

Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado

Fundamentos Conceptuales y
Manual Metodológico



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

PROGRAMA DE EFICIENCIA Y
RENDICIÓN DE CUENTAS
Colombia

Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado



Fundamentos Conceptuales y
Manual Metodológico

PROGRAMA EFICIENCIA Y RENDICIÓN
DE CUENTAS EN COLOMBIA

PROGRAMA EFICIENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN COLOMBIA

Comité Editorial:

Christina Schultz, Directora de Casals & Associates Inc. Colombia.

Mauricio Casasfranco, Subdirector de Casals & Associates Inc. Colombia.

Coordinación General:

Luz Marleny Ospina Rúa, Coordinadora de Proyectos Fortalecimiento Institucional, Casals & Associates Inc. Colombia.

Enfoque conceptual y metodológico e investigación:

Teodoro Pérez Pérez, Asesor Técnico en Ética y Comunicación, Casals & Associates Inc. Colombia.

Elaboración de Textos:

Primera Parte: Teodoro Pérez P.

Segunda Parte: Teodoro Pérez y Luís Benítez.

Séptimo Capítulo: Humberto Serna, Edgar Suárez, Mónica Restrepo Campiño y Teodoro Pérez.

Estrategia Comunicativa del Décimo Capítulo: Juan Camilo Jaramillo López.

Corrección de Estilo:

Diana Díaz

Diseño y Diagramación:

Inventio: María Cristina Gaviria, Adela Martínez Camacho

Ilustración:

Urazán

ISBN 958-33-9228-6

Bogotá, abril de 2006.

El Programa Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia de la Agencia de los Estados Unidos Para el Desarrollo Internacional –USAID– es operado por Casals & Associates Inc.

Esta publicación fue financiada por el gobierno de los Estados Unidos de América, a través de USAID.

El contenido de la presente publicación es responsabilidad de sus autores y no representa la posición u opinión de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN	14
ORIENTACIONES PARA EL USO DEL MODELO	17

PRIMERA PARTE: MARCO CONCEPTUAL

ÉTICA Y CONFIANZA, FUNDAMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EFICIENTE Y TRANSPARENTE

ENFOQUE CONCEPTUAL	20
---------------------------	----

PRIMER CAPÍTULO

EL FUNDAMENTO ÉTICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

1. DISTINCIONES BÁSICAS	23
2. FUNCIÓN PÚBLICA E INTERÉS PÚBLICO	27
2.1. El papel de la Ética en la Función Pública	29
2.2. Naturaleza del Servicio Público	31

SEGUNDO CAPÍTULO

LA CONFIANZA Y LA FUNCIÓN SOCIAL DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

1. LA CONFIANZA, FUNDAMENTO DE LA INTERACCIÓN SOCIAL DEMOCRÁTICA	35
1.1. Función social de la confianza	36
1.2. La Confianza y los juicios	37
1.3. Confianza y Gobernabilidad	39
1.4. La ética, cimiento de la confianza	39
2. FUNCIÓN SOCIAL DE LA ENTIDAD PÚBLICA Y CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA EN EL ESTADO	40
2.1. Lo Público y la responsabilidad social	41
2.2. Construcción de confianza en la entidad pública	41
3. LA CONDUCTA ÉTICA, BASE DE LA ADMINISTRACIÓN EFICIENTE Y DEL CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS	44

TERCER CAPÍTULO
LA GESTIÓN ÉTICA EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS

I. LA GESTIÓN ÉTICA MANDATO CONSTITUCIONAL Y LEGAL PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS	47
1.1. Qué es la Gestión Ética	48
2. ÉTICA Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	49
3. NECESIDAD DE LA GESTIÓN ÉTICA	50
3.1. Divorcio entre ley, cultura y ética	50
4. LA GESTIÓN ÉTICA COMO CAMBIO CULTURAL	52
4.1. La cultura es el modo de vida de un colectivo	53
4.2. Dualidad cultural	53
4.3. Niveles de la cultura y cambios culturales	54
4.4. El cambio de la cultura organizacional para la gestión ética	55
4.5. Condiciones del cambio cultural para la gestión ética	59
4.6. El proceso de cambio cultural en la entidad	62
5. LA ÉTICA APLICADA A LA GESTIÓN EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS	63
5.1. Aporte de la Ética de los Derechos	63
5.2. Aporte de la Ética de los Deberes	64
5.3. Aportes de la Ética de la Responsabilidad	65
5.4. Aportes de la Ética del Cuidado	67
6. RELACIÓN CON LOS GRUPOS DE INTERÉS Y EL MEDIO AMBIENTE EN LA GESTIÓN ÉTICA	69
6.1. Con los directivos	70
6.2. Con los servidores públicos o trabajadores	70
6.3. Con otras entidades públicas	71
6.4. Con los Órganos de Control	72
6.5. Con la ciudadanía en general	72
6.6. Con las comunidades organizadas	72
6.7. Con los contratistas y proveedores	73
6.8. Con los gremios económicos	73
6.9. Con el medio ambiente	74

SEGUNDA PARTE: MANUAL METODOLÓGICO

PROCESO PARA LA IMPLANTACIÓN DE LA GESTIÓN ÉTICA EN LAS ENTIDADES DEL ESTADO

ENFOQUE METODOLÓGICO	76
----------------------	----

CUARTO CAPÍTULO METODOLOGÍA GENERAL PARA LA IMPLANTACIÓN DE LA GESTIÓN ÉTICA

1. CONDICIONES Y REQUERIMIENTOS ORGANIZACIONALES	79
2. ETAPAS DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN	83

QUINTO CAPÍTULO CONFORMACIÓN DE EQUIPOS DE TRABAJO

1. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA PARA LA GESTIÓN ÉTICA	94
2. EL COMITÉ DE ÉTICA DE LA ENTIDAD	94
2.1. Conformación del Comité de Ética	95
2.2. Funciones del Comité de Ética	95
2.3. Coordinación del Comité de Ética	96
3. EL EQUIPO DE AGENTES DE CAMBIO	96
3.1. Perfil de los integrantes del Equipo de Agentes de Cambio	96
3.3. Funciones del Equipo de Agentes de Cambio	97
3.4. Reglas de juego para el trabajo en equipo	97
4. LOS GRUPOS DE PROMOTORES DE PRÁCTICAS ÉTICAS	98
4.1. Conformación de los Grupos Promotores de Prácticas Éticas	99
4.2. Funciones de los Grupos de Promotores de Prácticas Éticas	99

SEXTO CAPÍTULO EL DIAGNÓSTICO ÉTICO DE LA ENTIDAD

1. METODOLOGÍA GENERAL	102
2. ORGANIZACIÓN DEL EQUIPO RESPONSABLE DEL DIAGNÓSTICO	103
3. ALISTAMIENTO PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	103
3.1. Determinación de la muestra poblacional	103
3.2. Alistamiento de materiales	107
3.3. Aplicación de las encuestas	107

4. CONSOLIDACIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	107
4.1. Calificación de las respuestas	108
4.2. Consolidación por reactivo según nivel de cargo y general	108
4.3. Consolidación por categoría de análisis	110
4.4. Consolidación general del Diagnóstico Ético de la entidad	110
5. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	110
5.1. Valoración cromática	110
5.2. Presentación de los resultados	112
5.3. Elaboración del informe de diagnóstico	115
6. INSTRUMENTOS DE PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN ÉTICA	117
Modelo de instrumento para entidades de la administración central	118
Modelo de instrumento para órganos de control	122

SÉPTIMO CAPÍTULO

EL CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO: MEJORES PRÁCTICAS DE DIRECCIÓN PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS

1. QUÉ ES EL GOBIERNO CORPORATIVO	128
2. QUÉ ES UN CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO EN EL SECTOR PRIVADO	129
3. LAS PRÁCTICAS DE BUEN GOBIERNO EN EL SECTOR PÚBLICO	130
3.1. El ámbito de aplicación de los Códigos de Buen Gobierno en el sector público	131
3.2. La responsabilidad social como concepto articulador del buen gobierno en las entidades públicas	132
3.3. El cometido del buen gobierno en la esfera pública	134
3.4. El Código de Buen Gobierno y la gobernabilidad	136
3.5. Conclusión	137
4. ¿QUÉ DEBE CONTENER UN CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO EN UNA ENTIDAD PÚBLICA?	138
4.1. Generalidades	139
4.2. Orientación Estratégica de la Entidad	139
4.3. Políticas de Buen Gobierno para la Administración de la Entidad	139
4.4. Políticas de Buen Gobierno para la Gestión de la Entidad	140
4.5. Administración del Código de Buen Gobierno	143
5. METODOLOGÍA Y PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE UN CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO PARA ENTIDADES PÚBLICAS	144
5.1. Características del proceso de elaboración del Código de Buen Gobierno	144
5.2. Metodología para la construcción del Código de Buen Gobierno	145
5.3. Procedimiento para la elaboración de un Código de Buen Gobierno	146

6. INSTRUMENTO	152
Guía No. 1: Modelo de Código de Buen Gobierno para Entidades del Estado	152
Tabla de contenido	153
Presentación	154
Glosario de términos	155
Título I: de la orientación estratégica de la entidad	158
Título II: de las políticas de buen gobierno para la Administración de la entidad	159
Capítulo primero: políticas para la dirección de la entidad	159
Capítulo segundo: políticas de relación con los órganos de control externo	161
Título III: de las políticas de buen gobierno para la gestión de la entidad	162
1. Políticas frente al sistema de desarrollo administrativo	162
Capítulo primero: políticas para la gestión ética	162
Capítulo segundo: políticas de gestión del recurso humano	164
Capítulo tercero: políticas de comunicación e información	164
Capítulo cuarto: política de calidad	166
2. Políticas de responsabilidad social	166
Capítulo quinto: políticas de responsabilidad social con la comunidad	166
Capítulo sexto: política de responsabilidad frente al medio ambiente	168
3. Políticas frente a los grupos de interés	168
Capítulo séptimo: política sobre conflictos de interés	168
Capítulo octavo: políticas con contratistas y proveedores	170
Política de contratación pública	170
Capítulo noveno: política con los gremios económicos	171
Capítulo décimo: políticas frente a los inversionistas	171
4. Políticas frente al sistema de control interno	173
Capítulo décimo primero: política frente al control interno	173
Capítulo décimo segundo: políticas sobre riesgos	173
Título IV: de la administración del código de buen gobierno	174
Capítulo primero: de los comités para las buenas prácticas en la función pública	174
1. Comité de buen gobierno	174
2. Comité de ética	176
3. Comité de control interno y calidad	177
Capítulo segundo: de la administración y resolución de controversias	177
Capítulo tercero: de los indicadores de gestión del Código de buen gobierno	178
Capítulo cuarto: de la adopción, vigencia, divulgación y reforma del código de buen gobierno	178

OCTAVO CAPÍTULO
EL CÓDIGO DE ÉTICA: LOS VALORES
INSTITUCIONALES DE LA ENTIDAD

1. ¿QUÉ ES UN CÓDIGO DE ÉTICA?	181
2. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL CÓDIGO DE ÉTICA	183
2.1. Disyuntivas metodológicas frente a la elaboración del Código de Ética	183
2.2. Metodología para la elaboración del Código de Ética	184
3. PROCEDIMIENTO	185
3.1. Primer paso: Sensibilización y apropiación conceptual	185
3.2. Identificación de los Principios Éticos establecidos en el Código de Buen Gobierno de la entidad	185
3.3. Formulación de Valores Éticos Institucionales	187
3.3.1. Procedimiento	188
3.3.2. Instrumentos	188
Guía No. 1: Taller “valores éticos”	188
Guía No. 2. Glosario axiológico	191
3.4. Formulación de Directrices para la gestión ética	193
3.4.1. Procedimiento	193
3.4.2. Instrumento	193
Guía No. 3: Taller “Directrices para la gestión ética”	194
3.5. Redacción del documento del Código de Ética	195
3.5.1. Estructura propuesta	195
3.6. Adopción y divulgación del Código de Ética	196

NOVENO CAPÍTULO
COMPROMISOS ÉTICOS POR ÁREAS ORGANIZACIONALES:
APLICACIÓN PRÁCTICA DEL CÓDIGO DE ÉTICA

1. ¿QUÉ SON LOS COMPROMISOS ÉTICOS?	198
2. LOS GRUPOS DE PROMOTORES DE PRÁCTICAS ÉTICAS	198
2.1. Conformación de los Grupos de Promotores de Prácticas Éticas	198
2.2. Funciones	199
3. METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE COMPROMISOS ÉTICOS	200
4. PROCEDIMIENTO	201
5. INSTRUMENTOS	202
Guía No. 4: Taller “Construcción de compromisos éticos por áreas organizacionales”	202
Guía No. 5: Pautas para la estrategia comunicativa de divulgación de los compromisos éticos	209
Formato No. 1: Matriz de análisis de prácticas éticas por área organizacional	212

DÉCIMO CAPÍTULO
ESTRATEGIAS PARA LA INCORPORACIÓN DE LA
ÉTICA PÚBLICA EN LA CULTURA ORGANIZACIONAL

I. LA ESTRATEGIA PEDAGÓGICA

I. CONCEPTOS CENTRALES PARA ELABORAR UNA ESTRATEGIA FORMATIVA	214
1. Somos seres emocionales	214
1.2. Vivencia y reflexión, dos dispositivos para el cambio cultural	215
1.3. Lúdica, juego y vivencia	215
2. COMPONENTES PARA LA EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA FORMATIVA	215
2.1. Lo pedagógico	217
2.1.1. Educar para la cotidianidad	218
2.1.2. Focalizarse en el aprendizaje	218
2.2. Lo didáctico	219
2.2.1. El taller Reflexivo	219
3. INSTRUMENTO	224
Guía No. 6: Taller “Aprendiendo a facilitar talleres reflexivos”	224

II. LA ESTRATEGIA COMUNICATIVA

I. LINEAMIENTOS PARA LA ESTRATEGIA COMUNICATIVA	226
Lineamientos conceptuales	227
2. METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE UN PLAN DE ACCIONES COMUNICATIVAS PARA LA GESTIÓN ÉTICA	229
2.1. Primer paso: Formulación de objetivos específicos	229
2.2. Segundo paso: Diseño de acciones comunicativas	233
2.3. Construcción de mensajes	237
2.4. Determinación de recursos y elaboración de cronogramas	237

DÉCIMO PRIMER CAPÍTULO
PLAN DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN ÉTICA

I. QUÉ ES EL PLAN DE MEJORAMIENTO PARA LA GESTIÓN ÉTICA	239
1.1. Características del Plan de Mejoramiento	240
1.2. Requisitos para la elaboración del plan de Mejoramiento	240
2. METODOLOGÍA	241

3. PROCEDIMIENTO	242
3.1. Identificación de focos de intervención	242
3.2. Formulación de objetivos y acciones	243
3.3. Sistema de indicadores para el seguimiento y la evaluación	243
3.4. Logística del Plan	244
4. INSTRUMENTOS	244
4.1. Guía No. 7: Taller de diligenciamiento de la Matriz General Plan de Mejoramiento	244
4.2. Guía No. 8: Metodología para la formulación de Indicadores de Cumplimiento	250
4.3. Formatos	252
Formato No. 2: Matriz general del plan de mejoramiento para la gestión ética	252
Formato No. 3: Matriz de indicadores de cumplimiento del plan de mejoramiento	252
EPÍLOGO	253
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	254

PRESENTACIÓN

El Programa “Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia” que ejecuta la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID- bajo la operación de Casals & Associates Inc. siente una gran satisfacción al hacer entrega al Estado Colombiano del presente Modelo de Gestión Ética, el cual se constituye en una importante herramienta para gestionar el fortalecimiento de la ética pública en el ejercicio de la función administrativa.

En efecto, el libro que el lector tiene en sus manos ofrece un conjunto de conceptos, metodologías, procedimientos e instrumentos orientados a complementar y facilitar el diseño, desarrollo e implantación en la cultura organizacional de las entidades públicas, del Elemento de Control “Acuerdos, Compromisos y Protocolos Éticos” del Modelo Estándar de Control Interno –MECI- adoptados por el Gobierno de Colombia mediante el Decreto No. 1599 de 2005.

La elaboración del presente Manual se ha efectuado bajo estrictos criterios pedagógicos y didácticos para posibilitar su aplicación en forma autodirigida. Aquí, el interesado encontrará las orientaciones necesarias para construir los referentes éticos, así como para planear y ejecutar las acciones necesarias que permitan incorporar y fortalecer actitudes y prácticas éticas en el cumplimiento de la función pública de cada servidor del Estado.

Estamos seguros de que la herramienta de trabajo que USAID entrega al Estado Colombiano en este Modelo de Gestión Ética, contribuirá eficazmente a la consolidación de una cultura de la integridad en la Administración Pública del país, en concomitancia con las demás acciones con las que el Gobierno se encuentra empeñado para la construcción de confianza plena por parte de la ciudadanía en las instituciones públicas.

INTRODUCCIÓN

El presente Modelo¹ de Gestión Ética para Entidades del Estado tiene sus orígenes en la Cartilla “Gestión ética para entidades públicas” y su respectivo “Manual de implementación”, publicadas por USAID en 2003, con el apoyo del Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial.

No obstante, tanto el enfoque conceptual como la estrategia metodológica han variado en forma sustancial, de modo que lo que aquí se entrega, más que una versión corregida y aumentada, constituye un nuevo Modelo que asume la ética pública como disposición interna de los servidores públicos para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales, y que postula una metodología concreta para incorporar de manera efectiva los principios y valores éticos a la cultura organizacional de las entidades, más allá de la necesaria formulación y adopción formal de códigos de comportamiento.

Estos nuevos desarrollos obedecen, en parte, a la experiencia acumulada en el trabajo con cerca de veinticinco entidades públicas del orden nacional y territorial beneficiarias del Programa de Cooperación Internacional USAID/CASALS, a las cuales expresamos nuestra gratitud y reconocimiento por sus aportes.

El Modelo se encuentra dividido en dos grandes partes: en la primera, conformada por tres capítulos, se fundamenta conceptualmente el ejercicio de la función pública desde una perspectiva ética, pero no desde la comprensión clásica, asentada en el discurso filosófico, sino desde un enfoque sociológico y antropológico que entiende la gestión ética desde su dimensión jurídica y cultural.

La segunda parte del Modelo se desarrolla en ocho capítulos, en los cuales se plantea la metodología general para la implantación de la Gestión Ética en las entidades del Estado, y se desagrega cada uno de los pasos metodológicos en los procedimientos puntuales necesarios para realizar las construcciones y actividades requeridas.

La metodología propuesta se asienta en seis ejes: la conformación de equipos de trabajo, el diagnóstico de las prácticas éticas en la entidad, la formulación del Código de Buen Gobierno, la elaboración del Código de Ética, la construcción de Compromisos Éticos y el diseño de un Plan de Mejoramiento para la Gestión Ética como aplicación de las Estrategias Pedagógica y Comunicativa que el Modelo ofrece; todo lo cual se orienta hacia la afectación de la cultura organizacional de la entidad, a través de acciones conducentes tanto a la definición de enunciados

¹ El significado del término “modelo” que se utilizará en el presente trabajo, se entiende no dentro de la primera acepción que da el Diccionario de la Real Academia de la Lengua DRAE -“Arquetipo o punto de referencia para imitarlo o reproducirlo”- sino en su segunda significación, esto es, como “Esquema teórico (...) de un sistema o de una realidad compleja (...) que se elabora para facilitar su comprensión y el estudio de su comportamiento”. Por tanto no se está proponiendo un patrón universal para ser entendido como panacea, sino como una alternativa plausible -dentro de muchas otras- que podrá contribuir mediante su aplicación congruente a avanzar en la consolidación de gestión íntegra de las entidades públicas.

explícitos acerca del deber ser, como a la puesta en práctica en el transcurrir cotidiano de los servidores públicos, de comportamientos y actitudes, que conviertan en realidad vivida las pautas éticas en sus relaciones con los diferentes públicos con los que la organización interactúa.

Cabe destacar que el Modelo presenta cuatro importantes desarrollos que trascienden la tradicional reducción en el tratamiento del tema ético a la elaboración de un Código de Ética, los cuales se constituyen en propuestas pioneras dentro del esfuerzo creativo por consolidar una cultura de integridad en la Administración Pública, a saber: El Código de Buen Gobierno, Los Compromisos Éticos por áreas organizacionales, las Estrategias Pedagógica y Comunicativa, y el Diagnóstico Ético.

El Código de Buen Gobierno, desarrollado como aplicación del concepto del gobierno corporativo, se entiende como los compromisos éticos de la alta dirección respecto a la gestión íntegra, eficiente y transparente en su labor de dirección y/o gobierno, que a manera de disposiciones voluntarias de autorregulación, son promulgados ante los diversos públicos y grupos de interés.

Los Compromisos Éticos por áreas organizacionales, por su parte, son acuerdos colectivos sobre actitudes, prácticas y formas concretas de actuación que asumen los servidores públicos de cada una de las áreas de primer nivel de la entidad, con el fin de aplicar los principios y valores enunciados en el Código de Ética en el cumplimiento de la función pública que les corresponde, de acuerdo con las especificidades de la respectiva área en cuanto a sus funciones, competencias y públicos con los que se relaciona.

En cuanto a las estrategias Pedagógica y Comunicativa, son orientaciones metodológicas dirigidas a generar cambios actitudinales en los servidores públicos para que efectivamente apliquen en la cotidianidad laboral los Principios, Valores y Compromisos éticos, mediante acciones cuyo objeto se sitúa en la afectación de su sentir, más que al campo racional del conocimiento y la ilustración conceptual. Con ello se pretende la reconstrucción del significado y el sentido que para el servidor público tiene el ejercicio de la función pública, en términos de integridad, eficiencia y transparencia.

Por su parte, la metodología desarrollada para elaborar el diagnóstico ético ofrece un procedimiento integral que va desde la selección representativa de una muestra poblacional que garantice la necesaria representatividad de acuerdo con los estándares estadísticos ortodoxos, hasta orientaciones concretas sobre la interpretación y presentación de la información recolectada, pasando por la entrega de unos modelos de encuesta discriminados por tipo de entidad.

Cabe resaltar, finalmente, que el Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado que el lector tiene en sus manos, responde al intento de dar alcance práctico a varias normas jurídicas del Estado colombiano, empezando por las normas emanadas de la Constitución Nacional. En particular, el Modelo se ubica en el contexto del Decreto No. 1599 de 2005, mediante el cual se adopta el

Modelo Estándar de Control Interno MECI, como desarrollo de los Elementos “Acuerdos, Compromisos y Protocolos Éticos” y “Estilo de Dirección” del Componente Ambiente de Control del Subsistema de Control Estratégico.

Estamos convencidos de que el seguimiento riguroso de la metodología y procedimientos consignados en el Modelo de Gestión Ética por parte de las entidades públicas, permitirá mejorar en forma sustancial su clima organizacional hacia más altos niveles de integridad y transparencia.



ORIENTACIONES PARA EL USO DEL MODELO

Este Modelo de Gestión Ética entrega a sus usuarios diversas herramientas que complementan y desarrollan las disposiciones del Manual de Implementación del MECI sobre el Elemento Acuerdos, Compromisos y Protocolos Éticos. Dichos instrumentos les permiten atender una cierta gama de inquietudes, según sean las necesidades que los hayan motivado a su consulta y utilización. Con el propósito de facilitar la consulta, a continuación se ofrecen algunas indicaciones para orientar al lector en el uso del Manual, de acuerdo con posibles tipologías de los consultantes:

- **A los interesados en diseñar básicamente el Código de Ética como estándar de control que ordena el MECI para el Elemento “Acuerdos, Compromisos y Protocolos Éticos”,** se les recomienda dirigirse al Capítulo Octavo, en donde encontrarán los conceptos básicos y los procedimientos para la formulación participativa del Código de Ética en su entidad.
- **Quienes adicionalmente deseen evaluar integralmente las prácticas éticas y la cultura de integridad en la entidad pública,** yendo más allá del diagnóstico sobre la existencia del Elemento de Control que aporta el Manual de Implementación del MECI, se les sugiere aplicar la metodología que se expone en el Capítulo Sexto sobre el Diagnóstico Ético. Con ello tendrán una radiografía más amplia sobre la forma como los miembros de la entidad conciben y practican los principios y valores éticos, contando así con una línea de base para evaluaciones posteriores y con un claro panorama de fortalezas y debilidades para el diseño de acciones de mejoramiento.
- **Si el interés va más allá, para situarse en la implementación del Elemento Acuerdos, Compromisos y Protocolos Éticos del MECI,** se podrá consultar el Capítulo Quinto sobre la conformación de equipos de trabajo, el Capítulo Sexto para ampliar el diagnóstico básico del MECI, el Capítulo Octavo sobre la elaboración del Código de Ética, el Capítulo Noveno para la formulación de Compromisos Éticos por áreas organizacionales, y el Capítulo Décimo Primero para el diseño del Plan de Mejoramiento.
- **Para el caso de las entidades que se encuentren interesadas en consolidar una cultura de gestión ética a partir de la implantación integral del Elemento de Control Acuerdos, Compromisos y**

Protocolos Éticos, la sugerencia consiste en que aborden el estudio completo del Modelo de Gestión Ética, de manera que los dinamizadores y responsables del proceso se apropien de sólidos conceptos sobre ética pública y, mediante la aprehensión de los contenidos de los tres capítulos que contiene la Primera Parte del Manual, y a través del seguimiento de las metodologías y procedimientos indicados en cada uno de los ocho capítulos de la Segunda Parte, realicen una amplia intervención en la cultura organizacional de la entidad, afectando así a todos sus miembros. Para ello será muy importante implementar las Estrategias Pedagógica y Comunicativa que se exponen en el Capítulo Décimo del libro.

- **Para desarrollar el Elemento de Control Estilo de Dirección del MECI**, puede resultar muy pertinente abordar el estudio y aplicación de los conceptos e indicaciones operativas que se dan en el Capítulo Séptimo sobre la Elaboración del Código de Buen Gobierno, el cual compendia las políticas de dirección con cada uno de los grupos de interés con quienes la entidad interactúa, y por lo tanto se convierten en reglas de juego para el accionar de la Alta Dirección, las cuales con su aplicación van generando un estilo de dirección y/o gobierno en la entidad.



Primera Parte

Marco
conceptual

ÉTICA Y CONFIANZA, FUNDAMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EFICIENTE Y TRANSPARENTE

ENFOQUE CONCEPTUAL

La tradición racionalista asume la ética como un saber que se fundamenta y se construye desde la reflexión filosófica, y que se traduce en un arsenal de argumentos, en un elenco axiológico y en un sistema normativo, que deben ser observados por las personas en su vida cotidiana para que su comportamiento sea considerado ético, dentro de un modelo ideal de ser humano y de sociedad. El desarrollo moral es visto, inclusive, como la expansión de la capacidad cognitiva para argumentar y explicar la conducta seguida o a seguir, según principios universales. Valores, prescripciones y argumentos racionales son, entonces, los ejes que sostienen la formación ética que se diseña desde estas perspectivas.

Como fundamentación de la ética, el enfoque racionalista es muy importante, en especial para mostrar la validez de una determinada norma moral. No obstante, en el terreno de las ejecuciones es prácticamente anodino, por cuanto en general ninguna buena razón basta para lograr que se siga la norma. Nadie cumple reglas morales por el solo hecho de que éstas hayan sido bien fundamentadas teóricamente.

Las éticas prescriptivas, que pretenden mediante la regulación que los comportamientos sean acordes con el código moral adoptado, son éticas teleológicas, por cuanto buscan que el sujeto que ejecuta la acción moral lo haga en la búsqueda de una finalidad, de un propósito como consecuencia de la acción, consistente en lograr una recompensa o evitar un castigo. Son éticas que se fundan en la emocionalidad del miedo o en la expectativa de una esperanza: temor al infierno, al pecado, a la sanción, al enjuiciamiento, a la condena, a la cárcel, a la multa, al escarnio público o a la segregación social; esperanza de la gloria eterna, del cielo, del reconocimiento público, de una deuda que cobrará después, de una vida tranquila o del advenimiento de la democracia.

En la creencia de que las personas orientamos nuestras acciones por la mejor opción racional o por las teorías y conceptos que manejamos, frecuentemente los enfoques racionalistas apuntan a la ilustración en la formación ética. La lógica que manejan consiste en que si lo que usted sabe guía su acción, entonces es necesario impartir conocimientos sobre ética para que estos orienten su trasegar por el mundo.

Los conocimientos filosóficos sobre ética y la teoría de los valores son indispensables para la fundamentación deontológica de las profesiones y para

el diseño de proyectos educativos, políticos, empresariales, deportivos, investigativos y de cualquier otro tipo, por cuanto la escala de valores que asumamos orientará el sentido de las finalidades y las estrategias de la planeación. No obstante, la ejecución de los proyectos se realiza en el aquí y en el ahora de las interacciones de las personas que están involucradas en esas acciones, es decir, en la espontaneidad, reactividad e irreflexividad propias del fluir de la vida cotidiana, la cual no es susceptible de ser diseñada desde las tecnologías de la planeación.

No estamos afirmando que el conocimiento y la racionalidad cumplen una función trivial en la configuración de las acciones humanas. Estos nos sirven, como ya dijimos, para la planeación y como referencias para la reflexión, herramienta de gran importancia para afectar la dinámica emocional y para configurar los dispositivos evaluadores y significantes de lo que nos resulte gratificante o mortificante, interesante o irrelevante, atractivo o nos produzca aversión.

El presente Modelo asume que la ética se constituye en la preocupación por el bienestar del otro en términos de responsabilidad y de cuidado, y adquiere su forma cuando aceptamos la legitimidad del otro como un ser con el cual configuramos un mundo social. Como preocupación, como interés por el bienestar del otro, como compasión solidaria en el dolor o la necesidad del otro, como alegría gratificante por el logro del bien común, la ética no tiene ningún fundamento racional argumentativo sino emocional, es algo que simplemente nos ocurre sin que podamos controlar su ocurrencia. Por esto, los discursos éticos no convencen sino a los previamente convencidos. Que la ética tiene que ver fundamentalmente con la vida, con las interacciones y no con los discursos ni con las normas, se hace evidente cuando observamos los muy frecuentes casos de personas que muestran fuertes incoherencias entre sus discursos, contruidos sobre los valores más sublimes, y sus prácticas, agenciadas por un empujón que justifica cualquier medio para alcanzar los fines de apropiación, fama y hegemonía que buscan.

Y es que como seres biológicos que somos, las acciones humanas son posibles porque una determinada emoción las genera. De hecho, todos sabemos que cuando uno se encuentra en una cierta emoción tiene abierto un dominio de acciones posibles que se cierra y da paso a otro dominio de acciones diferentes cuando cambia la emoción que vivimos. Y por cuanto el existir en la vida cotidiana se da en un continuo fluir de emociones, lo que hagamos o no hagamos en nuestras interacciones con los otros y con el entorno dependerá de ese fluir emocional, el cual está estrechamente relacionado con la cultura en la que nos hemos socializado y con los demás componentes de nuestra personalidad.

Ahora bien, todos los seres vivos buscan la gratificación y/o la tranquilidad, huyéndole a las situaciones que les pueden generar daño y causar dolor o mortificación. Los

la ética se constituye en la preocupación por el bienestar del otro en términos de responsabilidad y de cuidado, y adquiere su forma cuando aceptamos la legitimidad del otro como un ser con el cual configuramos un mundo social

humanos acontecemos de manera similar; con la diferencia de que aquello que para nosotros significa bienestar y lo que consideramos buenos satisfactores de las necesidades, presenta notables variaciones culturales. Según la cultura que predomine en el individuo y según el ámbito concreto de relación en que se mueva, la persona encontrará la gratificación en una determinada acción o en su contraria.

un trabajo formativo en ética debe estar sustancialmente orientado al querer, al deseo de las personas, de modo que se logren cambios en el sentido de sus vidas y que les resulte gratificante en sí mismas las actuaciones que vayan alineadas con la ética.

El hecho es que las personas siempre hacemos lo que queremos, lo que deseamos, lo que nos hace sentir bien; es decir, buscamos que las acciones que realizamos sean autotéticas, que la gratificación que nos producen se halle en su misma ejecución. Pero la vida cotidiana no se compone solamente de acciones autotéticas. También ejecutamos muchas acciones que nos implican sufrimiento, privaciones o esfuerzos no deseados, pero las hacemos porque queremos sus consecuencias, que es en donde encontramos la gratificación. Estas son acciones de carácter teleológico, por cuanto la gratificación de la acción no está en su ejecución, sino en sus consecuencias.

Así se teje el fluir de la cotidianidad, en el trenzado de acciones teleológicas y acciones autotéticas, pero siempre en la búsqueda emocional de la gratificación. Una conducta de solidaridad como dar una donación, por ejemplo, puede estar fundada al menos por tres intenciones distintas originadas en emociones diferentes: la búsqueda de reconocimiento público si el donativo tiene difusión o el donante está siendo observado; adquisición de indulgencias para resarcir pecados o para cobrar el favor en el futuro; o como acto de compasión al afectarnos el sufrimiento que al otro le produce la privación. En los dos primeros casos la acción solidaria tiene una connotación teleológica, y en la última autotética.

En el enfoque que sustenta la mirada que sostiene el presente Modelo de Gestión Ética, se mantiene que un trabajo formativo en ética debe estar sustancialmente orientado al querer, al deseo de las personas, de modo que se logren cambios en el sentido de sus vidas y que les resulte gratificante en sí mismas las actuaciones que vayan alineadas con la ética.



El Fundamento Ético de la **Función Pública**

I. DISTINCIONES BÁSICAS

Los humanos somos seres sociales por naturaleza. Tenemos diferentes modos de vida según la cultura en la que vivamos, pero nadie puede inscribirse en estos modos de vivir –los cuales son intensamente interactivos- si no convive con otros hombres y mujeres en un proceso de socialización, en el que aprende un lenguaje y unas formas de sentir y de expresarse, e interioriza unos hábitos y unas normas tanto implícitas como explícitas que le indican lo que está permitido y lo prohibido, lo que es aceptado y lo que es rechazado; es decir, aprehende una visión y un sentido de la vida, y con estos unas pautas y criterios internos para valorar como deseados o indeseados, gratificantes o mortificantes, los comportamientos propios y los de los demás. La ética emerge así como una condición básica y natural de la convivencia social.

Por esto, la naturaleza de la ética no es de tipo jurídico, aunque la ética sí orienta la construcción de normas y leyes al influir en la definición de los fines y sentidos de éstas; su naturaleza es de orden ideológico, ya que se sitúa en el dominio de los deseos, los sentimientos y las emociones, en cuanto se origina como elemento de juicio y de guía a partir de la opción por el mundo que queremos vivir, y por tanto se halla localizada en el fuero interno de las personas y en los imaginarios compartidos (costumbres, ideales, formas de ver la vida) de las colectividades.

Por eso, si el individuo actúa contra un criterio moral, esto le produce culpa, vergüenza o remordimiento; por tanto, caracterizará esa acción como inmoral o equivocada, y se sentirá mal consigo mismo. De igual forma, si otro obra mal, sentiremos indignación o disgusto hacia esa persona. Y al contrario: si las acciones del individuo son coherentes con sus principios y valores éticos, se sentirá satisfecho y honrado consigo mismo, y las actuaciones éticas de otros le producirán complacencia y agrado.

Puede verse que este es el origen del criterio ético común tanto de las grandes religiones como de las grandes tradiciones éticas, el cual ha sido expresado de las siguientes maneras:

“Lo que tú mismo no quieres, no lo hagas a otros hombres” (Confucio).

“No hagas a otros lo que no quieres que ellos te hagan a ti” (Judaísmo).

“Todo cuanto quieran que les hagan los otros hombres, háganlo también Ustedes con ellos” (Jesús).

“Ninguno de ustedes será un creyente mientras no desee para su hermano lo que desea para sí mismo” (Islam).

“Una situación que no es agradable o conveniente para mí, tampoco lo será para él; y una situación que no es agradable o conveniente para mí, ¿cómo se la voy a exigir a otro? (Budismo).

“No debería uno comportarse con otros de un modo que es desagradable para uno mismo; ésta es la esencia de la moral” (Hinduismo).

En este sentido, ante los constantes dilemas éticos que cualquier persona debe enfrentar en el transcurrir de su cotidianidad, una forma práctica de resolverlos es apelando a la interrogación basada en la alteridad (es decir, el reconocimiento del otro en el espacio de convivencia): ¿Me gustaría que los demás actuaran tal como yo pretendo hacerlo? ¿Cuál sería el comportamiento que yo estaría dispuesto a aceptarle de buen agrado a otra persona en una situación similar a la que me está planteando el actual dilema?

Ahora bien, cuando hablamos de Ética en la Función Pública, necesariamente tenemos que referirnos y utilizar una serie de términos sobre los cuales es imprescindible definir el significado con el que se utilizarán dentro del texto, con el fin de estar de acuerdo sobre el lenguaje que se empleará en la exposición de las ideas y propuestas. A continuación se tendrá una aproximación a los conceptos de Función Pública, Ética, Moral, Valores, Ética Pública, Honestidad y Transparencia.

Por **Función Pública** se entiende toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos². También, en un sentido amplio, la función pública puede ser entendida como la actividad del Estado ejercida con el fin de atender asuntos de interés público por medio de sus servidores.

² CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION, Organización de los Estados Americanos –OEA-, Caracas, 1996.

Las finalidades, características y condiciones para el ejercicio de esta función y de la función administrativa del Estado, están determinadas por la Constitución Nacional en sus artículo 2, 122 a 131 y 209, así como por la Ley 489 de 1998 y la Ley 909 de 2004.

El concepto de **Ética** (del griego ethos: morada, costumbres, tradiciones) registra una amplia gama de definiciones en la literatura filosófica. El DRAE (Diccionario de la Real Academia Española), plantea cinco acepciones para los términos “ético y ética”, entre ellos los de “recto, conforme a la moral” y “conjunto de normas morales que rigen la conducta humana”.

Dado que los humanos somos seres eminentemente sociales que tenemos como condición básica de existencia el convivir con otros, y que además como seres vivos y en consecuencia como sistemas abiertos, no tenemos alternativa distinta que existir en interacción con el entorno, aquí se asumirá la **Ética** como el conjunto de principios, valores y normas del fuero interno que guían las conductas de las personas en su interacción social.

Se asumirá la Ética como el conjunto de principios, valores y normas del fuero interno que guían las conductas de las personas en su interacción social.

Esta interacción social implica el vivir bien y el habitar bien. El bien vivir se refiere al arte de actuar libre pero responsablemente, en la perspectiva de la satisfacción de nuestras necesidades humanas para llevar una existencia gratificante, pero cuidando simultáneamente la dignidad de la propia vida. Y habitar bien significa relacionarse con el entorno social y natural de una manera tal que las opciones de acción que se tomen posibiliten la vida en todas sus formas y promuevan su desarrollo en dignidad, no su negación ni destrucción. De acuerdo con lo anterior, la Ética tiene una doble connotación: el cuidado de sí mismo, y el cuidado de los demás seres humanos y del planeta en general.

El vocablo **Moral** (del latín *mos, moris*: costumbres, hábitos), por su parte, presenta también multiplicidad de significados, y como puede verse, en su etimología guarda sinonimia con el término ética. El DRAE enuncia ocho significados, de los cuales parecen pertinentes para el objeto del presente texto los que indican “Perteneiente o relativo a las acciones de las personas, desde el punto de vista de la bondad o malicia”, “Que no concierne al orden jurídico, sino al fuero interno o al respeto humano” y “Ciencia que trata del bien en general, y de las acciones humanas en orden a su bondad o malicia”. En este contexto y para lo que nos ocupa, la Moral será asumida como la práctica de los principios éticos.

Por su parte, la **Ética Pública** se referirá a las pautas éticas que rigen la actuación de quienes desempeñan una función pública, es decir de los servidores públicos –que comprende los vinculados por elección popular, mediante concurso, designación directa o por cualquier otra clase de contratación, para prestar sus servicios al Estado- dentro de un marco de Honestidad, Integridad, Transparencia y orientación hacia el bien común. Y en coherencia con la acepción que se dio al término “Ética”, más concretamente puede afirmarse que la *Ética Pública* se refiere a la disposición interna de quienes desempeñan funciones públicas para cumplir

cabalmente con los postulados y mandatos de la Constitución y la Ley acerca de cómo debe ejercitarse dicha función, en términos de eficiencia, integridad, transparencia y orientación hacia el bien común.

Siempre que se habla de ética se está aludiendo a **Principios y Valores**. Los **Principios** se refieren a las normas o ideas fundamentales que rigen el pensamiento o la conducta (según el DRAE). En esta línea, *los Principios éticos son las normas internas y creencias básicas sobre las formas correctas como debemos relacionarnos con los otros y con el mundo, desde las cuales se erige el sistema de valores al cual la persona o los grupos se adscriben*. Dichas creencias se presentan como postulados que el individuo y/o el colectivo asumen como las normas rectoras que orientan sus actuaciones y que no son susceptibles de trasgresión o negociación.

la Ética tiene una doble connotación: el cuidado de sí mismo, y el cuidado de los demás seres humanos y del planeta en general.

En la línea de lo planteado, los principios dan origen a los valores, no viceversa. En la administración pública, por ejemplo, un principio es la prevalencia del interés general sobre el interés particular; de allí se derivan, precisamente, los valores de la transparencia y de la honestidad. Como puede observarse, el enunciado de un principio no debe ser una palabra, sino una frase cuyo contenido es un precepto. Otros Principios Éticos en el ejercicio de la función pública son:

- El interés general prevalece sobre el interés particular.
- Es imperativo de la función pública el cuidado de la vida en todas sus formas.
- Los bienes públicos son sagrados.
- La finalidad del Estado es el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población.
- La función primordial del servidor público es servir a la ciudadanía.
- Quien administra recursos públicos rinde cuentas a la sociedad sobre su utilización y los resultados de su gestión.
- Los ciudadanos tienen derecho a participar en las decisiones públicas que los afecten.

Por **Valores** se entienden *aquellas formas de ser y de actuar de las personas que son altamente deseables como atributos o cualidades nuestras y de los demás, por cuanto posibilitan la construcción de una convivencia gratificante en el marco de la dignidad humana*. Los valores usualmente se enuncian por medio de una palabra (Honestidad, responsabilidad, cumplimiento, etc.).

La ética en la función pública está estrechamente conectada con dos valores que aunque independientes, están en permanente conexión y le exigen al servidor público un comportamiento coherente en los dos ámbitos a los que aluden: la Integridad y la Transparencia. La **Integridad** hace alusión al comportamiento recto, probo e intachable, es decir, al cabal cumplimiento de Principios Éticos en el desempeño de la función pública, y en particular al manejo honrado y pulcro de los bienes públicos.

La **Transparencia**, en cambio, se refiere al comportamiento claro, evidente, que no deja dudas y que no presenta ambigüedad. Es lo contrario de la opacidad, que

no deja ver, que esconde. Se sitúa en el ámbito de la comunicación, del suministro de información, de la rendición de cuentas a la sociedad.

Por otra parte, la **Dignidad Humana** es la condición de existencia de los seres humanos en libertad, igualdad, respeto a la vida y satisfacción de sus necesidades fundamentales, que es lo que buscan garantizar los Derechos Humanos.

Ahora bien, si la ética se relaciona con el arte de elegir lo que conviene para la vida digna de todos, entonces la ética en el desempeño de la función pública tiene una clara y específica finalidad: contribuir en la construcción de una sociedad que posibilite y garantice la vida digna para todos sus miembros. Significa que necesitamos orientaciones positivas sobre aquello que valoramos y que sirve de horizonte para nuestras decisiones. Por lo tanto, el criterio básico de la ética es aquello que todos podemos considerar como básicamente bueno. El criterio mínimo global de la ética es la misma humanidad: tratar humanamente a cada persona, lo que equivale a hacer posibles en la cotidianidad de la existencia de cada ser humano los Derechos Humanos integrales, que comprenden los derechos políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales, incluyendo el derecho al desarrollo y a la paz.

Los **Derechos Humanos** constituyen el reconocimiento de que todas las personas tienen una misma dignidad y unos mismos derechos, independientemente de cualquier característica racial, cultural, política, religiosa, de género, social u otra. Al aceptar los Derechos Humanos como el gran marco ético para las actuaciones humanas, se reconocen en forma automática los propios derechos y los de las demás personas en el espacio de convivencia, de modo que las acciones conducentes a hacer efectivos los intereses de unos, no pueden ejecutarse en detrimento o en negación de la dignidad de los otros, tanto en el presente como en el futuro. Emerge así una perspectiva ética en el que el ejercicio de mis derechos no puede entenderse desligado del cumplimiento de mis deberes para con los otros.

la Ética Pública se refiere a la disposición interna de quienes desempeñan funciones públicas para cumplir cabalmente con los postulados y mandatos de la Constitución y la Ley acerca de cómo debe ejercitarse dicha función, en términos de eficiencia, integridad, transparencia y orientación hacia el bien común.

2. FUNCIÓN PÚBLICA E INTERÉS PÚBLICO

En sus más remotos orígenes, el Estado emerge como una forma organizativa de la colectividad cuando las sociedades se van haciendo complejas -un Consejo de Ancianos, en donde se concentraba la sabiduría y capacidad de orientación-, como una instancia para la salvaguardia de la supervivencia común por medio de la coordinación de acciones para atender necesidades comunitarias, la celebración de ofrendas a las divinidades, el arbitraje en conflictos de interés individual o de grupos, la sanción de quienes atentaran contra la convivencia social y, más tarde, como estructura de fuerza para enfrentar amenazas de origen foráneo.

Posteriormente, esta función preponderante en la sociedad fue capturada a través de acciones bélicas de sometimiento de los pueblos, por conquistadores que reclamaron su soberanía basados en un supuesto origen o delegación divina y se constituyeron ellos mismos en el Estado, arrogándose un poder absoluto (Rey, Emperador, etc.). La divinidad que se le atribuía al soberano investía sus actuaciones de infalibilidad y de bondad, al punto que las normas de convivencia eran las que estas personas dictaban, sin más limitaciones que su propio poder.

Con el crecimiento y expansión del comercio y la aparición de nuevas e inmensas ciudades en la alta Edad Media, los prósperos comerciantes reclamaron participación política. De esta forma, el Estado empezó a ser compartido entre el soberano y estos nuevos agentes. El desarrollo económico y la necesidad de mayores libertades dieron lugar al nacimiento de novedosas ideas y de propuestas políticas que claramente intentaban limitar el poder omnímodo encarnado en una sola persona, y que proponían centrar la convivencia social en reglas acordadas en forma colectiva por aquellos que tenían capacidad económica y derechos de ciudadanía, tal como dos mil años atrás lo habían planteado los demócratas atenienses.

En la Europa del siglo XVIII, el movimiento filosófico y cultural conocido como La Ilustración -que dio un claro predominio a la razón y enfatizó en la capacidad humana para alcanzar estadios de desarrollo técnico y social, hasta la época, impensables- trajo la idea de que todos los seres humanos somos iguales, humanizando con ello al Rey y deslegitimando su representación y poder soberano. Reclamó que esta representación y soberanía recaía sobre el pueblo, quien organizado en partidos políticos tenía pleno derecho a dirigir el Estado, orientándolo hacia los intereses de la colectividad. Las revoluciones francesa y norteamericana fueron el paradigma de esta nueva visión, que retomó la idea primigenia del carácter social del Estado.

En nuestra época, el Estado constituye la representación del interés público -lo que es conveniente y beneficioso para el desarrollo humano de la colectividad-. En consecuencia, el ejercicio administrativo de la función pública debe realizarse sobre la finalidad de preservar y darle cumplimiento al interés general de todos los asociados.

En el caso concreto de Colombia, la Constitución Política define al país como un Estado Social de Derecho (Art. 1º), especificando en sus artículos 2º y 5º, así como en los 84 artículos que comprende el “Título II De los Derechos, Garantías y Deberes”, en qué consiste un Estado de este tipo. Adicionalmente, en el artículo 209 señala de qué manera se debe ejercer la función administrativa del Estado, y cuáles son los principios que la orientan. Por su parte la Ley 489 de 1998, que norma la organización y funcionamiento de las entidades del Estado, postula en su artículo 4º que “La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la constitución Política.”

Por Valores se entienden aquellas formas de ser y de actuar de las personas que son altamente deseables como atributos o cualidades nuestras y de los demás, por cuanto posibilitan la construcción de una convivencia gratificante en el marco de la dignidad humana.

2.1. El papel de la Ética en la Función Pública

La ética cumple diversos roles en el desempeño de la función pública, que van desde la función de supervivencia, hasta la de servir de fundamento para establecer los criterios de actuación y de liderazgo de los servidores públicos.

• **Función de supervivencia y seguridad colectiva**

En primera instancia, y a partir del axioma de que todo cuerpo de postulados éticos tiene como propósito último la supervivencia del sistema (individuo o grupo) del cual ha surgido y al que se aplica, la ética constituye la base sobre la cual se construyen los acuerdos fundamentales para mantener la cohesión social y garantizar que cada miembro del colectivo sienta disminuida la incertidumbre por los riesgos propios de encontrarse habitando un mundo eminentemente plural y diversificado. Los principios éticos compartidos se convierten en substrato que acercan y dan identidad colectiva a individuos geográficamente dispersos y culturalmente diferentes, de modo que ya no nos sentimos expuestos al peligro de que terceros atenten impunemente contra nuestra integridad física, además de que podemos encontrar en los otros actores sociales la cooperación necesaria para satisfacer las necesidades que demanda la supervivencia.

En este plano, la ética ofrece no solamente seguridad política cuando orienta la administración de justicia por parte del Estado (y por lo tanto no se está expuesto a la arbitrariedad de los mismos agentes del Estado o de otros ciudadanos poderosos), sino también seguridad económica, cuando la administración es ejercida con honestidad y transparencia en el manejo de los recursos públicos, orientados al bien común.

• **Función de protección del interés público**

La ética nos dispone a todas las personas hacia el habitar bien, esto es, nos hace preocuparnos por el bienestar de los otros y por el cuidado del entorno natural, como condiciones para la vida buena. En el caso específico de los servidores públicos, esta preocupación se refiere a la protección del interés colectivo, que es, sin la menor duda, el papel primordial que debe cumplir la función pública. Al proteger los intereses de la colectividad, automáticamente se está trabajando por su seguridad y supervivencia.

Ahora bien ¿Cómo decidir cuál es el interés público cuando en la sociedad se manifiestan diversos tipos de interés que representan a colectivos de gran tamaño numérico o muy poderosos por los recursos que controlan, que con frecuencia son antagonicos? Dos criterios, cuyo trasfondo es de carácter ético, pueden aplicarse para ello: el primero son las disposiciones Constitucionales contenidas en los artículos n^{os} 13 y 48 sobre la protección especial del Estado a la población más vulnerable y sobre la primacía del interés social sobre el interés privado, respectivamente; y el segundo es la construcción de lo público.

- **Función de construcción de lo público**

Lo público es lo de interés o utilidad común, que atañe al colectivo, que concierne a la comunidad y por ende a la autoridad de allí emanada, lo que es visible y transparente, lo que es accesible a todos, en oposición a lo privado, a lo que es individual, lo invisible u opaco, lo secreto y lo cerrado.

También lo público es aquello que conviene a todos de la misma manera, para la dignidad de todos: todos los bienes o servicios destinados a la satisfacción de las necesidades comunes e indispensables que hacen posible la vida digna de todos, son bienes públicos o bienes colectivos por excelencia; la justicia, la vigilancia de las calles, los servicios domiciliarios, la educación básica, la salud preventiva, la vivienda mínima o las telecomunicaciones.

Lo público se construye en los espacios para la deliberación, el debate y la concertación, en tanto que su legitimación solo es posible en la medida en que resulte de un proceso de inclusión y de participación entre los ciudadanos. Por ello lo público se configura en aquellos lugares en donde se toman las decisiones, en los espacios educativos y de producción del saber, en los medios de comunicación, en el Estado y en espacios no estatales, en los organismos de

**lo público es
aquello que conviene
a todos de la misma
manera, para la digni-
dad de todos**

elección pública, en los espacios de discusión y concertación entre vecinos, en las empresas audiovisuales, y en general en aquellos lugares donde se producen y distribuyen los bienes simbólicos que dan sentido colectivo a la sociedad.

Cuando la disponibilidad o el goce de estos bienes o servicios excluye a una parte de la población o son de una calidad para unos y de otra calidad para otros, se dice que hay inequidad o corporativismo. Cuando los bienes o servicios públicos se construyen en función de intereses particulares (de grupos o sectores sociales), y las decisiones sobre el acceso o el buen uso del bien o servicio están determinadas por motivos distintos del bien común, ese bien público es excluyente o inequitativo. Es lo que se entiende como corporativizar lo público: apropiarse, para beneficio privado, de un bien que debe existir para todos de la misma manera.

Lo público es construido por las élites, es decir, por todas aquellas personas o grupos cuyas actividades y propósitos trascienden el ámbito de lo privado y de los entornos inmediatos, y que con su actuación o decisión pueden modificar los modos de pensar, sentir y actuar de una sociedad. Esta capacidad de transformación y de influencia convierte a la persona o al grupo en un referente porque puede expresar, ordenar u orientar las aspiraciones o expectativas colectivas. Todo cambio social requiere de élites dirigentes como los servidores públicos, los políticos, los intelectuales, los comunicadores, los artistas los empresarios, los líderes de las organizaciones de la sociedad civil, los líderes sociales y comunitarios, y los líderes religiosos.

Los servidores públicos tienen responsabilidades especiales en la construcción de lo público, porque de ellos depende el manejo de dos Bienes Públicos por excelencia: el Estado y la aplicación de las leyes. Un Estado bien administrado es la base de la equidad, de la gobernabilidad y de la autoridad pública.

Para contribuir en la construcción de lo público, es condición que el servidor público actúe desde criterios éticos, que son los que le permiten dar prioridad al interés común sobre el personal o de grupos privados. De lo contrario, al estar ausente la ética en el ejercicio de la función pública, la corrupción administrativa hace su aparición de inmediato.

2.2. Naturaleza del Servicio Público

La naturaleza del Servicio Público está dada por su propia definición. El Diccionario de la Lengua Española dice que Servicio Público es la “Actividad llevada a cabo por la Administración o, bajo un cierto control o regulación de esta, por una organización, especializada o no, y destinada a satisfacer necesidades de la colectividad.” Por su parte, el artículo n° 123 de la Constitución Política señala que “Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad”. Así, la naturaleza del servicio público está en orientar sus actuaciones a satisfacer necesidades de la ciudadanía, conforme al postulado constitucional (Art. 2°) sobre los fines esenciales del Estado, que pone en primer lugar el de “servir a la comunidad”. Este carácter del servicio público se comprende más a fondo cuando analizamos la representatividad del servidor público, a quién rinde cuentas y la legitimidad ética de su autoridad.

• A quién representa el servidor público

Al estar a cargo de algo que es de índole pública o colectiva que va más allá de su ámbito individual, es evidente que el servidor público no se representa a sí mismo en el ejercicio de sus funciones, sino que representa a otros. ¿Quiénes son estos otros?

Para lo que aquí nos interesa, podemos considerar que existen dos grandes tipos de servidores públicos: los que son elegidos (incluyendo a los de libre nombramiento y remoción que forman parte de la alta dirección de las entidades) y los que son nombrados. Los que son elegidos por votación popular reciben el encargo de gobernar a nombre de toda la sociedad, pero enfatizando su gestión en la aplicación de un programa de gobierno que obtuvo el favor popular en las urnas. Cuando un mandatario era candidato, representaba al partido político al que pertenecía; pero una vez elegido, su representatividad se extiende a todo el pueblo. La legitimidad ética del gobernante descansa precisamente en que, en sus actuaciones, represente y defienda el interés común sobre el particular dentro de la agenda política de su programa de gobierno. La alta dirección de las entidades estatales, que es de libre nombramiento y remoción del gobernante para garantizarle el apoyo y alineamiento con su programa, se asimila en su representatividad al mandatario que lo nombró.

Los servidores públicos de carrera y los que son vinculados por contrato, representan en su campo de competencia a toda la ciudadanía y, por lo tanto, tienen la obligación

moral de defender en todas sus actuaciones los intereses de toda la comunidad, lo cual les exige mantener una línea apolítica –vale decir sin preferencias dictadas por la pertenencia a un determinado partido o movimiento político- en el cumplimiento de sus funciones públicas.

La representatividad del servidor público se hace patente cuando se observan los fines que persigue en su función pública. Por ello es indispensable que se diferencien dos ámbitos de la vida de las personas que aunque relacionados, son muy distintos e impregnan de sentidos usualmente antagónicos a las actuaciones. En la esfera de la vida privada, que está regida por relaciones personales centradas en el afecto y en intereses individuales, nos representamos a nosotros mismos en las interacciones con los amigos, la familia y la pareja, y realizamos actuaciones que están cargadas con la parcialidad propia de los afectos. No estamos obligados a rendir cuentas ante nadie sobre lo que hicimos o dejamos de hacer cuando nos movemos en el ámbito de la privacidad, a menos que hayamos quebrantado la ley.

Pero en la esfera de la administración pública, que debe construirse sobre la base de la justicia y la responsabilidad, merced a la representación colectiva que conlleva, las relaciones se rigen por la imparcialidad y las actuaciones por la objetividad, es decir por la sustentación de que se ha tomado la opción más conveniente para el interés de la colectividad.

- **A quién debe rendir cuentas el servidor público**

Toda entidad pública ejerce su función administrativa sustentada en dos tipos de recursos que son propiedad pública: la autoridad política, que emana del pueblo soberano, y los recursos materiales, que pertenecen a la colectividad social y que el Estado administra. Ello implica para el administrador de la entidad la asunción de una responsabilidad social específica: aplicar estos recursos que se le encomiendan para procurar el mejoramiento continuo de la calidad de vida de toda la población, en especial de la más vulnerable, como lo ordena la Constitución.

Como depositarios de un encargo, todo servidor público en general y aquellos con funciones de gobierno y dirección en particular, deben rendir cuentas del uso que ha hecho del mismo y de los resultados que ha obtenido a quienes les han confiado los recursos para que ejerzan su función. Y quien ha hecho esta delegación no es otro distinto al constituyente primario, es decir el pueblo, toda la sociedad.

Desde el punto de vista legal, todo servidor público con responsabilidades de gobierno y/o dirección debe rendir cuentas de sus actuaciones ante los respectivos órganos de control que ejercen vigilancia de su gestión; pero también, desde una postura ética y de responsabilidad política, siempre debe buscarse y priorizarse que esta rendición de cuentas se expanda a toda la sociedad, con la mayor cobertura geográfica y poblacional posible, dentro de la jurisdicción respectiva.

- **Legitimidad ética del ejercicio de la autoridad y del poder**

En tanto que ente regulador de las relaciones para la convivencia social y representante de la sociedad, el Estado tiene la potestad, en cabeza de sus agentes, de tomar decisiones que son de obligatorio acatamiento para los ciudadanos. En este sentido, el servidor público –y particularmente aquellos que ocupan cargos de gobierno y de dirección- están investidos de una autoridad y de un poder coactivo frente a los asociados. La legitimidad ética del servidor público frente al ejercicio de estas potestades, guarda estrecha relación con los intereses que orienten su accionar.

Cuando las atribuciones del cargo son empleadas para generar acciones tendientes a servir las necesidades de los más vastos sectores de la ciudadanía, se produce un incremento de la legitimidad del mando encargado y se fortalece la autoridad de la que el servidor público está investido; por lo contrario, cuando éste sobrepone sus propios intereses o los de grupos privados ante el bien común -aunque disfrace sus actuaciones con visos de legalidad- queda cuestionado éticamente e impedido para ejercer su autoridad, por cuanto ya no puede apelar al sentido de obligación ciudadana, ante lo cual debe, para mantenerse en su cargo, echar mano de la fuerza, la amenaza y el miedo propios del poder coercitivo, y/o de la manipulación mediática de la opinión pública.

Vemos entonces que la naturaleza eminentemente ética del servicio público hace continua y permanente presencia en todas las relaciones del servidor público con la ciudadanía y con su forma de administrar el Estado.

- **Liderazgo ético del Servidor Público**

El liderazgo puede ser entendido como el uso de la influencia simbólica y/o no coercitiva para dirigir y coordinar las actividades de los miembros de un grupo con el propósito de alcanzar un objetivo común. Los servidores públicos en general, pero especialmente aquellos que están en niveles directivos y ejecutivos, tienen una enorme potencialidad de liderazgo dados el poder de generación de acciones que tienen por la autoridad con la que están investidos para tomar decisiones que afectan a diversos colectivos; por la capacidad de convocatoria de diversos actores sociales con el fin de informar, deliberar, acordar y comprometerse en determinados cursos de acción de interés colectivo; y por el modelo público que representan.

Desde el punto de vista ético, el servidor público es un claro referente para el conjunto de la sociedad, según sean las formas en las que ejerce su autoridad, preste el servicio para el que ha sido contratado, disponga de los recursos públicos que se le han encargado para su administración, y los fines que orienten su gestión.

El liderazgo implica ejercer combinadamente cuatro papeles: el de gerente o administrador de los recursos públicos que se le han encomendado; el de promotor o emprendedor, para encontrar creativamente los mejores usos de

esos recursos, con la mayor calidad y la mayor cobertura poblacional posible en la atención de las necesidades de la población; el de político, como capacidad para convocar a los diferentes actores sociales y mantener su apoyo hacia la gestión; y como gobernante o estadista, para velar por el bienestar de los ciudadanos y garantizar el cabal cumplimiento de los mandatos constitucionales.

El ejercicio del liderazgo ético del servidor público se dirige, fundamentalmente, a la creación de valor público dentro del ámbito en que opera. Se puede definir valor público como todo aquello que produce el sector público y que beneficia a la sociedad, en todo o en parte. Es el equivalente del valor privado, el cual es producido por la empresa y beneficia a los consumidores y a los productores. El valor público se expresa en la construcción de lo público, en la satisfacción de las necesidades de las comunidades y en la consolidación de un estilo de gestión pública eficiente y transparente que genere confianza en las instituciones públicas.



La Confianza y la Función Social de las Entidades Públicas

I. LA CONFIANZA, FUNDAMENTO DE LA INTERACCIÓN SOCIAL DEMOCRÁTICA

La República de Colombia ha sido definida por el artículo 1° de la Constitución Política como un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista. El concepto de Estado Social de Derecho significa que la sociedad y el Estado deben trabajar en conjunto para construir colaborativamente un orden social, político, económico y cultural que haga posible la dignidad humana para todos, dentro de la claridad de que ni el Estado ni la sociedad tienen sentido ético en sí mismos, sino que lo adquieren sólo cuando juntos son capaces de hacer realidad el disfrute de los Derechos Humanos, dentro de la prevalencia del interés general de acuerdo con los fines sociales del Estado, definidos en el artículo 2° de nuestra carta magna.

La democracia es la forma de convivencia social que acepta y reconoce la pluralidad, legitimando el que las personas e instituciones son diferentes y tienen intereses distintos, pero que todos tienen derecho a una vida digna, y aceptando que la paz es una manera de coexistir en la que la sociedad ha adoptado reglas para dirimir los conflictos sin eliminar al otro en ninguna de sus formas de existencia. Es un sistema de convivencia que parte de reconocer que los seres humanos no son iguales ni biológica, ni sexual, ni social ni económicamente, pero que todos tienen una misma dignidad humana, la que solo es posible garantizar y hacer prevalecer cuando se aplican cabalmente los Derechos Humanos sin excepciones.

El objetivo político de la gestión del Estado en un régimen democrático, consiste, entonces, en hacer converger los intereses de los miembros de la sociedad en función de la vida digna, para producir acciones que contribuyan a hacer posibles los Derechos Humanos para todos, bajo la condición del cumplimiento de los deberes que les atañen, sin los cuales se hace imposible el ejercicio de estos derechos.

Una sociedad que reconoce derechos para todos sus ciudadanos puede, así mismo, exigirles el cumplimiento de sus deberes, lo cual fortalece el tejido social y amplía las capacidades de esa sociedad para producir en abundancia y con pertinencia bienes, servicios, valores, formas cooperativas de relación, sinergias y prácticas sociales de solidaridad que generen riqueza y que dignifiquen la existencia de las personas asociadas.

Una sociedad de este tipo requiere de un cemento social que a manera de relaciones básicas cohesionen, articulen y mantengan el aglutinamiento del colectivo. En una sociedad democrática, dicho aglutinante es la confianza. La confianza es la base de lo social, ya que para cualquier acto de interacción social en donde exista acuerdo de voluntades, la credibilidad mutua es indispensable.

Y es que, en efecto, toda relación social que no esté basada en el miedo o en la fuerza, tiene como fundamento a la confianza. No requiere de la confianza la relación entre un carcelero y su prisionero, o entre quien, valido de las armas, impone su voluntad a otros -como sucede en una dictadura- o la relación de grupos muy vulnerables por su condición de indefensión y necesidad perentoria de subsistir, con quienes tienen poder económico para darles empleo. En los dos primeros casos el lazo está dado por la fuerza, y en el tercero por el miedo al hambre, a la inanición.

Como sinónimo de credibilidad, la confianza es un elemento básico para la democracia y para la configuración de relaciones de mercado, en donde sea efectivamente posible la generación de riqueza privada pero en conexión responsable con el bienestar general. Por ello, una de las tareas más trascendentales y urgentes que tienen las entidades del Estado colombiano y los servidores públicos en su papel de liderazgo social, es la construcción de confianza de la población en sus instituciones.

I.1. Función social de la confianza

Un Estado y una sociedad que intenten ordenarse en forma democrática, pluralista y participativa, es decir, haciendo posible una nación en donde todos tengan cabida por muy diferentes que sean, requieren de la confianza como requisito indispensable para resolver las confrontaciones de intereses mediante el diálogo y la concertación, y para construir una cotidianidad que les posibilite el desarrollo social y económico en beneficio de toda la colectividad. Cuando la confianza desaparece o no existe, automáticamente emergen la confrontación antagónica y las soluciones de fuerza para resolver los naturales conflictos que se presentan en una colectividad plural, y las

relaciones cotidianas se tornan inmanejables por mecanismos diferentes a la coerción, el amedrentamiento y la manipulación desde la fuerza y el poder, lo cual va en contravía del tipo de sociedad que establece la Constitución.

La confianza tiene que ver con el tiempo, con el diseño del futuro. Siendo el futuro algo incierto por la concurrencia de múltiples contingencias que lo configuran y que no podemos controlar, es apenas natural que frente al porvenir sintamos aprensión, que el mañana nos produzca cierto temor por las incertidumbres e inseguridades que nos genera. Cuando tengo miedo me cierro, me oculto y actúo solamente para conservar lo que tengo, y por lo tanto me anquiloso e inmovilizo. No obstante, cuando tenemos confianza en nosotros mismos y/o en los demás, el miedo al futuro empieza a disolverse, nos sentimos más seguros para actuar, menos vulnerables y más dispuestos a correr riesgos, a planear y a acometer nuevos retos. Nos abrimos al futuro y enfatizamos en las acciones de cambio.

Pero la confianza también abre posibilidades para la actuación conjunta. Contrario a la desconfianza, que me lleva a actuar en solitario o tratando de mantener el control absoluto de las situaciones, cuando confío abro mis brazos, me encuentro con los otros, acojo, delego y me sintonizo con los demás para actuar conjuntamente. La confianza es condición indispensable para el trabajo en equipo, para la acción en red, para el diálogo y la participación social.

1.2. La Confianza y los juicios

De acuerdo con el DRAE (Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua), el sustantivo Confianza significa “Esperanza firme que se tiene de alguien o algo. Seguridad que alguien tiene de sí mismo”. El verbo Confiar, por su parte, está definido como “Encargar o poner al cuidado de alguien algún negocio u otra cosa. Depositar en alguien, sin más seguridad que la buena fe y la opinión que de él se tiene, la hacienda, el secreto o cualquier otra cosa. Esperar con firmeza y seguridad.” La confianza es, entonces, algo que sentimos con relación a nuestra vulnerabilidad, una disposición subjetiva para relacionarnos con el mundo en términos de mayor o menor seguridad, como resultado de la apreciación y de los juicios que hacemos sobre nosotros mismos o acerca de los demás.

En efecto, la confianza es resultado de tres clases de juicios: de veracidad, de competencia y de inclusión.

El juicio de veracidad se sitúa en el terreno de la sinceridad, y está referido a la apreciación que hacemos sobre la congruencia entre el decir y el hacer de los otros, a la coherencia entre discursos y prácticas. La veracidad es una condición de la interacción lingüística en la vida cotidiana: existe un pacto tácito de veridicción en nuestros enunciados y en el de los otros, que da lugar a la actuación desde la buena fe; si este pacto no existiera, toda declaración o afirmación debería ser demostrada, lo cual complicaría en modo superlativo la convivencia cotidiana en los diversos ámbitos de interacción. Cuando el juicio de veracidad se quiebra, de

inmediato hace su aparición la desconfianza, con lo cual las posibilidades de acción conjunta se ven, así, seriamente lesionadas.

En el **juicio de competencia**, la confianza se focaliza en el reconocimiento de las capacidades propias o ajenas para realizar con idoneidad una determinada labor; frente al otro, es una aceptación de que él o ella tienen los conocimientos, habilidades y destrezas necesarios para cumplir con suficiencia la tarea que se les asigne. Es un juicio indispensable para la delegación de funciones, el trabajo en equipo y los intercambios. Difícilmente delegaremos un trabajo en alguien de quien desconfiamos, y preferiremos trabajar solos que en compañía de alguien a quien consideramos incompetente.

Al juicio de competencia se puede llegar por la vía de la experiencia o el análisis de antecedentes, o, como extensión del juicio de veracidad, por la aceptación de que quien ofrece un servicio o un producto, lo hace a sabiendas de su idoneidad profesional o de la calidad del producto. De hecho, el transcurrir social cotidiano está afincado en el juicio de competencia automático: cuando tomamos un autobús, cuando subimos a un avión, confiamos en que el conductor o piloto conocen su oficio y nos trasladarán ilesos; cuando llevamos el traje a la lavandería o vamos al médico, cuando compramos el pan o el electrodoméstico, confiamos en que la labor contratada será hecha por alguien experto en el oficio, y que los productos adquiridos son de buena calidad.

El tercer juicio que genera confianza, el **juicio de la inclusión**, se efectúa cuando siento que el otro se preocupa por mi bienestar, que me incluye como beneficiario de sus actuaciones, que no me va a abandonar a mi propia suerte, y que de alguna manera yo hago parte de su planeación sobre el futuro. En otras palabras, hago el juicio de inclusión cuando opino que el otro —que puede ser una persona o una organización— identifica mis inquietudes y necesidades, y que las tomará en consideración en su comportamiento. El sentimiento de seguridad que inspiran los padres y en general la familia, así como los amigos, se asienta en esta clase de juicio.

En el campo de la política y de la administración del Estado, el juicio de inclusión es absolutamente clave para la generación de confianza institucional. La confianza de la población en el Estado, en las instituciones y en las organizaciones —y de todas éstas entre sí— nace del juicio de inclusión que se hace acerca de la disposición y actitud de los gobernantes y administradores de lo público para incluir al colectivo en los beneficios de las acciones que realizan.

Al proponerse trabajar por una sociedad más equitativa e incluyente que garantice la vida digna de todos, la entidad pública tiene como gran trasfondo de sus finalidades la generación de confianza social.

Aquí se encuentra un fenómeno que es de carácter circular y sistémico, y que se retroalimenta constantemente: a mayor confianza social, mayor gobernabilidad y producción de riqueza para beneficio de todos los asociados, y entre más se

**La Gobernabilidad
consiste en el con-
junto de condiciones
que hacen factible
a un gobernante o
director, el ejercicio
real del poder que
formalmente se le
ha entregado para el
cumplimiento de los
objetivos y fines bajo
la responsabilidad de
su cargo**

incremente la gobernabilidad y la justicia en la distribución de la riqueza, mayor será la confianza de la población en las instituciones y en el sistema.

1.3. Confianza y Gobernabilidad

La generación de confianza en la ciudadanía hacia los administradores de los recursos públicos contribuye sustancialmente a la ampliación de la gobernabilidad. La Gobernabilidad consiste en el conjunto de condiciones que hacen factible a un gobernante o director, el ejercicio real del poder que formalmente se le ha entregado para el cumplimiento de los objetivos y fines bajo la responsabilidad de su cargo. Esta capacidad de conducir al colectivo se origina en el grado de legitimación que los diversos grupos de interés conceden a la autoridad de la dirigencia, y se juega en el reconocimiento de:

- Su **competencia e idoneidad** para administrar la entidad en el logro de los objetivos estratégicos, lo cual se relaciona directamente con la Eficiencia.
- El **cumplimiento de principios y valores éticos** y la priorización del interés general sobre el particular, es decir la práctica de la Integridad.
- Y la **comunicación para hacer visibles** la forma como se administra y los resultados obtenidos, o sea la Transparencia.

1.4. La ética, cimiento de la confianza

La interacción social se asienta sobre una base de confianza que cada persona otorga a los demás dentro de un criterio de buena fe: ordinariamente no esperamos que todo aquel con quien nos encontremos nos diga mentiras, sea un inepto, busque aprovecharse de nosotros o pretenda hacernos daño, sino todo lo contrario. Este criterio de buena fe, a su vez, tiene su cimiento en las normas elementales de convivencia que toda persona suscribe de manera natural y automática cuando entra en relación con otra para configurar un espacio social, y que no es otra cosa que el pacto ético indispensable para que el colectivo pueda subsistir y reproducirse en sus aspectos materiales y espirituales. Sin ética, cada quien actuaría de manera desarticulada y destructiva, generándose un caos de desconfianza devastador de incommensurables proporciones, que haría sucumbir el sistema social.

Y es que el comportamiento ético está estrechamente conectado con la generación de confianza. Cuando alguien falta a la ética, está socavando la confianza básica que sus interlocutores le han depositado, ya sea porque se sienten engañados,

manipulados, utilizados, timados o desdeñados. En este sentido, la confianza es un capital constituido con fondos provenientes de las acciones éticas, cuyo crecimiento es lento, pero que como en los juegos de azar, puede dejar arruinado a su poseedor en un instante, cuando la apuesta conduce por caminos no éticos.

La confianza es vital en la vida cotidiana de cualquier persona, pero lo es mucho más para quienes representan el interés público, por cuanto en este ámbito la exigencia de honestidad, transparencia e idoneidad son inexcusables. La grave crisis de confianza en las instituciones de Colombia que recurrentemente aparece en los estudios que la miden, se origina en percepciones que la población tiene sobre faltas a la ética en la administración pública.

2. FUNCIÓN SOCIAL DE LA ENTIDAD PÚBLICA Y CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA EN EL ESTADO

El Estado genera confianza entre la ciudadanía cuando la Administración Pública orienta su gestión hacia la efectiva consecución de los fines sociales que le dan sentido y legitiman su existencia, a través del juicio de inclusión social que hace la población al observar las actuaciones de los agentes estatales. En esta línea, las entidades del Estado están orientadas a prestar un servicio público, y su legitimidad se sustenta en la eficiencia y calidad con las que brindan sus servicios y satisfacen las demandas de la comunidad, dentro de un marco de valores compartidos que promuevan los Derechos Humanos, el bien común y la dignidad de las personas.

Para ello, toda entidad pública necesita una administración eficaz y responsable, que le permita sostenerse en las mejores condiciones posibles, y lograr un equilibrio óptimo entre su administración y sus fines que le permita avanzar en la construcción de confianza de los ciudadanos frente al Estado.

Políticamente, Colombia ha sido definida como un Estado Social de Derecho por la Constitución Política de 1991, la cual define en su artículo 2º: “son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa, y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Dado el carácter eminentemente social del Estado, así como su capacidad de convocatoria de todos los actores sociales, su función orientadora y dirigente del gran sistema social, y su papel redistributivo para mejorar la calidad de vida y garantizar unos mínimos de existencia digna para aquella población con mayores

niveles de vulnerabilidad, se hace evidente que, a través de sus entidades, el Estado tiene una gran responsabilidad social sobre el rumbo que siga el país y la suerte de su población, a través del cumplimiento de los fines que le son propios.

2.1. Lo Público y la responsabilidad social

Si como ya se anotó, lo público es lo que conviene a todos para la dignidad de todos de la misma manera, entonces para la entidad pública ser responsable socialmente es sinónimo de construir lo público, por cuanto significa ocuparse de promover y proteger el interés común sobre el privado, y destinar los recursos públicos en la búsqueda del bienestar para la mayoría.

El Estado Social de Derecho tiene la gran responsabilidad de construir lo público a través de la implantación de procesos participativos reales y de una política social incluyente, orientada al mejoramiento de la calidad de vida de todos los asociados, en particular de los más vulnerables, como expresión de la función redistributiva de la riqueza social que le compete, y de la búsqueda de la igualdad social, además de la política. Y dado que la gestión del Estado se realiza a través de las organizaciones que lo componen –las entidades estatales–, no será posible avanzar en la inclusión social y en la consolidación de una sociedad más equitativa, sin una gestión en dichas entidades que dirija la acción estatal hacia el efectivo cumplimiento del mandato constitucional.

la confianza es un capital constituido con fondos provenientes de las acciones éticas

Es imposible construir lo público si no se es responsable socialmente. Vista la política como la reflexión, el debate y la construcción de acuerdos acerca de cómo las personas y las organizaciones quieren convivir en el espacio de lo social, la entidad pública tiene una clara connotación política al proponerse contribuir, de manera impactante, en la construcción de un cierto tipo de sociedad que vincule y amplíe las oportunidades de acceso al desarrollo social y humano para todos los asociados, y de un capital social que sitúa en el centro el respeto por aquello que es de todos y del cual todos se pueden beneficiar sin exclusiones. Así, la ética y la política van en unión inseparable cuando la entidad actúa con responsabilidad social y como garante de lo público, generando, simultáneamente, altos niveles de legitimidad por la confianza que inspira a la ciudadanía.

2.3. Construcción de confianza en la entidad pública

Las entidades públicas son actores de primer orden. Del papel de las entidades públicas como agentes sociales concretos depende en buena medida el futuro de nuestra Nación. No obstante, enfrentamos una ambigua posición de muchos colombianos, que perciben respeto por parte de los directivos y las figuras notables de ciertas entidades públicas, a la vez que expresan una

fuerte desconfianza en las acciones de los representantes de otras. Además, la percepción de la ineficiencia del Estado, unida al imaginario según el cual los servidores públicos suelen incurrir en prácticas deshonestas, crea desconfianza en la institucionalidad de nuestro país.

- **La corrupción, gran corrosivo de la confianza**

La corrupción aparece cuando quien administra lo público antepone el interés particular al interés general. Es por ello que la corrupción ataca las reglas de justicia imparcial de la sociedad y las suplanta por reglas propias de las relaciones personales. La corrupción entra en juego cuando se altera la objetividad en las decisiones sobre contratos, premios, impuestos, concursos o postulaciones a favor o en contra de algunas personas o grupos.

Cuando las organizaciones y los individuos se definen por intereses exclusivamente particulares, estamos frente a la disolución de los vínculos de confianza y cooperación, que permiten hablar de convivencia en un marco institucional. En ese caso, la corrupción lleva a la comunidad a su propia disolución: las personas que se benefician de la corrupción en mediana y gran escala son una minoría, de manera que los recursos públicos alcanzan para menos personas; el Estado no se rige por la ley, sino por consideraciones particulares; el mercado no funciona sobre el libre juego de la oferta y la demanda, sino con intervenciones del Estado que generan ventajas para ciertas empresas.

La corrupción no es un delito banal equiparable a una infracción del Código de Tránsito o a una estafa a particulares. Constituye una violación a los deberes del cargo, una negación de los valores que se supone fundamentan el sistema político-administrativo y democrático del Estado de Derecho, y tiene fuertes consecuencias en la destrucción de la confianza social, así como en el deterioro de la vida de las poblaciones más débiles y necesitadas cuando existe apropiación particular de fondos públicos destinados a programas sociales. En otras palabras, la corrupción es un crimen social que contribuye al sufrimiento y la muerte de muchas personas, y al atraso en el desarrollo y el bienestar de los pueblos y naciones que la padecen.

- **Gestión ética para construir confianza**

Prevenir la corrupción y generar procesos para reducirla es, sin duda, el camino necesario para la consolidación de un Estado Social de Derecho y de una economía de mercado eficiente en Colombia, que garanticen los derechos y ofrezcan unos bienes de calidad para resolver las necesidades de todos sin exclusiones.

Por eso, el trasfondo de intencionalidad de la ética pública es la configuración de una cultura de la integridad en la gestión pública, que conduzca a la emisión de unos juicios de confianza por parte de la ciudadanía acerca de las Entidades y de los servidores públicos, al reconocer que todos estos tienen comportamientos

transparentes e íntegros, no solamente porque cumplen de manera formal la ley, sino porque en sus prácticas se evidencia un fuerte compromiso por la defensa y la construcción de lo público, así como porque sus servicios laborales están dirigidos de forma diáfana hacia el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población.

La confianza en la entidad pública se construye mediante una gestión que aplique diferentes mecanismos y estrategias para orientar el quehacer institucional con integridad, transparencia y eficiencia, entre los cuales se destacan:

- *La aplicación de la totalidad de los recursos de la entidad al cumplimiento de los fines constitucionales y misionales.* Contribuye a la confianza al forjar juicios de inclusión por parte de la ciudadanía, al encontrar que los recursos del Estado están atendiendo sus necesidades.
- *El trato respetuoso y servicial de los servidores públicos hacia la ciudadanía.* Genera confianza al propiciar juicios de veracidad y de inclusión entre los ciudadanos, ya que estos se sienten reconocidos por el Estado y que éste les suministra la atención y la información que requieren.
- *El establecimiento de reglas de juego claras y su aplicación imparcial.* Cuando las personas saben a qué atenerse porque las reglas del juego social son claras e iguales para todas, se genera transparencia y se incrementa la confianza en las entidades al considerar que su juego es limpio.
- *El trato justo en las relaciones con los públicos internos y externos de la entidad.* Contribuye a la transparencia, a la equidad y a la gestación de un sentir en la ciudadanía y en los mismos servidores públicos acerca de que las decisiones de la entidad se toman por análisis de méritos y no por preferencias personales, haciéndolos percibirse en condiciones de igualdad. Ello construye confianza en que la entidad es imparcial y en que todos tienen las mismas oportunidades.
- *La imparcialidad en el suministro de información a los oferentes y en la selección de los contratistas.* Igual que en la anterior viñeta, es señal de imparcialidad, brindando la confianza de que se puede competir en igualdad de condiciones, y que ganará la mejor propuesta.
- *La rendición de cuentas a la ciudadanía en forma amplia y periódica sobre los recursos ejecutados y los resultados obtenidos en la gestión.* Como acción de transparencia, genera confianza en la ciudadanía sobre el gobernante, al propiciar juicios de veracidad (cumple lo que promete), de competencia (tiene la capacidad de transformar situaciones) y de inclusión (está trabajando para el bien común).
- *El suministro de información oportuna y el diálogo con las organizaciones de veeduría ciudadana.* Engendra confianza por la actitud de transparencia y de reconocimiento a los derechos de control ciudadano que implica.

- *La distribución interna de la información y el conocimiento necesarios para que los servidores públicos puedan ejecutar sus funciones.* Cuando internamente en una entidad circula en forma fluida la información que cada quien necesita para realizar su labor, ello genera confianza tanto en sí mismo al disminuir la incertidumbre frente a la realización del trabajo, como en los jefes que comparten dicha información. Además, cuando la información se socializa queda convertida en conocimiento (es decir en información puesta a trabajar) y la organización potencia sus capacidades de acción.
- *La construcción de valores compartidos entre los servidores públicos de la entidad.* Cuando en una entidad se comparten valores entre sus miembros, los comportamientos se hacen más predecibles, se siente a los otros como formando parte del mismo equipo, y se incrementa el sentido individual de pertenencia.
- *La solidaridad interna de la entidad, tanto en lo que se refiere al trabajo colaborativo como al apoyo de sus miembros en situaciones calamitosas.* Cuando en una organización se dan relaciones permanentes de cooperación, cuando la gente sabe que en situaciones de necesidad no está sola y que sus compañeros y jefes se interesarán por ayudarla a salir colectivamente de la dificultad, se produce confianza de cada miembro sobre el sistema.

3. LA CONDUCTA ÉTICA, BASE DE LA ADMINISTRACIÓN EFICIENTE Y DEL CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Según mandato constitucional (Art. 209), la función administrativa del Estado colombiano debe ser desempeñada bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. No obstante, en los diagnósticos sobre Gestión ética y Comunicación Pública que USAID/CASALS han efectuado en 35 entidades públicas de los niveles nacional y territorial en los años 2003, 2004 y 2005, ha sido constante la apreciación de los mismos servidores públicos sobre las dificultades que enfrentan las entidades para que su gestión se logre encauzar bajo los principios de moralidad, eficiencia y celeridad, que son los que específicamente nos interesan para la presente reflexión.

Por otra parte, las normas jurídicas relativas a la función pública, buscan prevenir y controlar las actuaciones de los servidores públicos en la línea de que en sus comportamientos estos cumplan con los mandatos constitucionales y legales, de manera que las actuaciones siempre estén caracterizadas por el cumplimiento de los principios de la Constitución.

Pero resulta claro que por muy técnicos y rigurosos que sean los mecanismos de control y las disposiciones legales, siempre resultan insuficientes para evitar la improductividad y la corrupción en las entidades, si los servidores públicos complementariamente a esos controles no tienen interiorizados principios y

valores éticos que los induzcan a tener un desempeño laboral altamente eficiente, recto y orientado hacia los fines sociales del Estado.

Y es que mientras en su interior prevalezca el interés personal y privado sobre la defensa y cuidado de lo público, y mientras sobreponga su bienestar personal por encima del sufrimiento, el hambre e incluso la muerte de miles de compatriotas que necesitan de la inversión de los recursos del Estado para poder sobrevivir en condiciones de mínima dignidad, el servidor público encontrará los resquicios para burlar los controles y apropiarse del patrimonio común y/o para doblegar la ley en favor de grupos privados. En esta ausencia de ética nace precisamente el aforismo de que “Hecha la ley, hecha la trampa”.

**la ética y la política
van en unión inseparable cuando la
entidad actúa con
responsabilidad social
y como garante
de lo público**

De allí la perentoria necesidad de desarrollar procesos de sensibilización y de reflexión moral con los servidores públicos, en la búsqueda de generar dispositivos internos de autorregulación en cada uno de ellos, y de gestación de un ambiente ético en el conjunto de la entidad pública, que valore, induzca y promueva las actuaciones éticas, y que desestime, rechace y sancione socialmente los actos contrarios a los mandatos constitucionales y a la ética.

No obstante, se debe precisar que el ambiente ético que propugne por el autocontrol, trasciende la buena actitud individual del servidor público: es fundamental aquí el papel que desempeñen las personas con mayores responsabilidades en la entidad, es decir los directivos -de quienes se espera un liderazgo ético- así como de la efectiva aplicación de los diversos mecanismos de consulta, participación y veeduría de los ciudadanos, que son los medios que garantizan la legitimidad de la gestión pública.

Dentro de esta racionalidad, se hace evidente que los procesos éticos de control buscan refrenar la intromisión de los intereses particulares en la gestión pública a través de la autorregulación de los mismos servidores públicos y de los mecanismos específicos dispuestos por la ley y de los que diseña la entidad, pero que también se hace necesaria la complementación desde la ciudadanía -en tanto que mandante de la función pública y directa beneficiaria de su gestión- de todos estos dispositivos con sus acciones de veeduría.

El comportamiento de los servidores públicos es la base sobre la que descansa la confianza respecto del gobierno; los ciudadanos esperan que, a través de sus empleados, el Estado dé satisfacción a sus necesidades. Esta acción del Estado puede asumir múltiples formas, pero dentro de un Estado Social de Derecho, la Constitución obliga al Estado a resolver con calidad y equidad las necesidades de los ciudadanos. Esto produce unas relaciones marcadas por la particularidad, en la que cada ciudadano tiene una perspectiva para comprender la acción gubernamental, e incluso unos sentimientos respecto a la competencia del Estado. Esta particularidad explica la dificultad en los controles ejercidos desde arriba dentro de la entidad, y demanda el afinamiento de los mecanismos de participación y control de los ciudadanos.

**La corrupción
aparece cuando
quien administra lo
público antepone el
interés particular al
interés general**

La implantación de una gestión ética se orienta hacia la configuración de una cultura de la integridad y la eficiencia en la gestión pública, que conduzca a la generación de confianza por parte de la ciudadanía en las entidades y sus servidores públicos al reconocer que tienen comportamientos transparentes, íntegros y diligentes, tanto porque cumplen de manera formal la ley, como porque en sus prácticas se evidencia un fuerte compromiso por la defensa y la construcción de lo público, así como porque sus acciones están dirigidas de forma diáfana hacia el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población.

La gestión ética busca, complementariamente, el ejercicio de la responsabilidad social del servidor público en su carácter de representante del interés común de la sociedad, haciéndolo más consciente de su obligación de rendir cuentas a la ciudadanía, acerca del desempeño que ha tenido en el encargo social que la función pública significa.



La Gestión Ética en las Entidades Públicas

I. LA GESTIÓN ÉTICA MANDATO CONSTITUCIONAL Y LEGAL PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Tal como su misma denominación lo enuncia, la Administración Pública tiene bajo su responsabilidad el cuidado, manejo y utilización de los bienes públicos en procura del beneficio y del bien común de todas las personas que habitan el territorio nacional, dentro del marco de la Constitución y las leyes. En este sentido, las entidades públicas están orientadas a prestar un servicio público, y su legitimidad se sustenta en la eficiencia y calidad con las que presten los servicios y satisfagan las demandas de la comunidad, dentro de un marco de valores compartidos que promuevan los Derechos Humanos, el bien común y la dignidad de las personas. Es así como toda entidad pública necesita una gestión eficaz y responsable que le permita sostenerse en las mejores condiciones posibles, y lograr un equilibrio óptimo entre su administración y sus fines.

En líneas anteriores se ha efectuado una somera enunciación de los mandatos constitucionales sobre: los fines del Estado (Art. 2° de la Constitución); el deber del Estado de brindar protección especial a las poblaciones más marginadas, discriminadas y en condiciones de debilidad manifiesta (Art. 13); el que los servidores públicos están al servicio de la comunidad (Art. 123); y sobre los principios que guían la función administrativa del Estado (Art. 209). Por su parte, la Ley 489 de 1998, que regula el ejercicio de la función administrativa, puntualiza los principios sobre los cuales debe desarrollarse la función pública, al indicar en su artículo 3° que ésta debe basarse en los principios constitucionales “atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.”

Esta Ley dispone, también, que “la función administrativa del Estado buscará la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes”, y que “Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.” (Art. 4º)

Los mandatos son claros: el Estado y sus diferentes entidades tienen como razón de su existencia el cumplimiento de las finalidades de “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (Art. 2 de la CP), las cuales están enmarcadas por unos valores y principios consagrados en la Carta y en la Ley. Esto ha significado un gran salto en el ordenamiento de la conducta ética de los servidores públicos, al pasar del imperativo ético que quedaba constreñido al fuero personal, a una exigencia constitucional que condiciona el ejercicio de las funciones asignadas.

Las leyes representan, en este sentido, una ética codificada que formaliza las expectativas sociales acerca de las decisiones, acciones y prácticas de las instituciones y de los servidores públicos. Establecen, por así decirlo, los mínimos exigibles; pero, por sí mismas, no cambian a las personas ni a las entidades. Por tanto es necesario enfocar las acciones, los comportamientos y los hábitos en el marco de una gestión que incluya la ética, de modo que las entidades actúen conforme la sociedad espera de ellas.

I.1. Qué es la Gestión Ética

La Gestión Ética es la actuación autorregulada de los agentes públicos, orientada a asumir sus responsabilidades frente a los grupos con los que interactúan, a encaminar sus acciones hacia el establecimiento de modelos de trabajo orientados por la ética pública, y a ajustar los planes estratégicos y estructuras organizacionales hacia, la búsqueda de los fines sociales que garantizan la aplicación de los Derechos Humanos integrales y el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población -en especial de la más vulnerable- según lo ordenan la Constitución y la Ley.

La Gestión Ética en la entidad pública implica entender a la organización como un sistema que internamente está integrado por subsistemas, que como un todo interactúa con otros sistemas dentro de su entorno inmediato, y que dirige sus acciones hacia la construcción de lo público, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la generación de confianza en todos los públicos con los que se relaciona.

La Gestión Ética busca promover en el interior de la entidad pública un conjunto de valores y políticas dentro del gran marco de los Derechos Humanos, para que se constituyan en carta de navegación de las acciones cotidianas y de la toma

de decisiones que los servidores públicos deban acometer. Organizacionalmente, postula que toda entidad tiene una profunda responsabilidad social y ética con las consecuencias que sus actuaciones generan en todos aquellos sistemas con los que se relaciona, tanto interna como externamente.

Comunicativamente, la Gestión Ética sostiene que cada miembro del sistema es un actor e interlocutor legítimo en la configuración del tipo de relaciones que mantendrán entre sí y con los sistemas circundantes; por tanto se enfoca hacia un estilo dialógico que respeta, escucha y comprende al otro en su diferencia, pero también en la perspectiva de construir de manera consensuada y colectiva el mundo que conjuntamente quieren vivir.

La Gestión Ética supone un fuerte cambio en las costumbres de las entidades del Estado y de los servidores públicos. Si bien el problema de la legitimidad se resuelve en cierta medida con el incremento de la participación y control de los ciudadanos, también aparece la exigencia de un compromiso fuerte de quienes desempeñan funciones públicas, dado que trata directamente con la construcción y cuidado del bien de la comunidad. Este compromiso va desde tener reglas y criterios claros y precisos sobre cómo resolver los conflictos entre el interés común y el interés privado, hasta la necesidad de cubrir los cargos a través de concursos públicos y transparentes.

La Gestión Ética es la actuación autorregulada de los agentes públicos, orientada a asumir sus responsabilidades frente a los grupos con los que interactúan, a encaminar sus acciones hacia el establecimiento de modelos de trabajo orientados por la ética pública

2. ÉTICA Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La modernización política de la administración del Estado, implica pasar de una posición en la que los intereses individuales y privados se ponen en el centro de la gestión de las entidades estatales, a otra en la que es el interés general y la construcción de lo público, lo que determina y orienta el ejercicio de la función pública y el control social de la ciudadanía. Esta modernización presenta por lo menos las siguientes características:

- El desarrollo de una esfera autónoma para la gestión pública, en la cual los canales de autoridad provienen de mecanismos formales de origen constitucional y de naturaleza exclusivamente política.
- La función pública es asumida como un servicio para la satisfacción de necesidades colectivas.
- El Estado dirige sus actuaciones a la defensa y construcción de bienes públicos.
- La identificación de la misión institucional y de los medios principales a través de los cuales cada entidad produce valor público para la sociedad.
- La definición clara de los mecanismos e instancias públicas de control de gestión y de rendición de cuentas.

La modernización de la administración pública exige no solamente una normatividad que la haga posible. La reglamentación es indispensable, pero ella resulta impotente por sí misma para generar los cambios esperados, si no se acompaña y complementa con la ética, con la disposición interna de los servidores públicos para el efectivo ejercicio de la función pública en términos de transparencia, integridad y eficiencia, y de la génesis de cambios culturales tanto en el nivel general de la sociedad como en el interior de las entidades, es decir en la cultura organizacional de las entidades públicas.

3. NECESIDAD DE LA GESTIÓN ÉTICA

Una mirada panorámica alrededor de la situación social, económica, política y ecológica del país, evidencia la necesidad que existe de que se produzcan cambios en diversos órdenes para lograr una convivencia más justa y más gratificante para toda la población, y en mayor armonía con el medio ambiente. Dada la función de liderazgo y la importancia que las entidades públicas tienen en la configuración de la vida social, la Gestión Ética de dichas organizaciones tiene un significativo papel por cumplir en la construcción de nuevas formas de relacionarnos.

3.1. Divorcio entre ley, cultura y ética

Un aspecto que evidencia la perentoria necesidad de la inclusión de la ética en la gestión pública, lo muestra el análisis de concordancia que se da, tanto social como estatalmente, entre ley, cultura y ética, como puede verse a continuación:

Para el desarrollo social y económico y la convivencia justa y respetuosa en cualquier país, son fundamentales las reglas formales e informales que tanto el conjunto de la sociedad como los grupos y los individuos han adoptado y comparten. Las normas formales se refieren a aquellos preceptos dictados por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados, es decir la ley. En tanto que las normas informales corresponden, por una parte, a las convenciones que la cultura propia del conjunto del país, de las regiones y de los grupos, tiene establecidas a través de creencias, modelos mentales, significaciones, costumbres y tradiciones para legitimar los comportamientos que se consideran socialmente aceptables y repudiar los que no, y por otra parte a los sistemas de valores y principios éticos que desde el fuero interno individual sirven a cada persona para evaluar las actuaciones propias y las de los otros acerca de lo que significa vivir bien y habitar bien.

Las relaciones sociales en Colombia presentan un notable divorcio entre las normas formales y las informales, que lleva a aceptar como deseables y aun como encomiables comportamientos que están por fuera de la ley. Ello tiene funestas consecuencias de diverso orden, siendo las principales y las más graves, la enorme

dificultad para mantener acuerdos de convivencia en el campo social y político entre sectores con intereses opuestos, que los lleva al antagonismo intolerante por la vía de las armas para hacer desaparecer o someter al oponente, y en el sector estatal a la apropiación para fines privados de los recursos públicos.

Específicamente en lo atinente a la gestión pública –entendida como el ejercicio de la función pública en la administración del Estado- la situación puede ser diagramada como se observa en la Figura No. 1.

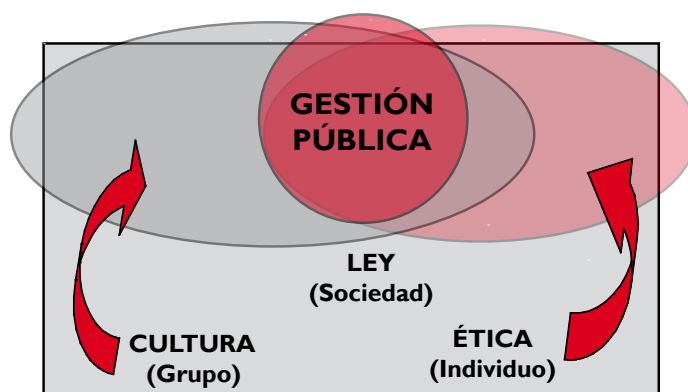


Figura No. 1. Divorcio entre Ley, Cultura y Ética en la Gestión Pública

En efecto, los datos sobre la comisión de delitos frente a la administración pública y sobre la percepción de los servidores públicos en cuanto a las prácticas éticas en sus entidades, ponen en evidencia que la ley, la cultura y la ética no siempre están alineadas, de forma que aunque tienen áreas comunes de intersección, otras zonas no tienen puntos de encuentro que garanticen la coherencia de las actuaciones. Lo anterior deja intersticios por los que se aprueban y/o consienten conductas que van contra el bien común, pero que son justificadas desde preceptos individuales o de grupo que desconocen el concepto de lo público, y que ven como legítimo el uso del cargo público y del poder que lo inviste para usufructuarlos en beneficio personal y privado.

Históricamente, las sociedades que han logrado una alta armonización y coherencia entre normas formales e informales, han experimentado notables desarrollos económicos y sociales por la posibilidad de hacer acuerdos complejos, merced a la confianza que las actuaciones de los agentes sociales generan en el conjunto de la sociedad, y por ende a la ampliación de la capacidad de producir riqueza que beneficie al conjunto de la ciudadanía, mejorando su calidad de vida.

Lo contrario ocurre en las sociedades en donde se presentan incongruencias entre ley, cultura y ética tanto en el ámbito del sector privado como en el de la administración pública. En estos casos, la baja confianza que se gesta se convierte en obstáculo para los pactos sociales, el Estado se debilita en su función de defensor y promotor de los intereses públicos, la población se siente desprotegida e inerme frente a los poderosos intereses privados, y la

insolidaridad y el ¡sálvese quien pueda! se convierten en los referentes para la acción individual.

En Colombia es perentoria la necesidad de trabajar por la armonización entre ley, cultura y ética en los diversos dominios de acción, como condición básica para que el país mejore sus índices de desarrollo y recupere la confianza en las instituciones.

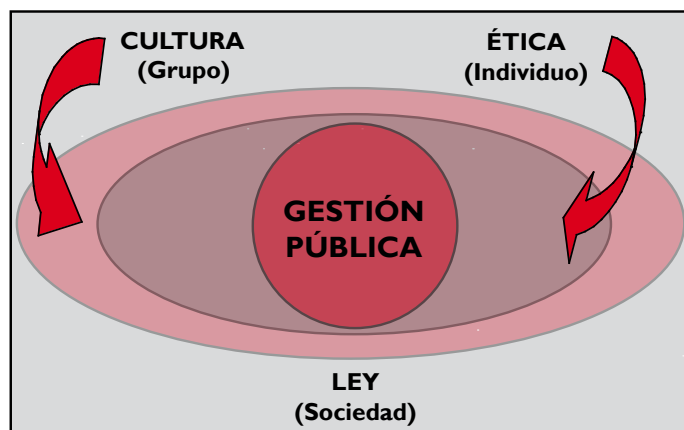


Figura No. 2. Congruencia entre Ley, Cultura y Ética en la Gestión Pública

La figura No.2 muestra la alineación que se requiere para avanzar en la construcción de una gestión ética en la Administración Pública, lo que implica trascender mediante multiplicidad de acciones organizacionales, las tradiciones, creencias, prácticas y costumbres que sostienen el histórico divorcio existente en la esfera pública entre normas formales e informales, lo que implica la implantación de un proceso de cambio de la cultura organizacional, dirigido hacia la efectiva prelación del interés público sobre el privado en todas las actuaciones de los servidores públicos en los distintos niveles jerárquicos.

4. LA GESTIÓN ÉTICA COMO CAMBIO CULTURAL

La incorporación de prácticas éticas a la gestión de las entidades públicas significa trabajar para cambiar actitudes, significados e imaginarios sobre lo público y sobre el ejercicio de la función pública, así como para disponer y motivar al conjunto de la entidad —es decir a todos sus servidores públicos— hacia el mantenimiento de todas las actuaciones dentro del marco de la ley y de la ética, y para que se deslegitime y rechace cualquier actuación por fuera de estos marcos.

Sin embargo, esta tarea no puede reducirse a simples acciones de capacitación mediante cursos y conferencias, pues las problemáticas tradiciones que el país porta frente a la concepción de lo público y de lo que significa la función pública, exige que para la configuración de gestiones éticas en las entidades públicas, se

aborden procesos de cambio de la cultura organizacional de las mismas, lo que implica multiplicidad de acciones en varios frentes organizacionales.

4.1. La cultura es el modo de vida de un colectivo

“Cultura” es uno de los términos más polisémicos, es decir con mayor número de significados. En general, puede afirmarse que cultura es todo aquello que es producto de la actividad de los seres humanos. También la cultura es definida como el cultivo del espíritu: alguien tiene cultura cuando ha estudiado, es bien educado y tiene muchos conocimientos teóricos. Igualmente la cultura puede ser definida como el conjunto de tradiciones, imaginarios, costumbres, mitos y creencias que son comunes a un grupo social. O puede ser entendida como las formas de sentir, pensar y actuar propias de un colectivo.

Retomando los elementos anteriores, asumiremos la cultura como la forma de vivir que caracteriza a una sociedad o grupo social en un periodo determinado, y que se expresa en las formas de pensar, sentir y actuar de las personas que pertenecen a esa cultura, a través de las tradiciones, costumbres y creencias, los sistemas de valores, las ceremonias y expresiones artísticas, los artefactos y los sistemas de conocimiento.

En síntesis, la cultura es el modo de vida de un colectivo, la forma como los integrantes de un grupo se relacionan entre sí y con su entorno, lo cual está estrechamente conectado con los fines y sentido que los miembros del grupo le dan a su actuar cotidiano, con la manera como se emocionan frente al mundo y frente a sus experiencias. En última instancia, la cultura guarda relación intrínseca con aquello que las personas consideran que es lo hace gratificante su existencia, es decir aquello a lo cual dan valor.

4.2. Dualidad cultural

Cualquier persona que reflexione acerca de sus deseos, sobre qué la gratifica y qué la incomoda, encontrará profundas contradicciones. Se dará cuenta de que según sea el contexto en que se halle, le satisfará un comportamiento o el contrario. Para su sorpresa hallará que en nuestro modo de vivir, nos gusta la participación, pero nos sentimos bien cuando excluimos; nos gratifica la cooperación, pero ganar en la competencia nos hace felices; deseamos un mundo más equitativo y con menos pobreza, pero organizamos nuestra vida para apropiarnos y acumular riqueza; decimos que nos sentimos bien con el pluralismo y defendemos el derecho de toda persona a su diferencia, pero nos gusta que se impongan nuestros puntos de vista, luchamos por ejercer la hegemonía y rechazamos a muchos porque son distintos a nosotros; propugnamos por la armonía y la igualdad, pero nos fascinan las jerarquías y el poder; somos tiernos, amorosos y acogedores, pero también agresivos y violentos; y reivindicamos la libertad como el máximo valor, pero en

no pocas ocasiones somos sumisos o sometemos a otros. ¿Por qué somos así?

Los seres humanos no tenemos conductas instintivas mas allá de las reacciones automáticas de protección, ataque o huida ante peligros graves e inminentes contra nuestra vida. Somos seres abiertos al aprendizaje. En nuestra socialización aprehendemos una cultura solidaria en la relación de acogimiento, protección y afectividad propias de la relación materno filial en el seno de la familia, pero también interiorizamos a través de la escuela, los medios de comunicación, los pares y el mundo laboral, el gusto por el control, la competencia, las jerarquías y la apropiación que son características de la denominada cultura patriarcal. Esto explica por qué portamos esa dualidad contradictoria que nos sorprende y que nos lleva a actuar en forma antagónica según el espacio y el contexto en donde suceda la interacción.

Todo vivir humano se constituye y se configura en una cultura como un mundo de acciones posibles, de donde se infiere que la construcción de relaciones sociales signadas por el respeto, el pluralismo, la equidad y la cooperación, requiere de un proceso de intervención en la cultura que viven las personas.

4.3. Niveles de la cultura y cambios culturales

La cultura de cualquier colectivo humano tiene dos dimensiones estrechamente relacionadas: El nivel implícito y el nivel explícito:

El Nivel Explícito, conformado por las manifestaciones visibles y audibles de la cultura, y que corresponde a los actos concientes de los miembros del grupo. Comprende los productos que se expresan en la ciencia, la tecnología, el arte, las leyes, las normas y reglamentos, los ritos, los eventos de celebración colectiva y los comportamientos de las personas.

El Nivel Implícito, por su parte, es el nivel no conciente. Está conformado por los paradigmas, las creencias básicas, los valores, los prejuicios y los mitos que las personas asumen en forma apriorística, así como por las dinámicas emocionales propias de la cultura del grupo concreto. Allí se ubican las predisposiciones básicas para pensar, sentir y actuar en una determinada forma que resulta coherente con esa cultura.

El nivel implícito de la cultura se traduce en una propensión a relacionarse de una cierta forma consigo mismo y con el entorno social y natural, y en última instancia se constituye en el sentido de la existencia, desde donde se valoran y se significan las vivencias para clasificarlas como gratificantes o mortificantes, como atractivas o aversivas, es decir, desde donde se toma posición ante el mundo personal, social y natural.

Visto lo anterior, se hace evidente que los cambios culturales se pueden dar en el nivel explícito, en el nivel implícito o en ambos. Cuando el cambio afecta meramente el nivel explícito de la cultura, se modifican algunas prácticas, se introduce tecnología y nuevos

discursos, pero el sentido de las acciones sigue siendo el mismo, por cuanto el nivel implícito, que es el fundamental, no ha sido tocado.

Por ejemplo, en la administración pública se han dado grandes modificaciones en los sistemas de planeación, de administración, de contabilidad y de control, en los procesos internos, etc. pero en muchos casos las prácticas de corrupción siguen siendo similares a las que existían hace cincuenta o cien años, porque los niveles implícitos de la cultura sobre lo público no han cambiado, es decir, se siguen manteniendo imaginarios y creencias de que lo público no es de nadie, y que está bien usufructuarlo para fines personales.

La ética entendida como los valores, principios y normas del fuero interno de la personas, se sitúa como un componente del nivel implícito de la cultura. Por ello, la implantación de procesos en las entidades públicas para fortalecer la gestión ética implica abordarla desde la perspectiva del cambio de la cultura organizacional. Ello se hace evidente cuando vemos que en la actualidad tiene aceptación común la idea de que las organizaciones en general y las entidades públicas en particular, deben ser administradas sobre la base de valores compartidos.

Ahora bien, La cultura de toda organización está alimentada por dos niveles esenciales:

- 1) Las manifestaciones explícitas u observables, que se subdividen en:
 - Lo que la organización expresa que es (La Misión, la Visión, el Código de Buen Gobierno, el Código de Ética, las normas, la imagen corporativa); y
 - Las prácticas organizacionales (Procedimientos, conductas, organigramas, rituales y tecnologías que utiliza la organización).
- 2) Lo que los miembros de la organización piensan y sienten -correspondiente al nivel implícito- constituido por las creencias y valores esenciales de las personas que integran a la entidad. Estos valores esenciales usualmente son los mismos valores primarios de la cultura predominante en la que se inscribe la organización.

Aplicada esta taxonomía a la entidad pública, se encuentra que su cultura organizacional se constituye en la intersección del nivel explícito –correspondiente a la entidad como organización formal- y el nivel implícito –que corresponde al modo de ser de las personas que en calidad de servidores públicos integran a la entidad-, tal como se ilustra en la figura No. 3.

4.4. El cambio de la cultura organizacional para la gestión ética

El cambio de la cultura organizacional para la gestión ética tiene algunas connotaciones particulares en relación con otros propósitos de cambio cultural que

se proponga una organización. En efecto, siendo la cultura altamente conservadora y por lo tanto difícil implantar cualquier cambio en la cotidianidad ya configurada y consolidada en cualquier organización, el avanzar hacia una cultura de integridad y transparencia en las entidades públicas, plantea a los agentes promotores del cambio retos y consideraciones especiales.



Figura No. 3. Conformación de la cultura organizacional como intersección de los componentes formales de la entidad y el modo de ser de los servidores públicos

En efecto, los cambios organizacionales que buscan generar nuevas actitudes y hábitos en las formas de realizar el trabajo –por ejemplo trabajar en equipo en vez de seguir haciéndolo desde la división del trabajo y de las responsabilidades laborales en forma individual-, ya de por sí deben salvar fuertes resistencias asentadas en las costumbres de las prácticas organizacionales que se busca modificar y en el individualismo de cada trabajador, a pesar de que no se están intentando afectar las creencias básicas de los mismos.

la cultura como la forma de vivir que caracteriza a una sociedad o grupo social en un periodo determinado, y que se expresa en las formas de pensar, sentir y actuar de las personas que pertenecen a esa cultura

Pero la implantación de la Gestión Ética trasciende la modificación de las formas de realizar el trabajo en la entidad, puesto que se introduce en el área personal de los fines de la vida, en los paradigmas sobre el tipo de convivencia social que se quiere tener, y en las normas de vida personal que porta cada servidor público. Ello es, precisamente, lo que conlleva desafíos adicionales en la realización de este propósito.

Y es que como ya se ha insistido, los cambios culturales en general y los cambios en la disposición ética en particular son muy complejos y difíciles, por cuanto la cultura predominante tiende a perpetuarse a través de las interacciones sociales de los colectivos portadores de dicha cultura, por una parte, y por otra porque las principales creencias y valores individuales que son generadores de las actitudes individuales en los diversos dominios de la existencia, se configuran fundamentalmente en la infancia y la adolescencia, a partir de los modelos sociales de padres, maestros, amigos y medios masivos de comunicación.

Modificar estas creencias, modelos mentales, paradigmas, principios y valores –los cuales se encuentran fuertemente arraigados en la edad adulta- es una

tarea ardua y dispendiosa que exige un conjunto de estrategias y de acciones concatenadas, de modo que en un proceso sinérgico puedan ser afectadas. En la figura No. 4 se puede visualizar el enfoque que al respecto mantiene el presente Modelo, en donde con claridad se observa que para la implantación de la Gestión Ética es indispensable abordar cambios tanto en el nivel organizativo de la entidad, como en el plano de los servidores públicos que integran a ésta.

Ahora bien, si se parte de la premisa de que toda entidad pública está esencialmente conformada por personas y que son éstas las que le configuran su estilo de trabajo y su identidad operativa, de acuerdo con el tipo de interacciones que ellas configuran entre sí y con los públicos o grupos de interés con los que la entidad interactúa, entonces se hace evidente que todas las acciones que se ejecutan dentro de la entidad con el propósito de lograr unos objetivos determinados como resultado de la gestión, apuntan a canalizar las prácticas y conductas de los servidores públicos para alinearlas con las finalidades estratégicas y objetivos buscados.



Figura No. 4. Enfoque integral de la intervención para el cambio cultural hacia la Gestión ética

En este sentido, el esquema de la figura No. 4 se despliega en los planteamientos que hace la figura No. 5, la cual de manera comprensiva y sistémica ilustra cuáles son los campos comportamentales, actitudinales y de la idiosincrasia que las diversas estrategias del Modelo de Gestión Ética intentan afectar para avanzar hacia el cambio cultural que el Modelo pretende.

Como puede observarse en la referida figura No. 5, para construir una gestión íntegra, transparente y eficiente en la entidad pública, es necesario transitar desde las creencias hasta las conductas, pasando por los valores, las normas y las actitudes de los miembros de la organización.

Las creencias, modelos mentales o paradigmas y principios, son estructuras de pensamiento elaboradas y arraigadas a lo largo del aprendizaje de cada individuo, que operan en forma de filtros para interpretar, otorgar significado y explicar sus observaciones y vivencias. Las creencias, modelos mentales o paradigmas y principios, preceden a la configuración de los valores, que son criterios —muchas

veces inconscientes- que la persona utiliza para evaluar como beneficiosos o inconvenientes los discursos y postulados que escucha, así como las acciones que ella misma u otras personas realizan.

Las normas personales son reglas de conducta adoptadas desde el fuero íntimo acerca de cómo comportarse en las interacciones consigo mismo y con el entorno, que disponen a las personas a mantener una u otra actitud ante las diversas situaciones que en el transcurrir de su vida deba enfrentar.

Las actitudes son disposiciones para la acción, que dependen de cómo nos sentimos con respecto a algo o alguien, y predicen nuestra tendencia a actuar de una determinada manera, lo que se traduce en conductas concretas, que dependiendo de cuáles sean, generan un cierto tipo de gestión y unos determinados resultados.

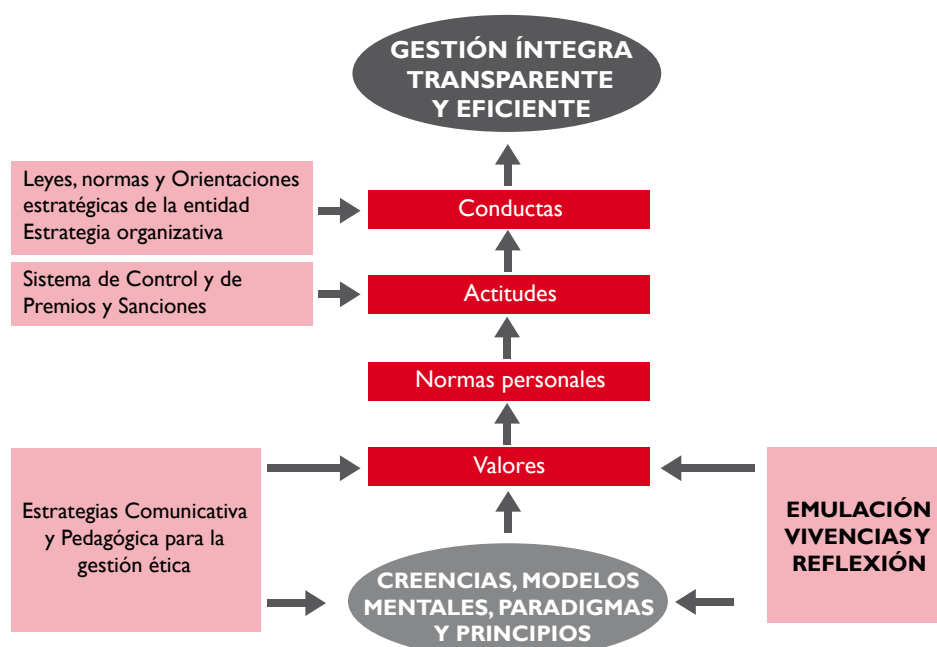


Figura No. 5. Proceso de cambio en la cultura organizacional

Esta secuencia nos indica que para modificar conductas y lograr una gestión ética, es necesario desarrollar acciones en el campo organizacional para afectar directamente los comportamientos y actitudes de los servidores públicos. Expedir leyes y normas, definir procesos organizacionales, establecer sistemas de control y mecanismos punitivos y de reconocimiento es muy importante dentro de las estrategias del proceso de implantación de la gestión ética, pero que aunque esto es condición necesaria, no es suficiente.

En efecto, las normas, leyes y procesos organizacionales estatuidos, van dirigidos a la reglamentación de las actuaciones de los sujetos, pero cómo cumplan la ley o adelanten los procesos, depende sustancialmente del sentido, valores y principios de los ejecutores. A su vez, el establecimiento de premios y sanciones, así como de

un sistema de control, puede generar las disposiciones conductuales buscadas, pero éstas desaparecerán tan pronto se extingan estos acicates.

Por ello, para el logro del cambio cultural es fundamental afectar el sistema de creencias y valores de los servidores públicos que hacen parte de la entidad. Las estrategias pedagógica y comunicativa para la gestión ética apuntan precisamente hacia la modificación de valores y creencias de los servidores públicos, con lo cual se garantiza la sostenibilidad y perdurabilidad de los cambios conductuales logrados.

Por otra parte, el proceso de implantación de la gestión ética en las entidades debe tener en cuenta que si las creencias básicas y las actitudes de los dirigentes de la organización no son compatibles con la necesidad y sentido del cambio, por muy bien formulado que esté el proceso de implantación, éste no funcionará, ya que los directivos seguirán dirigiendo con las concepciones y patrones acumulados a lo largo de su experiencia. Quizá se logre que la entidad haga resonantes declaraciones éticas y que adopte un código ético, pero en la práctica se verá que aunque ahora se tengan nuevos discursos, en contradicción con estos la cotidianidad continúa por los mismos rumbos.

4.5. Condiciones del cambio cultural para la gestión ética

La cultura organizacional de cualquier entidad se conforma y transforma mediante procesos históricos —es decir en el tiempo— principalmente a través de los siguientes mecanismos:

- Los procesos y estilos de comunicación que se dan dentro y entre los diferentes niveles jerárquicos.
- La manera como se realiza la incorporación de sus miembros.
- El estilo como se administra la autoridad, el poder y el status.
- La forma como se organiza y ejecuta el trabajo.
- El modo de llevar a cabo acuerdos y compromisos colectivos, y la manera de cumplirlos.
- Los sistemas de estímulos, de recompensas y de sanciones que se aplican para el reconocimiento o reprobación de actuaciones y resultados.
- La dinámica y normas de las relaciones interpersonales, que determinan el clima laboral dentro del mismo grupo.
- Las formas de actuación frente a lo imprevisible.
- Los eventos, ceremonias y protocolos sistemáticos que convocan a todos o parte de los miembros de la entidad.
- Las actuaciones particulares que los miembros realizan a partir de su ideología, religión y creencias.
- Los valores sociales del momento histórico. Los valores actuales no son los mismos que a principio de siglo XX, y no serán los mismos que los del siglo XXI.

- La tradición cultural de la sociedad. Existe una influencia mutua entre los valores sociales y los organizacionales.
- Las ideas y principios que le dieron origen como organización, que para el caso de las entidades públicas son el acto legislativo fundante, los mandatos constitucionales y los actos administrativos para definir estructura y funciones.
- Los resultados sociales de la entidad, los cuales, dependiendo de si son buenos o malos, tienden a reforzar o a modificar las prácticas organizacionales.

Los cambios en la cultura organizacional pueden ser planeados -que es la modalidad que se propone con la implantación del Modelo de Gestión Ética- o espontáneos, cuando las transformaciones se van dando por la dinámica natural y no intencionada de la entidad. Y para que un cambio planeado tenga éxito, se deben dar dos condiciones: que el proceso de cambio tenga una alta calidad técnica y operativa, y que sea aceptado por los miembros del sistema.

Para garantizar el cumplimiento de estas condiciones, se hace indispensable que la estrategia de cambio considere las siguientes áreas de acción:

- **Voluntad política de la alta dirección.** Por su capacidad de liderazgo y por el poder que ostenta, es indispensable la decidida voluntad y genuino compromiso de la alta dirección de la entidad con el proceso de gestión ética. No basta para ello el simple pronunciamiento ocasional del gobernante o directivo avalando el proceso. Se requiere su acompañamiento e involucramiento en algunas de las actividades claves del proceso, y que con su presencia legitime las propuestas y acciones que se diseñen. Adicionalmente, es imprescindible que la alta dirección mantenga coherencia en sus actos con los postulados éticos que la entidad se haya planteado. En caso contrario, la desconfianza y el escepticismo cundirán entre el conjunto de servidores públicos de la entidad, destruyendo las posibilidades de éxito del proceso de gestión ética.
- **Normatividad.** Las actuaciones de los servidores públicos deben estar circunscritas a lo prescrito por la Constitución, las leyes y la normatividad emanada por autoridad competente. Eso significa que el desarrollo del proceso de Gestión Ética requerirá la adopción de algunas normas en la respectiva entidad, que complementen el marco legal y legitimen las actuaciones del equipo gestor. Dentro de esta normatividad pueden estar incluidos los compromisos éticos de la entidad –los valores y las políticas éticas- así como el Código de Buen Gobierno Corporativo.
- **Organización interna.** Todo cambio organizacional requiere de agentes de cambio dentro de la entidad que impulsen, dinamicen y consoliden el proceso. Por ello será indispensable que se tomen algunas decisiones formales de orden administrativo para conformar y darle operatividad a un equipo promotor de la Gestión ética en todas las áreas y dependencias de la organización, con capacidad para diseñar e implantar acciones, y hacer seguimiento, evaluar y proponer ajustes al proceso para mantener la direccionalidad.

- **Participación.** Todo proceso de cambio de la cultura organizacional necesita involucrar al conjunto de miembros de la entidad en todos los momentos o fases del proceso, con el fin de implicarlos y lograr su afectación. Y de manera especial, cuando estamos frente a un proceso de Implantación de la gestión ética, se requiere que la convocatoria sea lo más amplia posible y que las acciones formativas, reflexivas y comunicacionales lleguen a todos los ámbitos de la entidad. Recuérdese que la ética se inscribe en el fuero íntimo de cada individuo, en el núcleo de su subjetividad, lo que conlleva la necesidad de acceder al conjunto en general y a cada servidor público en particular.
- **Formación integral.** Debe aplicarse una estrategia formativa integral, es decir, que comprenda acciones de orden cognitivo y de orden emocional, que efectivamente generen cambios actitudinales y conductuales tanto individual como colectivamente en el ejercicio de la función pública. Para ello se requiere no solamente la realización de actividades que suministren información, sino también que induzcan a la sensibilización y a la reflexión, y que logren una afectación emocional, especialmente sobre las implicaciones que los comportamientos éticos y no éticos de los servidores públicos tienen sobre el bienestar, la salud y la vida de la población.
- **Comunicación Pública.** En las entidades públicas son muy comunes el represamiento y lentitud en la circulación de la información, un estilo de comunicación interna jerárquico e instructivo, y una deficiente comunicación externa con la ciudadanía y otros grupos de interés, que obstaculizan la transparencia de la gestión. El cambio cultural hacia la gestión ética debe abordar soluciones a estas problemáticas, mediante la inclusión de estrategias de comunicación pública que logren la circulación fluida de la información, la configuración de relaciones comunicativas internas caracterizadas por el diálogo, la concertación y el trabajo colaborativo, y la efectiva interlocución con los públicos externos y la rendición de cuentas sistemáticas a la ciudadanía.
- **Focalizarse hacia la cotidianidad organizacional.** Un cambio en la cultura organizacional se logra cuando se han producido variaciones sustanciales en las prácticas consuetudinarias de la entidad, y estas transformaciones se mantienen en el tiempo como la forma natural y espontánea de su operación. En otras palabras, los cambios culturales se dan en la forma como las personas y los colectivos viven su cotidianidad, su diario transcurrir. Queda claro, entonces, que el cambio trasciende a los nuevos enunciados, prescripciones normativas y estructuras organizacionales, para introducirse en los hábitos, costumbres y prácticas de la entidad, esto es, a su modo de ser.
- **Control social.** Es connatural a la gestión ética de las entidades públicas la transparencia en todas las actuaciones de los servidores públicos y la rendición de cuentas periódica y sistemática a la ciudadanía, que es, en última instancia,

el logro del cambio cultural es fundamental afectar el sistema de creencias y valores de los servidores públicos

quien ha encargado a cada uno de ellos la administración de los bienes públicos. Por ello, el cambio organizacional para la gestión ética debe producir una generalización del desempeño de la función pública dentro del concepto de servicio a la ciudadanía, y una apertura de las entidades y de los servidores públicos para hacer bienvenido, a través de mecanismos pertinentes, el control social de la ciudadanía sobre sus ejecutorias, tanto en lo referente al uso de los recursos públicos como a los resultados obtenidos.

4.6. El proceso de cambio cultural en la entidad

Cualquier proceso de cambio pasa por tres momentos -descongelar, cambiar y volver a congelar- durante los cuales los agentes de cambio deben gestionar permanentemente los diversos factores de resistencia al cambio que como reacción natural se suceden dentro de la organización. De acuerdo con ello, y partiendo de lo que se muestra en la figura No. 5 sobre la relación entre los aspectos internos y conductuales en la operación de los individuos y de las colectividades, se propone que el proceso de cambio para la Gestión Ética se estructure en los siguientes términos:

- 1) **Cuestionamiento de las creencias y valores que predominan actualmente en la entidad, desde el punto de vista de la ética.** Ningún cambio es posible si la gente se siente a gusto y satisfecha con la situación que vive. Por lo tanto es indispensable cuestionar el estado actual de cosas, lo cual comprende: a) Diagnosticar el estado de las actitudes y prácticas éticas que se dan dentro de la entidad. b) Identificar las principales creencias y valores que guían actualmente las actuaciones de los servidores públicos de la entidad, y c) Cuestionarse o interrogarse sobre la congruencia entre tales valores y creencias con los fines y deberes constitucionales y legales de la administración pública.
- 2) **Visualización colectiva, en términos éticos, de la entidad deseada en el futuro mediato.** Se trata de precisar cuáles serían las características, desde el punto de vista de nuevas creencias y valores, que debería tener la entidad en su conjunto para que sus actuaciones estén alineadas con los fines sociales del Estado y con la defensa de lo público.
- 3) **Diseño participativo y aplicación de una estrategia para la implantación del proceso de gestión ética.** Es la elaboración de un Plan de Acción para la gestión ética que viabilice la entidad deseada, y su correspondiente ejecución. Aquí se hace indispensable la existencia de un liderazgo transformador que desde las primeras acciones legitime y dé credibilidad al proceso de cambio, con el fin de neutralizar y/o debilitar los factores de resistencia.

- 4) **Ajuste y estabilización de logros.** El proceso debe ser permanentemente monitoreado y evaluado, con el fin de: a) Retroalimentarlo mediante la aplicación de los ajustes y correctivos que sean necesarios para garantizar su direccionalidad; b) Consolidar los logros y avances que se vayan obteniendo a través de acciones de refuerzo; y c) Aprender del mismo proceso para fortalecer las experticias y habilidades operativas que potencian la transformación, y sistematizar los aprendizajes para convertirlos en información que pueda ser utilizada como conocimiento social por otros miembros de la entidad, o por otras entidades.

5. LA ÉTICA APLICADA A LA GESTIÓN EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS



Figura No. 6.Tradiciones éticas aportantes a la Gestión Ética

Tal como lo muestra la figura No. 6, existen cuatro grandes tradiciones éticas que configuran el contexto ético de una entidad u organización: las éticas que promueven principios universales, las que prescriben parámetros de actuación para un determinado colectivo, las éticas que se preocupan por las consecuencias de las acciones, y las éticas que promueven una relación de cultivo de la vida.

5.1. Aporte de la Ética de los Derechos

La ética en las entidades públicas puede ser entendida como el arte de elegir lo que conviene para la vida digna de todos, lo que en el marco de principios éticos universales equivale a hacer posibles en la cotidianidad de la existencia de las personas los Derechos Humanos integrales, que comprende los derechos

políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales, incluyendo el derecho al desarrollo y a la paz. Los Derechos Humanos constituyen el reconocimiento de que todas las personas tienen una misma dignidad y unos mismos derechos, independientemente de cualquier característica racial, cultural, política, religiosa, de género, social u otra. Al aceptar los Derechos Humanos como el gran marco ético para las actuaciones humanas, se instituye el reconocimiento de los otros seres humanos en el espacio de convivencia, de modo que las acciones para realizar los intereses de unos no pueden ejecutarse en detrimento o en negación de la dignidad de los otros, tanto en el presente como en el futuro.

El horizonte de los Derechos Humanos integrales como los más altos principios éticos que deben guiar las actuaciones de las entidades del Estado, ha sido definido por la Constitución Política de Colombia, que en sus primeros 97 artículos es abundante en la fijación de fines y responsabilidades del Estado, así como de garantías para los ciudadanos, en el respeto y cumplimiento de los Derechos Humanos.

De acuerdo con el mandato constitucional, el fin de la actividad estatal debe inscribirse dentro del contexto de los Derechos Humanos, pues se entiende que las diversas concepciones de las personas sobre los fines últimos, no pueden ser arbitrarias o excluyentes, sino que deben articularse dentro de unos marcos mínimos comunes, que son precisamente los Derechos Humanos. Unos fines institucionales que se sitúen por fuera de este marco son ilegítimos.

Las Entidades públicas tienen una responsabilidad de primer orden en la construcción de una convivencia justa y pacífica en nuestro país. Un orden justo y la resolución pacífica de los conflictos es un interés básico para la supervivencia a largo plazo de nuestras entidades. Sin embargo, asumir y promover acuerdos sobre la justicia entendida como equidad e imparcialidad, y para garantizar que el gobierno efectivamente construya el bien común, implica cambios fundamentales en la vida misma de las entidades públicas, y supone líderes responsables que actúen con convicciones éticas. Para ello deben guiarse por el criterio de universalidad: es correcto lo que es conveniente para todos, porque promueve el respeto a la dignidad de todas las personas y fomenta la convivencia pacífica.

5.2. Aporte de la Ética de los Deberes

La Ética de los Deberes se asienta en la deontología, que es el tratado de los deberes, y que usualmente se aplica a campos específicos de actividad profesional. En el presente texto, se trata de los deberes de los servidores públicos, vistos desde una perspectiva ética. Tenemos entonces que toda entidad pública está constituida por valores, significados y prácticas comunes, y en este sentido conforma una comunidad moral. El fin último de la Entidad, junto con su Misión, orienta la discusión sobre los medios más adecuados para lograr tal fin, y en consecuencia, sobre los deberes y

valores que orientan las acciones de la entidad y de las personas que la conforman. Los valores, que en la práctica se traducen en deberes comunes de la administración pública reconocidos al nivel internacional, son:

Desinterés: Los que ocupan cargos públicos deberían tomar decisiones sólo con arreglo al interés público, entendido como aquello que le conviene a todos de la misma manera de acuerdo con la dignidad humana.

Integridad: Los que ocupan cargos públicos no deberían colocarse bajo ninguna obligación financiera u otra con terceros u organizaciones que puedan influir en la toma de decisiones y el desempeño de sus respectivas obligaciones.

Objetividad: Al llevar a cabo asuntos públicos, incluidos los nombramientos, la contratación, o la recomendación de individuos para recompensas o beneficios, los que ocupan cargos públicos tomar sus decisiones basados en hechos y argumentos verificables y controvertibles.

Responsabilidad: Los que ocupan cargos públicos son responsables de sus decisiones y acciones ante el público y deben someterse al escrutinio que sea apropiado para su cargo.

Transparencia: Los que ocupan cargos públicos deben obrar de la forma más abierta posible en todas las decisiones que toman y en todas las acciones que realizan. Deben justificar sus decisiones y limitar la información sólo en el caso de que esto sea lo más adecuado para proteger el interés público.

Honestidad: Los que ocupan cargos públicos tienen la obligación de declarar todos los intereses privados relacionados con sus responsabilidades públicas y de tomar medidas para solucionar cualquier conflicto que surja, de tal forma que protejan el interés público.

Liderazgo: Los que ocupan cargos públicos deberían fomentar y apoyar estos principios con liderazgo y ejemplo.

5.3. Aportes de la Ética de la Responsabilidad

Haciendo una simplificación con el fin de facilitar el entendimiento del tema, es posible afirmar que las personas y las organizaciones pueden establecer las relaciones con su entorno social y natural bajo dos tipos de enfoque, sustentado cada uno en una perspectiva ética muy diferente.

En el primero, que se deriva de una mirada eminentemente utilitarista, las demás personas y la naturaleza sólo importan cuando son asumidas como una oportunidad de negocio que si es bien manejada, puede dejar algún provecho personal de orden económico, político o de otro tipo. Si se considera que de

una eventual relación con ellas no se puede obtener provecho alguno, entonces resultan indiferentes y no se les plantea trato.

En esta perspectiva, el mundo es un agregado de elementos que no están implicados mutuamente, quedando la ética reducida a la noción de vivir una buena vida individual, sin que emerja el concepto complementario del habitar bien, es decir sin que asumamos ninguna corresponsabilidad por nuestras acciones en la configuración del mundo. Aquí los otros y lo otro simplemente no aparecen, quedan invisibilizados y sin ningún tipo de conexión vital conmigo, más allá de la ganancia material que pueda extraer de mi relación con ellos. Cada quien debe velar por sí mismo, y su vida y sus problemas le atañen sólo a él. Yo cuido de mí mismo con mis recursos, y los demás deben hacer lo propio.

El segundo enfoque, que se ubica desde una perspectiva sistémica, el entorno social y el mundo natural son vistos como formando parte de un todo en donde cada parte o elemento implica a los otros componentes, y por tanto existe interconexión e interdependencia entre unos y otros. En esta medida, la ética se constituye en la preocupación por las consecuencias que tienen sobre los otros nuestras propias acciones, y adquiere su forma cuando aceptamos la legitimidad del otro como un ser con el cual configuramos un mundo social.

En este sentido y en cuanto preocupación e interés por el bienestar del otro, en cuanto compasión solidaria en el dolor o la necesidad del otro, como alegría gratificante por el logro del bien común, la ética emerge no desde argumentos racionales, sino como algo que simplemente nos ocurre sin que podamos controlar su ocurrencia, desde nuestra afectividad y nuestra naturaleza altruista y social.

La Ética de la Responsabilidad nos conduce a deliberar considerando y haciendo previsión del destino de los posibles cursos de acción, evaluando sus consecuencias y haciéndose cargo de éstas, ya sea para prevenirlas, para mitigarlas o para resarcir los daños que eventualmente podamos ocasionar.

En lo atinente a las entidades públicas, cada organización tiene una responsabilidad social, entendida como la respuesta que ofrece frente a los efectos e implicaciones de sus acciones, que usualmente son complejos y múltiples. La noción de responsabilidad invita a considerar y evaluar los efectos de las acciones de las entidades como actores que han incidido en la actual configuración de la sociedad colombiana.

En este sentido, un proceso de responsabilidad social de cualquier entidad pública se encuadra en un proyecto de discusión y promoción de alternativas de largo plazo para la construcción de país.

En síntesis, la responsabilidad social de las entidades públicas en un Estado Social de Derecho como el que establece la Constitución Política de Colombia, debe encuadrarse en la configuración de una ciudadanía activa, comprometida con los valores y principios de una constitución democrática, a través de una participación efectiva y decisiva, dentro de un proyecto que dé prioridad a la vida de las personas sobre las entidades.

5.4. Aportes de la Ética del Cuidado

En un mundo cuyas prácticas productivas están destruyendo la capacidad regenerativa de los recursos naturales renovables, y en donde la riqueza que se genera no beneficia a inmensas masas de población sino que se concentra en pocos propietarios, se hace indispensable trascender la ética de la responsabilidad -que se focaliza en las consecuencias de las acciones, pero no plantea la acción proactiva solidaria con los otros- para pasar a una Ética del Cuidado.

Cuidar significa entretejer una relación amorosa con la realidad y con cada ser de la naturaleza. Es entender que los seres vivos y el entorno natural tienen un valor intrínseco que va más allá de la utilidad que podamos encontrarle para nuestro bienestar, y que deben ser respetados y protegidos. Cuidar significa implicarse con las personas y los seres de la naturaleza, brindarles atención y preocuparnos por su presente y su futuro.

La Ética del Cuidado se asienta en la naturaleza humana, por cuanto los seres humanos somos amorosos por naturaleza: es imposible que un bebé pueda desarrollarse y alcanzar una sana madurez si no es acogido, protegido y tratado con ternura por sus padres o por quienes hagan sus veces. Como especie eminentemente social, los humanos nos preocupamos por los demás, realizamos acciones de solidaridad, y en situaciones de alta peligrosidad para la existencia de nuestro grupo, somos capaces de dar la vida para salvaguardarlos. A esta naturaleza altruista precisamente es a la que apelan los gobiernos cuando hacen llamados a la población en defensa de la patria.

La Ética del Cuidado ha sido compendiada en los 16 principios de La Carta de la Tierra, que es una iniciativa que emitió en 1987 la Comisión Mundial para el Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, y que fue lanzada como documento de referencia para establecer una base ética sólida para la sociedad global emergente y ayudar a crear un mundo sostenible, basado en el respeto a la naturaleza, los Derechos Humanos Universales, la justicia económica y una cultura de paz. Los principios son:

- 1) “Respetar la Tierra y la vida en toda su diversidad.
- 2) Cuidar la comunidad de la vida con entendimiento, compasión y amor.
- 3) Construir sociedades democráticas que sean justas, participativas, sostenibles y pacíficas.
- 4) Asegurar que los frutos y la belleza de la Tierra se preserven para las generaciones presentes y futuras.
- 5) Proteger y restaurar la integridad de los sistemas ecológicos de la Tierra, con especial preocupación por la diversidad biológica y los procesos naturales que sustentan la vida.
- 6) Evitar dañar, como el mejor método de protección ambiental, y cuando el conocimiento sea limitado, proceder con precaución.

- 7) Adoptar patrones de producción, consumo y reproducción que salvaguarden las capacidades regenerativas de la Tierra, los derechos humanos y el bienestar comunitario.
- 8) Impulsar el estudio de la sostenibilidad ecológica y promover el intercambio abierto y la extensa aplicación del conocimiento adquirido.
- 9) Erradicar la pobreza como un imperativo ético, social y ambiental.
- 10) Asegurar que las actividades e instituciones económicas, a todo nivel, promuevan el desarrollo humano de forma equitativa y sostenible.
- 11) Afirmar la igualdad y equidad de género como prerrequisito para el desarrollo sostenible y asegurar el acceso universal a la educación, el cuidado de la salud y la oportunidad económica.
- 12) Defender el derecho de todos, sin discriminación, a un entorno natural y social que apoye la dignidad humana, la salud física y el bienestar espiritual, con especial atención a los derechos de los pueblos indígenas y las minorías.
- 13) Fortalecer las instituciones democráticas en todos los niveles y brindar transparencia y rendimiento de cuentas en la gobernabilidad, participación inclusiva en la toma de decisiones y acceso a la justicia.
- 14) Integrar en la educación formal y en el aprendizaje a lo largo de la vida, las habilidades, el conocimiento y los valores necesarios para un modo de vida sostenible.
- 15) Tratar a todos los seres vivos con respeto y consideración.
- 16) Promover una cultura de tolerancia, no violencia y paz.”

La Ética del Cuidado constituye un referente para la gestión ética en la administración pública, por cuanto es congruente con las finalidades de la orientación hacia la búsqueda y protección del bien común, la garantía de los Derechos Humanos integrales, el ejercicio transparente y responsable de la función pública, la preservación del medio ambiente y la apuesta por un modelo económico que respete la sostenibilidad del planeta, todo lo cual se inscribe en el mandato constitucional.

6. RELACIÓN CON LOS GRUPOS DE INTERÉS Y EL MEDIO AMBIENTE EN LA GESTIÓN ÉTICA

El proceso de gestión ética consiste, en sus aspectos prácticos, en que las entidades asuman su responsabilidad social frente a los grupos con los que interactúan, encaminen sus acciones hacia el establecimiento de estilos de trabajo que les permitan consolidar la ética pública, y ajusten sus planes estratégicos y sus estructuras organizacionales hacia la búsqueda de los fines sociales que les ordenan la Constitución y la ley.

Las entidades públicas deben ser confiables para la ciudadanía, lo cual resulta de responder a las necesidades sociales y de garantizar los derechos y libertades de

la población, lo que a su vez implica una gestión orientada hacia el bien común en el marco de los Derechos Humanos, y una orientación de la administración pública hacia la excelencia y la calidad a través del uso eficiente del patrimonio público y la construcción eficaz de bienes públicos.

Pero la administración y las relaciones de las entidades públicas no se dan simplemente dentro del abstracto concepto de “la sociedad”. Sus interacciones tanto internas como externas, se realizan con sectores o grupos de personas concretos, así como con el entorno. Puede decirse, entonces, que toda entidad pública se relaciona con públicos internos –conformados por sus propios directivos y los demás trabajadores–, con públicos externos –otras entidades públicas, la ciudadanía en general, las comunidades organizadas, los contratistas y proveedores, los organismos de control y los gremios económicos, entre otros– y con el medio ambiente. Frente a estos públicos o grupos de interés, la entidad tiene unas responsabilidades básicas, como formas concretas de operar dentro de una gestión ética. A continuación se exponen las principales pautas para la relación ética con cada uno de estos grupos o sistemas.

La Ética del Cuidado se asienta en la naturaleza humana, por cuanto los seres humanos somos amorosos por naturaleza

6.1. Con los directivos

Las entidades públicas deben vincular a sus directivos bajo criterios de idoneidad profesional y perfil ético, y no solo por el vínculo político con el gobernante o gerente público. Igualmente deben establecer reglas claras, precisas y públicas acerca de cómo acceder a estos cargos y sobre la forma de resolver conflictos de interés que puedan presentarse en el ejercicio de la función pública del directivo.

Por otra parte, del directivo se espera una conducta ejemplar que lo haga confiable tanto para sus colaboradores como para la ciudadanía, lo cual está estrechamente conectado con sus actuaciones cotidianas en el ejercicio del poder del que está investido. En este sentido es evidente que los directivos son un factor decisivo para que la entidad pública se convierta en un espacio ético, pues tienen el poder para promover políticas, acciones y prácticas que hagan viable la probidad en la gestión pública.

Siendo lo propio de la dirección el acto último de toma de decisiones sobre el conjunto de la propia entidad, depende de la voluntad política de cada directivo el que se puedan construir estrategias de prevención y control de la corrupción, dando cuerpo a unas entidades que se destaquen por su probidad y por su alta responsabilidad social.

El sentido moral de la acción directiva se logra mediante un proceso de integración comunicativa, donde el directivo genere espacios para el diálogo y el intercambio de expectativas, y promueva estilos organizacionales que faciliten la circulación de la información en todos los sentidos, y especialmente en que mantenga transparencia y coherencia entre lo que dice y lo que hace. No existe nada más destructivo de la confiabilidad y del liderazgo del directivo que sus

propias inconsistencias entre el decir y el hacer, automáticamente lo deslegitima ante los servidores públicos de la entidad y ante la ciudadanía.

La autoridad del directivo viene unida a su estilo del ejercicio del poder. Un directivo con autoridad es un auténtico líder que, desde la lógica de la responsabilidad y bajo una perspectiva democrática del ejercicio del poder, anima al grupo a fijar sus procedimientos y responsabilidades, acompaña los procesos de diálogo, esclarece dudas y orienta las deliberaciones.

Para los directivos es una obligación moral seguir parámetros que garanticen que su gestión no entra en conflictos de interés, en especial porque ni ellos ni terceros que los sustituyan o representen tengan intereses en empresas contratistas del Estado. La probidad es la señal más clara del compromiso ético y de la integridad de los directivos.

Es imposible que una entidad pública construya una gestión ética si sus directivos no se comprometen a fondo con esta intencionalidad, y no se convierten con su ejemplo en el modelo de servidor público íntegro y eficiente que se espera de ellos.

6.2. Con los servidores públicos o trabajadores

La entidad pública debe considerarse como un ámbito que permita el desarrollo integral de las necesidades y capacidades de los trabajadores. El trabajo promueve el desarrollo humano integral si permite la iniciativa y la participación de los trabajadores en la toma de decisiones, a la vez que se pone en función del crecimiento de las personas en los niveles profesional, personal y familiar.

Como seres humanos, los servidores públicos tienen derechos que deben ser garantizados y respetados, y necesidades que deben ser resueltas. Estos derechos y necesidades tienen ya una amplia formulación: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las convenciones internacionales sobre el trabajo de los niños y jóvenes, la libertad de asociación, la negociación colectiva, la remuneración igual para funcionarios y funcionarias por igual trabajo, la salud y seguridad en el trabajo, el empleo de personas discapacitadas y la rehabilitación profesional, y el trabajo temporal.

Finalmente, es necesario formular políticas para garantizar la justicia y equidad de los sistemas de evaluación del desempeño y promoción, con el fin de impedir favoritismos y juicios apresurados o errados sobre el trabajo de las personas y su potencial.

6.3. Con otras entidades públicas

La gestión ética compromete a la entidad pública a fomentar la colaboración con otras entidades. En este sentido, lo mínimo que se pide es la coordinación de las

acciones para evitar repeticiones, pero también para que los criterios de integralidad y responsabilidad social no sean interpretados de manera arbitraria, sino que conlleven la obligación de construir acciones y políticas comunes como Estado.

La política de inclusión de la población más vulnerable a una calidad de vida digna, exige que las entidades construyan redes sociales interinstitucionales que permitan la integralidad de las acciones con dichas poblaciones, fracturando así el enfoque de atención sectorial de las necesidades de las comunidades y la ciudadanía.

En caso de conflicto entre los intereses y funciones de diversas entidades, éstas se deben comprometer a resolver las diferencias sin emplear la autoridad, poder e influencia del superior para obligar al otro(s) actor(es) a hacer algo que va en contra de sus principios. Por el contrario, las entidades emplearán su documento ético para establecer los criterios para llegar a acuerdos, con el fin de garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos. Los acuerdos con otras entidades públicas son acciones de responsabilidad social, en áreas de interés común para hacer más integral el servicio del Estado a la ciudadanía. Los acuerdos se plasman en Convenios de cooperación, por medio de los cuales se comprometen a trabajar en un campo específico común, con el fin de beneficiar a la comunidad.

Para el buen desarrollo de culturas éticas dentro de las entidades públicas, es conveniente la celebración de convenios con otras entidades públicas, con el fin de compartir las experiencias de construcción de culturas marcadas por la probidad, y de motivar a los funcionarios con el ejemplo de las mejores prácticas que se encuentren en los diversos campos de las organizaciones.

6.4. Con los Órganos de Control

Las entidades públicas están legalmente obligadas a cumplir las responsabilidades que tienen frente a los órganos de control político (Concejos Municipales, Asambleas Departamentales, Congreso Nacional), control fiscal (Contralorías Municipales, Contralorías Departamentales y Contraloría General de la República), control disciplinario (Personerías y Procuraduría General de la Nación) y control administrativo (Oficinas de Control Interno Independiente), en cuanto al suministro oportuno, veraz y suficiente de la información que los órganos competentes requieran para cumplir sus funciones de contraloría, así como al acopio y procesamiento en forma previa y sistemática de la información que la normatividad le ordena para dar cuenta de su gestión.

Igualmente, las entidades del Estado deben tomar las medidas necesarias y pertinentes para atender las sugerencias y recomendaciones que hagan los órganos de control conducentes al mejoramiento de su gestión.

6.5. Con la ciudadanía en general

Las entidades públicas tienen como finalidad última el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en sus respectivos ámbitos de competencia, como forma de garantizar y proteger los derechos que la Constitución otorga a todos los ciudadanos. Por otra parte, la naturaleza de la función administrativa radica en servir a la sociedad en general y a cada ciudadano en particular, para hacer posibles los fines sociales que sustentan la existencia del Estado. Y adicionalmente, el ente estatal financia sus actividades con los aportes que la ciudadanía hace a través del pago de tributos, tasas y pago de servicios prestados.

Resulta claro, por lo tanto, que la relación de las entidades públicas con la ciudadanía debe estar signada por unas pautas específicas, en consonancia, además, con el postulado constitucional de que la soberanía reside en el pueblo. En esta línea, lo primero que debería señalarse es que si las entidades públicas toman sus recursos de la sociedad, deben retribuirla con servicios de excelente calidad, que se constituyan en verdaderos beneficios sociales distribuidos con equidad.

La atención a los ciudadanos debe hacerse bajo el enfoque del servicio público, es decir, en términos respetuosos, corteses y oportunos, y garantizando que la información suministrada al público sobre los servicios ofrecidos y sobre la misma entidad, sea veraz y pertinente. Esto implica estructurar la comunicación de la entidad de manera que se consulte a la ciudadanía y se la mantenga informada de manera permanente sobre los asuntos que la afectan, permitiendo procesos de circulación de la comunicación que retroalimenten a las diferentes instancias y hagan transparente y confiable la administración pública.

En tanto que receptores de una delegación de autoridad que la sociedad les ha hecho, los gobernantes y gerentes públicos tienen la obligación legal y moral de rendirles cuentas en forma periódica a sus representados, sobre los resultados de su gestión y sobre el manejo que han hecho de los recursos públicos que se les encomendaron. Para ello deben disponer los mecanismos adecuados para la producción, difusión y circulación eficiente de la información necesaria para que la sociedad se dé por enterada de su gestión y, en consecuencia, pueda tomar posición frente a ésta.

6.6. Con las comunidades organizadas

La ciudadanía tiene el derecho constitucional de organizarse y participar de diversos modos en la gestión pública, y los servidores públicos tienen el deber de abrir espacios para la participación auténtica de la ciudadanía, más allá de la simple formalidad para cumplir el requisito legal, aceptando esta participación como el ejercicio de un derecho, y no como una molestia u obstáculo para la administración.

En los procesos de planeación la ciudadanía debe ser consultada a través de sus organizaciones, y sus opiniones y propuestas tenidas en cuenta para la

formulación y adopción de programas y proyectos. El derecho de veeduría debe ser respetado y aceptado en los términos que ordena la ley, suministrando oportunamente la información requerida para garantizar el ejercicio de la vigilancia sobre los procesos de planeación, el buen uso de los recursos públicos y la efectiva participación ciudadana.

Por el compromiso con el valor de la transparencia, los servidores públicos deben comunicar sus decisiones bajo el principio de publicidad, de manera que las organizaciones cívicas independientes, las veedurías y en general los ciudadanos, puedan verificar la veracidad de sus enunciados, y estar al tanto de la orientación y cumplimiento de los objetivos de la gestión de sus gobernantes y administradores.

6.7. Con los contratistas

Los contratistas aportan a la entidad los bienes o servicios que ésta necesita para cumplir su objeto social. Juegan un papel fundamental como colaboradores de la entidad, con la que establecen acuerdos de cooperación de mutuo beneficio.

La entidad debe cumplir frente a ellos los compromisos contractuales, y establecer una política de información pública confiable, que garantice el acceso equitativo a los diversos negocios y limite las posibilidades de monopolio; igualmente debe pagar oportunamente las obligaciones, para que los proveedores puedan desarrollar eficientemente su labor en el mercado, y así puedan responder a su vez con sus responsabilidades laborales y sociales.

Las Entidades públicas deben establecer mecanismos para la prevención del uso de sobornos, de prácticas desleales tales como la difamación, la manipulación de precios, la celebración de pactos ilícitos para monopolizar a los proveedores, la violación de la propiedad intelectual, el contrabando, la construcción de monopolios en el mercado y el abuso de información confidencial.

Es importante que las entidades públicas establezcan sistemas para garantizar el acceso equitativo y transparente de sus contratistas, absteniéndose de emplear cualquier forma de comisión o presión que lesione las condiciones de justicia en que todas las demás entidades tienen derecho a ofrecer sus productos.

La construcción de cadenas éticas es una tarea fundamental a la que están llamadas las entidades públicas, lo cual significa que sólo harán negocios con contratistas que apliquen políticas éticas y de responsabilidad social empresarial.

6.8. Con los gremios económicos

El cambio cultural hacia una gestión ética en las entidades del Estado es un proceso altamente complejo y difícil. Y mucho más lo será si las entidades públicas intentan

y persisten en abordar el grave problema de la corrupción en forma aislada, sin incluir en el proceso de cambio a los demás actores que intervienen en este criminal fenómeno.

La corrupción es una problemática de orden social que trasciende al Estado, por lo cual se requiere de acciones concomitantes y complementarias en los sectores público y privado para poderla combatir y derrotar. En este sentido, es de vital importancia que las entidades públicas genuinamente interesadas en la construcción de una gestión ética promuevan y suscriban pactos de probidad con los gremios económicos, en donde se adquieran compromisos de divulgación, reflexión, control y sanciones para quienes violen estos acuerdos en las relaciones contractuales que establezcan las empresas privadas con las entidades públicas.

6.9. Con el medio ambiente

Las entidades públicas deben tomar conciencia de sus propios gastos y costos ambientales, de manera que se comprometan a llevar a cabo sus funciones con el menor gasto ambiental posible. En este sentido, toda entidad es responsable de su influencia ambiental específica, para lo cual deben adoptar manuales de emergencia en situaciones de crisis, definir con criterios claros y objetivos los sistemas de protección ambiental, y emplear esquemas de prevención para los riesgos ambientales.

Las entidades deben minimizar el impacto directo de sus actividades frente al medio ambiente, tales como introducir prácticas como el reciclaje, la disposición integral de los residuos sólidos, establecer mecanismos para reducir los gastos de energía y privilegiar el uso de insumos reciclables. De la misma forma es importante que las entidades apoyen proyectos ecológicos comunitarios que contribuyan a la protección y cuidado del medio ambiente.

Todas estas prácticas suponen una fuerte y permanente educación ambiental para los miembros de la entidad y para públicos más amplios. El desarrollo de campañas institucionales de sensibilización, el diseño de proyectos que refuercen las prácticas ambientales y la Implantación de programas sectoriales o regionales, son responsabilidad de las entidades para fortalecer la sociedad como un todo.



Manual metodológico

Segunda Parte

PROCESO PARA LA IMPLANTACIÓN DE LA GESTIÓN ÉTICA EN LAS ENTIDADES DEL ESTADO

ENFOQUE METODOLÓGICO

La Gestión Ética es un proceso dinámico que busca orientar el accionar de la entidad pública hacia el cumplimiento y la consolidación misional y visional. Su implantación es constante y flexible, posibilitando la edificación de organizaciones íntegras que consoliden una coherencia entre los postulados éticos que predicán y sus prácticas. Para ello, la Gestión Ética se erige sobre principios, valores y compromisos éticos contruidos de manera participativa y consensuada, que luego son convertidos en prácticas y hábitos de comportamiento, todo ello orientado hacia la asunción de conductas colectivas que forjen una cultura de la integridad, cuyo sustento es un andamiaje conceptual que se soporta en los preceptos constitucionales y legales, los derechos humanos y las tradiciones éticas que históricamente han sido contruidas por la filosofía y las ciencias sociales.

A la Gestión Ética se llega cuando los agentes públicos se autorregulan con el fin de mantener un adecuado direccionamiento hacia el logro de los objetivos institucionales, y asume responsabilidades frente a los grupos con los que interactúa. Ello implica entender la organización como un sistema que internamente está integrado por subsistemas que, como un todo, interactúa con otros sistemas dentro de su entorno inmediato, y que dirige sus acciones hacia la construcción de lo público, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la generación de confianza en todos los públicos con los que se relaciona.

La Gestión Ética busca integrar a la cultura organizacional de la entidad pública un conjunto de principios, políticas, valores y compromisos de actuación práctica, que deben constituirse en carta de navegación de las acciones cotidianas y de la toma de decisiones que los servidores públicos deban acometer. En este sentido, la Gestión Ética supone un fuerte cambio en las costumbres y prácticas de las entidades del Estado, y más concreto, de los servidores públicos.

Ahora bien, no se puede pretender que para que se den cambios efectivos en una organización, es indispensable que todos y cada uno de sus miembros compartan las propuestas de cambio y cambien ellos mismos. Si bien es indispensable que los procesos de afectación de la cultura organizacional sean altamente participativos, también es cierto que pequeños núcleos de personas con liderazgo y compromiso pueden ir jalonando la mutación de costumbres y prácticas en el colectivo, y que su trabajo puede ser apuntalado mediante acciones pedagógicas y comunicativas de carácter masivo.

Todo lo anterior pone en evidencia la alta complejidad y dinamismo presentes en un proceso de construcción de una sólida Gestión Ética en las entidades públicas, por lo cual metodológicamente requiere ser comprendido y abordado desde múltiples dimensiones que consideren y den respuesta a los diversos retos que plantea el asunto. A continuación se presentan las cinco dimensiones metodológicas desde las cuales se ha concebido el diseño de los procedimientos e instrumentos, las cuales deben entenderse en estrecha interconexión e interdependencia:

- **Una dimensión axiológica**, que asume que el ejercicio por parte de los servidores públicos de la función administrativa hacia el cumplimiento de los fines misionales de las entidades del Estado, no puede ejecutarse teniendo como único marco orientador los preceptos constitucionales y legales, sino que es indispensable complementar dicho marco con unos principios y valores éticos que permitan garantizar tanto una actitud positiva de cada servidor público hacia el cumplimiento de la normatividad, como la coherencia y direccionamiento en sus actuaciones para el logro de los objetivos estratégicos de la entidad.
- **Una dimensión normativa**, que entiende la oportunidad y pertinencia de que la entidad pública cuente con unas prescripciones (códigos) éticas referidas al deber ser de los individuos y de las organizaciones desde el punto de vista del vivir bien y el habitar bien, de manera que logren convertirse en referente orientador de las conductas de los servidores en el ejercicio de la función pública.
- **Una dimensión racional**, que ilustra y argumenta, mediante conceptos y razones, la bondad, conveniencia y necesidad de obrar conforme a los preceptos éticos y normas legales, dentro de la intencionalidad de construir una convivencia colectiva más gratificante para todas y cada una de las personas que integran la sociedad.
- **Una dimensión emocional**, entendida como la necesidad de que no basta con dictaminar o acordar preceptos éticos, ni con fundamentarlos suficiente y razonablemente, sino que para su adopción y práctica por parte de los individuos, se requiere trabajar en el campo de las emociones³ y sentimientos, es decir en que quieran y se sientan bien practicándolos; en otras palabras, que para propiciar cambios en las conductas, es forzoso modificar las actitudes frente al sentido de la vida, así como incrementar la capacidad de ponerse en el lugar del otro y de sentir lo que sentiría el otro como consecuencia de mis actuaciones.
- **Una dimensión comunicativa**, que permite entender que todo proceso de construcción colectiva y de afectación de la cultura organizacional debe ser eminentemente pública. Se requiere, entonces, de permanentes y acertadas acciones comunicativas tanto para la circulación amplia y fluida de información en sentido horizontal, ascendente, descendente y cruzada, como para la construcción de acuerdos sobre los significados —es decir el qué-

³ Aquí se entiende a las emociones como estados biológicos y psicológicos que nos disponen a actuar en un determinado dominio de posibilidades, definiéndonos qué queremos y qué no queremos hacer, además de que nos configuran un cierto sentido de la existencia y nos definen criterios de racionalidad para argumentar en coherencia lógica con la emoción en la que nos encontremos. En otras palabras, cuando estamos en una cierta emoción queremos unas cosas y aceptamos ciertos argumentos, y cuando cambiamos de emoción deseamos otras cosas y validamos argumentos que pueden ser contrarios a los anteriores. Un ejemplo muy sencillo lo observamos cuando estamos en la emoción del enamoramiento y cuando pasamos al desenamoramiento.

y los sentidos –es decir el porqué y para qué- de los principios, valores y compromisos que se propongan.

La metodología y los procedimientos e instrumentos que se desarrollan en esta segunda parte dan cuenta de cómo aplicar el enfoque para lograr integridad y transparencia en el ejercicio de la función pública, viabilizando así la construcción y/o consolidación de la Gestión Ética en las entidades del Estado.



Metodología General para la implementación de la **Gestión Ética**

El presente Capítulo ofrece el proceso de implantación de la Gestión Ética para lograr la incorporación y práctica efectiva en la cultura organizacional de los principios, valores y compromisos éticos que la entidad formule. Visto desde el Modelo Estándar de Control Interno MECI, el capítulo aborda la metodología para implementar integralmente el Elemento de Control Acuerdos, Compromisos y Protocolos Éticos. Los procedimientos e instrumentos específicos se desarrollan en los capítulos posteriores.

I. CONDICIONES Y REQUERIMIENTOS ORGANIZACIONALES

La implantación de la Gestión Ética parte de una disposición voluntaria del alto nivel directivo de la entidad, que necesariamente debe involucrar al conjunto de la organización, pero en particular a todos los directivos del primer nivel y a las áreas de Gestión Humana, Comunicación, Planeación y Dirección Administrativa, así como a un equipo de servidores públicos de carrera administrativa.

Debe ser así porque, en cuanto intervención en la cultura organizacional, el proceso de implantación de la Gestión Ética se centra en las personas que integran a la entidad, lo cual exige profunda coherencia entre los propósitos y las prácticas de quienes dirigen a la organización y de quienes lideran el cambio; implica crear condiciones para el diálogo, la participación, el compromiso, el aprendizaje colectivo y la transformación de prácticas individuales y colectivas, de manera que se genere un clima propositivo y de disposición proactiva hacia la integridad y la transparencia en el ejercicio de la función pública.

En este sentido, algunas condiciones y requerimientos indispensables para que el proceso de implantación tenga éxito, son:

- **Liderazgo de los Directivos**

Debe resaltarse que el compromiso político de la Alta Dirección con la implantación efectiva de la Gestión Ética en la entidad a lo largo del proceso, es el factor más decisivo para que éste sea exitoso. Es un compromiso que debe ir más allá de las declaraciones de buena voluntad, de la firma de convenios de cooperación y de los llamados altisonantes que concitan a introducir la ética en la cotidianidad del ejercicio de la función pública, para pasar al campo de las acciones concretas, de la toma de decisiones organizacionales y de la asunción del liderazgo ético en una doble perspectiva: la de fungir como promotor y orientador del proceso, y la de constituirse a través de todas sus actuaciones administrativas, en modelo paradigmático del administrador público íntegro. La experiencia ha demostrado que cuando esta condición no se cumple, es muy difícil, si no imposible, implantar cambios éticos en la cultura organizacional de las entidades públicas.

- **Congruencia entre el decir y el hacer**

Cuando una organización habla de ética, automáticamente está adquiriendo unos compromisos de actuación frente a todos los públicos a quienes se dirige, de modo que se genera un compromiso y una responsabilidad sobre ser coherente entre lo que dice y lo que hace. No es posible que la entidad pública genere credibilidad y confianza en sus mismos colaboradores y en la ciudadanía, si en sus actuaciones no se percibe correspondencia con los anuncios, declaraciones y postulados que sus directivos emiten.

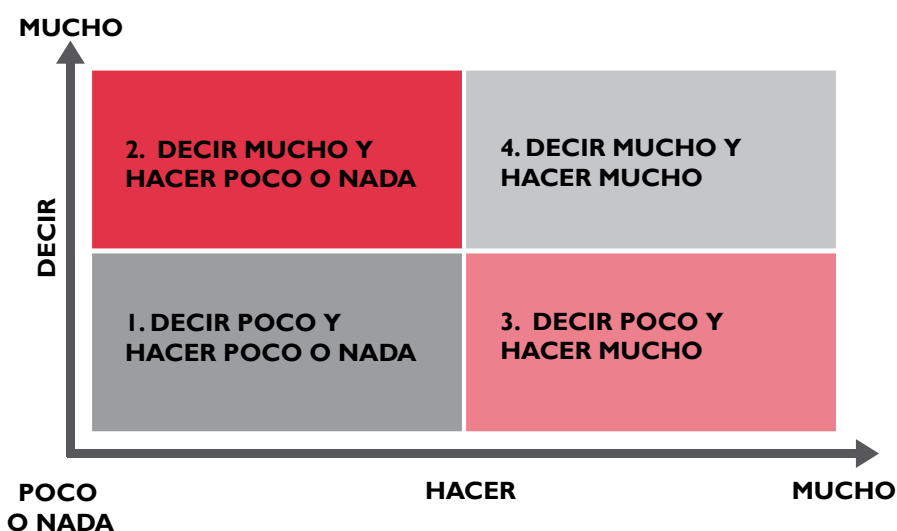


Figura No. 7. Cuadrantes de coherencia entre el decir y el hacer ético en las entidades

Dentro de los cuatro posibles escenarios que pueden darse en la relación entre el decir y el hacer que se ilustran en la figura No. 7, el más nocivo se da cuando la organización o sus directivos dicen mucho pero hacen poco o nada, por cuanto en esta situación se percibe falsedad e hipocresía en la conducción de la entidad, con sombríos resultados en el incremento de la desconfianza y la pérdida de gobernabilidad⁴.

- **Compromiso activo de los servidores públicos de la entidad**

El compromiso de los servidores para adelantar cualquier iniciativa en la organización cumple el papel fundamental de garantizar su viabilidad y efectividad. En escenarios de desconfianza y motivación baja, es difícil contar con el compromiso activo de los miembros, e incluso éste puede reducirse al mínimo de cumplimiento necesario para continuar ocupando el cargo. En cambio, cuando existe un clima de confianza, el compromiso se convierte en el motor de la gestión de todos los procesos e iniciativas institucionales, ampliando el cumplimiento hasta un nivel suficiente que garantiza el logro de las metas colectivas y personales dentro de la organización, de manera que logra el tránsito de la subordinación pasiva a la colaboración proactiva. Esto implica el fortalecimiento de su propio liderazgo ético.

- **Disposición al diálogo**

La actitud comunicativa en la organización debe acoger el presupuesto de la ética dialógica, la cual reconoce a todos los miembros como interlocutores válidos, con derecho al acceso a los procesos comunicativos institucionales en todos los niveles y áreas de la entidad, de manera participativa.

El diálogo es fundamental para propiciar la participación de todos los servidores que expresen la voluntad de involucrarse del proceso, y para lograr la convocatoria de los renuentes. La conversación de doble vía permite construir significados y sentidos compartidos, abrir espacios al trabajo colectivo con sentido de pertenencia, motivación y reconocimiento mutuo. Es además el medio que permite la socialización de los aprendizajes organizacionales, la transformación positiva de los conflictos y una forma de empezar a practicar los valores.

- **Aprendizaje Organizacional**

Cuando se habla de “organización”, es preciso asumir que se trata de un sistema social complejo, con múltiples grupos de interacción que pueden presentar conflictos entre sí, pero con capacidad colectiva de aprendizaje y actuación coordinada para alcanzar los objetivos comunes mediante un proceso de acumulación inteligente de experiencias que ayudan a mejorar progresivamente el clima, la cultura y los procesos organizacionales. Por ello, el proceso ético implica la necesidad de reflexión colectiva y por ende, requiere de la creación de espacios de aprendizaje que conduzcan a la sostenibilidad de los avances logrados.

⁴ La Gobernabilidad se origina en el grado de legitimación que los diversos grupos de interés conceden a la dirigencia, fundamentada en la confiabilidad y reconocimiento frente a: 1. Su competencia e idoneidad para administrar la entidad en el logro de los objetivos estratégicos (Eficiencia); 2. El cumplimiento de principios y valores éticos y la priorización del interés general sobre el particular (Integridad); y 3. La comunicación permanente para hacer visibles la forma como se administra y los resultados obtenidos (Transparencia).

- **Flexibilidad**

Siendo la flexibilidad la capacidad para crear, innovar y adaptarse a entornos cambiantes, ello la convierte en una característica indispensable para emprender cualquier proceso de cambio en la entidad, por cuanto abre las posibilidades a la creatividad colectiva para generar innovaciones en la consolidación de la Gestión Ética. La disposición a la flexibilidad de la organización es lo que propicia la adaptación rápida a los cambios necesarios en la tarea de construir la identidad ética corporativa.

Es preciso que el conjunto de servidores asuma esta característica como propia, pues es también a través de la asimilación del proceso de transformación personal en el marco de la transformación institucional, como se flexibilizan los viejos paradigmas y modelos mentales, como forma de fortalecer la nueva identidad ética que se va adquiriendo colectivamente en las transformaciones de la cultura organizacional.

- **Desarrollar un proceso voluntario**

Es imposible obligar a alguien a ser ético o en general a cambiar en forma genuina. Por ello, el proceso de Gestión Ética demanda voluntad y compromiso por parte de quienes se hacen partícipes. Resulta entonces muy importante no obligar a la participación de los servidores en los equipos y tareas, sino desarrollar un proceso de convocatoria amplia antes de la delegación o conformación de los equipos dinamizadores del proceso, y en la realización de las diversas acciones que buscan la interiorización de principios y valores, así en como la transformación de prácticas.

- **Disponer de un equipo promotor permanente**

Concientes de que el proceso de transformación ética de la cultura organizacional demanda múltiples acciones en el corto, mediano y largo plazo, es recomendable que el Equipo de Agentes de Cambio sea conformado por servidores de carrera, para garantizar que el proyecto permanezca a pesar de los posibles cambios administrativos.

Este equipo a su vez, debe estar conformado por líderes de la organización que logren identificarse con los objetivos de la Gestión Ética en la institución, con la voluntad y la capacidad de poner a disposición sus habilidades personales en la consecución de los objetivos colectivos.

- **Información permanente**

El proceso de implantación de la Gestión Ética no puede tener carácter secreto o restringido a quienes lo lideran. Es indispensable que los avances, productos, actividades, evaluaciones y resultados sean informados permanente y oportunamente a todos los miembros de la entidad, con el fin de mantener la alineación del colectivo, haciéndolos además partícipes y corresponsables de la marcha del proceso.



- **Amplia participación de los miembros de la entidad**

La Gestión Ética debe involucrar de manera decidida y amplia a todos los servidores públicos de la entidad, sin distingos de cargo o de tipo de vinculación laboral. Por ello las actividades de construcción de los referentes éticos y de apropiación y puesta en práctica de los principios, valores y directrices éticas, deben ser lo más incluyentes que resulte posible.

- **Respetar el proceso sin descuidar los productos**

Es muy importante tener presente que los cambios en la cultura organizacional son relativamente lentos y que no se logran por la simple expedición de actos administrativos que demanden nuevas actitudes y prácticas de los servidores públicos, o como resultado automático de la expedición de los Códigos de Buen Gobierno y de Ética. Los cambios requieren de procesos de maduración y consolidación, en donde confluyen múltiples acciones que los viabilizan a través de la toma de conciencia, la afectación emocional, la apropiación y construcción cotidiana de nuevas formas de realizar el trabajo que deben convertirse en hábitos y costumbres merced a su repetición en el día a día. Esto significa que en la construcción de una Gestión Ética es tan importante el proceso de implantación como los productos tangibles – es decir el Código de Buen Gobierno, el Código de Ética, los Compromisos Éticos y el Plan de Mejoramiento-.

2. ETAPAS DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN

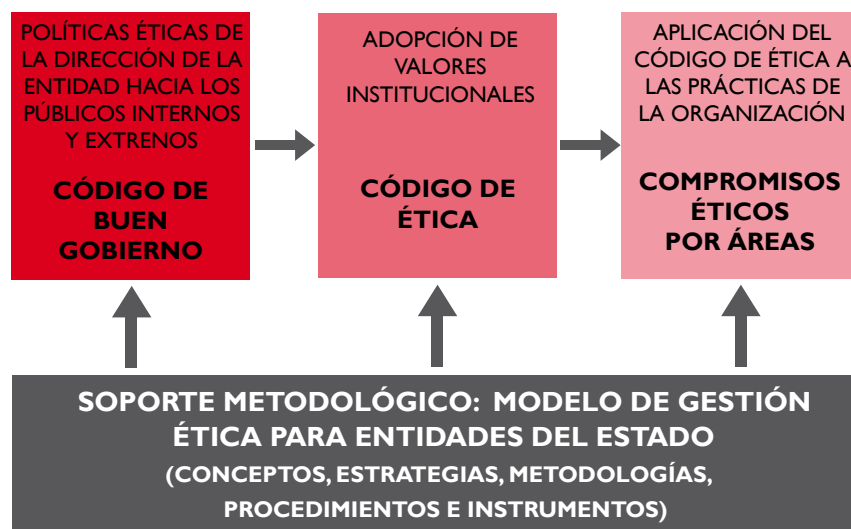


Figura No. 8. Elementos estructurales para la implantación de la Gestión Ética en la entidad pública

El proceso de implantación de la Gestión Ética debe ser concebido esencialmente como un proceso de afectación y cambio de la cultura organizacional de la

El proceso de implantación de la Gestión Ética debe ser concebido esencialmente como un proceso de afectación y cambio de la cultura organizacional de la entidad

entidad en donde se esté llevando a cabo el proyecto. El proceso descansa en tres grandes productos tangibles y en una serie de acciones de corte organizativo, pedagógico y comunicativo. Los productos se refieren a la construcción de los referentes éticos de la entidad y a su conversión en disposiciones concretas como formas de actuación cotidiana en el ejercicio de la función pública.

Las acciones conducentes a la formulación de los referentes éticos y a lograr su apropiación y aplicación en el día a día de la entidad por parte de los servidores públicos, cuentan con el soporte conceptual y metodológico del presente Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado. En la figura No. 8 se ha graficado esta estructura.

En el proceso general que se propone para la implantación de la Gestión Ética, se han determinado siete grandes momentos que lo estructuran, a saber: 1. Conformación de Equipos de Trabajo; 2. Diagnóstico ético de la entidad; 3. Formulación del Código de Buen Gobierno; 4. Formulación del Código de Ética; 5. Construcción de Compromisos Éticos por áreas organizacionales; 6. Capacitación y entrenamiento en estrategias Pedagógica y Comunicativa; y 7. Diseño y ejecución del Plan de Mejoramiento para la Gestión Ética proceso (Ver figura No. 9). Cabe señalar que cada uno de los momentos implica permanente seguimiento, evaluación y ajuste, como herramienta para garantizar su adecuado direccionamiento.

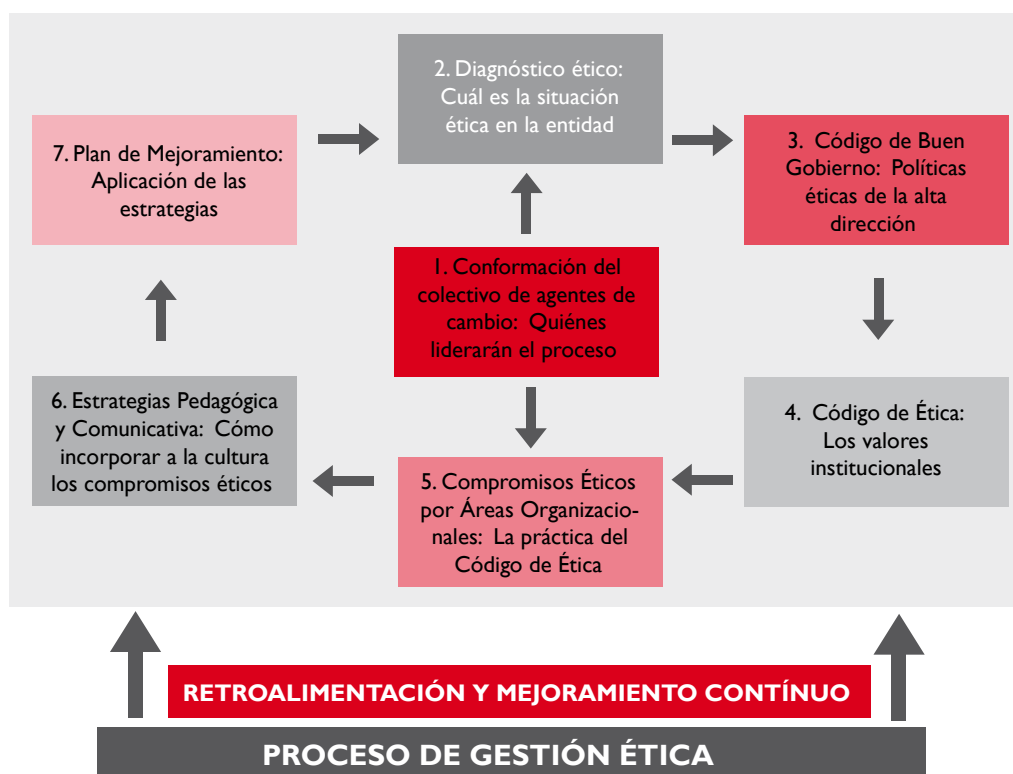


Figura No. 9. Dinámica del proceso de gestión ética en la entidad pública

Los siete momentos metodológicos deben ser documentados y desplegados como proceso organizacional dentro del Modelo de Operación por Procesos⁵ que la entidad esté implementando. Este despliegue se efectúa una vez se haya cumplido el sexto momento, etapa en la cual se tendrá producida y/o apropiada la suficiente información para proceder en tal sentido. Para realizar esta tarea se cuenta, además, con el desarrollo didáctico que sobre el conjunto del proceso de Gestión Ética se presenta en los diferentes capítulos de la Segunda Parte del presente Modelo.

Es claro que una vez el Proceso Organizacional para la Gestión Ética se ponga en operación, retroalimentará en forma permanente, hacia el mejoramiento continuo, cada uno de los momentos de la implantación de la Gestión Ética en la entidad respectiva. Y como quiera que la ética se refleja en las conductas de las personas en el día a día de la entidad, no se deben generar traumatismos en la implantación de la gestión ética que resulten en efectos contraproducentes respecto a los objetivos buscados.

Los siete momentos que integran el proceso general de implantación deben ser comprendidos como estrechamente interconectadas e interdependientes, de modo que los resultados y efectos que se obtienen con la ejecución de cada uno de ellos actúan y repercuten en los demás, ya sea para potenciarlos o para debilitarlos. A continuación se hace una descripción de los referidos momentos metodológicos, indicando el papel que desempeñan en el proceso de implantación y el sentido de las principales acciones que los constituyen.

Momento I: Conformación del Colectivo de Agentes de Cambio

La preparación del proceso para la implantación de la Gestión Ética constituye la fase de inicio del mismo. El punto de partida lo constituye la voluntad política del más alto directivo de la entidad para comprometerse con el cambio de la cultura organizacional en la perspectiva de la ética, y consecuentemente, la adopción de las decisiones pertinentes para darle impulso y sostenibilidad al proceso.

El primer paso práctico consiste en la conformación del Colectivo de Agentes de Cambio para la Gestión Ética, que en una primera instancia está integrado por el Comité de Ética y el Equipo de Agentes de Cambio, y luego será complementado por los Grupos de Promotores de Prácticas Éticas, una vez se dé curso a la ejecución de las acciones planeadas. El Colectivo, en conjunción con la voluntad política del alto directivo, se constituye en el centro del proceso y en su estructura de base (Ver Quinto Capítulo).

Esta fase preparatoria incluye la realización de acciones de sensibilización del Colectivo de Agentes de Cambio sobre ética pública, así como su capacitación en el Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado, con el fin de que sus integrantes apropien su sentido, conceptos y metodología, y queden con disposición actitudinal y cognitiva para aplicarlo en la entidad.

⁵ Según el MECI, El Modelo de Operación por Procesos es un “Elemento de Control, que permite conformar el estándar organizacional que soporta la operación de la Entidad Pública, armonizando con enfoque sistémico la Misión y Visión Institucional, orientándola hacia una Organización por Procesos, los cuales en su interacción, interdependencia y relación causa-efecto garantizan una ejecución eficiente, y el cumplimiento de los objetivos de la Entidad Pública.

Momento 2: Diagnóstico ético de la entidad

Por cuanto no es posible cambiar lo que no se conoce, es indispensable identificar el estado de la ética en la entidad. Para ello se plantea un ejercicio investigativo basado en las percepciones que los miembros de la organización tienen sobre los valores y las prácticas éticas en la entidad. El ejercicio busca “descongelar” el *statu quo* de la gestión ética de la entidad, mediante el recurso de hacer visible, a través de la observación crítica y del análisis reflexivo, los patrones y pautas éticas subyacentes a las actitudes y actuaciones de los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones administrativas.

Esto implica el reconocimiento de los principios y valores éticos, así como las prácticas existentes en la organización en sus relaciones con los diferentes grupos o sistemas con los que interactúa. Es muy importante que los resultados del diagnóstico se informen a todos los servidores públicos de la entidad, como estrategia para iniciar la sensibilización hacia el proceso de cambio de la cultura organizacional que se empieza a propiciar. La metodología para la elaboración del diagnóstico se presenta en el Sexto Capítulo.

Momento 3: Formulación del Código de Buen Gobierno

Un paso fundamental para avanzar en el compromiso hacia la Gestión Ética por parte de la alta dirección, es la construcción y adopción de políticas éticas sobre el gobierno o dirección de la entidad, las cuales se plasman en el Código de Buen Gobierno.

Los Códigos de Buen Gobierno son disposiciones voluntarias de autorregulación de quienes ejercen el Gobierno de las entidades, que a manera de políticas éticas buscan garantizar una gestión íntegra, eficiente y transparente en la administración de los recursos públicos. El Código de Buen Gobierno recoge las normas de conducta, mecanismos e instrumentos que deben adoptar las instancias de dirección, administración y gestión de las entidades públicas, con el fin generar confianza de los públicos internos y externos hacia la entidad pública.

El contenido del Código de Buen Gobierno hará referencia a los Principios Éticos de la Administración, así como a las políticas de la alta dirección frente al compromiso con la defensa de lo público y la orientación de la gestión hacia el interés general, la protección de derechos humanos, la rendición de cuentas a la sociedad, la participación ciudadana, la vinculación con la administración, la contratación pública, la gestión de la calidad, la responsabilidad social, los conflictos de interés, el manejo de la información, los riesgos, el control interno, el control externo y las controversias. Los conceptos y procedimiento para la elaboración del Código de Buen Gobierno se encuentran en el Séptimo Capítulo.

Una vez adoptado, es imprescindible que el Código de Buen Gobierno sea difundido muy ampliamente entre todos los públicos, tanto internos como externos, que ejercen como grupos de interés frente a la entidad.

Momento 4: Formulación del Código de Ética de la entidad

Este momento pretende la construcción de una visión ética compartida, entendida como el escenario ético que se quiere lograr en la entidad en el futuro mediano, y que constituirá el objetivo del cambio en la cultura organizacional que comporta el proceso de Gestión Ética. Operativamente, las acciones se enfocan a la generación de un referente ético complementario al Código de Buen Gobierno y bajo los principios éticos establecidos en éste, que orientará las relaciones de la entidad en general y de sus servidores públicos en particular, con los públicos o grupos de interés con los cuales se debe interactuar en el ejercicio de la función pública, con base en los valores y directrices que contendrá el Código de Ética.

La construcción del Código de Ética de la entidad se realiza mediante actividades eminentemente participativas, en las cuales, en una primera instancia metodológica, se aplican los principios de las cuatro vertientes éticas que confluyen en la ética pública (ética de los derechos, ética de los deberes, ética de la responsabilidad y ética del cuidado) a las relaciones con públicos o grupos de interacción, e identificando los principales principios y valores éticos que deben guiar las actuaciones de los servidores públicos en los diversos dominios de su quehacer como tales.

En segunda instancia, se formulan las directrices éticas, las cuales se derivan de los valores adoptados, y enuncian las actitudes y disposiciones conductuales que la entidad y sus miembros se comprometen a tener con los públicos internos y externos. Los principios, valores y directrices éticas integran el Código de Ética de la entidad, que se constituirá en el mapa axiológico que luego deberá ser llevado al terreno del día a día de cada área organizacional (Ver Octavo Capítulo).

Momento 5: Construcción de Compromisos Éticos por áreas organizacionales

El Código de Ética deberá ser traducido en cada una de las áreas organizacionales de la entidad en formas concretas de actuación, de acuerdo con las funciones y responsabilidades específicas que el área cumple en el desempeño de su función administrativa.

Estas formas concretas de actuación se denominan Compromisos Éticos, y hacen referencia a los compromisos de orden práctico que los servidores públicos que integran cada área, misma están dispuestos a asumir en el día a día de la entidad, de acuerdo con su especificidad, como manera de cumplir con los principios, valores y directrices para la gestión ética.

Este momento comprende el lanzamiento por parte del más Alto Directivo de la movilización para la construcción de los Compromisos Éticos en toda la entidad, la formulación de los Compromisos Éticos en forma participativa por los servidores públicos de cada área, y la conformación del Grupo Promotor de Prácticas Éticas de la respectiva área. La metodología de este momento se encuentra en el Noveno Capítulo.

Momento 6: Capacitación y entrenamiento en estrategias Pedagógica y Comunicativa

Lograr cambios de actitud en los servidores públicos para que efectivamente apliquen en la cotidianidad laboral los Compromisos Éticos, exige el diseño y ejecución de algunas estrategias que en forma sinérgica logren afectar su sistema de creencias y valores. Para esto se proponen unas estrategias de orden pedagógico y comunicativo, las cuales se consignan en el Décimo Capítulo.

Estrategia pedagógica: Una primera estrategia está conformada por las acciones articuladas de orden pedagógico, es decir por el conjunto de actividades formativas dirigidas a los servidores públicos de la entidad, que buscan su sensibilización, reflexión, comprensión y apropiación de la visión ética, de modo que lleguen a asumirla e incorporarla efectivamente en sus actitudes y prácticas en el desempeño de sus cargos.

Estrategia comunicativa: La segunda estrategia es de carácter comunicativo, y comprende el conjunto de acciones metódicas de comunicación pública aplicadas a la comunicación organizacional, conducentes a construir significado y sentido compartidos sobre la visión ética entre los servidores públicos de la entidad, y a informar de manera amplia dentro de la organización acerca del avance del proceso de gestión ética. La estrategia comunicativa aportará al entendimiento de la función pública en términos de la construcción de confianza, la transparencia en las diferentes actuaciones, la interacción respetuosa y dialogante, la rendición de cuentas interna y externa, la construcción de lo público, la primacía del interés general sobre el particular, el desempeño del cargo como un servicio a la ciudadanía, y el carácter del servidor público como representante de la sociedad y delegado por ésta para administrar unos determinados recursos públicos.

Momento 7: Diseño y ejecución del Plan de Mejoramiento para la Gestión Ética

Las estrategias pedagógica y comunicativa se materializan en un Plan de Mejoramiento para la Gestión Ética, en cuyo diseño y ejecución se deberán considerar los lineamientos que se presentan en el Décimo Primer Capítulo de este libro.

El Plan de Mejoramiento para la Gestión Ética recoge la planeación que realiza el Equipo de Agentes de Cambio con el propósito de consolidar desarrollos, llenar vacíos y resolver dificultades encontradas en el diagnóstico ético de la

entidad y en el ejercicio de formulación de los Compromisos Éticos, cruzándolos con los valores contenidos en el Código de Ética. La planeación se consigna en una Matriz, mediante la especificación de objetivos, responsables, recursos e indicadores de seguimiento. El plan, entonces, es el instrumento de orientación de las responsabilidades de los diferentes actores de la entidad, que expresa públicamente las acciones que la entidad se compromete a desarrollar para avanzar en el proceso de mejoramiento.

La matriz del Plan de mejoramiento incluye el diseño de un sistema de indicadores que permita monitorear el avance, precisar el cumplimiento de metas y evaluar las transformaciones que se van dando en la cultura de la entidad desde la perspectiva ética. Esto implica la inclusión de actividades de registro y de captura de información conducentes a la medición de los indicadores y a la verificación de logros, así como las acciones de retroalimentación del proceso que buscan mantener y/o corregir su direccionamiento, y de consolidación de los cambios para que se incorporen en forma permanente a la cultura organizacional.

Desde el punto de vista de la secuencia de las operaciones que constituyen al proceso de cambio de la cultura organizacional para la Gestión Ética, en la figura No. 10 pueden observarse cada momento y sus respectivas acciones:



Figura No. 10. Secuencia del proceso de la implantación de la gestión ética

El presente Modelo de Gestión Ética para entidades del Estado ha previsto el acervo conceptual, las metodologías, los procedimientos y los instrumentos necesarios para acometer la ejecución de cada uno de los momentos señalados. En la tabla No. 1 se presentan en forma sintética los pasos de cada momento y las respectivas herramientas que ofrece el Modelo.

MOMENTOS	ACTIVIDADES	INSTRUMENTOS
Momento 1: Conformación del Equipo de Agentes de Cambio	• Toma de decisiones de política por parte de la alta dirección • Conformación del Comité de Ética y del Equipo de Agentes de Cambio • Sensibilización en ética pública al Equipo de Agentes de Cambio	• Misión, visión y principios constitucionales • Pautas y criterios de selección • Metodología del Modelo de Gestión Ética
Momento 2: Diagnóstico ético	• Preparación y recolección de información • Elaboración del diagnóstico ético de la entidad • Presentación a la alta dirección • Difusión a toda la entidad	• Metodología del MGE • Instrumento de percepción de la Gestión Ética • Matriz de análisis • Presentación power point • Orientaciones del MGE
Momento 3: Elaboración del Código de Buen Gobierno	• Capacitación a la alta dirección • Formulación de los Principios éticos generales y de las Políticas éticas frente a los grupos de interés • Adopción y difusión del Código de Buen Gobierno	• Metodología del Modelo de Gestión Ética en CBG • Metodología del MGE • Modelo de Código de Buen Gobierno • Metodología del MGE
Momento 4: Elaboración del Código de Ética	• Formulación Principios éticos • Formulación de Valores	• Taller “Principios Éticos” • Taller “Valores Éticos”

	• Formulación de Directrices hacia los	• Taller “Directrices para la Gestión Ética” grupos de interés
Momento 5: Formulación de Compromisos Éticos	• Capacitación al EAC sobre taller para formulación de Compromisos Éticos • Conformación de Grupos Promotores de Prácticas Éticas • Formulación de Compromisos Éticos por áreas organizacionales	• Metodología del MGE • Metodología del MGE • Taller “Formulación de Compromisos Éticos”
Momento 6: Capacitación y entrenamiento en pedagógica y comunicativa	• Capacitación y entrenamiento en estrategia pedagógica • Capacitación y entrenamiento en estrategia comunicativa	• Conceptos y metodología del MGE estrategias • Conceptos y metodología del MGE
Momento 7: Diseño y ejecución del de Mejoramiento de la Gestión Ética	• Elaboración de Plan de Mejoramiento • Ejecución de acciones del PM • Monitoreo y medición de indicadores • Ajustes e identificación de logros	• Diagnóstico ético • Matriz de PM P l a n • Taller “Diligencia- miento de la Matriz de PM” • Taller ”Formulación de indicadores” • Matriz Plan de Mejoramiento • Matriz Plan de Mejoramiento • Metodología del MGE

Tabla No. 1. Síntesis de los momentos, actividades e instrumentos del proceso de gestión ética



Conformación de equipos de Trabajo

La implantación de la Gestión Ética en la organización es un asunto colectivo que se convierte en el proceso transversal a todas las acciones de transformación, combinando elementos normativos, comunicativos, formativos, organizativos y actitudinales; ésta requiere de un equipo que reflexione, gestione y evalúe los asuntos éticos en la entidad, y en particular, que se ocupe del diseño e implantación de estrategias para la transformación de la cultura organizacional en la perspectiva de la gestión ética.

Estos equipos, deben convertirse en los generadores y dinamizadores de la ética en la organización. Es decir, deben convertirse en instancias de diálogo y deliberación desde donde se analicen aquellos intereses comunes que se mueven en la entidad y que afectan a todas las personas y grupos.

En este sentido, la Gestión Ética en las Entidades tiene como punto de partida la decisión de la alta directiva, se enriquece desde el Comité de Ética, aumenta su fuerza y caudal por el Equipo de Agentes de Cambio y logra toda su potencia en los Grupos de Promotores de Prácticas Éticas.

I. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA PARA LA GESTIÓN ÉTICA

La estructura organizativa requerida para implantar un proceso de gestión ética en cualquier entidad pública consiste en: El Comité de Ética, el Equipo de Agentes de Cambio y los Grupos Promotores de Prácticas Éticas en las diferentes dependencias de la entidad.

Conviene aclarar que cuando se trate de entidades pequeñas que cuenten con un reducido número de servidores públicos, deberá adaptarse la estructura propuesta a las condiciones concretas del personal de la entidad, de manera que los integrantes de los equipos de trabajo sean aquellos servidores que se asimilen a los cargos indicados en el presente Modelo.

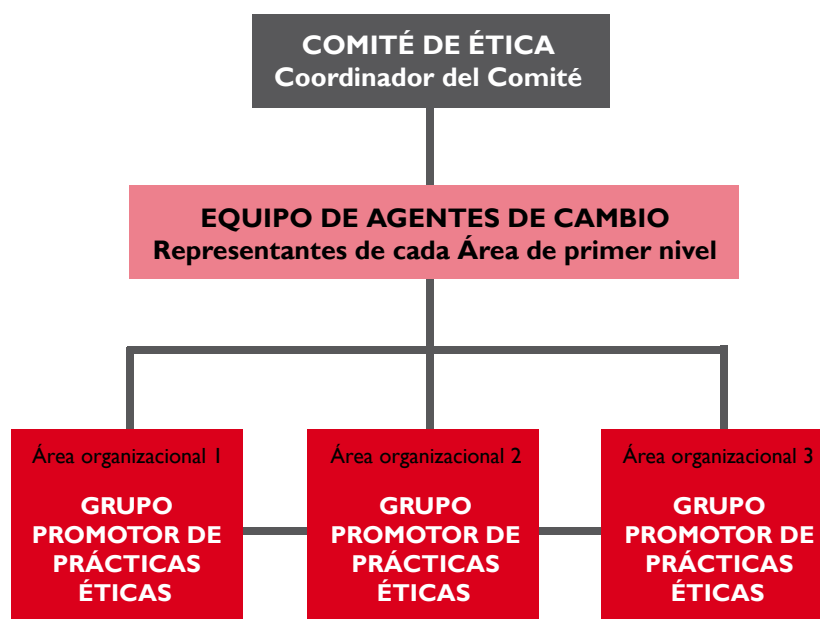


Figura No. 11. Estructura organizativa para la Gestión Ética

Los miembros de estos colectivos son servidores públicos interesados en movilizar a otros en torno al objetivo de configurar un cambio en la cultura organizacional de la entidad, que posibilita en las relaciones cotidianas la práctica de los valores, los compromisos y demás directrices éticas asumidas por la organización.

2. EL COMITÉ DE ÉTICA DE LA ENTIDAD

El Comité de Ética es la instancia organizacional encargada de promover y liderar el proceso de implantación de la Gestión Ética, encauzado hacia la consolidación

del ejercicio de la función pública en términos de eficacia, transparencia, probidad y servicio a la ciudadanía por parte de todos los servidores públicos de la entidad.

2.1. Conformación del Comité de Ética

Este Comité estará conformado por algunos directivos de primer nivel de las áreas de Gestión Humana, Comunicación, Administrativa y Control Interno, así como un representante de todos los servidores públicos. Uno de estos altos directivos será nombrado por el más alto directivo de la entidad como coordinador del mismo.

Una vez designado el Comité, el más alto directivo de la entidad lo convocará en pleno para definir los objetivos generales del proceso y aclarar en conjunto la ruta de acciones y compromisos del Comité de Ética en el marco de la Gestión Ética.

A los integrantes del Comité de Ética se les debe dar a conocer las funciones del mismo, con el fin de que anticipadamente dispongan su voluntad y compromiso con el encomiable y honroso propósito de contribuir a la generación de un entorno ético para el ejercicio de la función pública.

Es muy importante que el Comité de Ética sea constituido de manera oficial por el más alto directivo de la entidad mediante acto administrativo, y que su conformación sea informada de manera amplia a todos los miembros de la organización, a través de un medio institucional que llegue a todas las dependencias.

2.2. Funciones del Comité de Ética

Las principales funciones del Comité de Ética son:

- Definir las políticas del Programa de Gestión Ética.
- Elaborar estrategias para dinamizar la Gestión Ética en la entidad.
- Definir las políticas del Programa de Gestión Ética.
- Coordinar las actividades del Equipo de Agentes de Cambio para implantar la gestión ética en la entidad.
- Promover, junto con el Equipo de Agentes de Cambio, la conformación de los Grupos de Promotores de Prácticas Éticas en las diversas dependencias de la entidad.
- Hacer seguimiento y evaluar los resultados de proceso de implantación de la gestión ética, para recomendar y/o disponer ajustes a las actividades programadas.
- Servir de instancia de interpretación de los Códigos de Buen Gobierno y de Ética ante conflictos éticos que involucren a servidores públicos de la entidad.

2.3. Coordinación del Comité de Ética

La coordinación del Comité de Ética recae en uno de los directivos que lo componen, quien es nombrado directamente por el más alto directivo de la entidad. Por las características propias del proceso de Gestión Ética, se propone que sea el Directivo de Gestión Humana.

Entre las funciones que debe desempeñar se encuentran:

- Convocar y presidir las reuniones del Comité de Ética.
- Hacer seguimiento a las decisiones tomadas en el Comité de Ética.
- Coordinar las actividades del Equipo de Agentes de Cambio para implantar la Gestión Ética en la entidad.
- Promover, junto con el Equipo de Agentes de Cambio, la conformación de los Grupos de Promotores de Prácticas Éticas en las diversas dependencias de la entidad.
- Establecer estrategias para expandir la dimensión ética a otros grupos de interés (contratistas, proveedores, otras Entidades).
- Convocar y presidir las reuniones del Equipo de Agentes de Cambio.

3. EL EQUIPO DE AGENTES DE CAMBIO

El Equipo de Agentes de Cambio estará conformado por servidores públicos representativos de cada dependencia de la entidad, quienes deberán recibir capacitación y entrenamiento en el conocimiento y apropiación del proceso de Gestión Ética para Entidades del Estado, y asistencia técnica para su implantación. Este Equipo se asimila al Equipo MECI que cada entidad debe tener.

Es muy importante que el Equipo de Agentes de Cambio sea constituido de manera oficial por el más alto directivo de la entidad mediante acto administrativo, y que su conformación sea informada de manera amplia a todos los miembros de la organización, a través de un medio institucional que llegue a todas las dependencias.

3.1. Perfil de los integrantes del Equipo de Agentes de Cambio

Para la selección de los miembros del Equipo de Agentes de Cambio se debe tener en cuenta que en cualquier proceso de cambio de la cultura organizacional, es fundamental que los promotores del cambio gocen de legitimidad y de reconocimiento sobre su idoneidad para la conducción del proceso por parte del conjunto de miembros de la organización; estas son condiciones indispensables para construir la confianza y credibilidad que harán posible llevar adelante el proyecto y obtener sus propósitos. Nada es más contraproducente que delegar la construcción de climas éticos en personas sobre quienes recaigan dudas o cuestionamientos de probidad y justicia en sus actuaciones.

En la selección deberán tenerse en cuenta, características personales y profesionales. Los perfiles personales hacen referencia al nivel de reconocimiento del servidor en términos de su probidad, honestidad y transparencia, y sus capacidades para movilizar a otras personas, liderar equipos y desarrollar buenos procesos comunicativos con el conjunto de servidores de la entidad. Las características profesionales hacen referencia a condiciones que hayan desarrollado los candidatos en su vida profesional y laboral, de acuerdo a algunas actividades de formación o profesionales con estudios e intereses cercanos a los temas de cultura organizacional, ética, servicio público y otros afines a la Gestión Ética.

Los requisitos básicos son:

- Sensibilidad frente al tema de la ética pública.
- Capacidad organizativa y ejecutiva.
- Capacidad comunicativa oral y escrita.
- Capacidad para incentivar la movilización de terceros.
- Formación o habilidad pedagógica.
- Facilidad para relacionarse.
- Creatividad.
- Será muy importante que en el Equipo de Agentes de Cambio se incluya a dos o tres profesionales del área de comunicación.

3.3. Funciones del Equipo de Agentes de Cambio

El Equipo de Agentes de Cambio tendrá las siguientes funciones:

- Apoyar la elaboración del diagnóstico ético, el Código de Ética, los Compromisos Éticos, las estrategias pedagógica y comunicativa y el plan de mejoramiento.
- Participar activamente en la planeación de las estrategias para la Gestión Ética.
- Promover la ejecución, apoyar y/o ejecutar, según sea el caso, las diferentes acciones previstas en las estrategias formativa y comunicativa.
- Promover la conformación de los Grupos de Promotores de Prácticas Éticas en las diversas dependencias de la entidad.
- Hacer seguimiento a la implantación de prácticas éticas en todas las áreas de la entidad.
- Proponer acciones pertinentes para consolidar la gestión ética y/o ajustes a la programación establecida por el Comité de Ética.

3.4. Reglas de juego para el trabajo en equipo

El grupo de servidores públicos que se seleccione para conformar el Equipo de agentes de cambio debe convertirse en un colectivo que, además de fijarse un

es fundamental que los promotores del cambio gocen de legitimidad y de reconocimiento sobre su idoneidad para la conducción del proceso

propósito común, reúna dos características adicionales que lo configuran como equipo de trabajo: primero, actuar coordinadamente y en colaboración constante;

y segundo, ser corresponsables del logro del objetivo general; todo ello implica que el trabajo sea asumido con distribución de tareas individuales y con colaboración mutua para su ejecución; así mismo, con apoyos recíprocos para que cada integrante no se limite al cumplimiento de la tarea individual, sino que vele e intervenga cuando sea necesario para garantizar que se obtenga el objetivo general buscado.

A continuación se presentan unas reglas básicas de trabajo que pueden aportar al logro de un efectivo trabajo en equipo, las cuales pueden ser sugeridas al grupo para que las discuta y las adopte:

- Entendemos que somos un equipo y que por lo tanto los resultados finales nos competen a todos los integrantes.
- Asumimos de una manera armoniosa la asignación de responsabilidades entre los miembros del equipo y suplimos las falencias que se presenten.
- Nos relacionamos con los demás reconociendo sus capacidades y competencias.
- Acudimos al diálogo ante diferencias que afectan el desempeño y buscamos soluciones en equipo.
- Escuchamos los puntos de vista e ideas de los demás y las tenemos en cuenta para retroalimentar los diferentes procesos del trabajo.
- Expresamos nuestras ideas en tono mesurado y sin la intención de agredir a los interlocutores.
- Reconocemos la diversidad y el derecho de los otros a opinar diferente a mí.
- Trabajamos de manera autónoma para cumplir con aquello con lo que nos hemos comprometido.
- Actuamos con responsabilidad, eficiencia y alta calidad profesional, de modo que generamos confianza sobre nuestras competencias dentro de la entidad.
- Velamos porque se cumpla fielmente la programación de las actividades bajo nuestra responsabilidad.
- Mantenemos informados a nuestros jefes y compañeros de equipo en forma veraz y oportuna sobre nuestra gestión en el cumplimiento de las tareas y compromisos adquiridos.
- Actuamos consecuentemente con lo que decimos.

4. LOS GRUPOS PROMOTORES DE PRÁCTICAS ÉTICAS

Los Grupos Promotores de Prácticas Éticas son los equipos de trabajo conformados en las diferentes áreas de la organización, que se encargan de promover la ejecución permanente de prácticas éticas en la gestión cotidiana de la respectiva unidad, bajo el liderazgo del Agente de Cambio representante de la respectiva área organizacional.

Un promotor de la gestión ética es el servidor público interesado en movilizar a otros en torno al objetivo de configurar un cambio ético en la cultura organizacional de la entidad, y en particular el hacer promoción y seguimiento en su respectiva área de los Compromisos éticos construidos participativamente por los servidores públicos de la misma.

4.1. Conformación de los Grupos Promotores de Prácticas Éticas

Se sugiere que el mecanismo de conformación de los Grupos Promotores de Prácticas Éticas esté a cargo de los integrantes del Equipo de Agentes de Cambio con asesoría del Comité de Ética. La responsabilidad del proceso corresponde a todos los miembros del Equipo de Agentes de Cambio. Estos Grupos de Promotores de Prácticas Éticas podrán organizarse bajo los siguientes criterios:

- Por dependencias de la organización.
- Por equipos de trabajo.
- Por proyectos comunes.

4.2. Funciones de los Grupos Promotores de Prácticas Éticas

Los Grupos Promotores de Prácticas Éticas deben apoyar las iniciativas definidas por el Comité de Ética e impulsadas por el Equipo de Agentes de Cambio, mediante su participación en las acciones de promoción, divulgación y veeduría en sus respectivas áreas organizacionales, así como en la proposición de iniciativas que coadyuven a consolidar un entorno ético en la entidad.

Específicamente, los Grupos Promotores de Prácticas Éticas deben desarrollar las siguientes funciones:

- Compartir elementos y experiencias que permitan la sensibilización de todas las personas de la organización en los temas que atañen al desarrollo de la Gestión Ética en la entidad.
- Compartir los resultados del Diagnóstico Ético de la entidad, realizar reflexiones de los mismos y plantear acciones de mejoramiento para la organización.
- Participar en la construcción del Referente Ético de la entidad y apropiarlo en acciones concretas de la cotidianidad institucional.
- Apoyar la ejecución colectiva del Plan de Mejoramiento de la entidad, en función de los resultados del diagnóstico, generando acciones formativas y comunicativas.
- Verificar el cumplimiento del Plan de Mejoramiento de la Gestión Ética en su área organizacional.

El Diagnóstico Ético de la Entidad

Diagnosticar la Gestión Ética es un paso fundamental para el fortalecimiento ético de la entidad y la generación de cambios en la cultura organizacional, por cuanto posibilita analizar, reflexionar e identificar los valores y prácticas del estado actual de su Gestión Ética, así como observar las fortalezas y debilidades del proceso vigente. Es claro que no es posible cambiar lo que no se ha identificado o no se conoce, y que por lo tanto no ha sido cuestionado en su validez o su contribución a la construcción de integridad en el ejercicio de la función pública.

El diagnóstico ético es un análisis de percepción que permite identificar el estado actual de las prácticas éticas y de responsabilidad social de la entidad, tanto en su proceso de adopción y vivencia de un conjunto de valores y compromisos éticos que unifiquen y guíen el quehacer de todos los servidores públicos en sus actuaciones cotidianas y en la toma de decisiones en el desempeño de la función pública, así como en el tipo de conductas que efectivamente se siguen por parte de los directivos y demás servidores públicos de la entidad, en las interacciones con los diversos grupos o sistemas con los que se relacionan.

Es un análisis de carácter perceptual, que se basa en las percepciones que tienen los servidores públicos de la entidad acerca de los valores y las prácticas éticas que se dan en el conjunto de la organización, en una determinada coyuntura, es decir, en el momento en el que se aplican las encuestas. Por otra parte, el tipo de afirmaciones que contiene el instrumento, indagan por toda la organización y no solamente por los directivos, lo que significa que la lectura de los resultados se refiere a todos los integrantes de la respectiva Entidad. Además, la información contenida en el diagnóstico queda constituida en línea base para la evaluación posterior de los impactos del plan de acción que se diseñe para el mejoramiento de la Gestión Ética.

Nota: El MECI establece una metodología para diagnosticar la existencia en la entidad del estándar de control -ya sea de un Código o un Decálogo de Ética- con un instrumento y un procedimiento alternos a los que aquí se proponen. La metodología que se entrega en el presente Modelo de Gestión Ética despliega y complementa la que determina el MECI.

I. METODOLOGÍA GENERAL

El instrumento que se utilizará en la recolección de la información necesaria para elaborar el diagnóstico se denomina “Instrumento de Percepción de la Gestión Ética”. Está integrado por un instructivo para su diligenciamiento y por un formulario de tres páginas, estructurado en torno a nueve categorías de análisis, cada una de las cuales se desagregó en un conjunto de reactivos (afirmaciones), que constituyen una sección específica en el Instrumento, a saber:

- Principios y valores éticos personales
- Principios y valores éticos en la entidad
- Liderazgo de los directivos en la Gestión Ética
- Relaciones con los servidores públicos
- Relaciones con los contratistas y proveedores
- Relaciones con otras Entidades públicas
- Relaciones con la comunidad
- Relaciones con el medio ambiente
- Construcción y aplicación del referente ético

**no es posible
cambiar lo que no
se ha identificado
o no se conoce**

Cada uno de los reactivos del Instrumento tiene seis opciones de respuesta, que siguen la metodología de la denominada Escala Likert⁶. Ésta expresa una gradación en las preferencias u opinión que un observador tiene frente a un determinado asunto, el cual se presenta en el formulario como una afirmación. El encuestado fija su posición ante la afirmación respectiva mediante la marcación de la opción con la que se identifica.

Al final del presente capítulo se presentan dos cuestionarios, que se diferencian en pequeñas modificaciones en la redacción de algunos de los reactivos, con el fin de hacerlos más específicos al tipo de entidad al que se dirigen: el primer cuestionario se propone para entidades de la administración central y el segundo para entidades de control.

En tanto que proceso investigativo de tipo descriptivo, el diagnóstico ético está articulado por cuatro momentos metodológicos secuenciales:

1. En el primero se organiza el equipo responsable del diagnóstico y se distribuyen tareas.
2. En el segundo se preparan los instrumentos y se selecciona la muestra poblacional a la que se le solicitará la información requerida;

⁶ La Escala Likert fue desarrollada por Rensis Likert en los años treinta del siglo pasado.

3. El tercer momento consiste en la aplicación de las encuestas; y
4. El cuarto comprende la consolidación y análisis de la información capturada.

2. ORGANIZACIÓN DEL EQUIPO RESPONSABLE DEL DIAGNÓSTICO

El equipo responsable de la elaboración del Diagnóstico Ético de la entidad, será el mismo Equipo de Agentes de Cambio, el cual tendrá bajo su cargo adelantar todas y cada una de las etapas del proceso. Los integrantes se distribuirán las tareas básicas que comprenden cada momento, dentro de la comprensión de que el diagnóstico no resulta de la simple sumatoria de las tareas realizadas individualmente por cada miembro del equipo, sino de la discusión, consenso e integración lógica de cada uno con los otros componentes del diagnóstico en su totalidad.

El Comité de Ética de la entidad asumirá funciones de coordinación del equipo con tareas específicas en: convocatorias, acopio centralizado de los instrumentos y demás documentación del proceso, seguimiento a la realización de las actividades y tareas del equipo en su totalidad, y concatenación y coherencia de los resultados.

3. ALISTAMIENTO PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

3.1. Determinación de la muestra poblacional

Para garantizar que los datos que arroje el diagnóstico sean confiables, se necesita recoger la opinión de una cantidad de servidores públicos que desde el punto de vista estadístico, representen al conjunto de toda la población de la entidad. Para ello, debe realizarse un muestreo aleatorio simple, de tal manera que cada servidor público tenga igual probabilidad de ser seleccionado para integrar la muestra, y que al mismo tiempo se garantice una composición muestral que concuerde con la estratificación por niveles de cargo de la entidad. El muestreo aplica los criterios estadísticos más generalizados en el ámbito de la investigación social: nivel de confianza 95% y margen de error 5%.

Para facilitar el proceso de determinación del número de servidores públicos que se necesitan para que se cumplan los criterios anteriormente señalados, se presentan en la tabla No. 2 la cantidad de personas que deben hacer parte de la muestra, de acuerdo con el número de servidores públicos vinculados a la entidad. A partir de 200 empleados, el rango de la muestra va de 25 en 25, para no repetir las cifras.

Para la lectura de la tabla, se utilizan las siguientes convenciones: PO, significa población, es decir, el número total de servidores públicos de la entidad; MU, significa muestra, es decir, el número de personas que deberán diligenciar el cuestionario.

PO	MU	PO	MU	PO	MU	PO	MU	PO	MU	PO	MU	PO	MU
10	10	41	38	72	61	103	82	134	100	165	116	196	131
11	11	42	38	73	62	104	83	135	101	166	117	197	132
12	12	43	39	74	63	105	83	136	101	167	117	198	133
13	13	44	40	75	63	106	84	137	102	168	118	199	134
14	14	45	41	76	64	107	84	138	102	169	119	200	140
15	15	46	42	77	65	108	85	138	103	170	119	225	
16	16	47	42	78	65	109	86	140	103	171	120	226	150
17	17	48	43	79	66	110	86	141	104	172	120	250	
18	18	49	44	80	67	111	87	142	104	173	121	251	160
19	19	50	45	81	68	112	87	143	105	174	121	275	
20	20	51	46	82	68	113	88	144	105	175	121	276	170
21	20	52	46	83	69	114	89	145	106	176	122	300	
22	21	53	47	84	70	115	89	146	107	177	122	301	180
23	22	54	48	85	70	116	90	147	107	178	123	325	
24	23	55	49	86	71	117	90	148	108	179	123	326	190
25	24	56	49	87	72	118	91	149	108	180	124	350	
26	25	57	50	88	72	119	92	150	109	181	124	351	200
27	26	58	51	89	73	120	92	151	109	182	125	375	
28	27	59	52	90	74	121	93	152	110	183	125	376	210
29	28	60	53	91	74	122	93	153	110	184	126	400	
30	28	61	53	92	75	123	94	154	110	185	126	401	218
31	29	62	54	93	76	124	94	155	111	186	127	500	
32	30	63	55	94	76	125	95	156	111	187	127	501	235
33	31	64	55	95	77	126	96	157	112	188	128	600	
34	32	65	56	96	77	127	96	158	112	189	128	601	249
35	33	66	58	97	78	128	97	159	113	190	128	700	
36	33	67	58	98	79	129	97	160	113	191	129	701	260
37	34	68	58	99	79	130	98	161	114	192	129	800	
38	35	69	59	100	80	131	98	162	114	193	130	801	270
39	36	70	60	101	81	132	99	163	115	194	130	900	
40	37	71	61	102	82	133	99	164	115	195	131	900	278

PO	MU	PO	MU	PO	MU
1001-1500	307	4001-5000	357	10001-11000	372
1501-2000	323	5001-6000	361	11001-12000	373
2001-2500	334	6001-7000	365	12001-13000	374
2051-3000	341	7001-8000	367	13001-14000	375
3001-3500	347	8001-9000	369	14001-15000	376
3501-4000	351	9001-10000	371	15001-16000	377

Tabla No. 2. Población y tamaño de la muestra

Una vez determinada la muestra, se le debe hacer una distribución proporcional (afijación proporcional), es decir, garantizar que se asemeje a la manera como está distribuida la población en los diferentes niveles de los cargos de la entidad. Pongamos un ejemplo:

Una Entidad tiene 280 servidores públicos. Según la tabla, el tamaño de la muestra es de 170. En la entidad hay 28 personas en el nivel directivo, 21 en el nivel asesor, 146 pertenecen al profesional, 40 en el nivel técnico y las restantes 45 son del nivel asistencial. Esto quiere decir que, porcentualmente hablando, esta Entidad está distribuida así:

10% en el nivel directivo;
8% en el nivel asesor;
52% en el nivel profesional;
14% en el nivel técnico; y
16% en el nivel asistencial.

La muestra de 170 hay que distribuirla de la misma manera. Por lo tanto,

10% de 170= 17 directivos;
8% de 170= 14 asesores;
52% de 170= 88 profesionales;
14% de 170= 24 técnicos; y
16% de 170= 27 del nivel asistencial.

Esa sería la forma propuesta en que habría que distribuir los cuestionarios para garantizar que los resultados estén reflejando la opinión de todos, y no sólo la de un sector específico o un área determinada, pues eso implicaría un sesgo que no garantizaría la necesaria confiabilidad de los datos.

3.1.1. Selección de las personas a las que se les entregará el formulario

A continuación se presentan tres métodos sencillos y prácticos para identificar a las personas a quienes se les aplicará el cuestionario:

Método de la tómbola

Es un método sencillo pero no muy rápido, que puede usarse cuando la población de servidores públicos de la entidad es menor de 300 personas. Se procede así: se

determina el tamaño de la muestra según la tabla anterior; luego se distribuye la composición de dicha muestra entre los seis niveles de los cargos (directivo, asesor, ejecutivo, profesional técnico y asistencial, como ya se explicó), y a continuación se procede a introducir los nombres del personal directivo en una urna, de la cual en forma aleatoria se retira un número de papeletas igual al excedente del tamaño de la muestra para los directivos en relación con la población de este nivel. Los nombres que queden en la urna serán los de las personas a quienes se les entregará el formulario para su diligenciamiento. La misma operación se ejecuta para los otros cinco niveles.

Ejemplo:

Retomando el ejemplo anteriormente analizando, de las 28 personas del nivel directivo se deben seleccionar 17. Se introducen los 28 nombres en la urna, y luego de revolverla se retiran once papeletas al azar. Los 17 nombres que quedan en la urna serán los seleccionados para responder los cuestionarios de las encuestas. De la misma forma se procede con los niveles asesor, ejecutivo, profesional, técnico y asistencial.

Muestra por selección sistemática

Cuando el tamaño de la población es muy numeroso, se puede aplicar la denominada Muestra por selección sistemática, que consiste en elegir un número de elementos a partir de un intervalo. Éste se calcula dividiendo el total de la población entre el tamaño de la muestra. De esta manera, un intervalo de 4, por ejemplo, significaría que debe seleccionarse cada cuarto elemento de la lista.

Ejemplo:

Una Entidad tiene 2.000 servidores públicos. De ellos 85 son directivos, 105 son asesores, hay 1190 profesionales, 246 técnicos y en el nivel asistencial son 374 trabajadores. La muestra, según la tabla, sería de 323 personas. Aplicando lo ya visto, tendríamos que la distribución estratificada de la muestra sería: 14 directivos, 17 asesores, 192 profesionales, 40 técnicos y 60 del nivel asistencial.

Para seleccionar a las personas que suministrarán la información, se divide la población total entre la muestra, es decir 2.000 dividido entre 323, lo cual nos da una razón o intervalo de 6.19, que podemos aproximar a 6. Luego tomamos el listado de directivos, y empezando por el que ocupa el número 6 en la lista, vamos seleccionando a los que están listados bajo números que sean múltiplos de seis: el 12, el 18, el 24, etc. Igual se procede con los listados de los otros cinco niveles.

Tabla de números aleatorios

El tercer método consiste en utilizar la tabla de números aleatorios con ayuda del programa Excel. Se sigue el siguiente procedimiento:

- Se instala la opción de análisis de datos en el programa Excel. Para ello se va a la opción “herramienta” luego a “complemento” y se activa en la ventana complemento la opción “herramienta para análisis”.
- Se abre una hoja Excel y se introducen los datos de la población en columna, numerando desde 1 hasta n...
- Se va a la opción “herramienta” y se elige “análisis de datos” y en esta ventana se selecciona la opción “muestra”.
- En la ventana “muestra” se introduce el rango de entrada, para lo cual se seleccionan todos los valores de la población en la columna donde se han numerado; luego se activa la casilla de muestreo aleatorio y se introduce el tamaño de muestra deseado.
- Se indica en “rango de salida” mostrar “resultado en hoja nueva”, y se da “enter” para visualizar el listado de los números seleccionados que componen la muestra.

3.2. Alistamiento de materiales

Se deben reproducir un número de copias del Instrumento de Percepción Ética, así como del instructivo para su diligenciamiento, que sea un 5% superior al tamaño de la muestra, con el fin de disponer de ejemplares adicionales para reposición, en caso de pérdida o daño.

3.3. Aplicación de las encuestas

El más alto directivo de la entidad debe informar a los servidores públicos que componen la muestra, mediante circular o directiva, que se les ha seleccionado para que colaboren en el suministro de información para el Diagnóstico Ético. Una vez se tenga el aval directivo, el Comité de Ética –con el apoyo del Equipo de Agentes de Cambio- contactarán a los servidores públicos que componen la muestra y les explicará el sentido y la importancia estratégica de la tarea que van a realizar (esto se puede hacer a través de medio escrito, si la muestra es muy grande o los sitios de trabajo están dispersos geográficamente, y a través de reuniones en las cuales se diligencien los formularios si la muestra es pequeña). Luego se distribuyen los cuestionarios, dando un plazo no mayor de tres días para su diligenciamiento y entrega.

4. CONSOLIDACIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Una vez recogidos los formularios, se debe efectuar un control de calidad de los mismos para trabajar solamente sobre los formularios que puedan ser considerados como válidos. Para ello, se verificará la forma como están marcadas las respuestas. Aquellos reactivos en donde fue marcada más de una

opción de respuesta, se considerarán anulados, y por lo tanto no se tendrán en cuenta para la obtención de los promedios. También se considerarán anulados los reactivos en donde no fue marcada ninguna respuesta. Los formularios en donde resulten anulados más del 20% de los reactivos –es decir trece o más- se considerarán anulados.

A continuación se tabularán las respuestas dadas por los participantes. Para facilitar el trabajo se recomienda utilizar tablas de Excel. Se seguirán los siguientes pasos, teniendo claro que el procedimiento matemático que se indica expresará los resultados en porcentajes de logro. Los promedios finales deben ser números que están en el rango de 20 a 100.

4.1. Calificación de las respuestas

Otorgue puntaje a las opciones marcadas en los formatos por las personas que los respondieron, de acuerdo con la siguiente tabla:

OPCIÓN MARCADA	PUNTAJE
No sabe o no contesto	0
Muy en desacuerdo	1
Más en desacuerdo que de acuerdo	2
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	3
Más de acuerdo que en desacuerdo	4
Muy de acuerdo	5

Tabla No. 3. Valoración numérica de respuestas

4.2. Consolidación por reactivo según nivel de cargo y general

La información consolidada se presentará por niveles de cargo y por nivel general de la entidad. Dado que la presentación en cinco niveles oficiales es muy dispendiosa y poco práctica, los formularios se clasificarán en tres niveles así: Nivel Directivo, integrado por las encuestas de los cargos de los niveles directivo y asesor; Nivel Profesional, conformado por los formularios de ese nivel; y Nivel Técnico-Asistencial, en el que se incluirán las encuestas de estos dos niveles.

En el caso de que existan cuestionarios que no marcaron el nivel de cargo, se incluirá una cuarta columna bajo el título NI (No identificado), en donde se consignarán los datos referidos a estos cuestionarios, los cuales serán incluidos al momento de obtener los promedios.

El cálculo del promedio por niveles de cargo (Directivo, Profesional y Técnico-Asistencial) se hará mediante la siguiente fórmula:

$$P_n = \frac{S_n}{N_n - F_n} \times 20$$

En donde:

P_n= Calificación promedio del nivel de cargo por reactivo.

S_n= Sumatoria de todos los puntajes del nivel de cargo por reactivo

N_n= Número total de formularios por nivel de cargo

F_n= Factor de Opacidad (Número total de respuestas “No Sabe” del nivel de cargo sobre 2)

Para la aplicación de la fórmula se debe seguir este procedimiento: sume los puntajes asignados en cada uno de los reactivos (o afirmaciones) de cada cuestionario por nivel de cargo, luego divida la suma por el número total de formularios del nivel de cargo, al cual se le debe haber restado el Factor de Opacidad del nivel de cargo, que es equivalente a la mitad del número de respuestas “No sabe”; así, obtendrá el puntaje promedio para cada reactivo, que debe estar en un rango de 1 a 5. Luego multiplique cada puntaje promedio por 20, y obtendrá la expresión del promedio en porcentaje de cumplimiento, el cual debe estar dentro del rango de 20 a 100.

La fórmula para calcular el consolidado por reactivo es decir, la calificación promedio de cada una de las 67 afirmaciones que contiene el cuestionario, expresada en porcentaje de logro, no se obtiene como un promedio simple de la suma de los resultados de los tres niveles de cargo y su división por tres, ya que hacerlo así sesgaría el promedio general del reactivo hacia el nivel de cargo que tuvo menos participación en cuanto a número de encuestados. La fórmula apropiada es la siguiente:

$$P = \frac{S}{N - F} \times 20$$

En donde:

P= Calificación promedio del reactivo.

S= Sumatoria de todos los puntajes del reactivo

N= Número total de formularios

F= Factor de Opacidad (Número total de respuestas “No Sabe” sobre 2).

La aplicación de la fórmula sigue un procedimiento similar al cálculo del promedio por nivel de cargo, que se explicó anteriormente. En la tabla No. 6 se puede observar un ejemplo acerca de cómo quedan organizados los datos respectivos.

El Factor de Opacidad se incluye en las fórmulas debido a que se considera de gran importancia para la transparencia de las Entidades públicas, el que todos sus servidores estén enterados -al menos de manera general- acerca de las relaciones que la entidad establece con los diferentes públicos con los que interactúa para el

cumplimiento de sus fines misionales, por cuanto este conocimiento contribuye a disminuir los riesgos de corrupción y a fortalecer la Gestión Ética.

4.3. Consolidación por categoría de análisis

Las nueve categorías de análisis están conformadas cada una por un conjunto de reactivos que se encuentran desagregados en el respectivo numeral del cuestionario. Para consolidar los resultados por categoría de análisis se debe tener claro que el procedimiento matemático que se indica expresará los resultados en porcentajes, los promedios deben ser números que están en el rango de 20 a 100 y el procedimiento es similar al que se emplea para obtener el promedio por niveles de cargo:

Se suman los porcentajes promedio de los reactivos que componen cada categoría de análisis, y luego se divide la sumatoria por el número de reactivos. En el caso de la categoría No. 9, “Construcción y aplicación del referente ético”, deberá tenerse presente que si en la entidad NO existe código o decálogo ético, en tal caso, para el promedio se considerarán solamente los resultados de los reactivos 9.1 y 9.2.

4.4. Consolidación general del Diagnóstico Ético de la entidad

Para obtener la calificación promedio general de la entidad en su Gestión Ética, se sumarán los porcentajes obtenidos en cada una de las nueve categorías de análisis, y la sumatoria se dividirá por nueve. El resultado, que deberá ser un guarismo entre 20 y 100, expresa la percepción de los servidores públicos de la entidad sobre el nivel general de desarrollo que la organización tiene en la implantación de procesos para la Gestión Ética.

En la tabla no. 7 se puede observar un ejemplo acerca de cómo quedan consolidados los datos del diagnóstico por categorías y la calificación promedio general.

5. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

5.1. Valoración cromática

Una vez consolidada, la información requiere ser analizada mediante una estrategia interpretativa que permita valorar los resultados y presentarlos a la entidad en forma clara y comprensible. Visualmente se aplica una valoración cromática según el siguiente código de colores:

RANGO DEL PORCENTAJE	CÓDIGO CROMÁTICO
20 A 40	ROJO
41 A 60	NARANJA
61 A 80	AMARILLO
81 A 100	VERDE

Tabla No. 4. Código cromático para valoración de resultados

Valoración de las franjas cromáticas:

ROJO, con rango entre el 20% y el 40%, indica una situación severamente crítica en el aspecto evaluado, con grandes vacíos y deficiencias que deben ser atendidas prioritariamente en el Plan de Acción para la Gestión Ética, que dan lugar a la definición de una **ALERTA ROJA** en la entidad.

NARANJA, con rango entre el 41% y el 60 %, expresa un estado de notable debilidad en el aspecto evaluado, con desarrollos incipientes y desiguales en las diferentes áreas de la entidad, que dan lugar a una **ALERTA NARANJA**. Debe ser considerado en el Plan de Acción para la Gestión Ética, con el propósito de dinamizar y fortalecer las debilidades.

AMARILLO, con rango entre el 61% al 80%, es manifestación de una Entidad que en el aspecto evaluado está desarrollando un proceso de aplicación y fortalecimiento, aunque con algunos vacíos y debilidades, dando lugar a la definición de una **ALERTA AMARILLA** si el porcentaje se ubica en un valor debajo del 75%. Si los resultados se acercan al límite inferior de 61% se recomienda trabajar dichas problemáticas con cierto énfasis en el Plan de acción para su mejoramiento. Si por el contrario están más próximas al límite superior de 80%, se trabajará en éstas buscando su consolidación.

VERDE, con rango entre 81% y 100%, indica una entidad que en el aspecto evaluado se encuentra en parámetros de excelencia. Servirá de referente en el Plan de Acción para la Gestión Ética, con el fin de aprender y establecer sinergias en toda la organización.

En la tabla No. 5 se presentan las tres zonas de desarrollo en las cuales pueden ser subdivididas cada una de las cuatro zonas cromáticas. Es muy importante tener presente que al hacer la interpretación de estos datos, debe tenerse presente que en términos generales, se podrá considerar que en la entidad existen fortalezas en el respectivo reactivo o categoría objeto del análisis, cuando el resultado es igual o superior a setenta puntos.

PARAMETRO CROMÁTICO	ZONAS	RESULTADO DEL DIAGNÓSTICO
VERDE	Zona Alta	Por arriba de 95
	Zona Media	Entre 85 y 95
	Zona Baja	Por debajo de 85
AMARILLO	Zona Alta	Por arriba de 75
	Zona Media	Entre 65 y 75
	Zona Baja	Por debajo de 65
NARANJA	Zona Alta	Por arriba de 55
	Zona Media	Entre 45 y 55
	Zona Baja	Por debajo de 45
ROJO	Zona Alta	Por arriba de 35
	Zona Media	Entre 25 y 35
	Zona Baja	Por debajo de 25

Tabla No. 5. Zonas de desarrollo para valoración de resultados

En todo caso, las zonas alta, media y baja se utilizan como criterio para ponderar los resultados en una franja cromática, por cuanto no es lo mismo para una entidad obtener un resultado cromático anaranjado de 41 puntos que en el mismo color pero cerca del límite superior de la franja, es decir sobre 58, 59 o 60 puntos. Es evidente que la lectura debe hacerse muy diferenciada en uno u otro caso, por cuanto un resultado que se aproxime a los 40 puntos indicará un estado de notable debilidad, en tanto que si el producto está contiguo a los 60 puntos, aunque de color naranja nos dirá que las debilidades son menores y que allí se están gestando algunos desarrollos.

5.2. Presentación de los resultados

Los resultados se presentarán en forma consolidada según los siguientes ejemplos:

Presentación de reactivos por categorías

La columna “O” de cada nivel de cargo (Directivo, Profesional, Técnico-Asistencial-Operativo y No Identificado) corresponde a la Opacidad. Allí se anota el número total de formularios del respectivo nivel que en cada reactivo marcaron la opción “No sabe”. En el caso del ejemplo que se indica a continuación, en la columna opacidad aparece el Factor O, lo cual significa que la cifra que allí se lee indica el número de respuestas no sabe sobre 2, de manera que para obtener el número de personas que marcaron la opción “No sabe” se debe multiplicar el guarismo respectivo por 2:

RESULTADOS POR REACTIVO		DIR		PRO		TÉC		NO ID		GEN	
		Op	%	Op	%	Op	%	Op	%	Op	%
2	PRINCIPIOS Y VALORES ÉTICOS EN LA ENTIDAD		73		62		60		61		63
2.1	Se promueven los valores éticos como requisito para ser un buen servidor público.	0,0	81	2,0	65	1,5	63	1,5	66	5,0	67
2.2	Todos los servidores públicos aplican principios y valores éticos en el desempeño de sus funciones.	3,0	66	5,5	59	1,0	67	7,0	56	16,5	60
2.3	Todos los servidores públicos son honrados.	4,5	48	8,5	47	4,0	50	12,5	52	29,5	50
2.4	En el desempeño de su cargo, ningún servidor público tiene actuaciones por fuera de la ética.	2,0	73	6,0	64	4,0	60	11,5	57	23,5	62
2.5	Todos los servidores públicos asumen que su función primordial es prestar un excelente servicio a los ciudadanos y comunidades.	0,5	80	2,0	73	1,5	70	4,0	67	8,0	71
2.6	Ningún servidor público acepta regalos o dádivas de los particulares como contraprestación por sus servicios.	3,0	66	10,5	47	7,0	40	13,5	55	34,0	52
2.7	Todos los servidores públicos ejercen su cargo dando prelación al interés público sobre los intereses individuales o privados.	1,5	70	3,0	66	3,0	62	6,0	63	13,5	65
2.8	Son muy raros los casos de corrupción.	1,5	78	7,5	54	5,0	54	9,5	57	23,5	59
2.9	Existen relaciones de confianza entre todos porque los servidores de la entidad son honestos y transparentes.	1,0	72	2,0	66	1,5	69	6,5	62	11,0	66
2.10	Cuando se conoce de actuaciones de algún servidor público en contra de la ley, la entidad lo denuncia ante los organismos competentes.	1,0	89	6,5	70	5,0	63	10,0	67	22,5	70

Tabla No. 6. Ejemplo para la presentación de resultados por reactivo

Presentación de consolidados por categorías y general de la entidad

Los resultados por categorías de análisis y general de la entidad se presentarán en un cuadro resumen similar al que puede observarse a continuación (Cuadro No. 12), y para facilitar la comprensión se agregará un gráfico descriptivo, que puede ser de tipo radial (Ver figura No. 12).

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS		DIR	PRO	TÉC	NO ID	GEN
No. de Encuestas		23	67	123	35	248
Porcentaje (%)		9,3	27	49,6	14,1	100
1	PRINCIPIOS Y VALORES ÉTICOS PERSONALES	98	94	93	92	94
2	PRINCIPIOS Y VALORES ÉTICOS EN LA ENTIDAD	69	63	62	67	64
3	LIDERAZGO DE LOS DIRECTIVOS EN LA GESTIÓN ÉTICA	82	72	73	77	74
4	RELACIONES CON LOS SERVIDORES PÚBLICOS	78	64	65	67	66
5	RELACIONES CON LOS CONTRATISTAS Y PROVEEDORES	72	50	53	59	55
6	RELACIONES CON OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS	81	74	69	73	72
7	RELACIONES CON LA COMUNIDAD	82	73	71	76	73
8	RELACIONES CON EL MEDIO AMBIENTE	68	52	64	65	61
9	CONSTRUCCIÓN Y APLICACIÓN DEL REFERENTE ÉTICO	37	29	38	36	35
PROMEDIO GENERAL DE LA ENTIDAD		75	64	66	68	66

Tabla No. 7. Ejemplo de presentación general de resultados

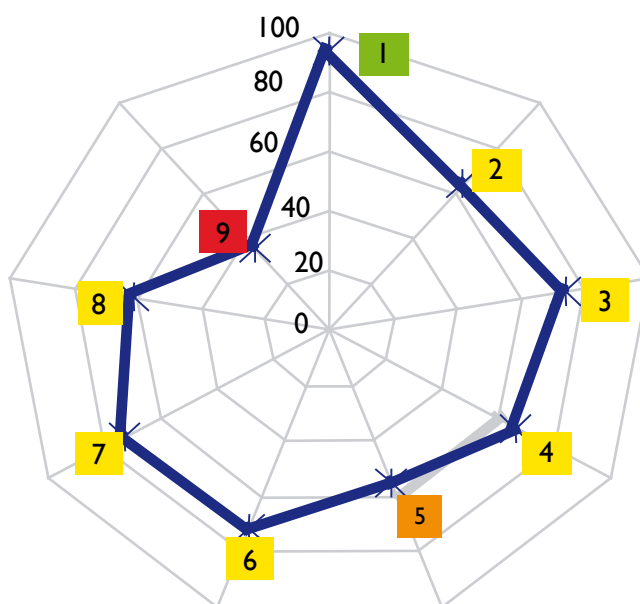


Figura No 12. Ejemplo de presentación gráfica de los resultados generales

Como podrá observarse, los promedios por categoría están ponderados según la participación de cada nivel de cargo en el tamaño de la muestra. Así, el nivel directivo, cuyo porcentaje de participación es del 9,3%, incide en esa misma proporción en el promedio general de la categoría, en tanto que el nivel Técnico/ asistencial, con una participación del 49,6%, es más determinante en el resultado.

5.3. Elaboración del informe de diagnóstico

El informe del diagnóstico es un documento de tipo ejecutivo, es decir con ideas precisas y sucintas que permitan al lector una rápida comprensión, y que está estructurado en tres grandes partes.

La primera es de orden metodológico, consistente en la explicación breve de la metodología seguida en la recolección y organización de la información, y la presentación de los criterios de valoración de la información; la segunda parte consiste en la presentación de los cuadros y gráficas con la información consolidada, y en la tercera se enuncian las principales conclusiones del análisis de los datos, así como la exposición de recomendaciones operativas para el diseño de un Plan de Mejoramiento de la Gestión Ética en la entidad, de acuerdo con las conclusiones y hallazgos del diagnóstico. Se presentan análisis, conclusiones y recomendaciones para cada una de las categorías, y se hace lo propio para el resultado general de la entidad.

Para la elaboración del informe diagnóstico se debe tener en cuenta los siguientes aspectos que han de constituirse en el protocolo de análisis y de presentación de los resultados del instrumento.

- a. Establecer la puntuación general obtenida por la categoría de análisis.
- b. Establecer las diferencias de percepción entre los distintos niveles de cargo.
- c. Identificar los reactivos que se ubican en la franja verde.
- d. Identificar los reactivos que se ubican en la franja amarilla.
- e. Identificar los reactivos que se ubican en la franja naranja.
- f. Identificar los reactivos que se ubican en la franja roja.
- g. Ubicar el factor de opacidad cuando haya lugar, tomando en cuenta que un alto factor de opacidad es aquel que muestra un 20% o más de servidores que marcaron la respuesta “no sabe”.
- h. Al final de la presentación de cada una de las categorías, se deben resaltar los resultados generales de la entidad, desarrollando una valoración categoría por categoría.
- i. Sumar la valoración de cada categoría y destacar las distancias que se dan entre los distintos niveles, considerando que una distancia de más de 10 puntos es un dato significativo que ilustra una percepción muy diferenciada entre los diferentes niveles de cargo.

Ejemplo de aplicación

Una Entidad que presente unos resultados en la categoría dos, principios y valores éticos en la entidad, como los que se muestran en la Tabla No. 6, podrá presentar el siguiente informe para dicha categoría.

Siguiendo el protocolo, el análisis de los reactivos podría quedar en los siguientes términos:

- El promedio general de la categoría -63 puntos- se sitúa en el nivel inferior de la franja amarilla, lo cual nos indica una entidad que es percibida por sus servidores públicos en una situación de débil desarrollo, con vacíos y debilidades que deben ser considerados en un Plan de Mejoramiento de la Gestión Ética.
- Es evidente una percepción muy diferenciada de la categoría entre los directivos y los demás niveles, con puntajes distanciados en más de diez unidades. La percepción de los niveles no directivos es, por el contrario, muy similar.
- Obtienen una puntuación que los sitúa en un estándar de desarrollo medio los reactivos referentes a la promoción de los valores éticos para el ejercicio de la función pública (2.1), la prelación que dan los servidores de la entidad al servicio a la ciudadanía, y a la actitud de la entidad para hacer sancionar a los servidores que violan la ley (2.10).
- Es preocupante el resultado que presentan los reactivos que indagan por la percepción de honradez de los servidores de la entidad (2.3), en donde

todos los niveles de cargo se muestran alineados, la aceptación de regalos y dádivas (2.6), y en menor grado la percepción sobre aplicación de principios y valores en el desempeño de la función pública, y la presentación de casos de corrupción (2.8).

- En algunos reactivos llama particularmente la atención la notable diferencia entre la percepción de los directivos y de los otros niveles, como en los reactivos 2.1, 2.8 y 2.10.
- Los bajos resultados están jalonados por el alto factor de opacidad. En efecto, puede observarse cómo en los reactivos 2.3, 2.4, 2.6, 2.8 y 2.10 hubo en promedio cincuenta encuestados que se abstuvieron de dar su opinión.

En cuanto a las conclusiones, podría plantearse que “Los resultados de la categoría presentan un panorama de debilidades en la promoción y práctica de principios y valores en la entidad, mostrando en alerta naranja un conjunto de reactivos muy importantes para la Gestión Ética. Los resultados generales son afectados por altos niveles de opacidad”.

En las recomendaciones podría sugerirse a la entidad que “Se requiere darle más impulso a la promoción de los principios y valores éticos en la entidad a través de acciones comunicativas. Es urgente observar con detenimiento qué está ocurriendo con el eventual recibo de regalos y dádivas por parte de los servidores públicos para tomar las medidas correctivas más pertinentes. Es importante adelantar acciones formativas sobre la prelación del interés general sobre el privado, y en general para mejorar los niveles de confianza en la entidad.”

6. INSTRUMENTO DE PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN ÉTICA

A continuación se presentan el Instrumento de percepción de la Gestión Ética que será utilizado en el acopio de la información necesaria para elaborar el diagnóstico ético de la entidad. Se presentan dos versiones: una para entidades de la administración central, y otra para órganos de control.

MODELO DE INSTRUMENTO PARA ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

NOMBRE DE LA ENTIDAD

INSTRUMENTO DE PERCEPCIÓN SOBRE LA GESTIÓN ÉTICA

Usted ha sido seleccionado(a) conjuntamente con otros servidores públicos de la entidad, como representante de la misma para suministrar la información necesaria que nos permita elaborar un Diagnóstico Ético de la Organización, con el fin de iniciar un proceso de Fortalecimiento Institucional orientado hacia la Integridad, la Eficiencia y la Transparencia. Sus respuestas serán muy valiosas e importantes para lograr una buena evaluación, por lo cual le solicitamos su cooperación para responder de manera **FRANCA** y **SINCERA** cada una de las 66 afirmaciones del presente Instrumento.

El Instrumento consta de un instructivo y una encuesta de tres páginas. Por favor termine de leer cuidadosamente las instrucciones antes de proceder al diligenciamiento de la encuesta, y siga las indicaciones correspondientes. Tenga presente que las respuestas son estrictamente personales.

INSTRUCCIONES

El formulario tiene un encabezado en donde usted debe marcar con una **X** el nivel jerárquico del cargo para el que ha sido contratado por parte de la entidad. Está subdividido en nueve secciones temáticas, cada una de las cuales tiene un conjunto de afirmaciones sobre la manera como operan en la entidad algunos de los aspectos relacionados con el tema concreto de la respectiva Sección, con excepción de la primera, cuyas afirmaciones se refieren a los valores y principios a los que Usted le da relevancia como Servidor Público. Cada afirmación presenta seis alternativas de respuesta. Lea detenidamente cada afirmación, reflexione para que pueda traer a su mente situaciones o hechos que le permitan emitir un juicio, y marque con una **X** la opción con la que usted más se identifica, de acuerdo con los siguientes criterios:

- Marque **Muy en desacuerdo** cuando considere que la afirmación está totalmente alejada de la realidad de la entidad.
- Marque **Más en desacuerdo que de acuerdo** si opina que la afirmación expresa algo que a veces ocurre en la entidad.
- Marque **Ni de acuerdo ni en desacuerdo** cuando piense que lo que dice la afirmación se presenta en la entidad en forma discontinua y/o sólo en algunas áreas.
- Marque **Más de acuerdo que en desacuerdo** si considera que la afirmación da cuenta de algo que ocurre con frecuencia en la entidad.
- Marque **Muy de acuerdo** cuando considere que la afirmación expresa algo que decididamente está incorporado a la manera de ser de la entidad.
- Marque **No sabe** en el caso de que la afirmación hable de un tema o asunto en el que usted definitivamente no puede opinar porque no tiene ninguna clase de información al respecto.

En cada fila sólo deberá marcar una opción. Una vez diligenciada la encuesta en su totalidad, por favor entréguela en el menor tiempo posible a la persona responsable del proceso.

POR FAVOR, NO DEJE DE MARCAR NINGUNA AFIRMACIÓN

¡Muchas gracias por su colaboración!

NOMBRE DE LA ENTIDAD		Muy en desacuerdo	Más en desacuerdo que de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Más de acuerdo que en desacuerdo	Muy de acuerdo	No sabe
INSTRUMENTO DE PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN ÉTICA							
Nivel del cargo de quien responde la encuesta: Directivo___ Asesor___ Profesional___ Técnico___ Asistencial___ FECHA: Día___ Mes___ Año___ HOJA I							
I. PRINCIPIOS Y VALORES ÉTICOS PERSONALES							
1.1	Para usted, la honradez es uno de los valores más importantes como servidor público.						
1.2	En el ejercicio de sus funciones públicas, el interés general siempre debe prevalecer sobre el interés personal o particular.						
1.3	Su principal función como servidor público es contribuir para que su entidad preste un excelente servicio a la ciudadanía.						
1.4	En el desempeño de sus funciones como servidor público, usted considera que no debe hacer nada que no pueda ser contado en público, con excepción de aquellas actuaciones que por ley son de carácter reservado.						
1.5	Usted considera que no debe recibir regalos o dádivas de particulares como contraprestación por el cumplimiento de sus funciones como servidor público.						
1.6	Para cumplir cabalmente con sus funciones, usted considera que es necesario aplicar principios y valores éticos.						
2. PRINCIPIOS Y VALORES ÉTICOS EN LA ENTIDAD En esta entidad:							
Las afirmaciones que siguen a continuación, se refieren a la percepción que usted tiene sobre lo que ocurre en su entidad							
2.1	Se promueven los valores éticos como requisito para ser un buen servidor público.						
2.2	Todos los servidores públicos aplican principios y valores éticos en el desempeño de sus funciones.						
2.3	Todos los servidores públicos son honrados.						
2.4	En el desempeño de su cargo, los servidores públicos no tienen actuaciones por fuera de la ética.						
2.5	Todos los servidores públicos asumen que su función primordial es prestar un excelente servicio a los ciudadanos y comunidades.						
2.6	Ningún servidor público acepta regalos o dádivas de los particulares como contraprestación por sus servicios.						
2.7	Todos los servidores públicos ejercen su cargo dando prelación al interés público sobre los intereses individuales o privados.						
2.8	Son muy raros los casos de corrupción.						
2.9	Existen relaciones de confianza entre todos porque los servidores de la entidad son honestos y transparentes.						
	Cuando se conoce de actuaciones de algún servidor público en contra de la ley, la entidad lo denuncia ante los organismos competentes.						
3. LIDERAZGO DE LOS DIRECTIVOS EN LA GESTIÓN ÉTICA En esta entidad:							
3.1	Los directivos poseen conocimientos, experiencia y capacidades que los hacen idóneos para ocupar sus cargos.						
3.2	Las actuaciones de los directivos siempre buscan atender el interés general de la ciudadanía y/o de los públicos con los cuales la entidad tiene responsabilidades.						
3.3	La comunicación entre los directivos y los demás servidores públicos de la entidad es clara, efectiva y oportuna.						
3.4	En el desempeño de sus funciones los directivos actúan con independencia de amigos y grupos de interés particulares.						
3.5	Los estilos de dirección promueven los principios, valores y políticas éticas que la entidad ha adoptado.						
3.6	Los directivos practican el diálogo y son respetuosos en las relaciones con sus equipos de trabajo.						
3.7	Es una característica de los directivos la coherencia entre lo que dicen y lo que hacen						

INSTRUMENTO DE PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN ÉTICA		Muy en desacuerdo	Más en desacuerdo que de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Más de acuerdo que en desacuerdo	Muy de acuerdo	No sabe
HOJA 2							
4. RELACIONES CON LOS SERVIDORES PÚBLICOS		En esta entidad:					
4.1	Los sistemas de contratación, salario y Seguridad Social en los procesos institucionales se ciñen a lo determinado por la ley.						
4.2	Se respetan los derechos constitucionales de las personas, incluyendo el Derecho a la Asociación.						
4.3	Se da un trato igualitario a todos los servidores públicos, sin ninguna clase de discriminación.						
4.4	Se garantiza la igualdad en la contratación, la capacitación, la evaluación y la promoción de sus servidores públicos.						
4.5	Se respeta el debido proceso en las investigaciones disciplinarias contra sus servidores.						
4.6	Los salarios que se pagan a los servidores públicos guardan correspondencia con sus niveles de formación, habilidades y experiencia.						
4.7	Se promueve el trabajo en equipo y la participación del servidor público en la vida institucional.						
4.8	Para resolver los conflictos se acude a los principios y valores éticos de la entidad y al diálogo como mecanismo básico de solución.						
4.9	Se promueve y practica el respeto a las opiniones de sus servidores públicos.						
5. RELACIONES CON LOS CONTRATISTA Y PROVEEDORES		En esta entidad:					
5.1	La selección de los contratistas y proveedores de la entidad se hace de forma transparente y otorgando los mismos derechos y obligaciones a todos los oferentes.						
5.2	El criterio que se aplica para la selección de los contratistas y proveedores es el de la mejor propuesta presentada y no el favoritismo derivado de relaciones de afinidad, amistad, consanguinidad o pago de favores políticos.						
5.3	A los contratistas y proveedores se les exige el cumplimiento de pautas éticas que son de conocimiento público.						
5.4	En los procesos de adjudicación de contratos, las evaluaciones y resultados se informan a los participantes del proceso y a la comunidad en general.						
5.5	Se promueve la firma de pactos éticos con el sector privado para combatir la corrupción en la contratación con el Estado.						
5.6	Se aplican políticas y normas institucionales para prevenir sobornos, comisiones o presiones por parte de los contratistas y proveedores.						
5.7	Se respetan y cumplen integralmente los compromisos contractuales con los contratistas y proveedores.						
5.8	A los contratistas y proveedores se les hace auditoría para evaluar la calidad de los servicios, los productos objeto del Contrato y el cumplimiento del mismo.						
6. RELACIONES CON OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS		En esta entidad:					
6.1	Se desarrollan acciones de coordinación con aquellas entidades con las cuales se dan relaciones en el ejercicio de la Misión Institucional.						
6.2	Existen acuerdos y/o convenios de cooperación con otras organizaciones públicas en áreas de interés institucional o comunitario.						
6.3	Se comparte con otras Entidades públicas las experiencias relevantes en la construcción de unas prácticas transparentes y honestas en el ejercicio de su función.						
6.4	La información que se entrega a otras instituciones es veraz y confiable.						
6.5	La información que se entrega a los diferentes organismos de control es veraz y se suministra en forma oportuna.						

INSTRUMENTO DE PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN ÉTICA		Muy en desacuerdo	Más en desacuerdo que de acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Más de acuerdo que en desacuerdo	Muy de acuerdo	No sabe
HOJA 3							
7. RELACIONES CON LA COMUNIDAD		En esta entidad:					
7.1	Se cuenta con un proceso institucional para garantizar la participación ciudadana tanto en la formulación del Plan de Desarrollo como en la veeduría sobre su ejecución.						
7.2	Se tienen y aplican mecanismos para garantizar la participación activa de la comunidad en la vigilancia o veeduría de su gestión.						
7.3	Los proyectos que se ejecutan para mejorar las condiciones de vida de la comunidad han sido diseñados consultando el interés de los beneficiarios.						
7.4	La ejecución del Plan de Desarrollo y/o de inversiones se traduce en servicios de calidad para la comunidad.						
7.5	Se aplica una política de excelencia en el servicio y atención a la ciudadanía y comunidades.						
7.6	Los ciudadanos y comunidades valoran muy positivamente los servicios y la atención que presta la entidad.						
7.7	Se promueve y garantiza la comunicación de doble vía con la comunidad.						
7.8	Se coopera con los diferentes sectores económicos y sociales en obras de interés público.						
7.9	En atención a la transparencia, se rinden cuantas en forma periódica a la comunidad sobre la realidad financiera y el cumplimiento de los objetivos sociales.						
8. RELACIONES CON EL MEDIO AMBIENTE		En esta entidad:					
8.1	Se tienen políticas y se aplican prácticas de reciclaje en los procesos internos.						
8.2	Se tiene una administración de recursos orientada al cuidado y protección del medio ambiente.						
8.3	Se desarrollan actividades de formación y capacitación de sus servidores públicos hacia el cuidado y protección del medio ambiente.						
8.4	Se coopera con la comunidad y con otras instituciones en planes o proyectos para proteger el medio ambiente.						
8.5	Se aplica una política de ahorro de materiales y de utilización de insumos no contaminantes.						
9. CONTRUCCIÓN Y APLICACIÓN DEL REFERENTE ÉTICO		En esta entidad:					
9.1	Existen valores compartidos en la entidad que se han venido generando de manera informal.						
9.2	Existe un Código de Ética o un Documento sobre Valores y Principios Éticos de la entidad (Si responde “No sabe”, “Muy en desacuerdo” o “más en desacuerdo que de acuerdo”, deje sin responder las que siguen a continuación).						
9.3	Este Código y/o Decálogo fue elaborado mediante el diálogo y la participación de empleados y directivos.						
9.4	El Código de ética se adoptó con la participación de representantes de las principales dependencias y unidades de la entidad.						
9.5	Se han puesto en marcha políticas y estrategias de gestión para aplicar el Código de Ética en todas las dependencias y unidades.						
9.6	Existe un Comité que promueve el cumplimiento del Código de Ética de la entidad.						
9.7	Los conflictos se resuelven según el Código de Ética.						

MODELO DE INSTRUMENTO PARA ÓRGANOS DE CONTROL

NOMBRE DE LA ENTIDAD

INSTRUMENTO DE PERCEPCIÓN SOBRE LA GESTIÓN ÉTICA

Usted ha sido seleccionado(a) conjuntamente con otros servidores públicos de la Contraloría, como representante de la misma para suministrar la información necesaria que nos permita elaborar un Diagnóstico Ético de la Organización, con el fin de iniciar un proceso de Fortalecimiento Institucional orientado hacia la Integridad y la Transparencia. Sus respuestas serán muy valiosas e importantes para lograr una buena evaluación, por lo cual le solicitamos su cooperación para responder de manera **FRANCA** y **SINCERA** cada una de las **64** afirmaciones del presente Instrumento.

El Instrumento consta de un instructivo y una encuesta de tres páginas. Por favor termine de leer cuidadosamente las instrucciones antes de proceder al diligenciamiento de la encuesta, y siga las indicaciones correspondientes. Tenga presente que las respuestas son estrictamente personales.

INSTRUCCIONES

El formulario tiene un encabezado en donde usted debe marcar con una **X** el nivel jerárquico del cargo para el que ha sido contratado por parte de la Contraloría. Está subdividido en nueve secciones temáticas, cada una de las cuales tiene un conjunto de afirmaciones sobre la manera como operan en la entidad algunos de los aspectos relacionados con el tema concreto de la respectiva Sección, con excepción de la primera, cuyas afirmaciones se refieren a los valores y principios a los que Usted le da relevancia como Servidor Público. Cada afirmación presenta seis alternativas de respuesta. Lea detenidamente cada afirmación, reflexione para que pueda traer a su mente situaciones o hechos que le permitan emitir un juicio, y marque con una **X** la opción con la que usted más se identifica, de acuerdo con los siguientes criterios:

- Marque **Muy en desacuerdo** cuando considere que la afirmación está totalmente alejada de la realidad de la entidad.
- Marque **Más en desacuerdo que de acuerdo** si opina que la afirmación expresa algo que a veces ocurre en la entidad.
- Marque **Ni de acuerdo ni en desacuerdo** cuando piense que lo que dice la afirmación se presenta en la entidad en forma discontinua y/o sólo en algunas áreas.
- Marque **Más de acuerdo que en desacuerdo** si considera que la afirmación da cuenta de algo que ocurre con frecuencia en la entidad.
- Marque **Muy de acuerdo** cuando considere que la afirmación expresa algo que decididamente está incorporado a la manera de ser de la entidad.
- Marque **No sabe** en el caso de que la afirmación hable de un tema o asunto en el que usted definitivamente no puede opinar porque no tiene ninguna clase de información al respecto.

En cada fila sólo deberá marcar una opción. Una vez diligenciada la encuesta en su totalidad, por favor entréguela en el menor tiempo posible a la persona responsable del proceso.

POR FAVOR, NO DEJE DE MARCAR NINGUNA AFIRMACIÓN

¡Muchas gracias por su colaboración!

NOMBRE DE LA ENTIDAD INSTRUMENTO DE PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN ÉTICA Nivel del cargo de quien responde la encuesta (Marque con una X): Directivo__ Asesor__ Profesional__ Técnico__ Asistencial__ FECHA: Día__ Mes__ Año__ HOJA I		Muy en desacuerdo	Más en desacuerdo	Ni de acuerdo	Más de acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe
I. PRINCIPIOS Y VALORES ÉTICOS PERSONALES							
1.1	Para usted, la honradez es uno de los valores más importantes como servidor público.						
1.2	En el ejercicio de sus funciones públicas, el interés general siempre debe prevalecer sobre el interés personal o particular.						
1.3	Su principal función como servidor público es contribuir para que su entidad preste un excelente servicio a la ciudadanía.						
1.4	En el desempeño de sus funciones como servidor público, usted considera que no debe hacer nada que no pueda ser contado en público, con excepción de aquellas actuaciones que por ley son de carácter reservado.						
1.5	Usted considera que no debe recibir regalos o dádivas de particulares como contraprestación por el cumplimiento de sus funciones como servidor público.						
1.6	Para cumplir cabalmente con sus funciones, usted considera que es necesario aplicar principios y valores éticos.						
Las afirmaciones que siguen a continuación, se refieren a la percepción que usted tiene sobre lo que ocurre en su entidad.							
2. PRINCIPIOS Y VALORES ÉTICOS EN LA ENTIDAD En esta entidad:							
2.1	Se promueven los valores éticos como requisito para ser un buen servidor público.						
2.2	Todos los servidores públicos aplican principios y valores éticos en el desempeño de sus funciones.						
2.3	Todos sus servidores públicos son honrados.						
2.4	En el desempeño de su cargo, los servidores públicos no tienen actuaciones por fuera de la ética.						
2.5	Todos los servidores públicos asumen que su función primordial es prestar un excelente servicio a los ciudadanos y comunidades.						
2.6	Ningún servidor público acepta regalos o dádivas de los particulares como contraprestación por sus servicios.						
2.7	Todos los servidores públicos ejercen su cargo dando prelación al interés público sobre los intereses individuales o privados.						
2.8	Son muy raros los casos de corrupción.						
2.9	Existen relaciones de confianza entre todos porque los servidores de la entidad son honestos y transparentes.						
	Cuando se conoce de actuaciones de algún servidor público en contra de la ley, la entidad lo denuncia ante los organismos competentes.						
3. LIDERAZGO DE LOS DIRECTIVOS EN LA GESTIÓN ÉTICA En esta entidad:							
3.1	Los directivos poseen conocimientos, experiencia y capacidades que los hacen idóneos para ocupar sus cargos.						
3.2	Las actuaciones de los directivos siempre buscan atender el interés general de la ciudadanía y/o de los públicos con los cuales la entidad tiene responsabilidades.						
3.3	La comunicación entre los directivos y los demás servidores públicos de la entidad es clara, efectiva y oportuna.						
3.4	En el desempeño de sus funciones los directivos actúan con independencia de amigos y grupos de interés particulares.						
3.5	Los estilos de dirección promueven los principios, valores y políticas éticas que la entidad ha adoptado.						
3.6	Los directivos practican el diálogo y son respetuosos en las relaciones con sus equipos de trabajo.						
3.7	Es una característica de los directivos la coherencia entre lo que dicen y lo que hacen.						

INSTRUMENTO DE PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN ÉTICA		Muy en desacuerdo	Más en desacuerdo	Ni de acuerdo	Más de acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe
HOJA 2							
4. RELACIONES CON LOS SERVIDORES PÚBLICOS		En esta entidad:					
4.1	Los sistemas de contratación, salario y Seguridad Social en los procesos institucionales se ciñen a lo determinado por la ley.						
4.2	Se respetan los derechos constitucionales de las personas, incluyendo el Derecho a la Asociación.						
4.3	Se da un trato igualitario a todos los servidores públicos, sin ninguna clase de discriminación.						
4.4	Se garantiza la igualdad en la contratación, la capacitación, la evaluación y la promoción de los servidores públicos.						
4.5	Se respeta el debido proceso en las investigaciones disciplinarias contra sus servidores.						
4.6	Los salarios que se pagan a los servidores públicos guardan correspondencia con sus niveles de formación, habilidades y experiencia.						
4.7	Se implementa en todas las dependencias un estilo de trabajo en equipo con participación de todos los integrantes de las unidades respectivas.						
4.8	Para resolver los conflictos se acude a los principios y valores éticos de la entidad, y al diálogo como mecanismo básico de solución.						
4.9	Se promueve y practica el respeto a las opiniones de sus servidores públicos.						
5. RELACIONES CON LOS CONTRATISTA Y PROVEEDORES		En esta entidad:					
5.1	La selección de los contratistas y proveedores de la entidad se hace de forma transparente y otorgando los mismos derechos y obligaciones a todos los oferentes.						
5.2	El criterio que se aplica para la selección de los contratistas y proveedores es el de la mejor propuesta presentada y no el favoritismo derivado de relaciones de afinidad, amistad, consanguinidad o pago de favores políticos.						
5.3	A los contratistas y proveedores se les exige el cumplimiento de pautas éticas que son de conocimiento público.						
5.4	En los procesos de adjudicación de contratos, las evaluaciones y resultados se informan a los participantes del proceso y a la comunidad en general.						
5.5	Se promueve la firma de pactos éticos con el sector privado para combatir la corrupción en la contratación con el Estado.						
5.6	Se aplican políticas y normas institucionales para prevenir sobornos, comisiones o presiones por parte de los contratistas y proveedores.						
5.7	Se respetan y cumplen integralmente con los compromisos contractuales con los contratistas y proveedores.						
5.8	A los contratistas y proveedores se les hace auditoría para evaluar la calidad de los servicios, los productos objeto del Contrato y el cumplimiento del mismo.						
6. RELACIONES CON OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS		En esta entidad:					
6.1	Se desarrollan acciones de coordinación con aquellas entidades con las cuales se tienen relaciones en el ejercicio de la Misión Institucional.						
6.2	Existen acuerdos y/o convenios de cooperación con otras organizaciones públicas en áreas de interés institucional o comunitario.						
6.3	Se comparte con otras entidades públicas las experiencias relevantes en la construcción de unas prácticas transparentes e íntegras en el ejercicio de su función.						
6.4	La información que se entrega a otras instituciones es veraz y confiable.						
6.5	La información que se entrega a los diferentes organismos de control es veraz y se suministra en forma oportuna.						

INSTRUMENTO DE PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN ÉTICA		Muy en desacuerdo	Más en desacuerdo	Ni de acuerdo	Más de acuerdo	Muy de acuerdo	No sabe
HOJA 3							
7. RELACIONES CON LA COMUNIDAD		En esta entidad:					
7.1	Se cuenta con un proceso institucional para promover el control ciudadano.						
7.2	Se tienen procesos para suministrar información a las veedurías ciudadanas sobre la gestión y realidad de las entidades sujetas al control.						
7.3	Se tienen y aplican mecanismos para garantizar la participación activa de la comunidad en la vigilancia o veeduría de su gestión.						
7.4	Se aplica una política de excelencia en el servicio y atención a la ciudadanía y públicos que atiende dentro de sus funciones.						
7.5	Los públicos con los que se relaciona valoran muy positivamente los servicios y la atención que presta la entidad.						
7.6	Se tienen políticas y mecanismos de comunicación permanente y de doble vía con la ciudadanía y públicos que atiende en el cumplimiento de su misión.						
7.7	En atención a la transparencia, se rinden cuentas a la ciudadanía en forma periódica sobre los resultados de la gestión y el cumplimiento de los objetivos misionales.						
8. RELACIONES CON EL MEDIO AMBIENTE		En esta entidad:					
8.1	Se tienen políticas y se aplican prácticas de reciclaje en los procesos internos.						
8.2	Se tiene una administración de recursos orientada por una política de cuidado y protección del medio ambiente.						
8.3	Se desarrollan actividades de formación y capacitación de sus servidores públicos hacia el cuidado y protección del medio ambiente.						
8.4	Se coopera con la ciudadanía y con otras entidades en la promoción de planes y proyectos para proteger el medio ambiente.						
8.5	Se aplica una política de ahorro de materiales y de utilización de insumos no contaminantes.						
9. CONTRUCCIÓN Y APLICACIÓN DEL REFERENTE ÉTICO		En esta entidad:					
9.1	Existen valores compartidos en la entidad que se han venido generando de manera informal.						
9.2	Existe un Código de Ética o un Documento sobre Valores y Principios Éticos de la entidad (Si responde “No sabe”, “Muy en desacuerdo” o “más en desacuerdo que de acuerdo”, deje sin responder las que siguen a continuación).						
9.3	Este Código y/o Decálogo fue elaborado mediante el diálogo y la participación de empleados y directivos.						
9.4	El Código de ética se adoptó con la participación de representantes de las principales dependencias y unidades de la entidad.						
9.5	Se han puesto en marcha políticas y estrategias de gestión para aplicar el Código de Ética en todas las dependencias y unidades.						
9.6	Existe un Comité que promueve el cumplimiento del Código de Ética de la entidad.						
9.7	Los conflictos se resuelven según el Código de Ética.						

El Código de Buen Gobierno Mejores Prácticas de Dirección para las Entidades Públicas

El concepto del gobierno corporativo tal como lo entendemos hoy -gestado en el sector privado con el advenimiento de la globalización de la economía como una necesidad para conferirle confiabilidad al mundo de los negocios y para otorgarle confianza al inversionista sobre la correcta administración de su capital- está referido a las buenas prácticas del administrador en la conducción de la empresa.

Este concepto puede ser llevado a la entidad pública con las debidas adaptaciones instrumentales, pero con una finalidad totalmente diferente. Si bien el gobierno corporativo y su principal instrumento -los Códigos de Buen Gobierno- tienen en la empresa privada como propósito último potenciar los negocios, en la entidad pública su gran objetivo consiste en facilitar al equipo gobernante o equipo directivo según sea el caso, el cumplimiento de los fines constitucionales y la misión de la respectiva entidad⁷, así como fortalecer sus niveles de gobernabilidad.

Ahora bien, la inserción del Código de Buen Gobierno en una entidad pública no se constituye en el límite del camino hacia la implantación de la buena gobernabilidad. Por el contrario, se trata de un punto de partida, en el que la decisión inicial de la alta dirección del ente público debe ser complementada con otra serie de acciones y decisiones que permitan consolidar una gestión ética y una cultura organizacional de integridad, transparencia y eficiencia en el conjunto de la entidad.

⁷ Varias entidades públicas del país han formulado y adoptado su Código de Buen Gobierno, pero el examen indica que en casi todos los casos se trata de extrapolaciones de los contenidos de los Códigos de Buen Gobierno del sector privado al sector público, sin haber avanzado en conferirles una identidad específica correspondiente a su carácter estatal.

⁸ La teoría de agencia plantea varios supuestos, entre ellos: a). Como el administrador —agente— no tiene consecuencias económicas que lo afecten directamente por su gestión, es factible que ponga poco esfuerzo en la realización de su cometido —resultado menor al esperado—; esto puede solucionarse con beneficios adicionales, como compensaciones monetarias; sin embargo con este esquema se vuelve al punto de partida, donde fueron las participaciones en manos de los altos ejecutivos los que originaron el mal gobierno; b). En la relación entre el agente y el principal —propietario— se parte del supuesto de que el segundo es quien detenta la autoridad efectiva; sin embargo no puede esto predicarse en su totalidad, pues si el principal delega en el agente para que gestione bien el negocio, le está transfiriendo la autoridad; y si éste sostiene el conocimiento y la autoridad, es probable que se aproveche de esa situación.

En este sentido, existe un nítido nexo entre el Código de Buen Gobierno, el Código de Ética y los Compromisos Éticos, en tanto que se constituyen en mecanismos para afianzar la ética pública en las entidades del Estado. Y en la medida en que los dos primeros, por contener las orientaciones éticas fundamentales de la respectiva entidad, marcan las pautas que habrán de guiar el camino de la instauración de prácticas concretas que reclamen el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, se constituyen en el referente ético de la entidad que los ha adoptado.

Nota: El Código de Buen Gobierno es un instrumento para trabajar la ética en el alto nivel directivo de la entidad, pero al mismo tiempo se constituye en una eficaz herramienta para alinear a todo el equipo directivo dentro de un estilo de dirección unificado, y en ese sentido puede aportar efectivamente para el diseño del Elemento de Control “Estilo de Dirección” del MECL.

I. QUÉ ES EL GOBIERNO CORPORATIVO

El nacimiento del gobierno corporativo se encuentra en la década de los setenta en la literatura anglosajona del sector privado, donde se plantea la necesidad de una mejor organización y control de las grandes entidades. Sin embargo, el concepto ha adquirido su más importante desarrollo en los años noventa, donde por una serie de escándalos corporativos, salta a la opinión pública la compleja cuestión que abarca este tema: *el control del poder en cabeza de altos directivos*, en la medida en que los propietarios deben asegurarse de que los administradores no aprovechen las condiciones que les otorga el papel que cumplen para su propio beneficio, en detrimento del objetivo que cumple la organización.

La cuestión entonces es clara: la separación funcional entre la propiedad y el control, en la medida en que si el administrador es distinto al propietario y sus decisiones no afectan su propio bolsillo, ¿cómo hacer para que el administrador no utilice la organización para su beneficio particular? Este asunto ha sido denominado como el problema de agencia, el cual se convirtió en el tema central del buen gobierno, en la búsqueda tanto de una realización óptima de las tareas de la organización, como del bienestar para sus propietarios⁸.

Como un segundo objetivo global, el gobierno corporativo plantea la necesidad de recuperar la confianza perdida, que se generó por el acaecimiento de una serie de escándalos corporativos en la década de los noventa, tanto en Europa como en América, donde grandes corporaciones defraudaron la confianza de sus diversos grupos de interés al publicar información que no correspondía con su realidad corporativa.

El gobierno corporativo surge entonces para solucionar, entre otros, ese tipo de problemas que genera varias temáticas, entre las cuales se encuentra, por ejemplo,

la ausencia de transparencia, la rendición y calidad de la información de la entidad para los ciudadanos y los grupos de interés, y la pérdida de la credibilidad, que hacen que se comience a desarrollar el tema de manera concreta, con regulaciones legales y doctrinales específicas que se tratarán adelante.

Al respecto, en Colombia la Superintendencia de Valores define el gobierno corporativo como “el cumplimiento de principios, reglas o estándares en el manejo de las empresas, que a la vez que permiten el alcance de los objetivos corporativos y su permanente evaluación, constituyen una plataforma de protección a los inversionistas. Es un conjunto de mecanismos e instrumentos de que disponen los administradores de una empresa, que al tiempo que les permiten maximizar el valor de las empresas y de sus accionistas, reconocen y hacen posible el ejercicio de los derechos de accionistas, inversionistas y otros terceros con interés en la compañía —*stakeholders* o grupos de interés—, y establecen obligaciones y responsabilidades de las juntas directivas en aras del logro de tales derechos”⁹.

En este sentido, en el presente Modelo entenderemos el gobierno corporativo como la manera en que las entidades son dirigidas, mejorando su funcionamiento interna y externamente, en la búsqueda de eficiencia, integridad y transparencia, para responder adecuadamente ante sus grupos de interés, asegurando un comportamiento ético organizacional integral.

2. QUÉ ES UN CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO EN EL SECTOR PRIVADO

De la noción del gobierno corporativo (*corporate governance*) y de la necesidad de hacer de su concepto una consagración explícita de sus principios, se establece un mecanismo concreto que es el Código de Buen Gobierno. Se trata de un texto que recoge los principios de las mejores prácticas corporativas internas y externas de las organizaciones, mejorando su funcionamiento en búsqueda de integridad, eficiencia y transparencia.

Así, los códigos de buen gobierno en el sector privado se entienden como mecanismos de autorregulación que adoptan las sociedades generadoras de capital dirigidos primordialmente a dar transparencia, a través de estándares de actuación para los administradores, reconocimiento de derechos a los asociados y parámetros para el manejo de relaciones con terceros, con la finalidad de reportar un aumento de valor a sociedades.

Estos códigos desarrollan esencialmente los siguientes temas: Protección derechos de accionistas; funciones y responsabilidades de la Junta Directiva; ejecutivo principal; transparencia, fluidez e integridad de la información; grupos de interés y responsabilidad social; conflictos de interés; personal de la sociedad; controles internos y externos; riesgos; y administración y resolución de controversias.

⁹ <http://www.supervalores.gov.co/governancepreguntas.htm>

3. LAS PRÁCTICAS DE BUEN GOBIERNO EN EL SECTOR PÚBLICO

Aplicar el concepto de gobierno corporativo en las entidades públicas a partir de su génesis en el sector privado, tiene cierta dosis de complejidad. Sin embargo, si se considera a las entidades públicas como una institución social que tiene compromisos con la comunidad de su radio de influencia —lo cual se ha entendido bajo el concepto de *responsabilidad social*—, vemos cómo éste se convierte en el eje articulador del buen gobierno en las entidades públicas, en la medida en que su cometido nace del contrato social implícito existente entre gobernantes y gobernados, donde el primero surge por la necesidad de realizar ciertas actividades que como individuos no serían capaces de llevar a cabo, tales como las obras públicas, la seguridad de la comunidad, los servicios sociales y demás.

Así, al Gobierno se le considera como un fideicomisario de los bienes de la sociedad, en los cuales la comunidad aportante es quien ostenta la calidad de propietario fideicomitente en la medida en que es ésta quien contribuye con los recursos para que la marcha social pueda avanzar adecuadamente. Corresponde de manera correlativa a los entes públicos cuidar de esos bienes, administrarlos y gestionarlos adecuadamente para cumplir con el cometido principal: el bienestar de la comunidad —beneficiario—.

De esta manera, y atendiendo a la génesis del gobierno corporativo, vemos cómo éste nace, en términos generales, de la necesidad de regular una situación de poder y de control. Éste es en definitiva el mismo concepto que aplica a las entidades públicas, las cuales, en la medida en que han visto conculcada la confianza de la ciudadanía en sus acciones por el abuso de unos cuantos que pretenden sacar provecho de su privilegiada situación, deben construir esa fe del ciudadano.

El trascendental asunto del poder ha sido un tema de vieja data y además recurrente en la literatura de la ciencia y la filosofía política, y recientemente en la de la administración con el asunto del *corporate governance*. Si nos concentramos en los supuestos que hacen difícil el traslado original del concepto de lo privado a lo público, sería imposible argumentar la existencia de Códigos de Buen Gobierno en las entidades públicas. Sin embargo, y en atención a que en el fondo se trata del mismo problema subyacente —el manejo adecuado del poder—, podemos hacer una extrapolación del problema de la agencia al de la delegación del mandato público en un gobernante o cabeza de una entidad de esta naturaleza.

Sin embargo, ese nacimiento del gobierno corporativo de manera específica en las entidades públicas, no sólo se refiere al tema del poder. Su centro de gravitación se encuentra en los fines que persigue el Estado, consagrados de manera explícita en el artículo segundo de la Carta Política y en las demás disposiciones constitucionales y legales pertinentes. Estos fines públicos conllevan a su vez varios aspectos que se tocarán a lo largo de este escrito y que se constituyen en la razón del ser del buen gobierno en una entidad estatal: allí se circunscribe el nacimiento concreto

de las buenas prácticas corporativas en el sector público.

De esta manera, y en la medida en que el Estado nace con unos fines específicos que debe cumplir para llevar a cabalidad su misión principal y su razón de ser, debe buscar, con el cumplimiento de sus fines básicos, la recuperación de la confianza de la comunidad en su accionar, que es uno de los valores más importantes que busca construir la actividad pública.

La generación de confianza, entonces, es un tema relevante, pues se trata de un factor fundamental sin el cual la buena gobernabilidad no puede abrirse paso, puesto que bajo ella se construyen los márgenes de gobernabilidad —valga la redundancia—, la cual necesita a su vez de la legitimidad para poder hacerse efectiva; esa legitimidad se construye desde el cumplimiento de las tareas que le fueron encomendadas a cada ente público, lo cual propicia a su vez una constante participación de la ciudadanía en los asuntos que le incumben, realizando así un diálogo franco, directo y dinámico entre el ente público y la sociedad civil que necesita de unos márgenes de cumplimiento de la función pública para depositar su confianza en ella y poder así participar activamente: es un círculo en el que lo uno no puede funcionar sin lo otro.

3.1. El ámbito de aplicación de los Códigos de Buen Gobierno en el sector público

La Constitución Política en su artículo primero definió a Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Para el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho y de las mismas finalidades que él conlleva, el Estado se ha estructurado en tres (3) ramas —ejecutiva, judicial y legislativa— con las cuales se procura la realización de sus tareas, que en definitiva se concretan en la garantía de los derechos y libertades públicas.

Las mencionadas ramas y los entes que las conforman son independientes, pero colaboran armónicamente entre sí —por el postulado de distribución armónica de funciones— en aras del cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Además de las ramas, el Estado está conformado por órganos, que son entes autónomos e independientes, integrados por los órganos de control, la organización electoral y otras entidades como el Banco de la República y la Comisión Nacional de Televisión.

Cada uno de estos órganos y ramas cumple con unas funciones básicas distintas, las cuales han sido encomendadas por mandato constitucional. Dentro de la observancia de esos mandatos constitucionales o legales se enmarca el cumplimiento del buen gobierno en los entes públicos, de tal manera que con el desempeño íntegro, eficiente y eficaz de su labor, se verifica el acatamiento a los

El buen gobierno corporativo de las entidades públicas se fundamenta, entonces, en una obligación de carácter misional delegada por la Carta Política

lineamientos del buen gobierno en la esfera pública; es decir, si un ente estatal no observa y realiza cabalmente el objetivo para el cual fue creado, no puede profesarse que los presupuestos del buen gobierno han sido cumplidos.

Así las cosas, dentro de las funciones constitucionales y legales que rigen a cada entidad, su razón de ser constituye el punto de partida y la justificación para la existencia de un Código de Buen Gobierno. Por ejemplo, para una gobernación este instrumento debe hacer explícito el compromiso del gobernante para cumplir sus funciones de intermediación ante el gobierno central, la asistencia técnica a los municipios y su responsabilidad ante la ciudadanía. Por su parte, para un ente municipal el ciudadano debe ser el eje articulador de su Código de Buen Gobierno. Por último, velar y procurar por el buen uso de los recursos públicos es el punto de partida de las prácticas de buen gobierno en una organización de control. Así, enmarcar las prácticas de buen gobierno dentro de las funciones y responsabilidades de cada entidad, asegura su legitimidad y el compromiso del gobernante y los servidores públicos en hacerla realidad.

3.2. La responsabilidad social como concepto articulador del buen gobierno en las entidades públicas

Si se entiende la sociedad como un gran sistema conformado por microsistemas, cuya dinámica está estrechamente relacionada con el tipo de interacciones que establezcan entre sí, el desarrollo social, la democracia, la confianza y demás valores sociales y políticos podrán ser promovidos por cualquier actor social que entienda esta ineludible interconexión e interdependencia, y que comprenda que su quehacer tendrá efectos e implicaciones en la conservación o deterioro de su entorno; si ese actor social obra en consecuencia, significa que se hace agente de responsabilidad social.

La responsabilidad social en las diferentes organizaciones se comprende desde su relación compleja con la sociedad: son actores y al mismo tiempo reciben una constante retroalimentación del entorno, operando en una mutua correlación. Ese es el punto de partida de la responsabilidad social, que significa reconocer que las organizaciones actúan en contextos sociales particulares, con poder y efectos específicos que pueden contribuir o al incremento de la exclusión, o por el contrario, a una creciente democratización que se oriente a hacer viable nuestra sociedad en el contexto global, y que al mismo tiempo son beneficiarias o damnificadas por lo que sucede en las otras organizaciones y en el conjunto del sistema social.

De acuerdo con el esquema mostrado en la figura No. 13¹⁰, la responsabilidad social no es unívoca para todos los tipos de organizaciones. Según sea la naturaleza de la respectiva entidad, se define el carácter ético y operacional de su compromiso y responsabilidad con el desarrollo social.

¹⁰ Este esquema ha sido tomado de PÉREZ, Teodoro, MARTÍNEZ, María Eugenia y RODRÍGUEZ, Ana Luz. Gerencia social integral e incluyente. Bogotá: Universidad de La Salle. 2006.

En el caso del *Estado* y sus organizaciones —cuya existencia se justifica y fundamenta en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho de acuerdo con el mandato constitucional— la búsqueda del desarrollo social y del ejercicio de la responsabilidad social es de orden teleológico o misional, por cuanto ese constituye su fin y su razón de ser. Así, al Estado le compete la responsabilidad central y principal, indelegable e intransferible, por mandato constitucional y legal, de garantizar el pleno ejercicio de los derechos y obligaciones para toda la población, y consecuentemente el acceso al desarrollo integral —la ciencia, el conocimiento, la cultura y la tecnología— que nuestra época histórica está en capacidad de ofrecer. El buen gobierno corporativo de las entidades públicas se fundamenta, entonces, en una obligación de carácter misional delegada por la Carta Política.



Figura No. 13. Origen de la responsabilidad social del Estado y de las organizaciones

En las organizaciones de la *sociedad civil*, cuyo origen se sustenta en el principio y el deber de la solidaridad social, que no persiguen el lucro y cuyo objeto es contribuir activamente en la construcción de un cierto tipo de sociedad, el ejercicio de la responsabilidad social se basa en un compromiso de orden político, entendido como la voluntad de participar y ser agentes en la configuración de la sociedad deseada.

Por su parte, las *organizaciones privadas* tienen como finalidad el lucro, la rentabilidad: sus actuaciones se ubican en el horizonte de la ganancia económica, para lo cual requieren de un clima adecuado en los negocios, donde la confianza de los consumidores en la marca corporativa desempeña un papel clave: una empresa que tiene una óptima imagen en el público detenta enormes ventajas

comparativas frente a otras que no gocen de esa confianza. Una de las estrategias que más genera una buena imagen empresarial es la acción social, que logra aceptación y reconocimiento en la solidaridad social de la marca, y con ello una cierta inclinación del público a consumir lo que esa empresa distribuye en el mercado. En esta línea, las acciones sociales empresariales tienen una finalidad fundamentalmente utilitaria.

No obstante, cada vez más las empresas privadas están haciéndose cargo de su calidad de agentes sociales, tomando conciencia de ser generadoras de impactos —positivos y negativos—, tanto en las personas como en el medio ambiente, y van asumiendo su corresponsabilidad en la construcción de la sociedad. Cuando así lo hacen, la acción social que despliegan sobrepasa el utilitarismo económico, y la ética emerge como base de la gestión empresarial.

Así las cosas, el concepto articulador de las esferas de lo público, lo privado y la sociedad civil se ve plasmado en el desarrollo y bienestar de la comunidad, ya sea entendida en términos misionales, utilitaristas o como finalidad política, respectivamente. La razón de ser descansa, entonces, en el aspecto social que se desprende de un contenido ético.

3.3. El cometido del buen gobierno en la esfera pública

El gobierno corporativo en las entidades privadas dice del cumplimiento de principios que permiten el alcance de los objetivos corporativos —tales como maximizar el valor de la empresa y de sus accionistas, hacer posible el ejercicio de los derechos de los grupos de interés y establecer obligaciones y responsabilidades de la junta directiva—, de su evaluación permanente y de la construcción de unos mecanismos de protección a los inversionistas¹¹. *En el sector público, en cambio, el gobierno corporativo se refiere a la conducción de las entidades de acuerdo con criterios de eficiencia, integridad y transparencia, con la finalidad de generar e incrementar la confianza de la ciudadanía en el aparato estatal y adquirir mayores niveles de gobernabilidad.*

El Código de Buen Gobierno se sitúa en el horizonte de dar alcance a través de las buenas prácticas del gobierno corporativo en las entidades públicas, al Decreto Presidencial No. 3622 de 2005 sobre políticas de desarrollo del Sistema Administrativo, en donde se postula que “el Desarrollo Administrativo es un proceso de mejoramiento permanente y planeado para la buena gestión y uso de los recursos y del talento humano en los organismos y entidades de la Administración Pública, cuyos propósitos son: a) La creación de relaciones de cooperación, aceptación y reconocimiento entre los servidores públicos, los particulares investidos para el ejercicio de funciones administrativas y la comunidad en general; b) El cumplimiento de los fines sociales del Estado y de las responsabilidades y compromisos del servidor público; c) El mejoramiento de los niveles de gobernabilidad de la Administración Pública; d) El mejoramiento en la calidad de los bienes y servicios a cargo del Estado.”

¹¹ Ver <http://www.supervalores.gov.co/governancepreguntas.htm>

En los casos en que se trate de entidades públicas que deseen participar de actividades del mercado de capitales nacional o internacional para atraer capital privado destinado a la inversión pública, deberán someterse a las reglas propias de esa actividad. Así las cosas, el Código de Buen Gobierno debe responder también a las exigencias de la Resolución No. 0275 de la Superintendencia de Valores (hoy Superintendencia Financiera) acerca de los requisitos que deben acreditar las personas públicas y privadas que pretendan ser destinatarias de la inversión de recursos de los fondos de pensiones, en cuanto a la definición de criterios y mecanismos que garanticen el buen gobierno y el respeto a los derechos de los inversionistas en los títulos valores que emita el respectivo ente.

Precisamente con este objetivo, el Modelo de Código de Buen Gobierno que se presenta en el numeral 7 del actual Capítulo, se ha elaborado como documento de referencia para un municipio que haya tomado la decisión de participar en el mercado de capitales.

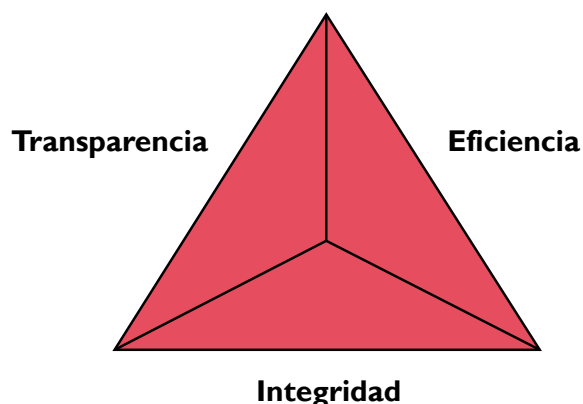


Figura No. 14. Ejes centrales del buen gobierno en la esfera pública

Con esos objetivos, los Códigos de Buen Gobierno en las entidades públicas recogen las normas de conducta, los mecanismos e instrumentos que deben adoptar las instancias de dirección, administración y gestión, con el fin de generar confianza en los públicos internos y externos de la entidad.

Estos documentos trascienden los imperativos legales -que nacen de la exigencia de agentes externos- para asumir responsabilidades éticas -que surgen del fuero interno-, producto de la deliberación y el consenso de la alta dirección del ente. Aquí se encuentra una de las diferencias fundamentales entre los Códigos de Buen Gobierno y los Códigos de Ética, ya que estos últimos se construyen con la más amplia participación de todos los servidores públicos de la entidad.

Sin embargo, el compromiso basado en enunciados generales y abstractos puede resultar en ocasiones inocuo, en la medida en que se trata de intenciones que pueden o no efectuarse. Por ello, para el cumplimiento del buen gobierno es primordial el establecimiento de compromisos éticos basados en unos instrumentos

específicos, con obligaciones concretas, para así generar unos resultados óptimos de gobierno corporativo.

El buen gobierno en las entidades públicas se inscribe entonces en el esfuerzo de profundización de la democracia, en la medida en que los gobernantes y administradores cumplan efectivamente con la responsabilidad y deber de efectuar una gestión eficiente, íntegra y transparente, lo cual implica una voluntad y compromiso ético-político para fracturar la visión premoderna sobre el ejercicio del poder, arraigada en una comprensión semifeudal del gobernante y del Estado. Comprende también un avance en la concepción de lo público, para proteger y construirlo culturalmente como algo inviolable, y de rendir cuentas a la sociedad sobre el encargo que se le ha hecho.

En el marco de lo expuesto, en las entidades públicas el *Código de Buen Gobierno* se entiende como las disposiciones voluntarias de autorregulación de quienes ejercen el gobierno de las entidades -dentro de su marco y características jurídicas- que a manera de compromiso ético buscan garantizar una gestión íntegra, eficiente y transparente en la administración pública, recogiendo para ello las normas de conducta, mecanismos e instrumentos que deben adoptar las instancias de dirección, administración y gestión de las entidades, con el fin de generar confianza en los públicos internos y externos hacia el ente estatal.

3.4. El Código de Buen Gobierno y la gobernabilidad

Sin el objetivo social, la gestión pública no puede existir. Y para que ese aspecto primordial pueda ser llevado a la práctica, es indispensable que quienes hacen parte del Estado estén alineados con la concepción de que lo público debe ser administrado bajo parámetros que garanticen la eficiencia, la integridad, la transparencia y la orientación hacia el bien común. En este sentido, el Código de Buen Gobierno apunta a fortalecer la *gobernabilidad*, entendida como el conjunto de condiciones que hacen factible a un gobernador o director el ejercicio real del poder que formalmente se le ha entregado para el cumplimiento de los objetivos y fines bajo la responsabilidad de su cargo. Esta capacidad de conducir al colectivo se origina en el grado de legitimación que los diversos grupos de interés conceden a la dirigencia, y se juega en el reconocimiento de:

- Su competencia e idoneidad para administrar la entidad en el logro de los objetivos estratégicos —eficiencia—;
- El cumplimiento de principios y valores éticos y la priorización del interés general sobre el particular —integridad—; y
- La comunicación para hacer visibles la forma como se administra y los resultados obtenidos —transparencia—.

Los Códigos de Buen Gobierno aportan en forma significativa a la gobernabilidad en cuanto se constituyen en vehículo para generar credibilidad interna y externa,

ya que se constituyen en reglas de juego claras y explícitas que los gobernantes o directivos se comprometen solemnemente a cumplir en el ejercicio de su mandato y en sus relaciones con los diferentes grupos de interés. Además, facilitan el alineamiento del equipo directivo en un mismo estilo de dirección, y por lo tanto generan cultura corporativa.

En la búsqueda de la mencionada gobernabilidad, debe tenerse en cuenta el principio fundamental de la participación ciudadana, dado que la gestión pública necesita de una discusión dinámica y constante con la comunidad, con acceso libre y transparente de ésta a los mecanismos regulatorios del Estado, en la búsqueda de un propósito común para hacer sociedad; así se crean unas conexiones fuertes e intrínsecas difíciles de romper, las cuales legitiman el mandato.

También se requiere un exhaustivo control interno y de calidad por parte de la entidad pública, que evalúe, gestione y plantee estrategias de manera constante sobre las acciones o las políticas que se ha trazado. Ello con el fin de poder mejorar su funcionamiento institucional mediante el fortalecimiento del control y de los procesos de evaluación. Sin el control interno —autocontrol, autorregulación y autogestión— las entidades públicas no podrán llevar a cabalidad sus fines sociales. En la medida en que la entidad comprenda la importancia del control interno y de calidad, podrá optimizar sus propios procesos de manera casi inmediata, sin que necesite de la observación de un tercero para salvaguardarse de cometer esos errores. Éste es entonces un elemento fundamental de la buena gobernabilidad: la autorregulación en los procesos internos.

Todos estos elementos de la gobernabilidad no pueden llevarse a cabo sin un liderazgo y un compromiso concreto de la dirección; el buen gobierno, por tanto, no podrá hacerse presente si los dirigentes soslayan esta importante herramienta y desechan las ventajas organizacionales y políticas de este instrumento. Por esto, si el equipo gobernante o dirigente no tiene un fuerte compromiso con el cumplimiento estricto del Código de Buen Gobierno, es mucho más saludable no tenerlo, pues presentar públicamente unas reglas de juego para luego incumplirlas, ineluctablemente resulta contraproducente, generando una ostensible pérdida de gobernabilidad por el deterioro de la confianza que tal incumplimiento conlleva.

Código de Buen Gobierno se entiende como las disposiciones voluntarias de autorregulación de quienes ejercen el gobierno de las entidades

3.5. Conclusión

Las entidades públicas y quienes las gobiernan no sólo administran la autoridad y los recursos que la sociedad les ha confiado para que cumplan con los fines esenciales que la Constitución ha determinado para el Estado. Con sus actuaciones cumplen una función de liderazgo y de referente en la construcción del tipo de sociedad que se vive en el presente, y aportan en la configuración de la que tendremos en el futuro, a través de los impactos de orden cultural e institucional que dichas actuaciones modelan.

En este sentido, los resultados —sean positivos o negativos— de la gestión de las entidades públicas, trascienden el cumplimiento de los objetivos fijados en los planes de desarrollo y/o proyectos estratégicos, para adentrarse en los impactos que dicha gestión tiene en la construcción de la Nación y del orden social, especialmente en lo atinente a los cimientos de confianza en el Estado y en sus instituciones, así como en la generación de imaginarios culturales sobre el ejercicio de la función pública, el respeto a ésta, el control social, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y, en fin, todo aquello que involucra el vivir en una sociedad democrática.

Por todo lo anterior, el gobierno de las entidades públicas no puede sustraerse de esta inmensa responsabilidad política y social, que les exige un conocimiento tanto en sus aspectos conceptuales como en las formas de operar, para que las entidades efectivamente cumplan con su rol de arquitectas sociopolíticas.

Y precisamente los Códigos de Buen Gobierno se constituyen en un importante recurso para generar unas prácticas que incrementan y fortalezcan la gobernabilidad, contribuyendo adicionalmente en la construcción de cultura democrática por la vía de la integridad, la eficiencia y la transparencia en el desempeño de la función administrativa del Estado.

Dentro de esta perspectiva, la formulación y aplicación del Código de Buen Gobierno en la entidad pública contribuye a:

1. Incrementar la credibilidad, la confianza y la gobernabilidad en los diferentes grupos de interés frente a las prácticas de quienes detentan la autoridad.
2. Crear un clima interno de reglas de juego claras y precisas que transparentemente definen las expectativas de comportamiento de la alta dirección.
3. Generar un estilo de dirección unificado, por cuanto facilita el alineamiento de todo el equipo directivo bajo los mismos parámetros de comportamiento.
4. Propiciar la confianza interna entre los miembros del equipo directivo, por cuanto todos los integrantes suscriben el compromiso de reglas de juego comunes.
5. Fortalecer una cultura corporativa orientada al cumplimiento de los fines del Estado.
6. Posicionar social y políticamente a la entidad y a sus integrantes, otorgándoles reconocimiento y representatividad.

4. ¿QUÉ DEBE CONTENER UN CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO EN UNA ENTIDAD PÚBLICA?

Un Código de Buen Gobierno para el sector público debe contener como mínimo¹²:

¹² Cuando se trate de entidades pequeñas, el Código de Buen Gobierno podrá limitarse a la enunciación de principios éticos y políticas básicas de relación de los directivos con los diferentes grupos con los que la entidad interactúa en el ejercicio de su función administrativa. Estas políticas podrán quedar recogidas en el Plan de Desarrollo o Plan Estratégico, e incluso en el Código de Ética.

4.1. Generalidades

Se refiere a dos temas que dan la entrada al Código de Buen Gobierno: la Presentación y el Glosario.

Presentación

Consiste en un texto corto elaborado por el más alto directivo de la entidad, en donde expone el sentido que el Código de Buen Gobierno tiene para los administradores de la entidad en sus responsabilidades con los grupos de interés.

Glosario de términos

Con el fin de asegurar un mejor entendimiento del Código de Buen Gobierno, éste debe incluir una definición de los conceptos que se utilizan dentro del documento que lo contiene.

4.2. Orientación estratégica de la entidad

Comprende el enunciado de los marcos estratégicos de actuación que guían la gestión administrativa y misional de la entidad. Entre estos están:

Identificación y naturaleza de la entidad: La entidad pública debe identificarse, estableciendo cuál es su naturaleza legal.

Compromiso con los Objetivos, la Misión y la Visión de la entidad: Exposición del compromiso de la alta Dirección con el cumplimiento de estas tres orientaciones estratégicas.

Los principios éticos: El marco de referencia para formular un Código de Buen Gobierno deben ser los principios éticos, los cuales están enunciados en forma directa e indirecta en la Constitución Nacional.

Valores institucionales: Enunciación de los valores éticos que han sido adoptados en el Código de Ética.

Grupos de interés de la entidad: El Código de Buen Gobierno debe identificar los grupos de interés, entendidos como aquellos colectivos de personas y organizaciones con las cuales la entidad interactúa en el ejercicio de su función administrativa.

4.3. Políticas de Buen Gobierno para la administración de la entidad

Desarrolla las políticas y compromisos necesarios para garantizar el gobierno o dirección de la entidad dentro del cumplimiento de los marcos legales y éticos. Puede abordar los siguientes tópicos:

Compromiso con la Formulación de Políticas de Buen Gobierno: Postula el compromiso de los directivos con la formulación y aplicación efectiva de políticas para la integridad, la transparencia y la eficiencia para el desempeño de la función pública que les compete.

I. ADMINISTRACIÓN

Directivos y Gerentes públicos: Indica cuáles cargos en la entidad tienen responsabilidades en estos dos campos.

Políticas para la dirección y delegación en la entidad

Desarrolla las previsiones en materia de dirección y de delegación, con el fin de buscar una adecuada gestión de los diferentes entes estatales orientados a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional. Las temáticas a abordar son las siguientes: compromiso con los fines de la función pública, perfiles y obligaciones de los directores, evaluación de cumplimiento de las actividades públicas y responsabilidad con el acto de delegación.

2. ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO

Determina los diferentes controles externos que se ejercen sobre la entidad pública en la búsqueda de una gestión eficiente, íntegra y transparente hacia sus grupos de interés.

Políticas de relación con los órganos de control externo

Hace explícita las políticas que la entidad seguirá frente al Control Externo y en su relación con el Órgano de Control Administrativo y Político en el caso de las entidades territoriales, o con el órgano legislativo, en las entidades del orden nacional.

4.4. Políticas de Buen Gobierno para la gestión de la entidad

Comprende las políticas destinadas a orientar las actividades para el funcionamiento operativo de la entidad. Se subdividen en cuatro temas: Políticas frente al Sistema de Desarrollo Administrativo, Políticas de responsabilidad social, Políticas frente a los grupos de interés y Políticas frente al Sistema de Control Interno.

I. POLÍTICAS FRENTE AL SISTEMA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Políticas para la gestión ética

Constituyen el norte que orientará las relaciones de la entidad con los sistemas y/o grupos con los cuales debe interactuar en el ejercicio de su función; su

fundamento son los valores y directrices del Código de Ética. Se desarrollan al menos las siguientes políticas:

Compromiso con el Código de Ética: Establece el compromiso de la alta dirección con la incorporación efectiva del Código de Ética a la cultura organizacional de la entidad.

Política anticorrupción: Establece los compromisos que la entidad pública adquiere para combatir la corrupción y algunos instrumentos para llevarlos a cabo, con el fin de que la comunidad esté al tanto del comportamiento de la entidad y de quienes la dirigen. Las temáticas que aborda son: compromiso en la lucha anticorrupción, acciones en la lucha anticorrupción y colaboración interinstitucional en la lucha anticorrupción.

Política Antipiratería: Establece prácticas que respetan las normas de propiedad intelectual y derechos de autor.

Políticas de gestión del recurso humano

Establece los parámetros generales que se deben observar para ejercer una buena gestión en materia del talento humano de la entidad, en la medida en que éste determina una buena o mala gestión de la función pública en su conjunto. Los parámetros que establece están contenidos por el compromiso con la protección y desarrollo del talento humano, y criterios para una efectiva prestación del servicio.

Política de comunicación e información

Establece los parámetros que deben observarse en la gestión de la comunicación y la información para que cumplan con sus principales cometidos: la construcción de sentidos compartidos y la transparencia. Establece políticas para que la entidad desarrolle su capacidad de interlocución consigo misma —comunicación organizacional—, para la entrega de información transparente y confiable a la ciudadanía, —comunicación informativa—; e incluye el compromiso con el suministro de información como rendición de cuentas a la ciudadanía a través del gobierno en línea.

La comunicación pública prevé los siguientes aspectos: Compromiso con la Comunicación Pública; Compromiso con la Comunicación Organizacional; Compromiso de Confidencialidad; Compromiso con la Circulación y Divulgación de la Información; y Compromiso con el Gobierno en Línea.

Política de calidad

Establece la orientación hacia al mejoramiento continuo de los procesos de la entidad, que en definitiva dirigen su gestión a la obtención de beneficios y resultados de calidad para la comunidad.

2. POLÍTICAS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL

Políticas de responsabilidad social con la comunidad

Establece el compromiso concreto de la entidad con la protección, defensa y respeto de los derechos de la comunidad, en procura de una acción social justa en defensa de los intereses comunitarios y de las personas como integrantes de la sociedad; además establece una comunicación constante entre el ente y los ciudadanos. Contiene los siguientes parámetros: compromiso con la comunidad, comunicación con la comunidad, rendición de cuentas, atención de quejas y reclamos y promoción del control social.

Política de responsabilidad frente al medio ambiente

Establece una gestión pública comprometida con los procesos del medio ambiente, protegiendo la diversidad existente y estableciendo responsabilidades por malas prácticas ecológicas.

3. POLÍTICAS FRENTE A LOS GRUPOS DE INTERÉS

Política sobre conflictos de interés

El conflicto de interés se presenta cuando una persona, en razón de su actividad, se encuentra en una posición en donde podría aprovechar para sí o para un tercero las decisiones que tome frente a distintas alternativas de conducta. Al ser un tema delicado en el que el bien general puede ser conculcado, debe ser tratado suficientemente. Aquí se establecen unos parámetros generales que contienen previsiones en torno a: compromiso en cuanto a los conflictos de interés, prácticas para prevenir los conflictos de interés, deberes del equipo humano relacionados con los conflictos de interés, prohibiciones para el personal relacionados con los conflictos de interés, y procedimiento de resolución y divulgación de conflictos de intereses.

Políticas con contratistas (Contratación pública)

Hace explícitos los principios y reglas generales a seguir en el área de la contratación pública en sus diferentes manifestaciones, en la medida en que éste es un campo delicado donde el buen gobierno tiene mucho por hacer.

Política con los gremios económicos

Señala la orientación que la entidad pública tendrá con los gremios económicos en términos de suministro de información y acciones de corresponsabilidad social.

Políticas con los inversionistas

Se definen las políticas sobre la transparencia y el suministro de información periódica, los medios de atención, y los derechos y deberes de los inversionistas.

4. POLÍTICAS FRENTE AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Desarrolla el compromiso frente al MECI y las políticas sobre riesgos.

Política de control interno

Especifica el compromiso que la alta dirección establece con la aplicación del Modelo Estándar de Control Interno –MECI-.

Políticas sobre riesgos

En este acápite se indicará el procedimiento a seguir en la identificación y administración de riesgos.

4.5. Administración del Código de Buen Gobierno

Comités para las buenas prácticas en la función pública

Son organismos que coadyuvan al direccionamiento de las políticas definidas en el Código. Se recomienda establecer como mínimo los comités de Buen Gobierno, de Ética y de Control Interno y Calidad.

Administración y resolución de controversias

Establece las previsiones que deben considerarse en el evento de presentarse un conflicto que se derive de la aplicación de las políticas o demás presupuestos del Código de Buen Gobierno.

Indicadores de gestión del Código de Buen Gobierno

Los indicadores son mecanismos que les permiten a las entidades públicas medir las prácticas de buen gobierno que ha adoptado, incorporándolos en el modelo de control de gestión ética para medir tanto su gestión como el desempeño ante los grupos de interés. Para esta medición se prevén los siguientes indicadores: de integridad y transparencia; de gestión ética; de comunicación; de satisfacción del cliente y operativos.

Adopción, vigencia y divulgación del Código de Buen Gobierno

Contiene las previsiones mencionadas para que el Código pueda entrar a regir en la entidad y la manera en que éste puede ser reformado cuando el ente competente lo crea conveniente.

5. METODOLOGÍA Y PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE UN CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO PARA ENTIDADES PÚBLICAS

La elaboración de un Código de Buen Gobierno es responsabilidad de la alta dirección de la entidad, requiere un proceso participativo de reflexión y análisis sobre las responsabilidades del administrador público que conlleva compromisos concretos; esta participación demanda liderazgo de la alta dirección, a fin de hacer efectiva su ejecución. Se requiere igualmente el cumplimiento de ciertas etapas, requisito indispensable para asegurar que más que un documento, se está diseñando una cultura de gestión con prácticas claramente establecidas.

Como instrumento de base para elaborar un Código de Buen Gobierno en un ente público específico, el presente Modelo de Gestión Ética propone un Modelo de Código de Buen Gobierno para Entidades Públicas.

5.1. Características del proceso de elaboración del Código de Buen Gobierno

- **La temporalidad del proceso.** La construcción de un Código de Buen Gobierno no requiere de un período prolongado de tiempo, pues el acuerdo sobre las prácticas de buen gobierno con la alta dirección es generalmente un proceso rápido. Sin embargo, el corto tiempo de elaboración del documento es apenas el punto de partida. Su difusión, puesta en marcha y la consistencia entre lo que se acuerda en el Código y lo que se hace en la gestión diaria de la entidad, es la que crea una cultura de eficiencia, integridad y transparencia, por lo que el proceso así concebido es permanente.
- **Escala de participación.** Los Códigos de Buen Gobierno se acuerdan y diseñan con la alta dirección de la entidad, la cual debe asumir la responsabilidad de difundirlo a todos los servidores públicos, de educar en su aplicación y de testimoniarlo en su ejecución.
- **Enfoque pedagógico.** Los Códigos de Buen Gobierno no sólo cumplen un papel normativo, sino también pedagógico, al promover la reflexión sobre las prácticas de gobernar y al propiciar la adopción de parámetros de comportamiento hacia la integridad de la gestión. En este sentido, quienes elaboren el Código deben aclararse para sí mismos el enfoque que le darán al documento, que debe ser

prescriptivo y motivador, invitando a su cumplimiento e incorporación como conducta diaria de cada directivo. Igualmente uno de los más importantes propósitos del Código de Buen Gobierno es otorgar a sus grupos de interés conocimiento sobre las orientaciones de la entidad, de tal manera que les permita colaborar con sus planes para lograr los objetivos propuestos.

5.2. Metodología para la construcción del Código de Buen Gobierno

El procedimiento para la construcción del Código de Buen Gobierno que se propone en el presente Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado, reconoce el carácter altamente jerarquizado de las entidades públicas colombianas, así como las dificultades que se derivan al propiciar procesos de participación masiva, tanto por las limitaciones de tiempo disponible para obtener el producto esperado, como por la imposibilidad de destinar tiempos de todos los integrantes de la entidad para la participación en el proceso. Su misma naturaleza, además, le indica que el buen gobierno debe provenir desde arriba, es decir, de la alta dirigencia de las entidades, en la medida en que se trata de compromisos que se adquieren desde arriba y que reflejan a su vez toda la actividad del ente.

La elaboración de un Código de Buen Gobierno es responsabilidad de la alta dirección de la entidad

En la línea de lo expuesto, se ha concretado una metodología procesal articulada por seis (6) pasos, así: proceso de sensibilización en gobierno corporativo para la alta dirección; acuerdos básicos para la formulación del Código de Buen Gobierno; elaboración del Código de Buen Gobierno; aprobación y adopción formal del Código de Buen Gobierno; difusión del Código de Buen Gobierno adoptado; y administración del Código y medición de gobernabilidad.

Estos pasos combinan la participación directa de la alta dirección de la entidad y su liderazgo a través de acciones participativas de los equipos de servidores públicos de las áreas que ellos lideran dentro de la estructura organizacional de la entidad. En esta tarea serán apoyados por el Equipo de Agentes de Cambio —cuyos integrantes proceden de cada una de las áreas organizacionales— bajo la coordinación de la instancia del comité directivo de más alta jerarquía en la entidad, ya sea el Consejo de Gobierno o el Consejo Directivo.

En consecuencia, el liderazgo en la elaboración del Código de Buen Gobierno corresponde al representante legal de la entidad pública; la coordinación a su equipo de gobierno; y la monitoría y seguimiento al Comité de Buen Gobierno de la entidad. La alta dirección puede seleccionar a su vez a un alto directivo para que ejerza el papel de ejecutivo en la elaboración del Código, más no en su ejecución, la cual es responsabilidad de todos.

Sin embargo, el elemento más importante es la construcción, que debe hacerse siempre teniendo presente la normativa constitucional y legal, y los lineamientos que se plantean en los documentos estratégicos de la entidad. Será necesario entonces que se consulten de manera permanente durante todo el proceso,

con el fin de no contradecir la normativa y de servir como punto de apoyo en la elaboración del Código.

5.3. Procedimiento para la elaboración de un Código de Buen Gobierno

El procedimiento que se propone para la formulación del Código de Buen Gobierno se desarrolla en seis (6) pasos, y comprende desde la sensibilización a los altos directivos, hasta la administración y medición del mismo, pasando por la realización de actividades de socialización y capacitación en los fundamentos conceptuales del modelo, talleres de acuerdos sobre prácticas de buen gobierno con la alta dirección y socialización y capacitación a todos los servidores públicos y miembros de la entidad que emite el Código.

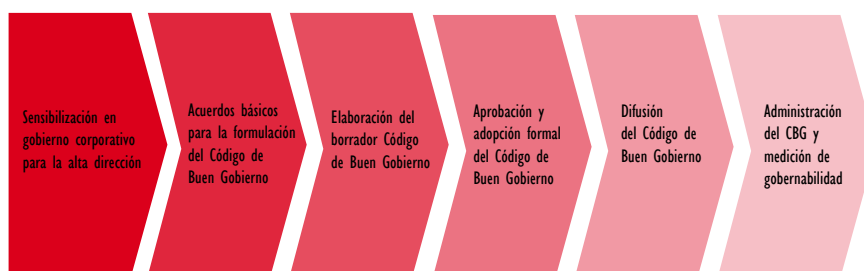


Fig. No. 15. Etapas en la elaboración de Códigos de Buen Gobierno en Entidades Públicas

Primer paso: Proceso de sensibilización en gobierno corporativo para la alta dirección

Bajo el entendido de que la entidad —en cabeza inicialmente de la alta dirección— debe entender cabalmente qué es el buen gobierno, qué es un Código de Buen Gobierno, para qué sirve y de qué manera se involucran los actores de la entidad para hacerlo efectivo, debe realizarse un conversatorio con la alta dirección en busca del entendimiento de los alcances del mismo.

Para tal cometido, se realiza una reunión de la alta dirección con duración de dos (2) horas aproximadamente, donde se lleva a cabo un conversatorio en el que se les da una amplia capacitación sobre el corporate governance, que debe contemplar una serie de aspectos mínimos que se relacionarán en este mismo acápite. Se sugiere que este conversatorio esté facilitado por el directivo del Área de Gestión Humana o del Área de Planeación, quien debe estudiar detenidamente la parte conceptual del presente Capítulo, así como indagar en otras fuentes (Internet y fuentes bibliográficas) para que pueda conducir la sesión con la suficiencia necesaria.

Para realizar de manera correcta este conversatorio, debe entregarse a la alta dirección, con antelación no inferior a quince (15) días calendario, el presente

capítulo de “El Código de Buen Gobierno: Mejores Prácticas de Dirección para las Entidades Públicas”, con el fin de que se enteren ampliamente del tema y puedan abordar los aspectos que deben adoptarse en su entidad; así, el conversatorio cuenta con una participación activa y se pueden discutir algunas de las políticas propuestas por la alta dirección de la entidad.

Este espacio debe ser aprovechado por el facilitador para motivar y hacer conscientes a los miembros del equipo directivo acerca del importante papel que van a desempeñar en el fortalecimiento de la gobernabilidad de la entidad, y en consecuencia, de la necesidad de que asuman dicho rol con entusiasmo y responsabilidad, lo cual les permitirá estar a la altura del reto que se les plantea.

a. Objetivo: sensibilizar a la alta dirección de la entidad sobre la importancia de las prácticas de buen gobierno, que permita posteriormente construir un Código de Buen Gobierno en la entidad, bajo su liderazgo.

b. Procedimiento: se convocará al equipo directivo de la entidad para un conversatorio. El facilitador (Directivo del Área de Gestión Humana o del Área de Planeación) presentará los principales conceptos que soportan y facilitan la gobernabilidad de una entidad pública, haciendo énfasis, como mínimo, en los siguientes tópicos: concepto de gobierno corporativo, naturaleza del servicio público; confianza y función social de las entidades estatales; principios del gobierno corporativo que rigen al sector público; responsabilidades, comportamiento y conflictos de interés del administrador público; y principios éticos de la función pública, todos ellos como elementos que construyen la gobernabilidad institucional, buscando así su correcta comprensión.

Es importante que el facilitador del conversatorio promueva la participación a través de algunas preguntas sobre el tema, tales como ¿Qué son las buenas prácticas de gobierno? ¿Qué es el gobierno corporativo? ¿Cuáles son las diferencias entre el gobierno corporativo en el sector privado y entre el sector público? ¿Qué papel desempeña un Código de Buen Gobierno en una entidad pública?

c. Tiempo programado: el conversatorio tiene una duración aproximada de dos (2) horas.

d. Requerimientos logísticos para el conversatorio: los elementos básicos para llevar a cabo esta actividad, además de los documentos mencionados son:

- Un espacio independiente, lo suficientemente amplio para que cada asistente tome un asiento durante el tiempo del conversatorio;
- Presentación en PowerPoint del conversatorio, preparada con antelación por el expositor,
- Un (1) videobeam para proyectar las dispositivas de la presentación en PowerPoint;

- Un (1) papelógrafo para que el expositor explique las inquietudes que los asistentes formulen durante o después de la charla;
- Tres (3) marcadores de diferentes colores;
- Papel bond tamaño carta para que los asistentes tomen nota.

Segundo paso: Acuerdos básicos para la formulación del Código de Buen Gobierno

Entendiendo que el Código de Buen Gobierno se construye colectiva y participativamente en la alta dirección, su formulación corresponde al equipo directivo de la entidad estatal; en este proceso, por tanto, participa toda la alta dirección, bajo la moderación de un facilitador (Directivo del Área de Gestión Humana o del Área de Planeación), quien conduce el taller de construcción del Código. Este taller puede ser una extensión del conversatorio de sensibilización desarrollado en el primer paso.

a. Objetivo: acordar las políticas generales que deberán orientar la elaboración del borrador del Código de Buen Gobierno por parte de la Comisión Redactora del mismo.

b. Procedimiento: El facilitador insta a que se nombre a una Comisión redactora de un borrador del Código de Buen Gobierno, que a partir del Modelo de Código que se entrega en el presente texto, incorpora las orientaciones de políticas que se definan en la sesión, para lo cual toma atenta nota de los acuerdos de política a que se llegue. Esta Comisión debe estar conformada por tres directivos, entre los cuales es conveniente que se halle un integrante del Comité de Ética.

A continuación se revisa el Modelo de Código de Buen Gobierno, y los asistentes van presentando propuestas sobre los temas y políticas específicas de la entidad que debe ser incorporadas, indicando cuáles son las fuentes de información pertinentes a donde debe ir la Comisión Redactora para elaborar el borrador del documento.

c. Tiempo programado: la sesión tiene una duración aproximada de dos (2) horas.

d. Recursos necesarios: se debe disponer para la sesión de la Constitución Política, las leyes y reglamentos que regulan a la entidad, los documentos estratégicos, el Modelo de Gestión Ética y el Modelo de Código de Buen Gobierno para Entidades Públicas.

e. Requerimientos logísticos: se debe contar con los siguientes instrumentos:

- Un (1) espacio lo suficientemente cómodo para propiciar la discusión de los altos directivos;
- Computador y un (1) videobeam donde se proyecta el texto en Word del Modelo de Código de Buen Gobierno;
- Un (1) papelógrafo;
- Tres (3) marcadores de diferentes colores;

Tercer paso: Elaboración del borrador del Código de Buen Gobierno

El equipo de directivos redactores del Código asumirá la responsabilidad de elaborar un borrador de Código de Buen Gobierno para la entidad, con base en las propuestas de los directivos asistentes a la reunión mencionada, que esté alineado y adaptado a las características institucionales de la entidad. Este proceso será realizado con la discusión continua de los redactores, quienes establecen su propio ritmo de trabajo, siempre y cuando el tiempo no sea superior tres (3) semanas. El equipo redactor debe enviar el borrador de Código de Buen Gobierno a todos los miembros de la alta dirección, quienes tienen a su vez quince (15) días calendario para revisar y evaluar el texto, realizando individualmente las anotaciones sobre los cambios que crea convenientes.

Cuarto paso: Aprobación y adopción formal del Código de Buen Gobierno

Una vez el equipo de redactores del Código de Buen Gobierno ha enviado el borrador del documento a la alta dirección y ésta lo ha revisado y hecho anotaciones, el equipo de redactores convoca a los directivos a una sesión donde se analizan, evalúan y se realizan las modificaciones pertinentes. Un miembro del equipo redactor del borrador es quien presente a los asistentes el contenido del documento, y actúa como coordinador de la sesión.

a. Objetivo: discutir el borrador de Código de Buen Gobierno y aprobar un documento definitivo de Código para que sea adoptado formalmente.

b. Procedimiento: bajo la moderación de un miembro del Comité redactor, se expone al equipo directivo el borrador de Código de Buen Gobierno artículo por artículo. Los asistentes van exponiendo sus observaciones y anotaciones a los mismos, se discuten y aprueban las modificaciones propuestas. El Comité Redactor va tomando nota de esto, para luego incorporarlas. Se recomienda que la realización de los ajustes no tome más de una semana.

c. Tiempo programado: la sesión tiene un estimado de cuatro (4) horas como máximo.

d. Recursos necesarios:

- Modelo de Código de Buen Gobierno para Entidades Públicas;
- Borrador de Código de Buen Gobierno elaborado por el Comité Redactor.

e. Requerimientos logísticos: para la organización logística se debe contar con los siguientes elementos:

- Un (1) espacio para sesionar cómodamente;
- Computador y un (1) Videobeam para proyectar el texto del borrador de Código de Buen Gobierno en Word;

Una vez el Comité Redactor haya efectuado las modificaciones acordadas, el representante legal de la entidad emite un acto formal en el cual se adopte el Código de Buen Gobierno.

Quinto paso: Difusión del Código de Buen Gobierno

Después de adoptado el Código de Buen Gobierno mediante acto administrativo, debe procederse a la publicación o difusión del mismo, lo cual es un punto fundamental del buen gobierno.

Inicialmente la difusión debe ser interna, para lo cual el Área de Gestión Humana procede a capacitar a todos los miembros de la entidad en sus distintos niveles de cargos, sobre el Código de Buen Gobierno adoptado, sus políticas, principios, mecanismos que se utilizan para hacerlo efectivo, y demás aspectos que el Código en particular toque.

Además de lo anterior, debe hacerse público a los grupos de interés de la entidad —ya identificados en el Código— por medios masivos. Adicionalmente debe educarse a los grupos de interés en el Código de Buen Gobierno, haciendo explícitas las políticas adoptadas con sus respectivos mecanismos, de tal manera que un ciudadano medio pueda entender perfectamente lo que el Código contiene y los compromisos que adquirió la entidad pública con sus grupos de interés, con el fin de hacer efectiva también la participación ciudadana.

La divulgación del Código de Buen Gobierno puede efectuarse a través de los medios masivos de comunicación de que disponga la entidad, como por ejemplo su página Web, publicaciones tipo volante, conversatorios en radios comunitarias, así como cualquier otro medio que garantice llegar efectivamente a los públicos objetivo. Debe utilizarse un lenguaje que pueda ser entendido por un ciudadano con conocimientos medios. Este proceso está a cargo de la alta dirección, quien puede nombrar representantes que lleven a cabalidad este cometido.

El tiempo de difusión es permanente, pues se mantiene en el tiempo una política de educación constante en Código de Buen Gobierno, de acuerdo con las necesidades de la entidad.

Sexto paso: Administración del Código y medición de gestión del mismo

El Comité de Buen Gobierno será el responsable de ejercer la veeduría sobre el cumplimiento del Código, ejerciendo de esta manera una función de verificación del cumplimiento de todas las políticas y compromisos adoptados en el Código de Buen Gobierno. Si esta función no se realiza, se corre el alto riesgo de que el Código quede convertido en un simple papel sin ninguna capacidad orientadora de las prácticas de gobierno en la entidad.

En todo caso no debe olvidarse que el primer responsable de la aplicación del Código de Buen Gobierno es el más alto directivo de la entidad y que, si bien

puede delegar la convocatoria y apoyo al Comité de Buen Gobierno en un directivo como el Secretario Privado o el Secretario General, en todo momento el líder natural para que esta instancia de control social cumpla su cometido es el representante legal.

Igualmente, debe verificarse la medición del impacto del Código en la gobernabilidad institucional y los efectos que éste trae en la comunidad mediante sistemas de medición de gestión, los cuales se mencionan posteriormente.

Para la medición de la gestión del Código de Buen Gobierno deberán tenerse en cuenta los siguientes índices de medición de gestión del Código:

- *Índice de integridad y transparencia:* es el indicador estratégico de impacto que mide la credibilidad y el reconocimiento de la entidad por sus públicos y por tanto su nivel de gobernabilidad. Se sugiere adoptar la medición anual que para el efecto realiza la Corporación Transparencia por Colombia¹³.
- *Índice de gestión ética:* es un indicador táctico que mide los resultados internos de la gestión ética de una entidad; las entidades públicas deben asumir el compromiso de medir anualmente este nivel. En el Capítulo Sexto del presente Modelo de Gestión Ética se describió la metodología a seguir para la elaboración del Diagnóstico Ético de una entidad pública.
- *Índice de comunicación:* es un indicador táctico que mide los resultados de la gestión en comunicación de la entidad para lograr una comunicación transparente con los servidores públicos, el ciudadano y los grupos de referencia, así como en la rendición de cuentas; esta práctica debe realizarse anualmente. Se sugiere seguir la metodología desarrollada por USAID en el libro Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa, publicado y distribuido a las entidades del Estado en 2004.
- *Índice de satisfacción del cliente externo* para medir la percepción que tienen los clientes o públicos externos sobre la imagen de integridad, transparencia y eficiencia de la entidad sobre la gestión de sus recursos y la prestación de sus servicios. Este índice se puede establecer en las mediciones que la entidad debe hacer dentro de sus obligaciones en la implantación del Sistema de gestión de la Calidad.
- *Indicadores operativos* o de gestión de eficacia y eficiencia de los procesos de gestión ética y de comunicación pública: son parte integral del sistema de indicadores con los cuales el modelo estándar de control interno evalúa y monitorea el sistema de gestión de calidad, soportado en una gestión por procesos. Deben ser tomados del despliegue de los procesos de Gestión Ética y de comunicación Pública.

¹³ Esta organización se puede contactar en la dirección www.transparenciaporcolombia.org.co

6. INSTRUMENTO

GUÍA No. 1: MODELO DE CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO PARA ENTIDADES DEL ESTADO

El instrumento básico para la construcción del Código de Buen Gobierno es el Modelo de Código de Buen Gobierno para entidades del Estado, el cual ha sido elaborado como ejemplo para una Administración Municipal. El Modelo expone los elementos fundamentales que orientan las prácticas de buen gobierno en las entidades estatales. Para elaborar algunos de sus apartes se han tomado referencias de determinados municipios de Colombia, a los cuales se hace mención oportunamente.

En consideración a que uno de los principios fundamentales del buen gobierno corporativo es la autorregulación de las organizaciones, en la medida en que son éstas las que determinan de manera individual las acciones a que se comprometen y que deben cumplir para ejercer una buena gestión, el presente Modelo de Código de Buen Gobierno no pretende ser una camisa de fuerza que obligue a las entidades públicas a determinadas actividades y que por esto deban asumir las políticas que en este documento se determinan de manera textual.

Por ello, el Modelo de Código de Buen Gobierno para Entidades Públicas es un marco de referencia de los principios a seguir en la búsqueda de las buenas prácticas corporativas. En este orden de ideas, cada entidad debe adaptar el presente modelo y las políticas en él contenidas, ampliarlo y ajustarlo a sus propias características constitucionales, legales, reglamentarias y estratégicas correspondientes, con el fin de particularizar el documento y hacerlo viable con el establecimiento de compromisos propios.

Así las cosas, cuando se trate de un Departamento, una Contraloría, una Entidad Descentralizada, un Municipio o cualquier otra entidad pública, este documento tiene que adaptarse por parte de sus redactores y ajustarse a los correspondientes objetivos misionales y a las normas constitucionales y legales que lo rigen.

Para efectos de una mejor comprensión del texto y una organización metodológica adecuada, el documento contiene dos convenciones distintas, así:

Color negro: texto que compone el Modelo de Código de Buen Gobierno para Entidades Públicas.

Color rojo: texto que contiene comentarios sobre la adaptación que debe hacerse del Código a las especificidades de la respectiva entidad.

A continuación se presenta dicho documento.

CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE:_____

TABLA DE CONTENIDO

Presentación

Glosario de términos

Título I

De la orientación estratégica de la entidad

Título II

De las políticas de buen gobierno para la administración de la entidad

Capítulo primero: políticas para la dirección de la entidad

Capítulo segundo: políticas de relación con los órganos de control externo

Título III

De las políticas de buen gobierno para la gestión de la entidad

1. Políticas frente al sistema de desarrollo administrativo

Capítulo primero: políticas para la gestión ética

Capítulo segundo: políticas de gestión del recurso humano

Capítulo tercero: políticas de comunicación e información

Capítulo cuarto: política de calidad

2. Políticas de responsabilidad social

Capítulo quinto: políticas de responsabilidad social con la comunidad

Capítulo sexto: política de responsabilidad frente al medio ambiente

3. Políticas frente a los grupos de interés

Capítulo séptimo: política sobre conflictos de interés

Capítulo octavo: políticas con contratistas

Política de contratación pública

Capítulo noveno: política con los gremios económicos

Capítulo décimo: políticas frente a los inversionistas

4. Políticas frente al sistema de control interno

Capítulo décimo primero: política frente al control interno

Capítulo décimo segundo: políticas sobre riesgos

Título IV

De la administración del código de buen gobierno

Capítulo primero: de los comités para las buenas prácticas en la función pública

1. Comité de buen gobierno

2. Comité de ética

3. Comité de control interno y calidad

Capítulo segundo: de la administración y resolución de controversias

Capítulo tercero: de los indicadores de gestión del código de buen gobierno

Capítulo cuarto: de la adopción, vigencia, divulgación y reforma

Del código de buen gobierno

PRESENTACIÓN

El presente Código de Buen Gobierno de la Alcaldía del Municipio de _____ ha sido elaborado y adoptado con la amplia participación de todo el nivel directivo de nuestra entidad. Quienes estamos al frente del Gobierno Municipal expresamos en este documento nuestro renovado compromiso con el desempeño de la función pública que nos compete, hacia el logro de una gestión caracterizada por la integridad, la transparencia, la eficiencia, y la clara orientación hacia el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, es decir, el bien común.

El Código de Buen Gobierno se sitúa en el horizonte de dar alcance, a través de las buenas prácticas del gobierno corporativo en las entidades públicas, al Decreto Presidencial No. 3622 de 2005 sobre políticas de desarrollo del Sistema Administrativo, en donde se postula que “el Desarrollo Administrativo es un proceso de mejoramiento permanente y planeado para la buena gestión y uso de los recursos y del talento humano en los organismos y entidades de la Administración Pública, cuyos propósitos son: a) La creación de relaciones de cooperación, aceptación y reconocimiento entre los servidores públicos, los particulares investidos para el ejercicio de funciones administrativas y la comunidad en general; b) El cumplimiento de los fines sociales del Estado y de las responsabilidades y compromisos del servidor público; c) El mejoramiento de los niveles de gobernabilidad de la Administración Pública; d) El mejoramiento en la calidad de los bienes y servicios a cargo del Estado.”

También el Código de Buen Gobierno responde a las exigencias de las normas que regulan el mercado público de valores, especialmente la Resolución No. 0275 de la Superintendencia de Valores sobre requisitos que deben acreditar las personas jurídicas y privadas que pretendan ser destinatarias de la inversión de recursos de los fondos de pensiones, en cuanto a la definición de criterios y mecanismos que garanticen el buen gobierno y el respeto a los derechos de los inversionistas en los títulos valores que emita el Municipio de _____ con el fin de acceder a recursos financieros para el cumplimiento de su misión.

La Administración Municipal se congratula por esta contribución a la construcción de la democracia local y a la consolidación del Estado Social de Derecho.



GLOSARIO DE TÉRMINOS

Para efectos de la comprensión de los diferentes aspectos que consagra el presente Modelo de Código de Buen Gobierno para Entidades Públicas, se establecen los siguientes significados de las palabras y expresiones empleadas en el texto:

Administrar: Gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan. Dirigir una institución. Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes.

Código de Buen Gobierno: disposiciones voluntarias de autorregulación de quienes ejercen el gobierno de las entidades, que a manera de compromiso ético buscan garantizar una gestión eficiente, íntegra y transparente en la administración pública. Este documento recoge las normas de conducta, mecanismos e instrumentos que deben adoptar las instancias de dirección, administración y gestión de las entidades públicas, con el fin de generar confianza en los públicos internos y externos hacia el ente estatal.

Código de Ética: documento de referencia para gestionar la ética en el día a día de la entidad. Está conformado por los Principios, Valores y Directrices que en coherencia con el Código de Buen Gobierno, todo servidor público de la entidad debe observar en el ejercicio de su función administrativa.

Comité de Buen Gobierno: instancia encargada de ejercer la veeduría sobre el cumplimiento del Código de Buen Gobierno, y el facultado en el tema de la prevención y manejo de los conflictos de interés dentro de la entidad.

Comité de Ética: instancia organizacional encargada de promover y liderar el proceso de implantación de la gestión ética para entidades del Estado, encauzado hacia la consolidación del ejercicio de la función pública en términos de eficacia, transparencia, integridad y servicio a la ciudadanía, por parte de todos los servidores públicos de la entidad.

Conflicto de Interés: situación en virtud de la cual una persona, en razón de su actividad, se encuentra en una posición en donde podría aprovechar para sí o para un tercero las decisiones que tome frente a distintas alternativas de conducta.

Gestionar: Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o un objetivo.

Gobernabilidad: conjunto de condiciones que hacen factible a un gobernante o director el ejercicio real del poder que formalmente se le ha entregado para el cumplimiento de los objetivos y fines bajo la responsabilidad de su cargo. Esta capacidad de conducir al colectivo se origina en el grado de legitimación que los diversos grupos de interés conceden a la dirigencia, y se juega en el reconocimiento de: a). Su competencia e idoneidad para administrar la entidad en el logro de los objetivos estratégicos –eficiencia–; b). El *cumplimiento de principios y valores éticos* y la priorización del interés general sobre el particular –integridad–; y c). La *comunicación* para hacer visibles la forma como se administra y los resultados obtenidos –transparencia.

Gobierno Corporativo: manera en que las entidades son dirigidas, mejorando su funcionamiento interna y externamente, buscando eficiencia, transparencia e integridad, para responder adecuadamente ante sus grupos de interés, asegurando un comportamiento ético organizacional.

Grupos de Interés: personas, grupos o entidades sobre las cuales el ente público tiene influencia, o son influenciadas por éste. Es sinónimo de “Públicos internos y externos”, o “Clientes internos y externos”, o “partes interesadas”.

Misión: definición del quehacer de la entidad. Está determinado en las normas que la regulan y se ajusta de acuerdo con las características de cada ente público.

Modelo Estándar de Control Interno –MECI–: modelo establecido por el Estado para sus entidades mediante el Decreto No. 1599 de 2005. Proporciona una estructura para el control a la estrategia, a la gestión y a la evaluación, con el propósito de mejorar el desempeño institucional mediante el fortalecimiento del control y de los procesos de evaluación que deben llevar a cabo las Oficinas de Control Interno, Unidades de Auditoría Interna o quien haga sus veces.

Políticas: directrices u orientaciones por las cuales la alta dirección define el marco de actuación con el cual se orientará la actividad pública en un campo específico de su gestión, para el cumplimiento de los fines constitucionales y misionales de la entidad, de manera que se garantice la coherencia entre sus prácticas y sus propósitos.

Principios Éticos: creencias básicas sobre la forma correcta como debemos relacionarnos con los otros y con el mundo, desde las cuales se erige el sistema de valores éticos al cual la persona o el grupo se adscriben.

Rendición de Cuentas: deber legal y ético de todo funcionario o persona de responder e informar por la administración, el manejo y los rendimientos de fondos, bienes y/o recursos públicos asignados, y los respectivos resultados, en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido. De esta manera se constituye en un recurso de transparencia y responsabilidad para generar confianza y luchar contra la corrupción.

Riesgos: posibilidad de ocurrencia de situaciones que pueden ser de dos clases: eventos negativos, tanto internos como externos, que pueden afectar o impedir el logro de los objetivos institucionales de una entidad pública, entorpeciendo el desarrollo normal de sus funciones; o los eventos positivos, que permiten identificar oportunidades para un mejor cumplimiento de la función pública.

Sistema de Desarrollo Administrativo: conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos y financieros de las entidades de la administración pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional de conformidad con la reglamentación pertinente.

Transparencia: principio que subordina la gestión de las instituciones a las reglas que se han convenido y que expone la misma a la observación directa de los grupos de interés; implica, así mismo, rendir cuentas de la gestión encomendada.

Valor Ético: forma de ser y de actuar de las personas que son altamente deseables como atributos o cualidades propias y de los demás, por cuanto posibilitan la construcción de una convivencia gratificante en el marco de la dignidad humana. Los valores éticos se refieren a formas de ser o de actuar para llevar a la práctica los principios éticos.

Visión: establece el deber ser de la entidad pública en un horizonte de tiempo, desarrolla la misión del ente e incluye el plan de gobierno de su dirigente, que luego se traduce en el plan de desarrollo de la entidad.

TÍTULO I DE LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DE LA ENTIDAD

Identificación y Naturaleza

Artículo 1. El Municipio de _____ es una entidad territorial, capital del Departamento de _____, regido por la Constitución Política y por las leyes de la República de Colombia.

Cada entidad pública, de acuerdo al sector al que pertenezca, deberá manifestar el fundamento constitucional y legal que le da existencia.

Compromiso con los objetivos, la Misión y la Visión de la Entidad

Artículo 2. El Alcalde Municipal y su Equipo de Gobierno se comprometen a orientar todas sus actuaciones en el ejercicio de la función pública hacia el logro de los objetivos y el cumplimiento de la Misión y la Visión de la Alcaldía.

Cada entidad que está formulando el Código debe expresar su propio compromiso con estas tres orientaciones estratégicas.

Principios Éticos

Artículo 3. Los principios éticos de la Alcaldía del Municipio de _____ son:

1. El interés general prevalece sobre el interés particular.
2. El cuidado de la vida en todas sus formas es un imperativo de la función pública.
3. Los bienes públicos son sagrados.
4. La principal finalidad del Estado es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población.
5. La función primordial del servidor público es servir a la ciudadanía.
6. La administración de recursos públicos implica rendir cuentas a la sociedad sobre su utilización y los resultados de la gestión.
7. Los ciudadanos tienen derecho a participar en las decisiones públicas que los afecten.

Cada entidad debe incluir sus propios principios éticos, si los tiene; en caso contrario debe elaborarlos, para lo cual se puede seguir el procedimiento señalado en el punto 3.2 del Octavo capítulo del presente Modelo de Gestión Ética.

Valores Institucionales

Artículo 4. Los valores institucionales que inspiran y soportan la gestión de la Alcaldía del Municipio de _____ son:

- **Transparencia:** el Alcalde y su Equipo de Gobierno se comprometen a orientar su gestión dentro de principios de legalidad y equidad, respetando los derechos de los ciudadanos y los demás grupos de interés, lo cual implica un compromiso claro con la rendición de cuentas oportuna y fiel, como el vehículo para generar credibilidad pública.

- **Integridad:** la Alcaldía declara que los principios éticos contenidos en el Código de Ética y de Buen Gobierno son el marco de actuación del Alcalde y su Equipo de Gobierno, quienes se comprometen a asumir el compromiso de respetarlos y hacerlos cumplir; estos principios son los orientadores de la gestión que realiza cada uno de los servidores públicos.
- **Austeridad:** el Alcalde y su Equipo se comprometen a realizar su gestión dentro de los principios de austeridad y frugalidad a que están obligados todos los servidores públicos, para cumplir con el buen uso de los recursos públicos.
- **Eficacia y efectividad de la gestión pública:** el Alcalde y su Equipo se comprometen a ser los líderes orientadores de la gestión dentro de los principios de la calidad total, que permiten una gestión por procesos enmarcada dentro de los principios de control en las entidades públicas; esta labor es una tarea indelegable.
- **Respeto por la ciudadanía:** la Administración Municipal declara expresamente que el ciudadano es la razón de ser del municipio; se compromete a respetarlo, abrirle espacios de participación e involucrarlo en el control de la gestión municipal.
- **Respeto por el servidor público:** Los directivos del Municipio, en razón a que sus servidores públicos son el pilar fundamental para el desempeño de la función administrativa, se comprometen a respetar sus derechos, darles oportunidades de crecimiento, reconocerles sus logros y advertirles de sus errores.

Cada entidad pública incluye sus valores institucionales.

Grupos de Interés de la Entidad

Artículo 5. La Alcaldía del Municipio de _____ reconoce como sus grupos de interés a la ciudadanía, los proveedores, los acreedores, los organismos de control, las otras entidades públicas, los servidores públicos, los gremios económicos, la comunidad, las organizaciones sociales y los inversionistas.

Cada entidad pública determina sus propios grupos de interés de acuerdo con la función que le corresponda. El concepto de grupo de interés es sinónimo de las expresiones “públicos internos y externos”, o “clientes internos y externos”, o “partes interesadas”, por lo cual la respectiva entidad utilizará la expresión que resulte coherente con la terminología en uso.

TÍTULO II DE LAS POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA ENTIDAD

CAPÍTULO PRIMERO: POLÍTICAS PARA LA DIRECCIÓN DE LA ENTIDAD

Directivos y gerentes públicos

Artículo 6. Se consideran Directivos y Gerentes Públicos con responsabilidad especial en la aplicación del presente Código de Buen Gobierno en la Administración Central del Municipio, los siguientes servidores públicos: El Alcalde, los Secretarios de despacho, los Subsecretarios y los Directores de Departamentos Administrativos. Para la evaluación y control de su actividad, los anteriores servidores públicos están sometidos externamente al control social, político, fiscal y disciplinario, e internamente al control disciplinario interno y al control interno que evalúa el desempeño garantizando la eficiencia y eficacia en la gestión administrativa. La Gobernación del Departamento de _____ realiza un control posterior de los actos administrativos de la Administración Municipal, de acuerdo con la normatividad vigente.

Cada entidad enuncia los respectivos dignatarios responsables de su dirección y administración, según su propia estructura.

Compromiso con los Fines del Estado

Artículo 7. La Alcaldía del Municipio de _____, enmarcada en la función pública que cumple, tiene como fin principal la satisfacción de las necesidades generales de los habitantes del municipio, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política, en las leyes y reglamentos correspondientes.

Para cumplir con tal cometido, el Alcalde y su equipo directivo se comprometen a administrar la entidad bajo los preceptos de la integridad y la transparencia, gestionar eficientemente los recursos públicos, rendir cuentas, ser eficaces en la realización de sus cometidos, coordinar y colaborar con los demás entes públicos y responder efectivamente a las necesidades de la población; para ello lleva a cabo las siguientes prácticas:

- a. Establecer las políticas necesarias para cumplir los fines misionales;
- b. Asegurar que las políticas trazadas se cumplan;
- c. Cumplir las disposiciones constitucionales y legales;
- d. Ejecutar eficientemente su plan de desarrollo.

Cada entidad establece las prácticas concretas que orientan su actividad, de acuerdo con su objeto.

Perfiles y Obligaciones de los Directivos de la Entidad

Artículo 8. El Alcalde del Municipio de _____ y su Equipo de Gobierno, se comprometen a destacarse por su competencia, integridad, transparencia y responsabilidad pública, actuando con objetividad y profesionalismo en el ejercicio de su cargo, guiando las acciones de la Alcaldía hacia el cumplimiento de su misión en el contexto de los fines sociales del Estado, formulando las políticas públicas o acciones estratégicas y siendo responsables por su ejecución. Para ello se comprometen a orientar sus capacidades personales y profesionales hacia el cumplimiento efectivo de los fines misionales de la Alcaldía, a cumplir cabalmente con la normatividad vigente, al mantenimiento de la confidencialidad

en la información que lo requiera, al acatamiento de los procedimientos para el sistema de evaluación de desempeño, y al cumplimiento efectivo de la rendición de cuentas a la sociedad sobre su gestión y resultados.

Para cumplir con tal cometido, la Alcaldía se compromete a gestionar eficientemente el talento humano, observando la Constitución y la ley; administrar el Municipio en forma que vele por la eficiencia y eficacia de la administración, asegurándose que se cumplen las normas, procedimientos y políticas trazadas; estableciendo un manejo adecuado de los propios recursos; y fijando políticas sobre la gestión al interior de la Alcaldía y sobre las relaciones con los demás entes públicos y grupos de interés.

Cada entidad pública particulariza esta obligación a lo específico de su entidad.

Responsabilidad con el Acto de Delegación

Artículo 9. Cuando el Alcalde o algún miembro autorizado del equipo de gobierno deleguen determinadas funciones, debe ser consecuente con las obligaciones que asumió al ser parte del sector público, de modo que debe fijar claramente los derechos y obligaciones del delegado, obligándose a mantenerse informado del desarrollo de los actos delegados, impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones entregadas, y establecer sistemas de control y evaluación periódica de las mismas.

Por su parte, los delegados que ejerzan las funciones de miembros de juntas directivas de entidades descentralizadas y de gerentes o directores de las mismas, deben cumplir como mínimo los requisitos de solvencia moral probada, idoneidad profesional y experiencia para la representación que le es asignada.

Cada entidad, con base en la actividad ejercida y las obligaciones específicas de los miembros de juntas directivas de entidades descentralizadas y de los gerentes o directores de las mismas, puede ampliar las aquí enunciadas.

CAPÍTULO SEGUNDO: POLÍTICAS DE RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO

Artículo 10. Los órganos de control y vigilancia externos de la Administración Central Municipal son: El Concejo Municipal, la Contraloría Municipal y la Personería Municipal. Adicionalmente, la Superintendencia de Valores realiza el control pertinente cuando el Municipio de _____ emite títulos que se negocian en el mercado público de valores. Por otra parte, la administración Municipal está sujeta al control social de la ciudadanía.

Cada entidad señala los órganos de control correspondientes según su naturaleza.

Política frente al Control Externo de la Entidad

Artículo 11. El Alcalde y su equipo de Gobierno se comprometen a mantener unas relaciones armónicas con los Órganos de Control y a suministrar la información que legalmente estos requieran en forma oportuna, completa y veraz para que puedan desempeñar eficazmente su labor. Igualmente se comprometen

a implantar las acciones de mejoramiento institucional que los órganos de control recomienden en sus respectivos informes.

Cada entidad indica las políticas frente al control externo que le sean propias a su actividad.

Compromisos en Relación con el Órgano de Control Administrativo y Político

Artículo 12. La Alcaldía del Municipio de _____ se compromete a colaborar armónicamente con el Concejo Municipal, para lo cual se propone, entre otras tareas, la presentación de proyectos de acuerdos que satisfagan las necesidades de la población y el respeto por la independencia de los poderes públicos, así como la entrega periódica de informes de gestión, de resultados y de implantación de las acciones de mejoramiento institucional recomendadas por los diversos órganos de control externo.

Cada entidad pública debe construir políticas concretas para la correcta ejecución de las relaciones con los órganos de control administrativo y político que le corresponda.

TÍTULO III DE LAS POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO PARA LA GESTIÓN DE LA ENTIDAD

I. POLÍTICAS FRENTE AL SISTEMA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO PRIMERO: POLÍTICAS PARA LA GESTIÓN ÉTICA

Compromiso con el Código de Ética

Artículo 13. La Alcaldía del Municipio de _____ manifiesta su clara disposición a autorregularse, para lo cual se compromete a encaminar sus actividades de conformidad con los principios enunciados en la Constitución, las demás normas vigentes, el presente Código de Buen Gobierno y el Código de Ética, orientándose hacia una gestión íntegra, con principios y valores éticos frente a todos sus grupos de interés.

Cada entidad debe formular de manera específica las políticas éticas que busque los objetivos mencionados.

Compromiso para la erradicación de prácticas corruptas

Artículo 14. La Alcaldía del Municipio de _____ se compromete a luchar contra la corrupción, para lo cual crea compromisos tendientes a lograr este objetivo por parte de sus servidores públicos y contratistas.

En aras del cumplimiento de este objetivo, todos aquellos que se vinculen directa o indirectamente con la Alcaldía firman un compromiso estándar de conducta que excluya la aceptación u ofrecimiento de sobornos; este compromiso incluye a aquellos que deseen participar en cualquier forma de contratación con el Municipio.

Igualmente la Alcaldía se compromete a capacitar a sus altos directivos y demás equipo humano -y cuando lo crea conveniente a sus grupos de interés- en políticas y acciones anticorrupción.

En el desarrollo de esta política de lucha anticorrupción, la Alcaldía vincula a la ciudadanía por medio de los mecanismos de participación ciudadana para el control social de la gestión.

Acciones para la integridad y la transparencia

Artículo 15. La Alcaldía del Municipio de _____ está en contra de toda práctica corrupta; para impedir, prevenir y combatir estos fenómenos, adopta como mínimo las siguientes medidas:

- a. Guiar sus actuaciones orientada por los principios éticos establecidos en el Código de Ética;
- b. Dar publicidad a la promulgación de normas éticas y advertir sobre la determinación inquebrantable de cumplirlas en el giro ordinario de sus actividades;
- c. Promover la suscripción de pactos de integridad y transparencia en su interior y con otros entes;
- d. Garantizar que todos los procedimientos sean claros, equitativos, viables y transparentes;
- e. Denunciar las conductas irregulares, tanto para que las entidades competentes conozcan de los hechos, como para que la sociedad esté al tanto del comportamiento de sus servidores;
- f. Capacitar al personal en materia de ética ciudadana y responsabilidad social en todos los niveles;
- g. Articular las acciones de control social con los programas presidenciales y gubernamentales;
- h. Efectuar la rendición de cuentas a los grupos de interés, garantizando la disposición al público de la información no confidencial del municipio;
- i. En materia de contratación, implementar y adoptar las normas vigentes; publicar la contratación de servicios y la adquisición de bienes de acuerdo con lo prescrito por la legislación vigente y el presente Código de Buen Gobierno; y establecer mecanismos de seguimiento a los contratos.

Cada entidad pública estudia la posibilidad de instaurar estas acciones en su entidad y la viabilidad de insertar otros compromisos concretos al respecto.

Colaboración Interinstitucional en la erradicación de prácticas corruptas

Artículo 16. La Alcaldía del Municipio de _____, a fin de combatir la corrupción, se compromete a mejorar los sistemas de comunicación e información, sosteniendo una comunicación fluida con otras instituciones públicas, privadas y gremiales, y estableciendo pactos éticos frente al desempeño de la función administrativa y la contratación estatal, con el gran objetivo de construir cadenas éticas que vayan configurando unas buenas prácticas de integridad, transparencia y eficiencia en el ejercicio de la función pública.

Cada entidad establece la manera en que sostiene la colaboración interinstitucional en materia de información con otros entes.

Compromiso en la Lucha Antipiratería

Artículo 17. La Alcaldía del Municipio de _____ vela porque se respeten las normas de protección a la propiedad intelectual y los derechos de autor, estableciendo una política antipiratería. En ella la Alcaldía se compromete a excluir de la entidad el uso de cualquier tipo de software o archivo de audio y video que no esté debidamente licenciado.

Cada entidad establece la reglamentación pertinente para regular esta materia, de acuerdo con los procesos que lleve a cabo por su actividad específica.

CAPÍTULO SEGUNDO: POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL RECURSO HUMANO

Compromiso con la Protección y el Desarrollo del Talento Humano

Artículo 18. La Alcaldía del Municipio de _____ se compromete con el desarrollo de las competencias, habilidades, aptitudes e idoneidad de sus servidores públicos, determinando políticas y prácticas de gestión humana que deben incorporar los principios constitucionales de justicia, equidad, imparcialidad y transparencia al realizar los procesos de selección, inducción, formación, capacitación, promoción y evaluación del desempeño. En este sentido, la Alcaldía propende por la vinculación de los más capaces e idóneos a la Administración, bien sea como servidores públicos o como contratistas.

Cada entidad establece la manera como se lleva a cabo la capacitación y la periodicidad de la misma para instruir a nuevos integrantes y difundir igualmente los nuevos lineamientos que se adopten.

CAPÍTULO TERCERO: POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

Compromiso con la Comunicación Pública

Artículo 19. La Alcaldía del Municipio de _____ se compromete a asumir la comunicación y la información como bienes públicos, a conferirles un carácter estratégico y orientarlas hacia el fortalecimiento de la identidad institucional y a la expansión de la capacidad productiva de los miembros de la entidad, para lo cual las acciones comunicativas se efectuarán de acuerdo con los parámetros que establezcan los procesos comunicativos y el plan de comunicación de la entidad.

Cada entidad pública vela porque se establezcan otras acciones para llevar a cabo una adecuada comunicación, reglamentando lo pertinente.

Compromiso con la Comunicación Organizacional

Artículo 20. La comunicación organizacional está orientada a la construcción de sentido de pertenencia y al establecimiento de relaciones de diálogo y colaboración entre los servidores públicos de la Alcaldía; para ello la Administración Municipal establece procesos y mecanismos comunicativos que garanticen la interacción y la construcción de visiones comunes.

Cada entidad hace explícito su compromiso con la comunicación organizacional, según los énfasis que quiera imprimirle.

Compromiso de Confidencialidad

Artículo 21. La Alcaldía del Municipio de _____ se compromete a que los servidores públicos que manejan información privilegiada firmen acuerdos de confidencialidad para que se asegure que la información que es reserva de la Alcaldía no sea publicada o conocida por terceros. Quienes incumplan estos acuerdos o compromisos de confidencialidad serán sancionados de acuerdo con el régimen disciplinario.

Ninguno de los grupos de interés puede directa o indirectamente utilizar información privilegiada y confidencial de la Alcaldía para sus propios intereses.

Cada entidad determina y amplía los aspectos que considere necesarios para llevar a cabo una adecuada comunicación informativa, de conformidad con sus propias necesidades y funciones.

Compromiso con la Circulación y Divulgación de la Información

Artículo 22. La Alcaldía del Municipio de _____ se compromete a establecer una política de comunicación informativa adecuada para establecer un contacto permanente y correlativo con sus grupos de interés. Con este fin se adoptan mecanismos para que la información llegue a sus grupos de interés de manera integral, oportuna, actualizada, clara, veraz y confiable, bajo políticas efectivas de producción, manejo y circulación de la información, para lo cual se adoptan los mecanismos de información a los cuales haya acceso, de acuerdo con las condiciones de la comunidad a la que va dirigida.

En cuanto al derecho de petición, la Alcaldía se compromete a establecer políticas encaminadas a dar respuesta oportuna y de fondo a las peticiones planteadas por la comunidad, con el fin de que el acceso a la información sea eficaz.

Cada entidad determina y amplía los aspectos que considere necesarios para llevar a cabo una adecuada comunicación informativa, de conformidad con sus propias necesidades y funciones.

Compromiso con el Gobierno en Línea

Artículo 23. El Alcalde y su Equipo de Gobierno se comprometen a poner especial interés en la aplicación efectiva del Gobierno en Línea, a través de la implantación

de las acciones necesarias para mantener actualizada la página WEB de la Alcaldía con la más completa información sobre la marcha de la administración en cuanto a procesos y resultados de la contratación municipal, estados financieros, concursos para proveer cargos, Plan de Desarrollo, avances en el cumplimiento de metas y objetivos del Plan de Desarrollo, indicadores de gestión, informes de gestión, servicios que la Administración Municipal presta a la ciudadanía y forma de acceder a ellos, y funcionamiento general de la Alcaldía, entre otros.

Cada entidad consigna su propia política de Gobierno en Línea.

CAPÍTULO CUARTO: POLÍTICA DE CALIDAD

Compromiso con la Calidad

Artículo 24. La Alcaldía del Municipio de _____ se compromete a orientar su gestión a la obtención de beneficios y resultados de calidad para la comunidad, por lo cual se obliga a implantar el sistema de gestión de la calidad y a mejorar continuamente los procesos, contando con funcionarios idóneos, con participación ciudadana, y ejerciendo un autocontrol integral en forma eficiente, eficaz y efectiva.

Cada entidad, establece su política de calidad.

2. POLÍTICAS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL

CAPÍTULO QUINTO: POLÍTICAS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL CON LA COMUNIDAD

Compromiso con la Comunidad

Artículo 25. La Alcaldía del Municipio de _____, se orienta hacia el bienestar social de la comunidad en todas sus actuaciones, para lo cual propende por el mejoramiento de la calidad de vida de la población –especialmente de la más vulnerable-, estimulando la participación ciudadana, estableciendo políticas de mejoramiento en salud, educación, cultura, inversión social y física, concretando las mismas en cuanto a las minorías étnicas o culturales y de género, aumentando y haciendo eficientes los proyectos de interés social, y fortaleciendo las relaciones con la administración pública.

La Alcaldía declara expresamente su compromiso con la protección de los derechos fundamentales, salvaguardando los parámetros básicos de protección a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la dignidad humana, a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de conciencia y de cultos, a la información, al trabajo, a la asociación, al respeto a la naturaleza, a la intervención ciudadana activa y a la solidaridad, entre otros.

Cada entidad pública amplía los compromisos aquí enunciados que tengan que ver con una obligación directa con la comunidad, estableciendo actividades concretas tendientes al cumplimiento de este objetivo.

Información y Comunicación con la Comunidad

Artículo 26. Los estados e informes económicos, financieros, contables y de gestión presentados a los respectivos entes de regulación y control por la Administración Municipal, así como cualquier otra información sustancial, deben ser dados a conocer y estar disponibles para la comunidad, la cual tiene derecho a informarse permanentemente de todos los hechos que ocurran dentro de la Alcaldía y que no sean materia de reserva. De igual manera se publicarán los informes y recomendaciones que los órganos de regulación y control presenten a la Alcaldía respecto a su gestión y mejoramiento continuo. Los medios de información que podrán utilizarse son, entre otros, la Oficina de Atención a la Ciudadanía, boletines, folletos o circulares, periódico, línea telefónica gratuita, correo electrónico y página Web.

Cada entidad indica los medios de información que esté utilizando y/o que le sean pertinentes para cumplir este cometido.

Compromiso con la Rendición de Cuentas

Artículo 27. La Alcaldía del Municipio de _____ se compromete a realizar una efectiva rendición de cuentas de manera periódica, con el objeto de informar a la ciudadanía sobre el proceso de avance y cumplimiento de las metas contenidas en el plan de desarrollo de la administración municipal, y de la forma como se está ejecutando el presupuesto de la entidad. El mecanismo preferente son las audiencias públicas, con transmisión por radio y televisión, con el fin de que la actividad pueda llegar a todos los ciudadanos interesados. Para el efecto se compromete a suministrar la información necesaria como mínimo con quince (15) días de anticipación a la realización de la audiencia, a través del Gobierno en Línea.

Cada entidad establece las formas de llevar a cabo su rendición de cuentas de manera apropiada, cumpliendo con los requerimientos que le dicta su naturaleza.

Atención de Quejas y Reclamos

Artículo 28. La Alcaldía instaurará una Oficina de Atención a la Comunidad en la cual ésta podrá presentar quejas, solicitudes, reclamaciones, consultas e informaciones referentes a la administración municipal, a las cuales se les dará respuesta en los términos previstos por la ley; esta oficina contará con un procedimiento claro y público sobre el procedimiento para tramitar las quejas que se instauren; en ella reposará un ejemplar del Código de Buen Gobierno y del Código de Ética para su consulta permanente por parte de todos los interesados.

Cada entidad expone su política específica sobre atención de quejas y reclamos.

Control Social

Artículo 29. La Alcaldía del Municipio de _____ promueve la participación de la ciudadanía, organizaciones sociales y comunitarias, usuarios y beneficiarios, veedurías y comités de vigilancia, entre otros, para prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos suministrados por el Estado y los particulares, garantizando la gestión al servicio de la comunidad. Así mismo se compromete a

facilitar de manera oportuna la información requerida por la ciudadanía para el ejercicio del control social.

Cada entidad pública consigna las condiciones en que el control social podrá ejercerse.

CAPÍTULO SEXTO: POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD FRENTE AL MEDIO AMBIENTE

Responsabilidad con el Medio Ambiente

Artículo 30. La Alcaldía del Municipio de _____ se compromete a respetar los procesos naturales, protegiendo la diversidad de fauna y flora y el medio ambiente en general. Se establecen responsabilidades concretas por malas prácticas ecológicas que sólo busquen el lucro económico en detrimento del medio ambiente.

Con dicho fin, la Alcaldía se compromete a establecer lineamientos en esta materia que comprendan: Mecanismos de educación y promoción; Uso de tecnologías limpias; Manejo de desechos; Uso de recursos no renovables; y realización de un Programa forestal.

Cada entidad establece su política de protección y conservación medioambiental.

3. POLÍTICAS FRENTE A LOS GRUPOS DE INTERÉS

CAPÍTULO SÉPTIMO: POLÍTICA SOBRE CONFLICTOS DE INTERÉS

Compromiso frente a los Conflictos de Interés

Artículo 31. La Alcaldía del Municipio de _____ se compromete a instaurar una política de conflictos de interés que contenga la prevención, manejo, divulgación y resolución de los mismos, así como los criterios que regulan las relaciones entre la Alcaldía y sus grupos de interés.

Los anteriores elementos constituirán el Manual de Conflictos de Interés y Uso de Información Privilegiada. Conforme a este Manual, en conjunto con el Código de Buen Gobierno y la normatividad pertinente, las relaciones entre los servidores públicos, el Alcalde y su Equipo de Gobierno, los miembros de los Comités y la ciudadanía, se rigen por criterios de legalidad, transparencia, justicia, igualdad y respeto absoluto, atendiendo primordialmente los intereses generales y no los individuales.

Cada entidad pública tiene libertad de formular y reglamentar su propio Manual de Conflictos de Interés y Uso de Información Privilegiada. En dicho Manual y en el Código de Buen Gobierno se reglamentan los principios que rigen estas relaciones.

Prácticas que deben evitarse para la prevención de Conflictos de Interés

Artículo 32. La Alcaldía del Municipio de _____ rechaza, condena y prohíbe que el Alcalde y su Equipo de Gobierno, miembros de comités especiales, de juntas

directivas de entidades descentralizadas, servidores públicos y todos aquellos vinculados con la Alcaldía incurran en cualquiera de las siguientes prácticas:

- a. Recibir remuneración, dádivas o cualquier otro tipo de compensación en dinero o especie por parte de cualquier persona jurídica o natural, en razón del trabajo o servicio prestado a la Alcaldía o a sus grupos de interés;
- b. Otorgar compensaciones no autorizadas por las normas pertinentes;
- c. Utilizar indebidamente información privilegiada o confidencial para obtener provecho o salvaguardar intereses individuales propios o de terceros;
- d. Realizar proselitismo político o religioso aprovechando su cargo, posición o relaciones con la Alcaldía, no pudiendo comprometer recursos económicos para financiar campañas políticas; tampoco generará burocracia a favor de políticos o cualquier otra persona natural o jurídica.
- e. Todas aquellas prácticas que atenten contra la integridad y la transparencia de la gestión de la Alcaldía y en contra del buen uso de los recursos públicos.
- f. Todo tráfico de influencias para privilegiar trámites.

Cada entidad establece otras prohibiciones relacionadas con sus actividades específicas.

Deberes del Equipo Humano Relacionados

con los Conflictos de Interés

Artículo 33. Sin perjuicio del establecimiento de otros, los deberes de los servidores públicos de la Alcaldía del Municipio de _____, son:

- a. Revelar a tiempo y por escrito a los entes competentes cualquier posible conflicto de interés que crea tener;
- b. Contribuir a que se permita la adecuada realización de las funciones encomendadas a los órganos de control interno y externo de la Alcaldía;
- c. Guardar y proteger la información que la normatividad legal haya definido como de carácter reservado;
- d. Contribuir a que se le otorgue a todos los ciudadanos y habitantes del territorio nacional un trato equitativo, y a que se le garanticen sus derechos;
- e. Revelar a tiempo cuando incurran en alguna de las situaciones enunciadas en el artículo sobre prevención de conflictos.

Cada entidad pública establece otros deberes relacionados con sus actividades específicas.

Prohibiciones para el Personal sobre Conflictos de Interés

Artículo 34. Sin perjuicio de la ampliación de estas prohibiciones, el personal de la Alcaldía del Municipio de _____ se abstiene de utilizar las siguientes prácticas en su accionar diario:

- a. Utilizar indebidamente información privilegiada y confidencial en contra de los intereses de la administración municipal;

- b. Participar, directa o indirectamente, en interés personal o de terceros, en actividades que impliquen competencia de la administración municipal o en actos respecto de los cuales exista conflicto de intereses;
- c. Realizar actividades que atenten contra los intereses de la administración municipal;
- d. Gestionar, por sí o por interpuesta persona, negocios que le originen ventajas que conforme a las normas constitucionales, legales, reglamentarias y el Código de Ética, lesionen los intereses de la administración municipal;
- e. Utilizar su posición en la Alcaldía o el nombre de la misma para obtener para sí o para un tercero tratamientos especiales en negocios particulares con cualquier persona natural o jurídica;
- f. Entregar dádivas a otros servidores públicos a cambio de cualquier tipo de beneficios;
- g. Utilizar los recursos de la administración municipal para labores distintas de las relacionadas con su actividad, ni encauzarlos en provecho personal o de terceros;
- h. Gestionar o celebrar negocios con la administración municipal para sí o para personas relacionadas, que sean de interés para los mencionados;
- i. Aceptar, para sí o para terceros, donaciones en dinero o especie por parte de proveedores, contratistas o cualquier persona relacionada o no con la administración municipal, o de personas o entidades con las que la administración municipal sostenga relaciones en razón de su actividad, que conlleve a generar cualquier clase de compromiso no autorizado;
- j. Participar en procesos de selección o contratación cuando estén incursos en alguna de las situaciones enunciadas en el acápite sobre prevención de conflictos.

Cada entidad pública debe estudiar estas acciones y establecer las específicas que su actividad requiera, modificando al tiempo las que no le sean aplicables.

Procedimiento de Resolución y Divulgación de Conflictos de Intereses

Artículo 35. Los grupos de interés de la Alcaldía del Municipio de _____ deben revelar los conflictos de intereses en los cuales pudieran estar involucrados o incursos, o en los que crean que otro de ellos lo está, informando al Comité de Buen Gobierno y al ente de control competente.

Los grupos de interés deben consultar con el Comité de Buen Gobierno los eventos que puedan ofrecer dudas en relación con un posible conflicto de interés o manejo de información privilegiada.

Cada entidad pública establece las circunstancias donde exista conflicto de interés y su tratamiento respectivo.

CAPÍTULO OCTAVO: POLÍTICAS CON CONTRATISTAS

POLÍTICA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Compromiso con la Finalidad de la Contratación Pública

Artículo 36. La Alcaldía del Municipio de _____ da cumplimiento formal y real al Estatuto de la Contratación Pública, para lo cual se compromete a observar las disposiciones legales con prontitud, exactitud y diligencia, de modo que la información sobre las condiciones y procesos contractuales sea entregada a los interesados oportuna, suficiente y equitativamente, y a que las decisiones para otorgar los contratos se tomen sin ningún tipo de sesgos o preferencias, sino de manera exclusiva con base en el análisis objetivo de las propuestas presentadas por los participantes.

Cada entidad declara expresamente su compromiso al respecto, con mecanismos concretos para el logro de la política de contratación.

CAPÍTULO NOVENO: POLITICA CON LOS GREMIOS ECONÓMICOS

Información y corresponsabilidad

Artículo 37. La Alcaldía del Municipio de _____ dispondrá de una plataforma informativa que permita a los gremios económicos el acceso a su información no reservada por mandato de ley, y fomentará pactos éticos entre los sectores privado y público sobre contratación estatal. Adicionalmente, bajo el criterio de corresponsabilidad social, promoverá acciones con los gremios tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable.

CAPÍTULO DÉCIMO: POLÍTICAS FRENTE A LOS INVERSIONISTAS¹⁴

Sobre la transparencia y el suministro de información periódica

Artículo 38. La Administración Municipal tiene la obligación de publicitar todos los actos administrativos, contratos e informes contables, para lo cual dispone de la Gaceta Municipal, la página Web y los medios que considere necesarios. Es obligación suministrar información precisa e integral, y sólo aquella considerada como información privilegiada tiene limitaciones.

La Administración Municipal se compromete a proteger los derechos de información y demás que corresponda a los inversionistas de sus títulos valores, toda vez que considera que la interacción que se genera a partir de la intervención de los inversionistas en el seguimiento de las actividades de la Administración, garantiza el fortalecimiento de la gestión pública.

Bajo el concepto de Gobierno en Línea, a través de la página Web de la Alcaldía los inversionistas en general podrán consultar mensualmente la información que se relaciona a continuación:

- Informes contables, estado de la actividad y estados de cambio en el patrimonio de la Administración Central.
- Información relevante sobre su manejo de riesgos y sobre sus políticas de administración e inversiones.

¹⁴ Tomado con algunas modificaciones de los Códigos de Buen Gobierno de Bogotá D.C. y del Distrito de Barranquilla. Este grupo de interés aplica solamente para las entidades que participen en el mercado público de valores.

- Estado de la deuda pública y perfil de la deuda de la Administración Central del Municipio de _____, mensual y acumulado por acreedor y condiciones financieras de la misma.
- Calificaciones de riesgo.
- Estado de pignoración de rentas.
- Informes rendidos por la Secretaría de Hacienda a los órganos de control y al Concejo Municipal.
- Información respecto a los servidores públicos municipales comprometidos en la toma de decisiones, a efectos de conocer hoja de vida, responsabilidades y tipos de remuneración.
- Información de los contratos de las operaciones de crédito público celebradas.
- Código de Buen Gobierno de la Alcaldía.

Medios de atención a los inversionistas

Artículo 39. El Municipio de _____ establece como medios para dar a conocer los derechos de los inversionistas y la información financiera de la administración central los siguientes: 1) La página Web de la Alcaldía; 2) El correo electrónico; 3) De manera directa en las dependencias de la Secretaría de Hacienda Municipal; y 4) El contacto telefónico.

Derechos de los inversionistas

Artículo 40. Tratamiento Equitativo. Los inversionistas del Municipio de _____ tienen un tratamiento equitativo e idéntico, de acuerdo con la clase de títulos de deuda que hayan adquirido y las condiciones establecidas en cada una de las colocaciones correspondientes, independientemente del valor de su inversión. La Administración Municipal tiene el compromiso de salvaguardar -hasta el límite de lo previsible- el capital que todos los inversionistas hayan aportado en las operaciones e inversiones con el Municipio. Ni la Administración Municipal ni los inversionistas pueden exigir dádivas o contraprestaciones de ningún tipo en la celebración de contratos u operaciones financieras.

Artículo 41. Derechos de Petición. La Administración Distrital está en la obligación jurídica y ética de dar cabal trámite a los derechos de petición, proporcionando oportuna y eficiente respuesta a las solicitudes formuladas por los inversionistas.

Artículo 42. Asamblea General de Tenedores de Bonos o Títulos Valores. El Municipio de _____ debe prever en cada uno de los Prospectos de Emisión y Colocación de las emisiones de bonos de deuda pública, además de los derechos y obligaciones de los tenedores de bonos, los mecanismos específicos que les permita realizar la convocatoria de la Asamblea General de Tenedores de Bonos, cuando quiera que existan elementos de juicio que razonablemente conduzcan a pensar que dicha asamblea es necesaria para garantizar sus derechos, o para proporcionarles información de la que no dispongan.

Deberes de los inversionistas

Artículo 43. Los inversionistas respetan cabalmente las leyes y normas en desarrollo de su relación con la Administración Municipal. Es compromiso público y legal para todos los inversionistas cumplir con los términos y reglas establecidas en desarrollo de sus negocios con la Administración Municipal. Los inversionistas deben notificar a la Administración Municipal en caso de que puedan existir conflictos de interés, y los servidores públicos responsables tienen la obligación de aplicar los correctivos y la normatividad del caso. Los inversionistas podrán realizar auditorías externas especializadas en los casos que determina la ley, con el fin de velar por la seguridad de sus inversiones. Las solicitudes en este sentido deberán presentarse y ser justificadas ante la Secretaría de Hacienda, y el Secretario dispondrá de 10 días hábiles para pronunciarse sobre ellas. En todos los casos, las firmas de auditoría seleccionadas deberán ser de reconocida reputación y tener más de cinco años de experiencia.

4. POLÍTICAS FRENTE AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO: POLÍTICA FRENTE AL CONTROL INTERNO

Compromiso frente al MECI

Artículo 44. La Alcaldía del Municipio de _____ se compromete a aplicar el Modelo Estándar de Control Interno –MECI– (adoptado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 1599 de 2005) y velar por su cumplimiento por parte de todos los servidores públicos, para que desarrollen estrategias gerenciales que conduzcan a una administración eficiente, eficaz, imparcial, íntegra y transparente, por medio de la autorregulación, la autogestión, el autocontrol y el mejoramiento continuo para el cumplimiento de los fines del Estado, y propiciando el control estratégico, el control de gestión y el control de evaluación.

Cada entidad establece su política de control interno.

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO: POLÍTICAS SOBRE RIESGOS

Declaración del Riesgo

Artículo 45. La Alcaldía del Municipio de _____ declara que en el desarrollo de sus actividades ocurren riesgos positivos o negativos, por lo cual se compromete a adoptar mecanismos y acciones necesarias para la gestión integral de riesgos, que minimice el impacto de las decisiones que toma la Alcaldía respecto de los grupos de interés.

Para ello adopta mecanismos que permitan identificar, valorar, revelar y administrar los riesgos propios de su actividad, acogiendo una autorregulación prudencial. La Alcaldía determina su nivel de exposición concreta a los impactos de cada uno de

los riesgos para priorizar su tratamiento, y estructura criterios orientadores en la toma de decisiones respecto de los efectos de los mismos.

Cada entidad establece su política de riesgo.

TÍTULO IV DE LA ADMINISTRACIÓN DEL CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO

CAPÍTULO PRIMERO: DE LOS COMITÉS PARA LAS BUENAS PRÁCTICAS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

Comités Especiales y Disposiciones Comunes

Artículo 46. La Alcaldía del Municipio de _____, en cumplimiento de la función pública que le es inherente y por los variados frentes en los que debe actuar, se compromete a integrar Comités de Buen Gobierno, de Ética y de Calidad y Control Interno, los cuales contribuirán a realizar una gestión íntegra, eficiente y transparente por parte de la Administración Municipal. Las normas comunes de estos Comités son:

- a. La Alcaldía facilita el apoyo técnico y operativo que requieran los Comités Especiales para su adecuado funcionamiento y el cumplimiento oportuno de sus funciones;
- b. Los miembros de los Comités cumplen a cabalidad sus funciones y obligaciones;
- c. Los miembros de los Comités registran en actas lo acontecido en las reuniones;
- d. Los miembros de los Comités guardan la confidencialidad que los asuntos públicos requiera;
- e. Los miembros de los Comités respetan las normas de conflictos de interés respectivas.

I. COMITÉ DE BUEN GOBIERNO

Composición del Comité de Buen Gobierno, Nominación y Período de sus Miembros

Artículo 47. La Alcaldía del Municipio de _____ se compromete a que el Comité de Buen Gobierno esté compuesto por miembros que ostenten la calidad de externos y/o independientes de la administración municipal.

Sus miembros pertenecen a los siguientes colectivos: un (1) miembro de la comunidad empresarial nominado por las asociaciones empresariales; un (1) miembro de la sociedad civil nominado por grupos comunitarios organizados; un (1) miembro de la comunidad académica nominado por rectores de universidades de la zona; un (1) miembro de agremiaciones de trabajadores nominado por organizaciones reconocidas; un (1) miembro delegado por el Alcalde.

Para constituir el Comité de Buen Gobierno, el Alcalde y su Equipo de Gobierno convocarán a las comunidades mencionadas. Los miembros del Comité de Buen Gobierno no pueden hacer parte de ningún otro Comité. Su período será de dos (2) años y podrán ser reelegidos por un período más. Se reunirán ordinariamente cada dos (2) meses y extraordinariamente cada vez que sean citados por el Alcalde.

Cada entidad determina el número de miembros de este Comité; sin embargo, se recomienda un número impar para evitar empates en las decisiones.

Perfil de los Miembros del Comité de Buen Gobierno y Cumplimiento de sus Funciones

Artículo 48. Los miembros del Comité de Buen Gobierno reúnen como mínimo el siguiente perfil: tener reconocidas calidades morales y éticas; gozar de buen nombre y reconocimiento por su idoneidad profesional e integridad; y poseer conocimientos en áreas como la ética, el servicio público o materias afines al Código de Buen Gobierno.

El Alcalde y su Equipo de Gobierno se comprometen a verificar que los miembros del Comité de Buen Gobierno están cumpliendo sus responsabilidades con disciplina y rigurosidad. Este compromiso puede ser delegado en un directivo que se considere afín con la tarea, pero esta delegación administrativa no conlleva que quien delega se desprenda de su responsabilidad.

Funciones y Atribuciones del Comité de Buen Gobierno

Artículo 49. En desarrollo de su objeto, este Comité tendrá las siguientes funciones:

- a. Monitorear y hacer seguimiento al desarrollo y cumplimiento de las políticas generales y de dirección de la Alcaldía;
- b. Asegurarse de la difusión del Código de Buen Gobierno y de una adecuada capacitación a los colaboradores internos y grupos de interés de la Alcaldía;
- c. Realizar un seguimiento a las políticas de contratación de la Alcaldía, en aras del cumplimiento del principio de transparencia en dichos procesos;
- d. Realizar seguimiento a las políticas de eficiencia, integridad y transparencia que se determinan en el presente Código de Buen Gobierno;
- e. Hacer seguimiento a las políticas de gestión del talento humano en la Alcaldía;
- f. Informarse y hacer seguimiento a los sistemas de control social que se ejercen sobre la Alcaldía;
- g. Monitorear el comportamiento de los administradores públicos;
- h. Informar, por lo menos cada seis (6) meses al Consejo de Gobierno sobre las tareas que le fueron encomendadas.
- i. Darse su propio reglamento de operación.

Cada entidad puede aumentar a su arbitrio las funciones de este Comité.

2. COMITÉ DE ÉTICA

Artículo 50. La Alcaldía del Municipio de _____ se compromete a instaurar un Comité de Ética, que será la instancia organizacional encargada de promover y liderar el proceso de implantación de la gestión ética, encauzado hacia la consolidación del ejercicio de la función pública en términos de eficacia, transparencia, integridad y servicio a la ciudadanía por parte de todos los servidores públicos de la Alcaldía. Igualmente es el facultado en el tema de la prevención y manejo de los conflictos de interés dentro de la Alcaldía.

Composición y Reuniones del Comité de Ética y nombramiento de sus Miembros

Artículo 51. El Comité de Ética estará conformado por el directivo de primer nivel de las áreas de Gestión Humana, Comunicación, Administrativa y Control Interno, así como por un representante de los servidores públicos. Uno de estos directivos será nombrado por el Alcalde para que ejerza el papel de coordinador. Al respecto se seguirán las reglas establecidas en el Código de Ética de la Alcaldía.

Sus miembros serán nombrados por el Alcalde para un período de dos (2) años, renovable por un período más. El Comité se reunirá ordinariamente cada dos (2) meses y extraordinariamente cada vez que sea citado por el Alcalde.

Cada entidad determina el número de miembros de este Comité; sin embargo, se recomienda que sea un número impar, para evitar empates en las decisiones. Igualmente cada ente define los períodos de los miembros del Comité de Ética y la periodicidad de sus reuniones.

Funciones del Comité de Ética Relativas a los Conflictos de Interés

Artículo 52. En desarrollo de sus objetivos, el Comité de Ética tiene las siguientes funciones:

- a. Proponer la identificación de la existencia de un conflicto de interés en un caso concreto;
- b. Proponer al Alcalde y su Equipo de Gobierno mecanismos para facilitar la prevención, el manejo y la divulgación de los conflictos de interés que puedan presentarse entre los grupos de interés;
- c. Proponer al Alcalde y su Equipo de Gobierno el procedimiento de resolución y divulgación de conflictos de interés de acuerdo con lo establecido en el acápite pertinente de éste Código;
- d. Proponer al Alcalde y su Equipo de Gobierno los criterios y diseñar las estrategias para prevenir y resolver los conflictos de interés;
- e. Proponer al Alcalde y su Equipo de Gobierno un manual de políticas para la administración, prevención y solución de conflictos de interés, que pondrán a disposición de la comunidad;
- f. Velar por la divulgación de los conflictos de interés en los cuales pudieran estar incurso el Alcalde o su Equipo de Gobierno, los miembros de la Alcaldía, los miembros externos de los Comités, los miembros de Juntas Directivas de las entidades descentralizadas, y demás;

- g. Proponer al Alcalde y su Equipo de Gobierno una reglamentación de prácticas prohibidas, por medio de la cual se prohibirá que la alta dirección y los miembros de la Alcaldía incurran en determinadas prácticas que ocasionen conflictos de interés;
- h. Proponer al Alcalde y su Equipo de Gobierno la adopción de mecanismos para la administración de conflictos de interés de los miembros de la alta dirección, de los Comités Especiales y de los demás miembros de la Alcaldía;
- i. Proponer políticas sobre conflictos de interés con los grupos de interés.

Cada ente público aumenta a su arbitrio estas funciones, concretándolas en la entidad.

3. COMITÉ DE CONTROL INTERNO Y CALIDAD

Concepto del Comité de Control Interno y Calidad

Artículo 53. La Alcaldía del Municipio de _____ se compromete a instaurar un Comité de Control Interno y Calidad que se encarga de asegurar la implementación y evaluación de los procesos de calidad y control interno de la Alcaldía, asegurando una gestión orientada a procesos de mejoramiento continuo y el aseguramiento de su eficiencia, eficacia y efectividad, mediante el monitoreo estratégico de gestión y operativo, a través del Modelo Estándar de Control Interno.

CAPÍTULO SEGUNDO: DE LA ADMINISTRACIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Compromiso con la Administración y Resolución de Controversias

Artículo 54. La Alcaldía del Municipio de _____ se compromete a adoptar sistemas para la prevención, administración y resolución de controversias como un mecanismo para promover la transparencia, las relaciones con la ciudadanía, con el sector privado y las organizaciones civiles, y para proteger los recursos públicos.

Cuando un ciudadano considere que se ha violado o desconocido una norma del Código de Buen Gobierno, podrá dirigirse al Comité de Buen Gobierno, radicando su reclamación en la Oficina de Atención a la Comunidad, que a su vez la remite al Comité de Buen Gobierno, quien estudia y responde la misma.

El Comité de Buen Gobierno se encarga de definir el procedimiento con el cual se resuelven los conflictos que surjan de su Código de Buen Gobierno, de acuerdo con el evento presentado. Para la resolución y administración de una controversia derivada del Código de Buen Gobierno, atiende las normas constitucionales, legales y reglamentarias establecidas, los principios éticos asumidos por la Alcaldía y el espíritu contenido en el Código de Buen Gobierno.

Ni la Alcaldía ni el Comité de Buen Gobierno pueden prohibir la utilización de los mecanismos de solución directa de las controversias derivadas del presente Código de Buen Gobierno.

CAPÍTULO TERCERO: DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN DEL CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO

Indicadores de Gestión

Artículo 55. La Alcaldía del Municipio de _____ se compromete a incorporar en el Modelo de Control de Gestión Ética los indicadores que midan su gestión y el desempeño ante la ciudadanía y sus grupos de interés, definiendo cuáles son esos indicadores y la metodología para obtenerlos, así:

- a. *Índice de integridad y transparencia* para medir la credibilidad y el reconocimiento de la Alcaldía por sus grupos de interés (nivel de gobernabilidad). Se sigue la metodología diseñada por la Corporación Transparencia Por Colombia. La Alcaldía se compromete a someterse a esta evaluación y a mejorar continuamente para situarse en los índices superiores de la escala;
- b. *Índice de gestión ética* para medir los resultados internos de la gestión ética. Se pueden utilizar los instrumentos de diagnóstico de la gestión ética incluidos en el Modelo de Gestión Ética para las Entidades del Estado desarrollado por USAID a través Casals & Associates Inc. La Alcaldía se compromete a medir anualmente su nivel de gestión ética;
- c. *Índice de comunicación* para medir los resultados de la gestión en comunicación de la Alcaldía, logrando una transparente con sus grupos de interés, mediante la aplicación de los instrumentos de diagnóstico de la comunicación pública diseñados por USAID a través de Casals & Associates Inc. y que figuran en el Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa. La Alcaldía se compromete a realizar una medición de manera anual;
- d. *Índice de satisfacción* del cliente externo para medir la percepción que tienen los clientes o públicos externos sobre la imagen de integridad, transparencia y eficiencia de la Alcaldía sobre la gestión de sus recursos y la prestación de sus servicios.
- e. *Indicadores operativos* con los cuales el modelo estándar de control interno evalúa y monitorea el sistema de gestión de calidad, soportado en una gestión por procesos. Los indicadores operativos serán definidos en los procesos de gestión ética y de comunicación pública.

Cada ente determina los indicadores de gestión que crea convenientes y establece los sistemas pertinentes.

CAPÍTULO CUARTO: DE LA ADOPCIÓN, VIGENCIA, DIVULGACIÓN Y REFORMA DEL CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO

Vigencia del Código de Buen Gobierno

Artículo 56. El Código de Buen Gobierno entra en vigencia a partir de su aprobación

por parte del Alcalde.

Divulgación del Código de Buen Gobierno

Artículo 57. El Código de Buen Gobierno se divulga a los miembros de la Alcaldía y a sus grupos de interés.

Reforma del Código de Buen Gobierno

Artículo 58. El Código de Buen Gobierno puede ser reformado por decisión del Alcalde, o por sugerencia del Comité de Buen Gobierno. El Alcalde informará a los grupos de interés del municipio, a través de medios de comunicación masivos, los cambios introducidos.



El Código de Ética los Valores Institucionales de la Entidad

1. ¿QUÉ ES UN CÓDIGO DE ÉTICA?

Los Códigos de Ética son el documento de referencia para gestionar la ética en el día a día de la entidad. Está conformado por los Principios, Valores y Directrices que en coherencia con el Código de Buen Gobierno, todo servidor público de la entidad debe observar en el ejercicio de su función administrativa.

En otras palabras, el Código de Ética referencia la imagen de sociedad que posee la Entidad y la que busca desarrollar con su acción, establece pautas de comportamiento de los servidores de la Entidad y caracteriza las relaciones deseadas entre los mismos, especifica las respuestas que la entidad está dispuesta a dar a sus obligaciones éticas con sus públicos internos y externos, y dicta parámetros para la solución de los conflictos que puedan presentarse en ésta y de la misma con su entorno inmediato.

En este sentido, el Código de Ética debe expresar claramente los estándares de integridad que se esperan de las actuaciones de la organización; debe informar a todos los miembros de la entidad acerca de lo que se espera de ellos, ofreciendo guías y orientaciones para la acción; y debe regular éticamente los comportamientos de los miembros de la organización, enunciando los valores y directrices que deben guiar las actuaciones.

En síntesis, los Códigos de Ética de las Entidades Públicas revisten las siguientes características:

- Son marcos comunes de valores que orientan a la entidad hacia un horizonte ético compartido y que promueven el “vivir bien” y el “habitar bien” de los integrantes al interior de la organización y en la sociedad a la que pertenecen.
- Son documentos que establecen pautas de comportamiento de los servidores, y que señalan parámetros para la solución de los conflictos que puedan presentarse al interior de la entidad y con su entorno inmediato.
- Son textos que explicitan las respuestas que la entidad está dispuesta a dar a las obligaciones éticas con sus públicos internos y externos, dando cuenta de la calidad deseada de la acción social que la organización emprende.

Estas características evidencian que los Códigos de Ética son un medio y no un fin en sí mismos, por cuanto se constituyen en herramientas que inician la conformación del cambio ético de la entidad y a la vez se convierten en la carta orientadora del proceso de cambio y de la construcción de la confianza social, pero resultando claro que el tener un Código de Ética no resuelve per se los vacíos éticos ni construye automáticamente una nueva cultura organizacional de probidad.

los Códigos de Ética son un medio y no un fin en sí mismos

La elaboración del Código de Ética es, por lo tanto, apenas uno de los primeros pasos en la construcción de una cultura de integridad en la entidad, paso que es fundamental, pero que no es suficiente y que requiere ser complementado con otra serie de acciones de orden organizativo, comunicativo y pedagógico que logre llevar sus postulados a la práctica cotidiana de la organización.

En cuanto a los beneficios que el Código de Ética puede proporcionar a la entidad pública, podemos describir cinco aportes que este referente ético hace al fortalecimiento de una cultura de la integridad:

- **El servicio público orientado hacia interés general.** Concretamente los referentes promueven una gestión pública con resultados muy positivos para los ciudadanos, orientando la obtención de beneficios públicos antes que personales.
- **El uso de los bienes públicos.** Los referentes orientan el cuidado de los bienes públicos y contribuyen a evitar el fraude en el uso de dichos bienes.
- **La responsabilidad y transparencia.** Los Códigos de Ética fortalecen la disposición hacia el cumplimiento de los compromisos y responsabilidades con los diferentes grupos de interacción.
- **La integridad de la Administración.** Los Códigos de Ética promueven y exigen mejores estándares de comportamiento en el ejercicio de la administración que la sociedad ha delegado en los servidores públicos.
- **Humanización de la Administración.** Los Códigos de Ética enfatizan en la toma de conciencia sobre el auténtico trabajo en lo público: servir a las personas. La justicia y el servicio al ciudadano es la exigencia ética básica.

Desde un nivel más específico, se pueden enunciar algunos beneficios internos y externos para la entidad Pública que dispone de un Código de Ética adecuadamente administrado. Entre los beneficios externos más importantes se puede señalar su contribución a mejorar la confianza del público, ya que al hacer públicas sus responsabilidades y criterios de actuación, se eleva el reconocimiento de la entidad entre los ciudadanos, al tiempo que fortalece la imagen corporativa y gana legitimidad social.

Los beneficios internos más importantes del Código de Ética son: contribuye a incrementar el compromiso de los servidores; ayuda a tomar mejores decisiones frente a los asuntos públicos; fortalece la cultura de la integridad en la organización; y aporta al mejoramiento de la eficiencia al reducir la necesidad de más supervisión directa en la conducta de los Servidores Públicos.

2. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL CÓDIGO DE ÉTICA

La elaboración del Código de Ética exige la generación de un proceso de alta calidad técnica, en donde se deben tener claros tanto el enfoque metodológico del trabajo, como los pasos concretos y específicos que sean menester para lograr el producto.

2.1. Disyuntivas metodológicas frente a la elaboración del Código de Ética

La elaboración de un Código de Ética implica la toma de decisiones previas de orden metodológico y procedimental, lo cual exige que los líderes del proceso resuelvan disyuntivas como las que se enuncian a continuación:

- **La temporalidad del proceso.** Se debe decidir acerca de si se plantea un proceso prologado en la construcción del Código de Ética –lo cual permite una mayor participación y maduración de los contenidos- o se requiere trabajar con rapidez para obtener prontamente el documento. Aquí es necesario que la entidad especifique si considera más importante el proceso de elaboración o el texto resultante.
- **Escala de la participación.** Debe resolverse si se desea una amplia participación de los servidores públicos en el proceso, o si el Código será elaborado por un pequeño núcleo para después trabajar en su socialización y apropiación por parte del conjunto de miembros de la entidad.
- **Enfoque pedagógico.** Los Códigos de Ética cumplen un papel no solamente normativo sino también pedagógico, al promover la reflexión sobre la propia

conducta y al exhortar hacia ciertos parámetros de comportamiento. En este sentido, quienes elaboren el Código deben aclararse para sí mismos si el enfoque que le darán al documento será más prescriptivo que motivador, si se centrará en la formulación de reglas o en el sentido de los valores, y si enuncia un deber ser a partir de grandes ideales o si se ciñe a propuestas realistas dentro de las posibilidades y limitaciones de la organización.

2.2. Metodología para la elaboración del Código de Ética

El procedimiento para la elaboración del Código de Ética que se propone en el presente Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado, opta por un enfoque metodológico que reconoce el carácter altamente jerarquizado de las entidades públicas colombianas, así como las dificultades que se derivan al propiciar procesos de participación masiva. Estas dificultades se dan tanto por las limitaciones de tiempo disponible para obtener el producto esperado, como por la imposibilidad de destinar tiempos de todos los integrantes de la entidad para la participación en el proceso; esto debido a las altas cargas de trabajo, además de que con frecuencia muchos servidores públicos están imbuidos de escepticismo frente a la funcionalidad de procesos de este tipo y demuestran apatía para su participación ante estas convocatorias.

En la línea de lo expuesto, se ha concretado una metodología procesal articulada por seis pasos (Ver figura No. 16), la cual combina acciones participativas a través del Equipo de Agentes de Cambio –cuyos integrantes proceden de cada una de las áreas organizacionales- bajo la coordinación de la instancia directiva del Comité de Ética de la entidad.

En consecuencia, el liderazgo en la elaboración del Código de Ética corresponde al Comité de Ética, y en particular al Coordinador del mismo. La responsabilidad ejecutiva para la definición de los valores éticos y las directrices para la gestión ética que contendrá el Código recae en cabeza del Equipo de Agentes de Cambio. Por su parte, la adopción del Código y la disposición de acciones comunicativas para su difusión hacia el interior y el exterior de la entidad corresponde al más Alto Directivo.



Figura No. 16. Pasos para la Elaboración del Código de Ética

3. PROCEDIMIENTO

El procedimiento que se propone para la formulación del Código de Ética desarrolla los seis pasos enunciados en la metodología, y comprende la realización de actividades de socialización y capacitación en los fundamentos conceptuales del Modelo, y de producción de valores y directrices mediante talleres.

3.1. Primer paso: Sensibilización y apropiación conceptual

Se convocará al Equipo de Agentes de Cambio y en una sesión mínimo de cuatro horas, se hará por parte del líder del proceso (el Coordinador del Comité de Ética u otra persona que el Comité designe) la presentación de los principales conceptos sobre la ética en la administración pública que han sido desarrollados en la primera parte del presente Modelo, buscando generar una conversación que profundice en los temas, mediante la formulación de preguntas a los asistentes.

Deberá hacerse énfasis en los siguientes tópicos: Construcción de lo público, naturaleza del servicio público, la confianza y la función social de las entidades públicas, la gestión ética de las entidades públicas, la perspectiva cultural de la gestión ética, aporte a la gestión ética que hacen las vertientes de la ética de los derechos, la ética de los deberes, la ética de la responsabilidad y la ética del cuidado.

Será muy importante que los textos de la Primera Parte del Modelo de Gestión Ética (fundamentos conceptuales) sean entregados a los miembros del Equipo de Agentes de Cambio con una antelación de quince días, con el propósito de que estos los estudien y se preparen para el conversatorio.

Este espacio de encuentro deberá ser aprovechado por el líder del proceso para motivar y hacer concientes a los miembros del Equipo de Agentes de Cambio acerca del importante papel que van a desempeñar en el fortalecimiento de la gestión ética de la entidad, y en consecuencia de la necesidad de que asuman dicho rol con el entusiasmo y responsabilidad que les permita estar a la altura del reto que se les plantea.

3.2. Identificación de los Principios Éticos establecidos en el Código de Buen Gobierno de la entidad

El Código de Ética contendrá los Principios Éticos, los valores institucionales que se desprenden de tales Principios y las Directrices para la Gestión Ética, que se construyen como orientaciones concretas para llevar a la cotidianidad de la entidad los valores adoptados. Por lo tanto, un primer ejercicio práctico consiste en identificar los Principios Éticos de la Entidad.

Para ello, se debe recurrir a examinar el texto del Código de Buen Gobierno de la entidad, por cuanto en su formulación han debido quedar enunciados tales Principios, adoptados por la Alta Dirección. Una vez identificados, es necesario que se tenga una conversación sobre estos, con el fin de aclarar su significado y precisar cuál es el sentido que tiene en el contexto de la construcción de una gestión ética en la entidad.

Una alternativa muy recomendable es que a la sesión se invite a un alto directivo que haya participado en la elaboración del Código de Buen Gobierno (podría ser el mismo Coordinador del Comité de Ética), y que sea él quien presente los Principios, y explique su significado y sentido.

En la eventualidad de que no se tenga Código de Buen Gobierno, o que en éste no se hayan expresado de manera explícita los principios, se puede seguir el siguiente procedimiento para construirlos:

a. El concepto: Los Principios se refieren a las normas o ideas fundamentales que rigen el pensamiento o la conducta. En este sentido, los Principios Éticos son las creencias básicas sobre la forma correcta como debemos relacionarnos con los otros y con el mundo, desde las cuales se erige el sistema de valores éticos al cual la persona o el grupo se adscriben.

Dichas creencias se presentan como postulados que el individuo y/o el colectivo asumen como las normas rectoras que orientan sus actuaciones y que no son susceptibles de trasgresión o negociación.

Debe tenerse presente, entonces, que el enunciado de un Principio es una oración –no una palabra– cuyo contenido es un precepto. Es importante prever que en el enunciado de los Principios no se incluyan valores.

b. Los Principios básicos: Algunos Principios Éticos en el desempeño de la función pública son:

- El interés general prevalece sobre el interés particular.
- Es imperativo de la función pública el cuidado de la vida en todas sus formas.
- Los bienes públicos son sagrados.
- La finalidad del Estado es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población.
- La función primordial del servidor público es servir a la ciudadanía.
- Quien administra recursos públicos rinde cuentas a la sociedad sobre su utilización y los resultados de su gestión.
- Los ciudadanos tienen derecho a participar en las decisiones públicas que los afecten.

c. Los recursos: disponer de la Misión, la Visión, el Plan de Desarrollo o Plan de Gestión, marcadores, papel bond tamaño carta y cinta pegante.

d. El procedimiento. Taller para formular Principios Éticos: El líder o facilitador de la actividad explica al grupo el concepto de Principio Ético, estableciendo una diferencia nítida entre este concepto y el de Valor Ético (ver punto 8.3.3.). También enfatiza en la forma como debe ser enunciado un Principio (como una oración cuyo contenido es un precepto). Luego se divide al grupo de participantes en subgrupos de cinco personas para que debatan y acuerden los Principios éticos que deberían ser adoptados por la entidad, con base en los seis propuestos, aclarando que se pueden modificar, adicionar o reducir. También puede retomarse la Misión, la Visión y el Plan de Desarrollo o Plan de Gestión de la entidad, con el fin de identificar los eventuales Principios Éticos que estén explícita o implícitamente definidos en esos documentos estratégicos.

Para la redacción de los Principios Éticos se sugiere tener en cuenta las siguientes pautas:

- Deben enunciarse como una oración que expresa una afirmación positiva y rotunda sobre el tema al cual se refieren, a modo de creencia o precepto. No debe ser una palabra.
- No deben redactarse con verbo infinitivo al comienzo, como si fueran un objetivo. Tampoco deben enunciar funciones.
- No incluirán la expresión “debe”, “deben” o “deber”.
- Su enunciado será preciso, concreto y puntual, de modo que sean evidentes en sí mismos, es decir, que no requieran explicación para que sean entendidos.
- Para lograr que su enunciado sea explícito y evitar que el texto sea tautológico (o sea utilizar lo definido en la definición), en su texto no se incluirán valores, en tanto los valores se construyen desde estos.

Cada uno de los Principios propuestos es consignado por el respectivo grupo en su respectiva tarjeta, las cuales luego se adhieren a la pared. El facilitador promueve acuerdos para ir agrupando los principios propuestos por tema, para llegar finalmente a un consenso colectivo acerca de cuáles Principios son los adoptados. Es conveniente que el número final de Principios no exceda de siete.

Tiempo: una hora.

3.3. Formulación de Valores Éticos Institucionales

La formulación de los Valores Éticos Institucionales se efectúa con base en los Principios Éticos previamente definidos (Recordemos que el sistema de valores se erige sobre los Principios que la persona o el grupo profesan). Por lo tanto, se deben retomar los Principios Éticos del Código de Buen Gobierno o contruados por el Equipo según lo sugerido en el punto 8.3.2. para el desarrollo del ejercicio.

Aquí es importante apoyarse en el concepto de Valor Ético que se expresó en el punto I del Primer Capítulo del presente Modelo, en donde se decía que “Por Valores se entienden aquellas formas de ser y de actuar de las personas que son altamente deseables como atributos o cualidades nuestras y de los demás, por cuanto posibilitan la construcción de una convivencia gratificante en el marco de la dignidad humana.”

Ello indica que los Principios denotan preceptos fundamentales, en tanto que los Valores se refieren a formas de ser o de actuar para llevar a la práctica dichos Principios. Así, por ejemplo, del Principio “Los bienes públicos son sagrados”, se deriva el valor de la Honradez; y del Principio “El administrador público tiene el deber de rendir cuentas a la ciudadanía sobre la utilización de los recursos públicos que le fueron encomendados y sobre los resultados de su gestión”, se desprenden los valores de la Transparencia, la Veracidad y aun el de la Eficiencia.

3.3.1. Procedimiento

El procedimiento que se propone para la formulación de los Valores Éticos Institucionales consiste en la realización del taller denominado “Taller Valores éticos”, el cual permite la definición participativa del conjunto de Valores Éticos que la entidad adoptará en el Código de Ética. Este taller se describe al detalle en el siguiente punto (Guía No. 1), en donde además de establecerse cuál es su estructura y su didáctica, se presenta el Glosario Axiológico (Guía No. 2); allí se entrega la definición formal de 25 valores éticos, con base en el Diccionario de la Real Academia Española. Estas definiciones se proponen como los significados de base para facilitar el entendimiento en las conversaciones entre los participantes, de manera que se parta de un entendimiento común acerca de qué se quiere significar cuando se menciona alguno de tales valores.

3.3.2. Instrumentos

GUÍA No. 1: TALLER “VALORES ÉTICOS” PREPARACIÓN DEL TALLER

Objetivo: El presente taller tiene como objetivo construir participativamente los valores éticos institucionales de la Entidad, como insumo básico del Código de Ética.

Tiempo: El taller tendrá tres horas y treinta minutos.

Espacio: Se requiere un salón lo suficientemente grande para que se posibilite el trabajo por grupos y en plenaria, con sillas para cada asistente.

Recursos: Videobeam, papelógrafo, Modelo de Gestión Ética, papel periódico tamaño pliego, papel bond tamaño carta, marcadores, presentación en PowerPoint, fotocopias del glosario axiológico y cinta pegante.

DESARROLLO DEL TALLER

Didácticamente el taller está dividido en tres momentos, los cuales se describen a continuación.

Momento 1: socialización de conceptos básicos

Tiempo: 45 minutos

El facilitador entrega a cada participante una copia de la Guía No.2 Glosario axiológico. A continuación introduce al auditorio en los conceptos de Principio y de Valor, asegurándose de que quede muy clara la diferencia entre los dos. A continuación se lee en forma comentada el texto del Glosario Axiológico, con el fin de que se parta de un significado común de los principales valores sobre los que pueden versar las conversaciones para la construcción de la Carta de Valores. Es importante que se promueva la participación de los asistentes mediante preguntas sobre el significado de cada valor que se va a definir. Si el grupo no comparte algunas de las definiciones que contiene el glosario, se toma nota de los aportes para utilizarlos en el “Taller de definición operacional de los Valores”.

Momento 2: Identificación y selección de valores

Tiempo: Una hora y quince minutos

Se sigue el siguiente procedimiento:

1. El facilitador divide al grupo en tantos subgrupos como número de Principios éticos se hayan adoptado. Cada subgrupo toma uno de los referidos Principios, e identifica los valores asociados al mismo que son necesarios para darle cumplimiento en la relación de la entidad con cada grupo de interés. Debe tenerse presente que cada Principio no necesariamente aplica a todos los grupos de interés. Por ejemplo, el Principio “La razón de ser del servidor público es servir a la ciudadanía” no aplica para los grupos de interés Otras Instituciones, Medio Ambiente, Contratistas y Proveedores y Gremios Económicos, entre otros.

Los grupos de interés que se toman para el ejercicio son: Directivos, Servidores Públicos, Ciudadanía en general, Comunidades organizadas, Contratistas y Proveedores, Otras Instituciones, Órganos de Control, Gremios económicos y Medio Ambiente.

2. Una vez identificados los valores, cada uno se anotará en sendas tarjetas, las cuales se pegarán a la pared, sin indicar el grupo de interés al cual aplican.
3. Renglón seguido, el facilitador promueve un debate para ir depurando el gran número de tarjetas a través de su agrupación por valores idénticos o

similares; de cada grupo de valores reorganizados se define un solo valor que comprenda a todos sus similares que han sido agrupados junto a él.

4. Luego, de los valores que hayan quedado después de este proceso de tamizado, se seleccionan entre siete y diez, los cuales componen la Carta de Valores y son los que se incorporen al Código de Ética. Como criterios para la selección final se sugiere considerar: Especificidad del valor, es decir, que no tenga alto parecido con alguno de los otros con los que está compitiendo; amplio espectro, o sea que pueda comprender a otros valores del listado semifinal; carácter imprescindible del valor, esto es, que si se elimina, quedaría sin fuerte respaldo axiológico la relación con alguno de los grupos de interés al cual aplica el valor en cuestión. Se recomienda que esta selección no se realice por votación, sino mediante el debate y buscando el consenso del grupo.

Momento 3: Definición formal y operacional de los Valores Éticos Institucionales

Tiempo: Una hora y treinta minutos

En este momento se busca que los valores finales sean definidos de manera precisa en cuanto a su significado formal, es decir, cómo se entiende el valor en su aplicación práctica en la realización de las responsabilidades misionales de la entidad.

Ejemplo 1: una entidad definió formalmente el valor de la HONESTIDAD como “Proceder correctamente, con honradez, respetando lo que le pertenece al otro”, y operacionalmente su definición dice: “En (nombre de la entidad) se hace evidente la honestidad cuando se le da un uso adecuado a los bienes que administra, utilizándolos única y exclusivamente para el uso o fin para los cuales fueron establecidos. De igual forma, cuando se abren convocatorias, licitaciones o concursos públicos para contratar son realizadas de manera clara y pública, y en el proceso de selección se tiene en cuenta el perfil, capacidades y experiencia de los convocados y de los oferentes, para beneficio de la Comunidad y la Entidad. Los Servidores Públicos demuestran su honestidad cuando aceptan los cargos para los cuales son idóneos, actúan siempre primando el interés colectivo y rechazan el beneficio de intereses particulares.”

Ejemplo 2: otra entidad definió formalmente el valor de la TRANSPARENCIA en los siguientes términos: “Es actuar con rectitud, mediante un comportamiento evidente”, y operacionalmente enunció: “La (nombre de la entidad) es una entidad transparente, dispuesta a ser observada por las demás instituciones públicas, por la Comunidad y la ciudadanía en particular, en el cumplimiento de sus funciones. El proceso administrativo y presupuestal que tiene la administración debe ser comunicado de manera pública; debe manejar su información en forma ágil, completa y veraz para sus integrantes y para la comunidad en general, de manera que se asegure una retroalimentación constante y se garantice el derecho democrático del Control Ciudadano sobre la gestión pública.”

El momento comprende la realización de las siguientes actividades:

1. El facilitador organiza al grupo de participantes en un número de subgrupos igual a la cantidad de valores que componen la Carta de Valores. Cada uno

toma un valor para ajustar la definición formal que figura en el glosario a las características de la entidad y al sentido que el grupo quiera imprimirle.

2. Acto seguido, el facilitador solicita a cada grupo que defina operacionalmente el valor; esto es, cuál es el significado concreto en términos de formas de operar, que el respectivo valor tiene para la Entidad; implica señalar cuáles son los comportamientos guiados por ese valor que se espera tengan los Servidores públicos de la Entidad. Luego los dos textos deben ser anotados en una cartelera para ser presentados a la plenaria.
3. El facilitador convoca a reunión plenaria y allí los relatores exponen las propuestas formuladas por su respectivo grupo. Una vez presentadas todas las propuestas, la asamblea inicia un debate para acordar por consenso cada una de las definiciones y formas de operar enunciadas, para lo cual puede hacer las modificaciones que el colectivo considere pertinentes. Las conclusiones finales son consignadas en una hoja por un relator nombrado por la plenaria, y ese producto se entrega al facilitador, como insumo para la redacción del Código de Ética de la Entidad.

En la eventualidad de que en el tiempo previsto para el taller no se logre evacuar la agenda total, se acuerda con los asistentes una nueva reunión, que se recomienda no postergar para un lapso mayor de una semana, con el fin de que se conserve viva en la memoria el contenido de las argumentaciones y que el debate pueda ser retomado dentro del contexto de lo ya trabajado.

GUÍA No. 2

GLOSARIO AXIOLÓGICO

¿Qué son los valores?

Son formas de ser y de actuar de las personas que son altamente deseables como atributos o cualidades nuestras y de los demás, por cuanto posibilitan la construcción de una convivencia gratificante en el marco de la dignidad humana.

COLABORACIÓN. Acción y efecto de trabajar en común con otra persona u otras personas. Contribuir para el logro de un fin. Ayudar a otra u otras personas en su trabajo o en el logro de sus fines.

COMPROMISO. Obligación contraída, palabra dada, fe empeñada. Palabra que se da uno mismo para hacer algo. Disposición para asumir como propios los objetivos estratégicos de la organización a la cual se pertenece.

CONFIANZA. Esperanza firme que se tiene en una persona o una cosa. Es el resultado del juicio que se hace sobre una persona para asumirla como veraz, como competente, o como interesada en el bienestar de uno mismo.

CUMPLIMIENTO. Acción y efecto de llevar a cabo. Hacer lo que se debe o lo que se está obligado en los términos previstos.

EFICACIA. Fuerza y capacidad para obrar. Capacidad de acción para hacer efectivo un propósito.

EFICIENCIA. Virtud y facultad de lograr un efecto determinado. Capacidad de acción para lograr un propósito con el menor uso de energía o de recursos.

EQUIDAD. Disposición de ánimo que mueve a dar a cada uno lo que se merece.

HONESTIDAD. Moderación en la persona, las acciones o las palabras. Honradez, decencia. Actitud para actuar con honradez y decencia.

HONORABILIDAD. Cumplimiento de los deberes respecto de los demás y de uno mismo.

HONRADEZ. Rectitud de ánimo, integridad en el obrar.

IMPARCIALIDAD. Falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, que permiten juzgar o proceder con rectitud.

INTEGRIDAD. Cualidad de íntegro. Comportamiento probo, recto, intachable.

JUSTICIA. Lo que debe hacerse según derecho o razón. Virtud de dar a cada uno lo que le corresponde o le pertenece.

LEALTAD. Cumplimiento de lo que dicen las leyes de la fidelidad y las del honor. Fidelidad en el trato o en el desempeño de un cargo.

LIBERTAD. Facultad natural que tiene el ser humano de obrar de una manera o de otra y de no obrar, por lo que es responsable de sus actos.

PARTICIPACIÓN. Tomar parte. Compartir. Abrir espacios para que otros hagan parte de una actividad, o movilizarse para tomar parte en ella.

PLURALISMO. Reconocimiento y aceptación de los distintos modos de ser y de pensar.

PROBIDAD. Integridad en el obrar.

RECTITUD. Calidad de recto o justo. Recta razón o conocimiento práctico de lo que debemos hacer o decir. Comportamiento con justicia, severidad y firmeza.

RESPECTO. Miramiento, consideración, deferencia del otro. Reconocimiento de la legitimidad del otro para ser distinto a uno.

RESPONSABILIDAD. Obligación de responder por los propios actos. Capacidad para reconocer y hacerse cargo de las consecuencias de las propias acciones.

SERVICIO. Acción y efecto de servir. Función o prestación desempeñadas por quienes están empleados para satisfacer necesidades del público.

VERACIDAD. Condición de quien dice o profesa siempre la verdad.

SOLIDARIDAD. Adhesión y apoyo a las causas o empresas de otros.

TRANSPARENCIA. Calidad del comportamiento evidente, sin duda ni ambigüedad.

3.4. Formulación de Directrices para la gestión ética

La formulación de Directrices para la gestión ética busca llevar al nivel de orientaciones prácticas la manera como la entidad da aplicación a los valores definidos en la Carta de Valores en su relación con los diferentes grupos de interés.

Ello significa que las Directrices para la gestión ética son orientaciones acerca de cómo debe relacionarse la entidad con un sistema o grupo de interés específico para la puesta en práctica del respectivo valor al que hace referencia la Directriz. En este sentido, las Directrices pretenden generar coherencia entre los valores definidos y las prácticas de la organización.

Ejemplo 1: Una entidad definió para el grupo de interés Ciudadanía en general, las siguientes Directrices, como aplicación de los valores Servicio, Eficiencia, Participación y Transparencia:

“Directrices frente a la Ciudadanía en general: Poner en marcha, en coordinación con las distintas autoridades, acciones tendientes a alcanzar el bienestar común y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos; Buscar la máxima calidad y eficiencia en la prestación de los servicios sociales que le corresponden; Incentivar y fortalecer la participación ciudadana en la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos; Promover y exigir a los servidores de la entidad la atención eficiente y amable a la Comunidad; Divulgar mecanismos que permitan a la Comunidad exigir a los Servidores Públicos de la entidad, la máxima calidad y eficiencia en la prestación de los servicios y de los valores institucionales; Informar periódicamente a la ciudadanía los resultados de la gestión en cuanto al avance en el cumplimiento del Plan de Desarrollo.”

Ejemplo 2: frente al grupo de interés Medio Ambiente, al cual le aplicaban los valores de la Responsabilidad y el Respeto, se enunciaron las siguientes Directrices:

“Directrices frente al Medio Ambiente: “Asumir con respeto y responsabilidad la protección y conservación del ambiente, utilizando dentro de la entidad prácticas ecológicas en el manejo de los recursos físicos; Realizar permanentemente acciones orientadas a la sensibilización, tanto de los Servidores Públicos como de la comunidad, sobre la necesidad e importancia de proteger el ambiente a través de la educación ambiental.”

3.4.1. Procedimiento

La formulación de directrices para la gestión ética se efectúa mediante la realización del Taller “Directrices para la gestión ética”.

3.4.2. Instrumento

GUÍA No. 3: TALLER “DIRECTRICES PARA LA GESTIÓN ÉTICA” PREPARACIÓN DEL TALLER

Objetivo: Construir participativamente las Directrices para la gestión ética frente a los diferentes grupos de interés que se relacionan con la entidad.

Tiempo: El taller tiene una duración de tres horas.

Espacio: Se requiere un salón lo suficientemente grande para que se posibilite el trabajo por grupos y en plenaria, con sillas para cada asistente.

Recursos: Videobeam, papelógrafo, Modelo de Gestión Ética, papel periódico tamaño pliego, marcadores, presentación en PowerPoint, fotocopias de la Carta de Valores y cinta pegante.

DESARROLLO DEL TALLER

1. El facilitador explica el significado de las Directrices para la gestión ética, indicando cómo se relacionan con los valores y de qué manera se construyen, para lo cual se apoya en los conceptos y en los ejemplos que presentaron en la introducción del presente punto (3.4). Debe asegurarse de que los participantes comprendan qué es una Directriz, para lo cual puede hacer preguntas o realizar un ejercicio colectivo con base en los referidos ejemplos.
2. El facilitador divide al grupo de servidores en nueve subgrupos y a cada uno de ellos le entrega la responsabilidad de construir las directrices éticas para un grupo de interés específico de los nueve que relaciona el presente Modelo de Gestión (Directivos, Servidores Públicos, Ciudadanía en general, Comunidades organizadas, Contratistas, Otras Instituciones, Órganos de Control, Gremios económicos y Medio Ambiente). Si la entidad tiene otros grupos de interés, deben ser adicionados. Por ejemplo, una empresa de servicios públicos debe considerar como un grupo de interés adicional a los Clientes Externos.

Cada grupo construye mínimo 2 y máximo 5 directrices, para lo cual toma como base la Carta de Valores que se definió en el taller anterior, y a partir de ésta se asumen aquellos valores que tengan más pertinencia con el grupo de interés correspondiente. Así, por ejemplo, si se están diseñando las Directrices para el grupo de interés Contratistas y Proveedores, es claro que frente a éste aplican valores como Honestidad, Responsabilidad, Imparcialidad y Veracidad –si es que dichos valores quedaron incluidos en la Carta de Valores- pero que no le son pertinentes valores como Pluralismo, Libertad o Participación. Las Directrices se enuncian con respecto a los valores que aplican al grupo de interés.

3. Cada grupo consigna sus propuestas en carteleras, y son presentadas a la plenaria por un relator. Una vez conocidas todas las propuestas, se inicia un debate para aprobar o modificar cada una de éstas, a través del consenso. Un relator general toma nota de los textos finales aprobados, para ser entregados al Comité de Redacción del Código de Ética.

3.5. Redacción del documento del Código de Ética

El Equipo de Agentes de Cambio selecciona entre sus integrantes a dos personas que tengan buenas capacidades de escritura, quienes tienen la tarea de redactar el texto del Código de Ética que se propone para su validación a la Alta Dirección. Para ello recogen el conjunto de materiales producidos en los talleres anteriores.

En el proceso de composición y escritura del Código de Ética se tienen en cuenta las siguientes recomendaciones:

- **Claridad.** Con el fin de que la lectura y comprensión se facilite. Por lo tanto es preferible un tono más coloquial que académico, buscando que el texto sea amable para un lector promedio.
- **Brevedad.** Debe buscarse la economía de palabras y la precisión en los conceptos, lo cual exige un ejercicio de depuración de los materiales para incluir solamente los aspectos esenciales.
- **Redacción positiva.** Es preferible un lenguaje propositivo en vez de uno prohibitivo, y una redacción que se oriente más a la motivación y al reconocimiento, que al miedo y la sanción.

3.5.1. Estructura propuesta

Se sugiere que el Código de Ética se estructure con base en la siguiente distribución temática, que tiene la debida flexibilidad según criterios de la organización. Recuérdesse la importancia de que los enunciados sean cortos, comprensibles y sin uso de tecnicismos que compliquen su comprensión.

Mensaje de la Directiva: Redactado en lenguaje coloquial, expresa el sentido y los motivos por los cuales se adopta el Referente Ético, explica su compromiso y voluntad de incorporar los Valores y Directrices a la gestión de la entidad.

Introducción: Se indica el marco general del documento y el proceso por medio del cual se llevó a cabo, comprende la inclusión de los apartes más significativos de la Misión y la Visión de la entidad, algunos elementos centrales como su finalidad, su ámbito de aplicación, sus beneficios, entre otros.

Principios y Valores Éticos: En este acápite se enuncian y definen los principios y valores éticos que se obtuvieron en el proceso de formulación, y que se constituyen

en los orientadores básicos de la Gestión Ética. Los valores formulados deben ser coherentes con la Misión y la Visión institucional, para que el documento brinde criterios que permitan enfrentar eventuales situaciones críticas con efectividad y garantizar la calidad en la prestación de los servicios.

Directrices Éticas: Se consignan las Directrices para la gestión ética que la entidad adopta para su relación con los distintos grupos de interés.

3.6. Adopción y divulgación del Código de Ética

Una vez el texto inicial del Código de Ética haya sido madurado en el proceso de elaboración por parte del equipo responsable de su redacción, debe ser presentado a la Alta Dirección para su aprobación definitiva, lo cual puede efectuarse en un Consejo de Gobierno o Consejo Directivo.

Aprobado el texto final, debe ser adoptado de manera formal a través de un acto administrativo que lo legitime como el referente ético de la entidad. Es muy importante que se realice un evento que sea ampliamente divulgado, en donde se haga el lanzamiento del Código por parte del más alto directivo.

Luego es divulgado en forma masiva, no sólo mediante su impresión y entrega a cada servidor público, sino por medio de acciones comunicativas –reuniones explicativas sobre su contenido, conversatorios por áreas organizacionales sobre el significado de los Principios, Valores y Directrices- así como a través de piezas comunicativas –material de escritorio, carteles, banners y protectores de pantalla, etc. –.



Compromisos Éticos por Áreas Organizacionales aplicación práctica del Código de Ética

En los dos capítulos anteriores se han presentado las herramientas conceptuales y metodológicas que le facilitan a la entidad pública construir los referentes éticos que orienten la Gestión Ética de la Organización. El Código de Buen Gobierno y el Código de Ética son, entonces, los marcos éticos institucionales a partir de los cuales se debe implementar un conjunto de acciones organizacionales, pedagógicas y comunicativas que logren llevar a la cotidianidad de la entidad los postulados de los dos referentes éticos, de modo que se traduzcan en prácticas concretas en el ejercicio de la función pública.

El presente Modelo de Gestión Ética sostiene que las transformaciones organizacionales hacia la gestión ética se obtienen con un comportamiento basado en Principios y Valores éticos, y que estos deben trascender su enunciado discursivo para interiorizarlos y convertirlos en modos de actuación personal e institucional.

Lo anterior significa que aunque es necesario, no resulta suficiente tener códigos o reglamentos, ni comunicar principios y valores para construir una efectiva gestión ética. Los valores y las conductas esperadas deben modelarse para incorporarlas a la vida cotidiana de la organización, lo cual se va obteniendo por medio de las interacciones entre todos los miembros de la entidad, en donde se construya el significado y la práctica de lo que éticamente se espera de ellos.

Por ello, resulta de capital importancia que una vez se haya elaborado el Código de Ética de la entidad, éste sea llevado un peldaño más abajo, al nivel de Compromisos Éticos por áreas organizacionales.

1. ¿QUÉ SON LOS COMPROMISOS ÉTICOS?

Los Compromisos Éticos por áreas organizacionales son los acuerdos colectivos que asumen los servidores públicos de cada una de las áreas organizacionales de la entidad con el fin de aplicar los principios y valores enunciados en el Código de Ética en el cumplimiento de la función pública que les corresponde, de acuerdo con las especificidades de la respectiva área en cuanto a sus funciones, competencias y públicos con los que se relaciona.

Compromisos deben ser enunciados como formas de ser y de actuar concretas y específicas

Los Compromisos Éticos se refieren, entonces, a las actitudes, prácticas y formas concretas de actuación a las que los servidores públicos se comprometen para darle aplicación en el día a día de la entidad a los principios y valores definidos en el Código de Ética. Estos Compromisos deben ser enunciados como formas de ser y de actuar concretas y específicas en relación con las funciones e interacciones que la respectiva área deba cumplir dentro de sus competencias organizacionales, frente a los públicos internos y externos. Los Compromisos son acordados y decididos por los servidores públicos con base en sus escenarios de trabajo.

2. LOS GRUPOS DE PROMOTORES DE PRÁCTICAS ÉTICAS

Tal como su nombre lo indica, los Grupos de Promotores de Prácticas Éticas son grupos integrados por servidores públicos de una misma área organizacional con el propósito de convertirse en gestores de los Compromisos Éticos y en promotores de la observación de los mismos por parte de todos los integrantes de la respectiva área.

Estos Grupos trabajan en estrecha coordinación con el Equipo de Agentes de Cambio, de modo que se constituyen en extensión y apoyo de dicho Equipo en la tarea de introducir en la cultura organizacional los Principios y Valores Éticos institucionales.

2.1. Conformación de los Grupos de Promotores de Prácticas Éticas

Los Grupos de Promotores de Prácticas Éticas deben ser conformados en cada una de las áreas organizacionales de primer nivel. En el caso de que existan áreas con un gran número de servidores públicos y cuyas responsabilidades abarquen una cierta complejidad de frentes de acción –por ejemplo una Secretaría de Seguridad y Convivencia con cerca de quinientos servidores públicos que tiene bajo su

cargo responsabilidades de coordinación interinstitucional para la seguridad, participación de la ciudadanía y formación ciudadana para la convivencia- se sugiere conformar Grupos de Promotores por cada una de esas áreas de segundo nivel. Pero cuando se trate de entidades pequeñas, basta con la conformación del Equipo de Agentes de Cambio.

Los Grupos pueden estar integrados por cinco a diez servidores públicos. Para su conformación se busca que haya equilibrio en la participación de hombres y mujeres, y que se incluyan los distintos niveles de cargo. La estructuración del Grupo debe considerar los siguientes criterios adicionales, los cuales deben servir de marco para surtir la convocatoria:

- Voluntariedad: Significa no obligar la participación de los servidores en los Grupos y sus funciones.
- Inclusión: Referido a que todos los integrantes de la respectiva área organizacional tiene derecho a formar parte del Grupo.

La convocatoria para su integración corresponde al más alto directivo, y la convocatoria para reuniones y coordinación de las mismas corresponde al miembro del Equipo de Agentes de Cambio que represente a la respectiva área organizacional, quien ejerce de líder del Grupo.

2.2. Funciones

Los Grupos de Promotores de Prácticas Éticas deben desempeñar las siguientes funciones:

- Participar activamente en la construcción de los compromisos éticos de su área organizacional.
- Participar activamente en la ejecución de las estrategias pedagógica y comunicativa, promoviendo que las actitudes y prácticas expresadas en los Compromisos se vayan convirtiendo paulatinamente en modos de operar de todos los servidores del área, y por lo tanto introduciéndose en la cultura organizacional.
- Ejercer veeduría permanente sobre el cumplimiento de los compromisos éticos en la respectiva área, por parte de los servidores públicos de la misma.
- Proponer ajustes al Plan de Mejoramiento para la Gestión Ética, con el fin de hacer más efectiva la planeación en el logro de los objetivos buscados.

3. METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE COMPROMISOS ÉTICOS

La metodología que se seguirá en el proceso de construcción de los Compromisos Éticos por áreas organizacionales comprende la realización de cuatro pasos, que buscan comprometer a la alta dirección en el liderazgo activo de las diversas actividades, así como la participación amplia y masiva de la inmensa mayoría de servidores públicos de la entidad. En la figura No. 17 se presenta la secuencia:



Figura No. 17. Pasos para la formulación de Compromisos Éticos por Áreas Organizacionales

Validación de la estrategia por parte de la Alta Dirección

Es clave presentar en el Consejo de Gobierno o Comité Directivo la metodología para la construcción de los Compromisos Éticos, con la intención de lograr que los directivos de primer nivel conozcan, interioricen y aporten a la labor que se va a emprender, que validen el conjunto de acciones y que se geste un compromiso explícito de apoyo y de liderazgo por parte de la alta dirección en el proceso.

a. Capacitación y entrenamiento del Equipo de Agentes de Cambio

En tanto el Equipo de Agentes de Cambio es el responsable de la realización de los talleres para la formulación de los Compromisos Éticos, se hace indispensable ejecutar acciones de formación con dicho Equipo, dirigidas a desarrollar habilidades y competencias en la facilitación del taller para la construcción de Compromisos Éticos.

Se requiere, entonces, brindar capacitación y entrenamiento con el fin de desarrollar competencias básicas en la conducción de grupos, así como entregar los elementos metodológicos básicos que le permitan a cualquier miembro del Equipo de Agentes de Cambio ejercer de facilitadores de los talleres para formular los compromisos éticos por áreas organizacionales.

La capacitación se puede realizar con base en la Guía No.4 “Taller Construcción de Compromisos Éticos por áreas organizacionales”, que se encuentra en el punto 5 del presente capítulo.

b. Lanzamiento por parte del más Alto Directivo de la movilización para la construcción de Compromisos Éticos

Dado que el reto conlleva la modificación de la cultura organizacional de la entidad, y que ello implica una movilización masiva de la organización, se requiere que los directivos de primer nivel legitimen y posicionen el tema en la agenda diaria de la entidad.

Se considera necesario lograr un lanzamiento institucional del proceso de construcción de Compromisos Éticos por áreas organizacionales liderado por el más Alto Directivo a través de un acto público, el cual debe tener una amplia difusión al interior de la entidad, de manera que todos los servidores públicos se enteren de los objetivos de la convocatoria.

c. Construcción de Compromisos Éticos por áreas organizacionales

Bajo la metodología del taller, en cada área se construyen en la forma más participativa posible los compromisos éticos específicos de las mismas, como aplicación de los valores y directrices contenidas en el Código de Ética de la entidad.

4. PROCEDIMIENTO

Para la construcción participativa de los Compromisos Éticos se desarrolla el siguiente procedimiento en el taller que se convoque para tal fin, cuyo instructivo se encuentra pormenorizado en la Guía No. 5 “Taller Construcción de compromisos éticos”:

- 1) Explicación y apropiación del significado de cada uno de los principios y valores del Código de Ética de la entidad.** El más alto directivo de la respectiva área explica a los participantes del taller el significado que para la Administración tiene cada uno de los Principios y Valores del Código de Ética. A su vez el facilitador del taller verifica la comprensión de los significados a través de preguntas a algunos participantes sobre lo tratado por el expositor, y hace las aclaraciones pertinentes.
- 2) Identificación de los públicos con los que el área interactúa.** El grupo identifica a los públicos internos y externos con los cuales el área mayormente interactúa en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades.
- 3) Establecimiento de la aplicabilidad de cada valor con los públicos identificados.** El grupo precisa los valores del Código de Ética que tienen mayor aplicabilidad en las relaciones del área con los públicos identificados en el punto 2).
- 4) Determinación de acciones actuales mediante las cuales el Área está aplicando los valores.** El grupo identifica las actitudes, comportamientos,

prácticas y hábitos que actualmente tiene lugar en el área con los diferentes públicos, en las cuales se esté dando aplicación a los valores éticos.

- 5) **Identificación de obstáculos existentes en el área para la aplicación de los valores y directrices pertinentes.** Se identifican los imaginarios, prejuicios, hábitos y prácticas que actualmente existen en el área y que se constituyen en dificultades para la aplicación de los valores del Código de Ética.
- 6) **Formulación de propuestas de cambio para dar cumplimiento a los valores y directrices en el área.** Identificación de los cambios en las actitudes y en las prácticas que deben tener los servidores públicos del área para dar cumplimiento a los valores éticos.
- 7) **Formulación de los Compromisos Éticos del área.** Se formulan los Compromisos Éticos, entendidos como las actitudes y las prácticas que deben tener los servidores públicos del área para hacer realidad en el día a día los valores del Código de Ética de la entidad. Estos compromisos deben enunciarse como formas de ser y de actuar concretas y específicas, con relación a las funciones y relaciones que el área debe cumplir dentro de sus competencias organizacionales.
- 8) **Difusión y seguimiento al cumplimiento de los Compromisos Éticos.** Los Compromisos Éticos adoptados deben ser ampliamente difundidos en el área respectiva y hacia los públicos externos con los que se interactúa. A partir de este momento el Grupo Promotor de Prácticas Éticas debe efectuar una promoción permanente y velar por el cumplimiento de los compromisos éticos acordados.

5. INSTRUMENTOS

GUÍA NO. 4: TALLER “CONSTRUCCIÓN DE COMPROMISOS ÉTICOS POR ÁREAS ORGANIZACIONALES”

Objetivo: Formular mediante acuerdo colectivo los Compromisos Éticos que a manera de conductas concretas asumirán en el ejercicio de su cargo los servidores públicos de cada área organizacional para darle aplicación a los valores establecidos en el Código de Ética de la entidad.

Participantes: Un grupo de máximo treinta servidores públicos de la respectiva área organizacional, en donde hay representantes de todos los niveles de cargo existentes en la misma. Entre los participantes estará el Grupo de Promotores de Prácticas Éticas de la respectiva área.

Si el área de primer nivel tiene múltiples dependencias con funciones muy diferentes, se realizan talleres por áreas de segundo nivel. En el caso contrario, si

la entidad es muy pequeña, se puede realizar la actividad con todo o la mayoría de sus servidores.

Responsables del taller

El presente taller es ejecutado por los miembros del Equipo de Agentes de Cambio en cada una de las áreas organizacionales, con el apoyo de las áreas de Gestión del Talento Humano y Comunicación, o en su defecto de los directivos responsables de estas áreas, cuando se trate de entidades pequeñas. Por lo tanto se efectúan tantos talleres como áreas organizacionales tenga la entidad.

Tiempo: 4 horas.

Recursos: Modelo de Gestión Ética, Código de Ética, salón para 30 personas, videobeam, computador, presentación en PowerPoint de los valores del Código de Ética, fotocopias de la Matriz de Análisis de Prácticas, marcadores, papel bond tamaño carta.

Desarrollo del Taller

Paso Uno: Sensibilización y Conceptualización

Tiempo parcial: 30 minutos.

El facilitador explica al auditorio cuál es el objetivo del taller al que han sido convocados, y a continuación presenta el Código de Ética, haciendo énfasis en su importancia y el lugar que ocupa en el proceso general de Gestión Ética (Para ello se apoya en los conceptos enunciados en el Capítulo Octavo del presente Modelo).

Luego el más alto directivo de la respectiva área organizacional presenta cada uno de los valores que componen el Código de Ética, explicando cuál es el significado de cada uno de ellos y la importancia de su aplicación para obtener una gestión pública eficiente, íntegra y transparente. Se recomienda que se tenga como apoyo una presentación en PowerPoint de los valores y sus definiciones.

Una vez efectuada la presentación de los valores, se abre un espacio de preguntas de los participantes para aclarar eventuales dudas que hayan podido quedar. Acto seguido, el facilitador lanza algunas preguntas al auditorio sobre el contenido de la charla que acabó de dar el alto directivo, buscando verificar la comprensión que de la misma han tenido los oyentes.

Paso Dos: Identificación de los Públicos¹⁵ con quienes el Área mayormente se relaciona y de los valores del Código de Ética que tienen alta aplicabilidad en la relación con estos públicos

Tiempo parcial: 30 minutos.

En sesión plenaria, el facilitador solicita al grupo que precise los **cuatro** principales públicos con quienes la respectiva área organizacional se relaciona con mayor intensidad en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades institucionales.

¹⁵ El concepto de “Públicos” que aquí se maneja es similar al concepto de “Clientes” que define el Sistema de Gestión de la Calidad, en el sentido de clientes internos y clientes externos.

Se recomienda considerar para este ejercicio los siguientes públicos: Servidores Públicos, Ciudadanía en general, Comunidades organizadas, Contratistas, Otras Entidades Públicas, Organismos de Control y Medio Ambiente. Es claro que el medio ambiente no es un público como los otros, pero sí es un entorno con el cual la entidad en general y las áreas en particular tienen interacción.

Es posible que se identifiquen otros públicos adicionales, como puede suceder, por ejemplo, con una empresa comercial de servicios públicos del Estado, la cual puede incluir como público a los clientes; o una Contraloría, que puede incluir como público a los entes sujetos de control.

Una vez se precisen los públicos, el facilitador los anota en el papelógrafo o tablero, y a continuación divide a los participantes del taller en un número igual al de los públicos identificados. Luego, a cada subgrupo le asigna uno de los públicos, y les pide que identifiquen los **tres** valores del Código de Ética que tienen mayor aplicabilidad con el público que les correspondió, con base en la especificidad de funciones y responsabilidades organizacionales que el área tiene.

Paso Tres: Identificación de Prácticas organizacionales que facilitan u obstruyen la aplicación de los valores

Tiempo parcial: 1 Hora.

El facilitador entrega a cada subgrupo tres copias de la Matriz de Análisis de Prácticas (ver diseño al final de la presente guía) para que procedan a su diligenciamiento. Se debe diligenciar una Matriz por cada uno de los tres valores que aplican al público asignado. Se instruye a los grupos para que en la primera columna consignen las actitudes, comportamientos y prácticas que actualmente se observan en el área, mediante las cuales los servidores públicos de la misma están aplicando el valor en estudio con el respectivo público o grupo de interés.

No deben anotarse asuntos que expresen aspectos de infraestructura o de procesos organizacionales, sino formas de actuación que tengan los servidores públicos del área. Ejemplo:

Área Organizacional: Secretaría General

Grupo de Interés: Contratistas

Valor definido: Transparencia

Actitudes, comportamientos y prácticas observadas:

- Todos los procesos de contratación son publicados de manera oportuna en nuestra página Web.
- Se elaboran y publican oportunamente pre-pliegos para los procesos de contratación.
- Se realizan las audiencias aclaratorias necesarias para los oferentes.

En la segunda columna se anotan las actitudes, comportamientos y prácticas que actualmente se ejecutan y/o se tienen en el área con cada uno de los públicos o grupos de interés identificados, y que van en contravía del valor que se está analizando.

Igual que en la primera columna, no deben anotarse asuntos que expresen aspectos de infraestructura o de procesos organizacionales, sino formas de actuación que tengan los servidores públicos del área. Ejemplo:

Área Organizacional: Secretaría General

Grupo de Interés: Contratistas

Valor definido: Transparencia

Actitudes, comportamientos y prácticas en contravía:

- Se han identificado ofertas de pagos por parte de contratistas y aceptación de servidores de dichos pagos.
- A veces la publicación de las calificaciones finales de los procesos de contratación no contienen información suficiente que permita formarse un juicio claro acerca de la imparcialidad de la decisión.
- No se desarrolla acción de auditoría a todos los contratos.

En la tercera columna se consignan los imaginarios, prejuicios y hábitos que actualmente existen en el Área y que se constituyen en obstáculos para la aplicación de los valores que le ha correspondido analizar al subgrupo. Es importante anotar estos obstáculos por orden de importancia, anotando primero el que más dificultades genera y de último el que menos obstaculiza.

Los obstáculos o causas que se anoten no deben referirse a estructuras o procesos organizacionales, ni a recursos económicos o a asuntos que estén situados en el campo de la organización. Si aceptamos que la ética pública se refiere a la disposición personal interna de los servidores públicos para cumplir con los preceptos y mandatos de la Constitución y la ley, entonces los factores que se identifiquen deben estar situados en los servidores públicos, no fuera de ellos.

El facilitador explica a los participantes del taller el significado de los términos imaginarios, prejuicios y hábitos, para lo cual puede apoyarse en las siguientes definiciones:

Los imaginarios son ideas **instaladas en la cultura** que se han convertido en modelos mentales o paradigmas, que expresan la concepción que tiene un grupo social sobre determinados hechos, fenómenos y/o sujetos, las cuales son asumidas por los individuos como verdades, influenciando sus actitudes y actuaciones. Los imaginarios no se refieren a algo que nos imaginamos, sino a formas de ver el mundo que consideramos verdaderas porque así se le ve en nuestro grupo social (Familia, empresa, región, etc.)

Por su parte, **los prejuicios** son juicios previos **originados en experiencias personales vividas** que condicionan nuestras actitudes ante nuevas experiencias, al llevarnos a realizar juicios automáticos.

En cuanto **a los hábitos**, son **modos de hacer** las cosas que **se han aprendido por repetición** y que se consideran la forma **“normal”** de ejecutarlas.

Ejemplos:

Área Organizacional: Secretaría General

Grupo de Interés: Contratistas

Valor definido: Transparencia

Imaginarios, prejuicios y hábitos:

Imaginario: Ocupar un cargo público con poder constituye un cuarto de hora que no se puede desaprovechar.

Prejuicio: Si yo no aprovecho, otro lo hará.

Hábito: Es costumbre que todos los contratos que realice la entidad generen un pago (CVY).

Atención, no olvidar: Todas las Matrices de Análisis de Prácticas Éticas que se diligencien deben ser acopiadas y archivadas, pues se requieren como insumo básico cuando se vaya a elaborar el Plan de Mejoramiento de la Gestión Ética.

Paso Cuatro: Formulación de las propuestas de cambio y de los Compromisos Éticos correspondientes

Tiempo parcial: 1 hora.

Con base en los resultados del paso anterior, y especialmente a partir de lo consignado en la columna “Obstáculos” de la Matriz de Análisis de Prácticas, cada subgrupo plantea cuáles cambios en las actitudes, en los comportamientos y en las prácticas deben tener los servidores públicos del área para dar cumplimiento al valor en estudio. Los cambios propuestos son anotados en la cuarta columna de la Matriz.

Los cambios deben estar referidos a los obstáculos identificados en la tercera columna, y se sitúan en el nivel de los imaginarios, prejuicios y hábitos que es preciso transformar para darle aplicación al valor estudiado.

A continuación, el facilitador del taller insta a los subgrupos para que con base en los cambios propuestos en la cuarta columna de la Matriz, formulen

los Compromisos Éticos de los servidores públicos del área, que se requieren para darle cumplimiento al valor que están analizando. Los Compromisos Éticos están referidos a las actitudes, comportamientos y prácticas que deben tener los servidores públicos del área, según las funciones de la misma, para hacer realidad en el día a día del ejercicio de la función pública los valores del Código de Ética de la entidad, y en particular a las malas prácticas que se ha anotado en la segunda columna de la matriz.

Para la redacción de los Compromisos Éticos se tiene en cuenta los siguientes criterios:

- Deben tener conexión con las problemáticas anotadas en la segunda columna.
- Son una oración afirmativa precisa, clara y puntual, que expresa una forma de actuar de los servidores del área.
- No deben referirse al cumplimiento de funciones o a procesos de la entidad.
- El verbo inicial no va en infinitivo, pues no deben tener forma de objetivo.
- La redacción es en presente, no en futuro, y no incluye las expresiones “debe”, “deben” o “deber”.
- El enunciado debe ser explícito en sí mismo.

Cada propuesta de compromiso ético es anotada en la quinta columna de la Matriz, y luego se transcribe en una hoja de papel tamaño carta, para que sean presentadas en sesión plenaria para su discusión y aprobación. Las propuestas se exponen en un sitio que facilite su visualización por parte del grupo general.

Cada subgrupo formula máximo siete Compromisos Éticos para el público asignado, lo cual seguramente implica un ejercicio de priorización, en caso de que inicialmente se haya enunciado un alto número de posibles Compromisos.

Cada subgrupo debe nombrar un relator, quien en plenaria presenta los resultados del trabajo. A continuación pueden observarse algunos ejemplos de Compromisos Éticos.

Área Organizacional: Secretaría General

Grupo de Interés: Contratistas

Valor definido: Transparencia

Compromisos Éticos del área:

- El único pago que aceptamos por nuestro trabajo es el salario y la satisfacción del deber cumplido.

- Publicamos las calificaciones obtenidas por todos los participantes en proceso de contratación, haciendo especial énfasis en las variables que determinaron la ganancia del proceso por el primer participante.
- Informaremos a la instancia competente cualquier acto de presión para favorecer a algún oferente en particular.
- No damos ninguna prelación a los tramitadores.

Otros ejemplos de Compromisos Éticos que pueden servir de referencia para el ejercicio de formulación son los siguientes:

Valor: Respeto

Compromisos Éticos:

- Escuchamos atentamente a nuestros interlocutores valorando sus opiniones, aunque no las compartamos.
- Expresamos nuestras ideas en tono mesurado, sin arrogancia y sin la intención de agredir a los interlocutores.
- Damos trato amable y cortés a los compañeros de trabajo y en general a todas las personas con quienes nos relacionamos dentro de nuestras funciones laborales, sin distingos ni discriminaciones de ninguna índole.
- Reconocemos la diversidad y el derecho de los otros a opinar diferente a mí.

Valor: Transparencia

Compromisos Éticos:

- Hablamos con franqueza y sin dobles intenciones.
- Estamos dispuestos a ser observados y evaluados en nuestra gestión.
- Mantenemos informados a nuestros jefes y compañeros de equipo en forma veraz y oportuna sobre nuestra gestión.
- No buscamos beneficios ni reconocimientos personales en las actuaciones.
- Actuamos consecuentemente con lo que decimos.

Paso Cinco: Socialización y acuerdos en plenaria de los Compromisos Éticos

Tiempo parcial: Mínimo 1 Hora.

Cumplido el Cuarto Paso, el facilitador convoca a sesión plenaria. Allí, los relatores designados por cada subgrupo presentan los Compromisos Éticos que su respectivo grupo ha formulado, sustentando sus propuestas con el análisis que se hizo en el ejercicio de formulación. Se recomienda hacer la presentación de todos los subgrupos, y luego proceder a la discusión de cada una de las propuestas.

El facilitador promueve que el grupo general debata las propuestas de Compromisos Éticos presentadas por los relatores para clarificar su significado, y una vez se hayan efectuado las modificaciones que la plenaria acuerde, se adoptan por consenso. Se sugiere que el número total de Compromisos Éticos del área no excedan de doce, de manera que del conjunto de propuestas se deben seleccionar aquellos más relevantes por su pertinencia y capacidad de orientación de las actitudes, prácticas y comportamientos de los servidores públicos del Área.

Como punto final del taller, la plenaria designa a una comisión conformada por tres servidores públicos para que retomen los Compromisos Éticos aprobados y les efectúen una revisión y ajuste de su redacción. Para la realización de esta tarea se sugiere acordar un plazo no mayor de diez días.

Paso Seis: Consolidación extrataller y validación por la alta dirección

El facilitador lleva el documento final a reunión del Equipo de Agentes de Cambio, el cual consolida toda la información en un documento conjunto, en donde se recogen los Compromisos Éticos de cada una de las áreas organizacionales. Este documento se pone en conocimiento del Equipo Directivo, con la intención de que sea validado por la alta dirección y que se determine una estrategia de divulgación.

GUÍA No. 5: PAUTAS PARA LA ESTRATEGIA COMUNICATIVA DE DIVULGACIÓN DE LOS COMPROMISOS ÉTICOS

- I. En la definición de una estrategia comunicativa para la divulgación de los Compromisos Éticos, es necesario distinguir las audiencias a las cuales se dirigirán las acciones comunicativas que se planeen. En este sentido, la divulgación debe comprender los siguientes escenarios:
 - **El conjunto de la administración**, de tal manera que la totalidad de los servidores públicos conozcan los Compromisos Éticos y entiendan que marcan un deber ser en el cual deben inscribirse todas sus actuaciones como individuos y como funcionarios.
 - **Los integrantes de cada área**, de tal manera que estos conozcan y entiendan de qué manera los Compromisos Éticos tienen que ver con su actividad específica y con las prácticas que son cotidianas en ésta.
 - **Los públicos de interés con los cuales interactúa cada área**, puesto que ellos también están involucrados en la aplicación de los Compromisos Éticos y éstos los afectan en la medida en que sean asumidas por los servidores públicos con los cuales establecen relación ocasional o permanente.

2. Se pueden diseñar y ejecutar de tres tipos de acciones comunicativas:
 - a. Acciones de carácter mediático, orientadas a dar a conocer los compromisos éticos (informativas).
 - b. Acciones formadoras, orientadas a profundizar en el sentido de los compromisos éticos (pedagógicas).
 - c. Acciones movilizadoras, orientadas a convocar a los individuos para la aplicación de los compromisos éticos (de movilización).
3. Para una selección más eficiente de las acciones comunicativas, es importante determinar los medios de los cuales se dispone. Estos medios pueden ser de cinco tipos:
 - *Medios de comunicación internos*: son medios masivos dentro de la Entidad que, por lo general, equivalen a los medios masivos que existen en la sociedad: emisoras internas, circuitos internos de video, periódicos, revistas o publicaciones regulares.
 - *Medios institucionales*: son medios de carácter organizacional, que permiten formatos institucionales: lobbying, intranet, carteleras, afiches, circulares, boletines internos.
 - *Medios no convencionales*: materiales de escritorio, ubicación de mensajes en espacios no convencionales como baños, techos, pisos, escaleras, etc.; exposiciones y eventos artísticos, videoforos, etc.
 - *Medios para la interlocución*: inducciones y reinducciones, reuniones, círculos de conversación, eventos académicos como seminarios, talleres o conversatorios, etc.
 - *Eventos y campañas*: Programas de desarrollo de personal, fiestas, carnavales, celebraciones especiales, campañas promocionales que combinan algunos de los medios anteriores.
4. Cada uno de estos medios permite la definición de diferentes formatos. Un formato es un esquema o modelo narrativo que determina un lenguaje y que por lo general corresponde a un género determinado. Por ejemplo:
 - Los medios de *comunicación* internos permiten diferentes formatos como el noticiero, el magazín, las publicaciones por fascículos, la entrevista, el reportaje o la crónica y los desarrollos temáticos por entregas.
 - Los medios institucionales permiten formatos como el chat, la biblioteca virtual, el periódico mural, las series temáticas en afiches y los desarrollos temáticos por entregas.
 - Los medios no convencionales permiten formatos como las series temáticas, los relatos secuenciales (desarrollos complementarios del mismo tema en

diferentes espacios), las exposiciones de arte acompañadas y los foros teatrales o cinematográficos.

- Los medios para la conversación se definen por sus diferentes formatos (mesas redondas, foros, reuniones, etc.).
- Los eventos y campañas permiten formatos que van desde las celebraciones tradicionales (día de la madre o el padre, día del amor y la amistad, navidad), hasta campañas promocionales o publicitarias internas.

5. La selección de un medio y de los formatos que pueden desarrollarse tiene que ver en primer lugar con el tamaño de la entidad, la cultura local y los recursos disponibles. En municipios pequeños, por ejemplo, es posible que los medios de comunicación internos resulten demasiado costosos y a cambio sean más eficaces y accesibles otros medios; por el contrario en entidades con plantas de personal muy grandes los medios de comunicación internos pueden ser más eficaces para garantizar cobertura suficiente. De la misma manera cada región posee sus propias tradiciones y estas deben orientar el diseño de eventos y campañas.
6. Los temas también determinan la selección de medios y formatos. Para posicionar imaginarios, por ejemplo, las campañas son altamente eficaces si se las combina con medios para la interlocución y con eventos culturales. Si lo que se busca es distribuir información, ésta fluye con mayor facilidad en medios de comunicación interna y medios institucionales. Si lo que se quiere es generar comprensiones y conocimiento, los medios para la interlocución constituyen el canal más efectivo.

FORMATO No. I

MATRIZ DE ANÁLISIS DE PRÁCTICAS ÉTICAS POR ÁREA ORGANIZACIONAL

Área organizacional: _____

Público o Grupo de Interés: _____ Valor: _____

PRÁCTICAS ACTUALES QUE APLICAN EL VALOR	PRÁCTICAS ACTUALES CONTRARIAS AL VALOR	FACTORES QUE OBSTACULIZAN LA APLICACIÓN DEL VALOR	NUEVAS PRÁCTICAS QUE DEBEN IMPLANTARSE	COMPROMISOS ÉTICOS
1.				
2.				
3.				
3.				
N...				

Estrategias para la incorporación de la Ética Pública en la Cultura Organizacional

Una vez acordados los Compromisos Éticos en cada una de las áreas organizacionales y compilados en un documento que los consolide, debe efectuarse una capacitación del Equipo de Agentes de Cambio en dos tipos de estrategias que posibiliten trabajar a sus integrantes con los servidores públicos de cada área, con el fin de que los Compromisos Éticos acordados sean efectivamente apropiados e incorporados en las actuaciones cotidianas dentro del ejercicio de la función pública.

El presente Modelo propone dos tipos de estrategias para acometer esta finalidad: una de orden pedagógico y otra de carácter comunicativo, cada una de las cuales se exponen en sus fundamentos conceptuales y en sus metodologías y didácticas en los textos que se encuentran a continuación.

I. LA ESTRATEGIA PEDAGÓGICA¹⁶

La estrategia pedagógica está conformada por las acciones de orden pedagógico dirigidas a los servidores públicos de la entidad, las cuales buscan su afectación cognitiva y emocional a través de actividades de sensibilización, de reflexión, de comprensión y de apropiación de la visión ética, con el fin de que lleguen a asumirla como su referente de sentido en las actuaciones que les correspondan dentro de su función administrativa. Su formulación se traduce en el planteamiento de unas actividades formativas para la Gestión Ética, y en su posterior ejecución, seguimiento y ajuste.

I. CONCEPTOS CENTRALES PARA ELABORAR UNA ESTRATEGIA FORMATIVA

I.1. Somos seres emocionales

**los humanos somos
seres racionales, pero
antes que todo
somos seres que
sentimos**

Usualmente la cultura es entendida como el sistema compartido de valores, normas, costumbres, ideales, imaginarios y símbolos que actúan como referentes significativos de la conducta y de las producciones intelectuales de un determinado grupo de personas que habitan dentro de ciertas coordenadas geográficas. Esta conceptualización ampliamente difundida y aceptada de la cultura, tiene sus raíces en la tradición racionalista occidental. En ésta el punto de partida y de retorno de los cambios culturales son las ideas, los imaginarios, las simbologías y las reglas. En esta perspectiva la cultura se asume en última instancia -al igual que la ética- como lo que los seres humanos podemos argumentar desde el lenguaje para justificar o impugnar nuestra propia conducta y la de los otros actores sociales.

De las tres dimensiones que componen el existir humano -Pensar, Sentir y Actuar- esta visión solamente considera como integrantes de la cultura lo racional y lo conductual. El sentir no tiene lugar allí, al menos no con sentido protagónico. Ello conduce a que los proyectos educativos logren una alta eficacia en enseñar a las personas cuáles son los comportamientos o las conductas deseables, aquellas que están en consonancia con las prescripciones éticas, y los argumentos racionales que sustentan tales imágenes del deber ser.

La gente sabe, entonces, cómo debería actuar en el mundo para mantener relaciones más respetuosas, solidarias, y equitativas, pero siguen actuando igual que antes. La educación ha tocado -metafóricamente hablando- la cabeza, pero no se ha acercado al corazón. La estrategia cognitiva argumental ha funcionado, pero las personas mantienen el mismo querer; persisten en igual afectividad, de manera que ahora saben y discurren cómo deberían actuar, pero no quieren hacerlo así, pues les siguen gustando sus prácticas anteriores, ya que es en éstas en donde encuentran el sentido de sus vida, es en éstas en donde encuentran la gratificación del vivir.

¹⁶ El presente numeral se ha elaborado con base en el enfoque y conceptos desarrollados en LUNA, Gabriela, y PÉREZ, Teodoro. Transformando sentires. Bogotá: OIT/IPEC. 2004. Cuadernillo No. 1.

Lo anterior lleva a que se tenga presente que la sensibilización de los sujetos en los procesos educativos no debe estar dirigida solamente al conocimiento y a la razón, sino también a la afectividad, al sentir. Es cierto que los humanos somos seres racionales, pero antes que todo somos seres que sentimos. Es más, somos seres emocionales que pensamos, y no al revés. Esto es completamente evidente en el transcurrir de la cotidianidad: según el estado de ánimo o la emoción en la que nos encontremos, aceptamos unos argumentos u otros; vale decir, razonamos de manera distinta según sea la emoción en la que nos hallemos.

Entender y asumir que las personas operamos desde las emociones, conduce a aceptar que un cambio en la organización pasa necesariamente por el cambio emocional, el cual entra en interacción con los otros dominios de la razón y de la corporalidad, generando transformaciones efectivas en el modo de vivir la cotidianidad por parte quienes participen en el proceso de Gestión Ética.

1.2. Vivencia y reflexión, dos dispositivos para el cambio cultural

Para lograr nuevas disposiciones conductuales y nuevas distinciones, es necesario afectar el sentir de las personas, lo cual es posible mediante dos estrategias: la vivencia y la reflexión. La vivencia permite poner a las personas en una determinada situación emocional que las lleva a sentir y generar empatías o rechazos hacia aquello que consideramos debería preservarse o modificarse, y por tanto posibilita una actitud proclive hacia los cursos de acción buscados.

De otro lado, la reflexión permite confrontar los argumentos propios y ajenos para darse cuenta, para entender y dar razón de lo que se quiere y de lo que no se quiere, y para hacerse cargo de la vida y de las consecuencias del vivir. La reflexión nos conduce a revisar la coherencia de nuestras actuaciones con nuestros propósitos y postulados, además de llevarnos a la apertura, a desempuñar la mano para soltar las verdades y las certidumbres que nos acompañan, a dudar de éstas, a considerar otros puntos de vista y a cambiar de observatorio para dirigir nuestra mirada.

La vivencia complementada con la reflexión, constituyen un poderoso movilizador de cambios actitudinales y de generación de acciones hacia el futuro. Es por ello que la presente propuesta, ubicada en el campo de las pedagogías activas, se asienta en la búsqueda de la afectación emocional de los servidores públicos participantes y de la incorporación al universo de sus conversaciones cotidianas del tema de la ética en el ejercicio de la función pública.

1.3. Lúdica, juego y vivencia

Introducir el tema de la lúdica como variable para el desarrollo de la estrategia pedagógica pretende dar a entender que, desde ésta, se pueden crear dispositivos

generadores de vivencias, las cuales son el fundamento del taller reflexivo que hemos mencionado.

La lúdica no puede confundirse con el juego, pese a que semánticamente los diccionarios tratan estas expresiones como sinónimos. Aunque puede asumirse que todo juego es lúdico, no todo lo lúdico es juego, razón por la cual se asume que ésta (la lúdica) no se reduce o agota en los juegos, que va más allá, trascendiéndolos, con una connotación general, mientras que el juego es más particular.

**La reflexión nos
conduce a revisar la
coherencia de nues-
tras actuaciones con
nuestros propósitos
y postulados**

La lúdica se expresa en actividades tan diferentes como el baile, el paseo, la observación de un partido de fútbol, el jumping (saltar al vacío desde un puente atado a una cuerda elástica) o leer poesía; actividades que pueden clasificarse en ejercicios lúdicos que buscan distintas intensidades de emoción placentera.

Sí entendemos la lúdica como ha quedado definida y planteamos su básica intención como la búsqueda de emociones placenteras y construcción de actitud gozosa frente a la vida, se indica entonces que los dispositivos vivenciales a construir como parte de la estrategia pedagógica e inscritos en el denominado taller reflexivo, pueden pasar por tal finalidad y construirse con base en las siguientes características propias de la lúdica:

- Lo lúdico es voluntario y autotélico —esta última palabra significa que la finalidad, la retribución o gratificación de una acción se encuentra en el mismo acto de ejecutar la acción, como por ejemplo acariciar a los hijos, pasear, degustar una deliciosa comida o hacer el amor—. La experiencia lúdica requiere del deseo espontáneo y la decisión propia.
- La experiencia lúdica es controlada por el propio deseo emocional de la persona. Ella decide cómo, cuándo, dónde, con quién, con qué, etc. Si se trata de una experiencia lúdica colectiva priman el deseo, el acuerdo y la concertación directa.
- Lo lúdico posibilita la vivencia de una tensión agradable y exige una actitud de espontaneidad y disposición al imprevisto, lo cual implica una ausencia de racionalidad calculadora, planificación rigurosa o premeditación profunda.
- Lo lúdico no opera con normatividad rigurosa, opera con flexibilidad de criterios.

Con lo anterior se quiere indicar que para el logro de escenarios formativos con asiento en la lúdica es preciso:

- Motivar la participación del servidor público en los escenarios formativos antes que la obligación hacia ellos.
- Convocar a los grupos de servidores a los escenarios formativos en función de afinidades laborales o de los círculos de amistades para procurar una mayor disposición de acción en los grupos de trabajo.

- Construir los escenarios formativos en circunstancias de tiempo y lugar que rompan la cotidianidad laboral en la que vive inscrito el servidor público.
- Encuadrar el taller formativo en una circunstancia de juego, hasta donde ello sea posible.

Sobre esto último, es preciso indicar que el juego en el adulto ofrece un espacio de mayor distensión, equilibrando la personalidad, permitiendo encontrarse con los demás y recreando un espacio de mayores posibilidades vitales.

Instalar el juego como parte de los dispositivos vivenciales y reflexionar desde éste con la ayuda de facilitadores, permite obtener aprendizajes emocionales, conceptuales y actitudinales que alimenten el proceso de gestión ética. Garantizar una experiencia lúdica con las variables definidas garantiza otro aspecto esencial, igualmente básico para el resultado de una estrategia pedagógica: la creatividad, por cuanto las vivencias lúdicas implican libertad, imaginación y sensaciones, todo lo cual posibilita la apertura hacia la reflexión y la construcción de nuevos mundos.

2. COMPONENTES PARA LA EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA FORMATIVA

En coherencia con los lineamientos conceptuales, la estrategia que la entidad defina para abordar el cambio de la cultura organizacional hacia la Gestión Ética, debe ejecutarse bajo modalidades de trabajo formativo que logren afectar sistémicamente las tres dimensiones que allí se enunciaron (pensar, sentir y actuar). A continuación se presentan unos componentes que pueden ser tenidos en cuenta por los ejecutores de la estrategia, con el fin de garantizar mayores niveles de eficacia en la intencionalidad de cambio.

2.1. Lo pedagógico

La pedagogía estudia los procesos educativos y formativos en la relación enseñanza/aprendizaje. No obstante, con frecuencia se concibe lo pedagógico como el arte de enseñar e instruir —en una relación unidireccional— y en este sentido, la enseñanza se limita a la transmisión de información y conocimientos teóricos o prácticos sobre algún tema en particular.

Recuperando el sentido eminentemente bidireccional y sistémico del proceso educativo, el presente texto propone un enfoque pedagógico que orienta la acción formativa en dos sentidos distintos, interconectados e interdependientes:

- Educar para la cotidianidad.
- Focalizarse hacia el aprendizaje.

El enfoque sostiene, además, que el proceso de enseñanza-aprendizaje implica un proceso triádico en el que confluyen lo teórico (el pensar), lo vivencial (el actuar) y lo emocional (el sentir), y que por lo tanto las tres dimensiones deben ser tenidas en cuenta en el proceso formativo.

2.1.1. Educar para la cotidianidad

La formación ética implica educar para la cotidianidad, ya que es allí, en el día a día del quehacer organizacional, en donde se manifiestan los principios y valores que las personas portan. Lo anterior significa que la formación ética debe trascender el simple suministro de información sobre filosofía moral, teoría de los valores y exhortaciones argumentativas hacia un deber ser. Es evidente que acciones de este tipo, aunque necesarias en los procesos educativos, son incapaces de generar transformaciones actitudinales y conductuales, quedando limitadas a la apropiación de conceptos y nuevas narrativas.

La tarea del formador en Gestión Ética consiste en crear ambientes formativos que permitan y faciliten el crecimiento personal de los participantes

La tarea del formador en Gestión Ética consiste en crear ambientes formativos que permitan y faciliten el crecimiento personal de los participantes, buscando que se respeten a sí mismos y respeten a los otros, y que amplíen su capacidad de acción y reflexión sobre el mundo en que viven. Para ello se requiere que dichos ambientes conduzcan a generar procesos emocionales, afectivos y reflexivos entre los participantes del acto educativo y, a partir de allí, propiciar que cada persona agencie cambios en su diario vivir, otorgándole nuevos significados y sentidos a sus relaciones con los distintos sistemas con los que interactúa en el desempeño de su función pública.

Estos nuevos significados y sentidos emergen al apropiarse de la visión ética que la entidad se ha propuesto y se traducen, en la práctica cotidiana, en la configuración de actitudes y actuaciones más coherentes con los principios y valores inscritos en el Código de Ética.

2.1.2. Focalizarse en el aprendizaje

Aunque tradicionalmente se concibe lo pedagógico como el arte de enseñar, es necesario llamar la atención sobre el proceso del aprender como principal eje del proceso pedagógico. Aprender implica un proceso triádico en el que confluyen tres formas siempre presentes, que permanentemente interactúan y en consecuencia se afectan de manera mutua: aprendizajes conceptuales, emocionales y experienciales. La formación ética, por lo tanto, debe favorecer:

- Un aprendizaje *conceptual*, por medio del cual la persona se fundamenta y da explicaciones desde el punto de vista ético sobre el mundo que le rodea y

sobre las personas que conforman la sociedad de la cual hace parte (ámbito del pensar).

- Un aprendizaje *experiencial*, que le permita desarrollar habilidades para reflexionar y discernir sobre sus niveles de congruencia entre lo que éticamente manifiesta que quiere ser y lo que actúa (ámbito del actuar).
- Un aprendizaje *emocional*, que le posibilite la compasión y la empatía, así como dar sentido y valorar desde una perspectiva ética las actuaciones propias y las de los otros, y abrirse al comportamiento ético (ámbito del sentir).

En línea con lo expuesto, el aprendizaje ético implica la apropiación de conceptos y valores, el desarrollo de habilidades reflexivas y la apertura emocional para dejarse afectar por los sufrimientos ajenos, por los perjuicios que podamos causar a terceros con nuestras acciones, y por la capacidad de brindar cuidados, regocijándonos con el bienestar colectivo.

Y es que las personas aprenden cuando logran conectar el conocimiento con una utilidad teórica, práctica o emocional. Se pueden tener muchos conocimientos, pero si de lo que se conoce no se aprende, la realidad no sufre transformaciones positivas. Por ejemplo, no basta con que hayamos asistido a muchas capacitaciones en las cuales logramos conocer aspectos relacionados con la ética pública, si visualizamos la ética desconectada de nuestra realidad. Sólo podemos decir que hemos aprendido sobre ética pública cuando conectamos ese conocimiento con nuestras prácticas cotidianas, es decir, contribuyendo con nuestras actuaciones a la Gestión Ética de la entidad a la cual pertenecemos.

2.2. Lo didáctico

Lo didáctico se refiere a las formas concretas operativas en que se estructura la estrategia pedagógica, esto es, el proceso específico y los componentes necesarios para configurar el espacio de aprendizaje que se quiere generar. En consecuencia con la propuesta formativa, didácticamente el Taller Reflexivo es uno de los dispositivos más pertinentes para la formación en ética, para lo cual debe tener un carácter triádico, lo que implica que reúna los tres aspectos del proceso enseñanza–aprendizaje ya mencionados: lo conceptual, lo vivencial y lo emocional.

2.2.1. El taller Reflexivo

La modalidad del Taller Reflexivo es una alternativa valiosa para agenciar procesos de sensibilización hacia el cambio cultural. Para hacerlo se hace necesario crear las condiciones que permitan a los participantes conectar las experiencias vividas en el proceso grupal con su experiencia vital particular. Pero ¿cómo hacerlo? Para ello se requiere que cada participante del taller esté en capacidad de abstraer, establecer vínculos, darle sentido y valorar el encuentro.

Abstraer requiere de la capacidad de *reflexionar*, y para hacerlo es necesario darse cuenta de la situación, en otras palabras, hacer distinciones acerca de cómo es la experiencia, cómo le afecta en lo particular y cómo afecta a los demás.

La reflexión es un proceso en el que la persona se hace preguntas y se da respuestas. El proceso de indagación, de cuestionamiento, de autoconocimiento, es factible gracias a la capacidad recursiva del lenguaje que nos permite volver sobre nosotros mismos. De allí que reflexionar es una acción que consiste en volver sobre sí mismo para indagarse y autopreguntarse sobre el sentido, el significado, los orígenes, las conexiones, los juicios y las implicaciones que genera lo que se ha vivenciado. Esas preguntas y respuestas pueden plantearse y responderse tanto desde lo que se conoce en la experiencia cotidiana de vida como desde las teorías con las que se suele explicar el mundo.

Es imposible reflexionar sin hacerse preguntas, por ello la pregunta está planteada como el elemento dinamizador del taller, puesto que opera como dispositivo que hace aparecer el bagaje de historias, vivencias, conceptos, sentimientos, reflexiones y actitudes que influyen ampliamente en las formas como nos relacionamos, y sirve como instrumento para confrontar las opiniones y para develar los supuestos de las mismas.

Cuando la persona reflexiona, lo que hace es preguntarse sobre la experiencia, sobre el conocimiento, sobre la vivencia, sobre lo que se ha sentido; preguntarse para sacar implicaciones, establecer conexiones o encontrar sentidos de manera conciente; es decir, que lo que se busca con la reflexión es que la persona se dé cuenta de los significados, de los sentidos, de las conexiones e implicaciones de aquello sobre lo que se está reflexionando; en consecuencia, puede afirmarse que el resultado de la reflexión es *darse cuenta para hacerse cargo*, es decir, para asumir responsabilidad sobre las propias acciones u omisiones.

Fases del taller formativo

Son cuatro las fases que se identifican en esta propuesta didáctica: el diseño, la puesta en escena, la evaluación y el cierre del taller.

- *El diseño* sirve de orientación al facilitador y provee una estructura básica con los aspectos que se deben tener en cuenta antes de la puesta en escena.
- *La puesta en escena* presenta la estructura que siguen los talleres para desarrollar cada tema hacia el logro de los objetivos formativos propuestos.
- *La evaluación* implica reconocer y explicitar qué aprendimos de la vivencia.
- *El cierre del taller* es un momento fundamental, dado que allí el facilitador dedica el espacio para lograr una síntesis de los aprendizajes que el taller provocó en los participantes y de las posibles aplicaciones que podrían tener en la vida cotidiana. De igual forma, en este momento enfatiza en las ideas fuerza del taller que se relacionan con los conceptos básicos que se hayan definido para el tema ético que se está trabajando en el respectivo taller.

El Diseño: la preparación del taller

El diseño del taller formativo debe considerar la preparación de los diferentes componentes mediante los cuales se pretende generar el proceso formativo de afectación de los participantes del evento. En este sentido se sugiere tener en cuenta las siguientes preguntas que responden a los elementos operacionales del taller:

- Conceptos básicos: ¿Cuáles son los elementos conceptuales básicos del tema de ética pública que vamos a trabajar en la sesión?
- Población participante: ¿Quiénes son los participantes a los que va dirigido el taller?
- Objetivo: ¿Qué pretendemos lograr con el desarrollo del taller? El objetivo se debe formular de manera clara, concreta, precisa y apuntar a aquello que se quiere lograr con el desarrollo del taller.
- Actividades: ¿Cuáles son las actividades que vamos a ejecutar para lograr los objetivos propuestos?
- Tiempo: ¿Cuánto tiempo aproximado se requiere para desarrollar cada actividad y el taller en general?
- Espacio: ¿Qué tipo de lugar se necesita para ejecutar las actividades?
- Recursos: ¿Qué materiales, equipos e implementos requiero para la puesta en escena?

De acuerdo con la respuesta que se dé a las anteriores preguntas, se procede a diseñar el contenido del taller y a la consecución de los recursos humanos y físicos para la puesta en escena.

La puesta en escena: pasar por la vivencia

Este momento consta de tres acciones: la ambientación, la vivencia y la reflexión.

En la *ambientación*, es conveniente tener en cuenta:

El saludo: es importante dedicar un breve tiempo al recibimiento de los participantes. Este recibimiento puede ser mediante un saludo amable, de manera que todos se sientan bienvenidos y se cree un ambiente de confianza para el desarrollo del trabajo. Una vez las personas participantes se encuentren en el espacio del taller, es importante hacer una presentación corta de cada una de ellas, en donde se diga el nombre, cargo, dependencia y qué hace en la entidad.

La presentación del taller: El facilitador presenta claramente el tema que se trabajará en el taller, enuncia las reglas del juego, los momentos constitutivos del taller, los tiempos que se piensan dedicar a cada aspecto, y da un tiempo para preguntas que surjan en el grupo respecto de esta presentación.

Si este espacio es de continuidad, es decir, que ya se ha iniciado un ciclo con un grupo de participantes, es necesario dedicar un momento para retomar el

proceso adelantado y conversar con el grupo acerca de las vivencias del taller anterior y si se han reflejado en su diario vivir; por ejemplo se puede preguntar si han reflexionado al respecto de lo que se trabajó, o si han percibido nuevas conexiones en la vida cotidiana, entre otros.

La vivencia. Durante este momento se desarrollan dos actividades: la exposición de los conceptos básicos en los que se inscribe el significado y el sentido que se le quiere imprimir al tema trabajado, y la ejecución del dispositivo diseñado para el taller, es decir la actividad o actividades vivenciales propuestas para el encuentro. Tiene, por lo tanto, un componente teórico y otro práctico. Este momento es el centro de la sesión, en el cual se invierte mayor cantidad de tiempo. Dependiendo de la propuesta seleccionada, se puede trabajar de manera individual, por subgrupos o con el grupo en general.

La reflexión sobre la vivencia es, al igual que el vivenciar, de suma importancia, dado que el propiciar experiencias y hacer distinciones acerca de cómo fue esa experiencia y hacerse cargo de lo sucedido allí, puede gestar cambios en el hacer y el ser, proyectados al futuro.

Ya se comentó que cuando uno reflexiona, lo que hace es preguntarse sobre la experiencia, sobre el conocimiento y sobre la vivencia; esta indagación se puede hacer sobre las secuencias temporales del pasado, el presente y el futuro, buscando generar conexiones y relaciones entre los tres momentos en función de la construcción de una Gestión Ética.

Evaluación: Aprendiendo de la vivencia

Llegado este momento, es necesario revisar los alcances y logros del taller, para lo cual sugerimos abordar las siguientes cuatro preguntas: ¿Qué sintió? ¿De qué se dio cuenta? ¿Qué aprendió? y ¿Cómo lo puede aplicar en el ejercicio de la función pública?

Esta fase cumple una función muy importante, dado que permite la profundización y comunicación de la experiencia vivida en cada sesión. De esta manera el participante, el facilitador, y en general el grupo, pueden evidenciar los avances y proyectar los cambios deseados, estableciendo unos compromisos individuales o colectivos que contribuyan a implantar la visión ética en la entidad.

Cierre del Taller: sistematización de aprendizajes

Este espacio tiene tres intenciones claras, las cuales deberán ser inducidas por el facilitador del taller: 1) lograr una síntesis de los aprendizajes que el taller provocó en los participantes, 2) sugerir las aplicaciones que pueden tener en la vida cotidiana, y 3) enfatizar en las ideas fuerza del taller que se relacionan con los conceptos básicos que se han definido para cada tema.



Estructura de los talleres formativos

Diseño:

- Conceptos básicos
- Población Participante
- Objetivo
- Actividades
- Tiempos
- Espacio
- Recursos

La puesta en escena:

- La ambientación
 - Saludo
 - Presentación del taller
 - Espacio de relajación (opcional)
- La vivencia
 - Exposición de conceptos básicos
 - Ejecución a partir del dispositivo
- La Reflexión sobre la vivencia
 - Preguntas generadas a partir del objetivo planeado.

Aprendiendo de la vivencia

- ¿Qué sintió? Y ¿De qué se dio cuenta?
- ¿Qué aprendió?
- ¿Cómo lo puede aplicar en su vida?
- ¿A qué se compromete?

Cierre del taller

- Síntesis de lo aprendido
- Posibles aplicaciones
- Reforzamiento de ideas fuerza

3. INSTRUMENTO

GUÍA NO. 6: TALLER “APRENDIENDO A FACILITAR TALLERES REFLEXIVOS”

Objetivo: Desarrollar con el equipo de agentes de cambio de la entidad un taller formativo que permita comprender por parte de los participantes la estructura básica, la intencionalidad y el desarrollo de los talleres reflexivos.

Participantes: Equipo de Agentes de Cambio.

Tiempo: Cinco horas.

Recursos: Presentación en PowerPoint con los conceptos básicos de la Estrategia Pedagógica, pañuelos, salón para 30 personas.

Desarrollo del Taller

Conceptualización

Tiempo parcial: Una hora.

El facilitador expone los lineamientos conceptuales de la estrategia pedagógica consignados en el presente Capítulo, de manera que se ofrezcan los elementos necesarios para que los miembros del Equipo comprendan la importancia de desarrollar acciones vivenciales y reflexivas dentro de un proceso de generación de cambios culturales en las Entidades Públicas, haciendo énfasis en la necesidad de afectar tanto afectiva como emocionalmente a los participantes si se desea llegar a un auténtico proceso reflexivo de parte de cada uno de ellos.

Al final de la presentación es importante describir la estructura básica de un taller formativo.

Desarrollo de la vivencia

Tiempo mínimo: 2 Horas hasta el cierre del taller.

Para el presente caso se asume que se va a trabajar el valor Confianza. La actividad se denomina “Ciegos y lazarillos”. El facilitador explica que el objetivo del taller es generar una reflexión sobre el lugar que ocupa la confianza para el trabajo colaborativo, e identificar qué nos ocurre cuando sentimos confianza y qué cuando vivimos en la desconfianza, así como las posibilidades que se nos abren o cierran según estemos en esas dos alternativas de relación con los otros. También hace una breve presentación sobre qué es la confianza, en cuáles tipos de juicio se origina, y cuál es el lugar que ocupa en la construcción de relaciones democráticas dentro de una organización. Para ello se puede apoyar en los conceptos desarrollados en el Capítulo Segundo del presente Modelo de Gestión Ética.

El grupo se organiza por parejas, pero cuatro o cinco personas se mantienen como observadores de la actividad, bajo la indicación de que permanezcan alertas y tomen apuntes sobre los cambios de actitudes de los participantes a lo largo del ejercicio. En un primer momento uno de los miembros de la pareja hace de ciego y el otro de lazarillo, y luego se invierten los roles. Quienes hacen de ciegos se tapan los ojos con un pañuelo. El facilitador da la instrucción de que todo el ejercicio se debe realizar en completo silencio, lo cual implica que los miembros de la pareja no se pueden comunicar verbalmente.

El facilitador invita a que las parejas se desplacen libremente por el lugar, bajando y subiendo escaleras, andando por superficies irregulares, trotando, etc. Los lazarillos llevan a quienes hacen de ciegos tomados del brazo. Si el lugar lo facilita, se pide a los lazarillos que den a oler a los ciegos hojas y flores. Luego de cinco a diez minutos de experiencia se intercambian los papeles y se repite la vivencia.

Reflexión sobre la vivencia

Una vez terminada la vivencia, el facilitador puede motivar el diálogo a través de las preguntas reflexivas indicadas en la metodología del taller:

- ¿Qué sintió en cada uno de los dos roles desempeñados?
- ¿De qué se dio cuenta con relación al lugar que ocupa la confianza en la interacción con el otro?
- ¿Cómo se genera y cómo se destruye la confianza?
- ¿Qué aprendió de la experiencia?
- ¿Cómo lo puede aplicar en el ejercicio de la función pública?

Es enriquecedor vincular las percepciones de quienes hicieron el papel de observadores en el desarrollo del diálogo sobre la actividad.

Cierre del taller

A partir de las notas que ha ido tomando en un cuaderno o consignando en el papelógrafo, el facilitador hace una síntesis de los aprendizajes que el taller provocó en los participantes, de las aplicaciones que pueden tener en el día a día del desempeño de la función pública, y termina conectando los resultados de la experiencia con los conceptos trabajados al inicio del taller sobre la importancia de la confianza como base de toda relación social democrática. Para cerrar, invita a los participantes a complementar las conclusiones con aportes adicionales. Es muy importante conectar en este momento las conclusiones del taller con los Compromisos Éticos que se acordaron en el área respectiva.

Construcción de un taller formativo por grupos

Tiempo parcial: 2 Horas (destinando 1 ½ hora para cada taller y ½ hora para la realización de propuestas de mejoramiento de los talleres).

Como continuación del taller, es necesario que se realicen algunos ejercicios de diseño de talleres reflexivos por parte de los participantes y que estos se ejecuten dentro del mismo espacio de aprendizaje, para que se puedan identificar y corregir las fallas que se puedan presentar.

Para ello, el facilitador solicita al grupo de participantes que conformen tres subgrupos, con el fin de que cada uno de ellos diseñe un taller formativo siguiendo al detalle la metodología entregada, y que lo aplique a los demás subgrupos. Se pueden distribuir a cada subgrupo uno de los valores contenidos en el Código de Ética para que sobre ellos se efectúe el diseño de los talleres.

El facilitador da 30 minutos a cada grupo para que realicen sus talleres con los restantes dos grupos. Al finalizar cada ejecución se hace una retroalimentación a los talleristas, indicando sus fallas, aciertos y vacíos.

Una vez finalizada la actividad, el facilitador agradece la asistencia y participación activa de todos los servidores públicos que dispusieron su tiempo para ésta.

II. LA ESTRATEGIA COMUNICATIVA

Tal como se indicó en el capítulo cuarto, la estrategia comunicativa comprende el conjunto de acciones metódicas, concebidas desde el enfoque de la comunicación pública e implementadas a través de la comunicación organizacional, conducentes a construir significado y sentido compartidos en torno a la visión ética de los servidores públicos y a informar de manera amplia dentro de la misma entidad, acerca del avance del proceso de gestión ética.

El aporte de la estrategia comunicativa al entendimiento de la función pública debe contribuir a la construcción de confianza; aportar instrumentos de difusión que garanticen transparencia en las actuaciones institucionales; propiciar una interacción respetuosa y dialogante entre los servidores públicos; enriquecer los procesos de rendición de cuentas interna y externa; fortalecer la construcción de lo público y la primacía del interés general sobre el particular; y promover el desempeño del cargo como un servicio a la ciudadanía y la comprensión del carácter del servidor público como representante de la sociedad y delegado por ésta para administrar unos determinados recursos públicos.

El conjunto de mensajes y de acciones comunicativas diseñadas mediante la aplicación de esta metodología, constituyen el cuerpo de la estrategia comunicativa para la gestión Ética, cuyo diseño y ejecución deben realizarse a partir de los lineamientos conceptuales y orientaciones metodológicas que se presentan a continuación.

I. LINEAMIENTOS PARA LA ESTRATEGIA COMUNICATIVA

Cuando se habla de crear condiciones, desde la comunicación, para la Gestión Ética en las Entidades del Estado, es importante partir del principio según el cual, antes

que pretender “condicionar” al servidor público con la intención de manipular su conducta moral, lo que se busca es ofrecerle elementos para que construya un criterio ético que le ayude a discernir, en la cotidianidad de sus actuaciones como funcionario y como ciudadano, el sentido de sus acciones y la valoración de sus comportamientos tanto oficiales como particulares.

Esto supone una mirada que entienda la ética como la disposición actitudinal del servidor público para actuar en todas las circunstancias del quehacer cotidiano de la entidad, orientando su actuación a darle prevalencia al interés colectivo sobre el particular, a dirigir los recursos que se le han encomendado para propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población, a dar un trato amable y servicial a la ciudadanía, y a promover la participación ciudadana en las decisiones públicas que le afecten, así como en el control social del gasto público. Y aquí la comunicación, en estrecha relación con la pedagogía, se convierte en instrumento poderoso por su carácter transversal al quehacer institucional, pero, sobre todo, por su capacidad de intervenir y enriquecer la cultura de las organizaciones.

En este sentido, promover y consolidar la gestión ética en la cultura organizacional de la entidades desde instancias comunicacionales, supone que los Equipos de Agentes de Cambio trabajen en dos direcciones convergentes y complementarias: acompañando y dotando de contenidos concernientes al ámbito de la gestión ética los procesos comunicativos construidos desde el Plan estratégico de comunicación de la entidad, e implementando un plan de medios y de acciones comunicativas específico de la gestión ética.

Lineamientos conceptuales

La implementación de la estrategia comunicativa de la gestión ética se inscribe en cuatro **principios comunicacionales** y unas **líneas de acción** que han de operar el plan de acciones comunicativas.

- *Principios comunicacionales*

Los contenidos y mensajes emitidos desde la estrategia comunicativa deben responder a un alto nivel ético en términos de la misma comunicación. No se trata solamente de acuñar frases publicitarias ingeniosas o de realizar campañas vistosas, sino de poner en práctica un tipo de comunicación democrática y responsable, orientada por los siguientes principios:

1. *Hay que trascender la publicidad para llegar al posicionamiento.* Más que hacer de la gestión ética una “marca” para que sea vendida a los servidores públicos como consumidores, de lo que se trata es de propiciar espacios de reconocimiento que permitan “posicionarla” por la coherencia y eficacia de los resultados de su gestión. La premisa es: “No alimentar expectativas sino cosechar resultados”, lo

cual se logra cuando el servidor público, a la vez que funcionario comprometido con la construcción de confianza en el Estado, es un excelente ciudadano.

2. *Se trata de informar más que de dar noticias.* La información es un instrumento de trabajo que resuelve vacíos de conocimiento y permite hacerse representaciones mentales que llenan de sentido los procesos. Por eso no puede haber información sin contexto, de la misma manera como no puede existir conocimiento sin contenidos; la noticia es apenas un dato que alimenta la información. Y la responsabilidad del servidor público tiene que ver con la generación de información, no solamente con la producción de noticias, que, aisladas de su contexto, pueden incluso resultar adversas o contrarias a la comprensión social de los procesos institucionales.
3. *La participación supera el comportamiento burocrático.* Si la burocratización es la reducción de la ética pública a un conjunto de normas vacías de sentido, la participación es el instrumento para resignificar la actuación del funcionario público en términos éticos. En la medida en que se construyan canales efectivos de participación al interior de las instituciones, el comportamiento burocrático da paso a la cultura ciudadana y a una actitud responsable. Pero la participación es un proceso complejo que va desde la simple circulación de información sobre lo que se está haciendo en el quehacer institucional, hasta el debate efectivo sobre los problemas para construir consensos y acuerdos comunes en la toma de decisiones. Cada institución y cada grupo deben “inventar” sus propios espacios y niveles de participación.
4. *La interlocución hace posible la participación.* Comunicar es “poner en común” varios sentidos, miradas y realidades, para construir nuevos sentidos, miradas y realidades compartidos. Interlocución es ruptura del silencio, reconocimiento de la palabra, aceptación del otro. Podemos construir espacios de interlocución de manera creativa si aceptamos que el discurso institucional debe resultar de una polifonía de voces y de un encuentro de sentidos que interpreten una voluntad común.

- *Líneas de acción*

Mediante las líneas de acción, los equipos de agentes de cambio pueden poner en circulación contenidos y mensajes que movilicen a los servidores públicos en torno al propósito común de construir una tendencia cada vez más definida hacia el fortalecimiento de la gestión ética. Estas líneas son:

1. *Construcción de imaginarios que promuevan la ética como horizonte de comportamiento deseable para el servidor público.* En la medida en que estos imaginarios sean más concretos y cercanos a la cotidianidad institucional son mucho más tangibles, y en consecuencia posibles como valores de cultura organizacional. La construcción de imaginarios es una acción comunicativa

que supone la formulación colectiva de principios y valores concertados por las personas que conforman las instituciones y la producción permanente de textos de circulación interna que los conviertan en saber institucional.

2. *Producción permanente y sistemática de información pública*, como una práctica interiorizada en la cultura organizacional que se traduzca en comprensión de los procesos y en capacidad de comunicar ante propios y extraños en forma adecuada y oportuna la complejidad del acontecer cotidiano de la Entidades. Ésta es una línea de acción comunicativa que debe traducirse en la constitución de *prácticas rituales de información pública* que doten de sentido al quehacer institucional como fuente de producción de ese bien público y colectivo que es la información.
3. *Construcción permanente de espacios de participación*, en los cuales sea posible compartir interpretaciones y lecturas acerca de las circunstancias del día a día donde se ponen a prueba esos imaginarios éticos y se escenifica la responsabilidad ética de los servidores públicos. Estos espacios de participación se constituyen, a la vez, en instancias de empoderamiento personal y de aproximación a un manejo proactivo de las complejidades que se derivan de las tensiones propias del estilo de organización que caracteriza a las Entidades del Estado. Los espacios de participación se materializan en la *conversación* sistemática, amplia y permanente.

Comunicar es “poner en común” varios sentidos, miradas y realidades, para construir nuevos sentidos, miradas y realidades compartidos

2. METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE UN PLAN DE ACCIONES COMUNICATIVAS PARA LA GESTIÓN ÉTICA

Para desarrollar un plan de acciones comunicativas que fortalezcan la Gestión Ética en las Entidades Públicas se deben seguir cuatro pasos:

1. Formulación de objetivos específicos.
2. Diseño de acciones comunicativas.
3. Construcción de mensajes.
4. Determinación de recursos y elaboración de cronogramas.

2.1 Primer paso: Formulación de objetivos específicos

Los objetivos específicos deben formularse para cada una de las problemáticas o debilidades establecida por el Equipo de Agentes de Cambio en la Matriz General del Plan de Mejoramiento para la Gestión Ética que se encuentra en la metodología para el diseño de dicha matriz, contenida en capítulo undécimo como Cuadro No. 3, y que aquí se presenta a manera de ilustración.

PROBLEMÁTICAS O DEBILIDADES	CAUSAS O FACTORES RELACIONADOS	OBJETIVOS	ACCIONES
Consignar las situaciones problemáticas o debilidades que se han encontrado y que se desean modificar.	Indicar las causas o factores que pueden estar originando el problema o debilidad.	Describir el cambio que se espera lograr con la ejecución de las acciones.	Describir las acciones que se ejecutarán para transformar las causas o factores.

INDICADORES DE CUMPLIMIENTO	RESPONSABLE DE LA EJECUCIÓN	RECURSOS	CRONOGRAMA
Indicadores que permitirán determinar el cumplimiento de las acciones	Áreas y personas responsables de cada acción	Recursos que se requieren para la ejecución de cada acción	Cronograma secuencial para la realización de las acciones

Procedimiento

Para formular los objetivos específicos de comunicación deben analizarse los resultados del Diagnóstico Ético que dieron origen a la identificación de cada problemática o debilidad, teniendo en cuenta que todos los temas del Diagnóstico de Ética son susceptibles de ser trabajados, buscando: 1) Su consolidación en el imaginario organizacional; 2) su traducción en información socializada; y/o 3) su tratamiento mediante la conversación institucional.

1. El equipo de Agentes de Cambio debe realizar un análisis comunicacional de la problemática o debilidad identificada a partir de los resultados del diagnóstico ético. Por análisis comunicacional se entiende aquel que busca establecer la manera como la problemática o debilidad está siendo afectada desde el punto de vista de la existencia de imaginarios colectivos positivos o negativos, la circulación suficiente de información o la existencia de espacios de encuentro e interlocución.
2. Una vez realizado el análisis, se debe formular por lo menos un objetivo específico para cada problemática o debilidad que el equipo de agentes de Cambio haya identificado. Se deben formular tantos objetivos como sean necesarios.

Ejemplo

Supongamos que la problemática o debilidad identificada por el Equipo de Agentes de Cambio fue la necesidad de *Resaltar y hacer visibles todos aquellos comportamientos de los servidores públicos de la Entidad que sean coherentes con el código de ética*. El análisis nos debe remitir al diagnóstico para evaluar la problemática desde el punto de vista de la comunicación.

Supongamos, también, para desarrollar el ejemplo, que el siguientes es el diagnóstico en el cual se fundamentó el equipo de Agentes de Cambio para definir esta necesidad, concretamente en las categorías de análisis No. 2 “Principios y valores éticos en la Entidad” –que presenta una puntuación de 62.7%- y No. 1 “Principios y valores éticos personales” –que presenta una puntuación de 84.1%-:

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS		Directivo	Profesional	Técnico Asistencial	GENERAL
	No. Encuestas	44	75	51	170
	%	26	44	30	100
1	Principios y valores éticos personales	85.2	83.4	84.3	84.1
2	Principios y valores éticos en la entidad	73.3	58.9	59.2	62.7
3	Liderazgo de los directivos en la gestión ética	84.7	54.2	65.1	65.4
4	Relaciones con los servidores públicos	77.2	65.8	64.8	68.5
5	Relaciones con los contratista y proveedores	74.9	52.6	38.3	54.1
6	Relaciones con otras entidades públicas	68.1	62.3	51.3	60.5
7	Relaciones con la comunidad	76.5	70.6	65.8	70.7
8	Relaciones con el medio ambiente	69.9	59.8	63.5	63.5
9	Construcción y aplicación del referente ético	82.6	62.1	45.4	65.8
PROMEDIO GENERAL DE LA ENTIDAD		76.9	63.3	59.7	66.1

Tabla No. 7. Ejemplo de resultados generales del diagnóstico en ética

- Encontramos que la lectura de estos resultados pone en evidencia que la percepción que existe en la Entidad frente a la aplicación de valores éticos en la cotidianidad organizacional, está caracterizada por la presunción o constatación de los mismos servidores públicos de que algunas actuaciones de sus colegas no son lo suficientemente coherentes con un comportamiento ético, pues en caso contrario predominaría la calificación en la zona verde en la mayoría de los reactivos. De otro lado, es importante tener en cuenta que en la percepción de las personas predomina el *imaginario positivo* de que es muy importante tener prácticas y valores éticos para ser un buen servidor público.
- Luego analizamos los resultados por reactivos y encontramos que en la Entidad existe la percepción predominante de que no se promueven suficientemente

los valores éticos como requisito para ser un buen servidor público (calificación de 49.2%),

RESULTADOS POR REACTIVO		Directivo		Profesional		Técnico Asistencial		GENERAL	
		O	%	O	%	O	%	O	%
2	PRINCIPIOS Y VALORES ÉTICOS DE LA ENTIDAD		73.3		58.9		59.2		62.7
2.1	Se promueven los valores éticos como requisito para ser un buen servidor público	3	50.4	11	47.9	7	50.1	21	49.2
2.2	Todos los servidores públicos aplican principios y valores éticos en el desempeño de sus funciones	5	82.1	15	67.4	21	57.2	41	68.1
2.3	Todos los servidores públicos son honrados	8	70	13	63.4	10	65.3	31	65.7
2.4	En el desempeño de su cargo, ningún servidor público tiene actuaciones por fuera de la ética	8	73.4	15	55.8	16	60.5	39	61.8
2.5	Todos los servidores públicos asumen que su función primordial es prestar un excelente servicio a los ciudadanos y comunidades	0	86.3	6	48.3	8	59.9	14	61.6
2.6	Ningún servidor público acepta regalos o dádivas de los particulares como contraprestación por sus servicios	3	72.4	5	70.2	11	69.8	19	70.6
2.7	Todos los servidores públicos ejercen su cargo dando prelación al interés público sobre los intereses individuales o privados	7	73.8	11	63.7	6	65.4	24	66.8
2.8	Son muy raros los casos de corrupción	0	78.6	3	67.3	10	61.2	13	68.4
2.9	Existen relaciones de confianza entre todos porque los servidores de la entidad son honestos y transparentes	3	69.1	5	65.3	8	66.9	16	66.8
2.10	Cuando se conoce de actuaciones de algún servidor público en contra de la ley, la entidad lo denuncia ante los organismos competentes	0	76.5	10	39.2	10	35.8	20	47.8

Tabla No. 8. Ejemplo de resultados de la categoría Principios y valores éticos de la entidad

- c. Se observa también que existe la percepción de una cierta ley del silencio o por lo menos de indiferencia ante las faltas a la ley de algunos servidores públicos, pues muchos opinan que en estos casos no se les denuncia ante los organismos competentes, lo cual evidentemente no tiene que ver con el proceso comunicativo, sino con la eficacia de Control Interno disciplinario. Por consiguiente no es asunto de la estrategia comunicativa, salvo si se llegara a establecer que efectivamente se realizan esas denuncias pero no son adecuadamente socializadas (*información*

insuficiente); en este caso, el asunto tendría que ser trabajado desde el tema de la Ruta Crítica temática: *Socialización de la información*.

Ahora bien, el objetivo general a lograr desde la hipótesis “*Imaginario sólidos y asimilados de comportamiento ético transforman la percepción del servidor público con respecto al sentido y la pertinencia de la gestión ética*”, puede ser: “*Posicionar el imaginario de que ser probo, transparente y eficiente produce resultados tangibles y concretos que benefician al servidor público y mejoran sus condiciones de trabajo*”. En consecuencia, podemos formular nuestros objetivos específicos buscando con ellos modificar los imaginarios negativos y fortalecer los imaginarios positivos identificados, de la siguiente manera:

LO QUE SE BUSCARÍA	DESDE PROBLEMÁTICA O DEBILIDAD	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Construcción de imaginarios referidos al comportamiento ético Imaginario sólidos y asimilados de comportamiento ético transforman la percepción del servidor público con respecto al sentido y la pertinencia de la gestión ética. Objetivo General: Posicionar el imaginario de que ser probo, transparente y eficiente produce resultados tangibles y concretos que benefician al servidor público y mejoran sus condiciones de trabajo.	<i>Resaltar y hacer visibles todos aquellos comportamientos de los servidores públicos de la Entidad que sean coherentes con el código de ética</i>	1. Lograr un reconocimiento, por parte de la Alta Dirección y mediante elección colectiva, de los servidores públicos destacados por su comportamiento ético, a través de la creación de un Programa de reconocimiento al servidor público ético, liderado por un Comité de Selección conformado con participación de todas las áreas. 2. Promover y difundir en forma masiva el Código de Ética

Cuadro No. 1. Ejemplo de construcción de objetivos específicos

2.2 Segundo paso: Diseño de acciones comunicativas

Una vez definidos los objetivos específicos, se procede a diseñar las acciones comunicativas que se requieren para su implementación. Para hacer esto, se recomienda consultar el menú de acciones comunicativas incluido en el Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para Entidades del Estado MCPOI publicado por USAID-CASALS. (Págs. 119 a 142).

Procedimiento

Las acciones comunicativas se realizan a través de medios de comunicación, eventos pedagógicos o eventos de movilización organizacional. Para una selección más eficiente de las acciones comunicativas, se recomienda tener en cuenta los siguientes parámetros:

1. Como primer paso es importante determinar los medios de los cuales se dispone. Estos medios pueden ser de cinco tipos:

- *Medios de comunicación internos:* son medios masivos dentro de la Entidad que, por lo general, equivalen a los medios masivos que existen en la sociedad: emisoras internas, circuitos internos de video, periódicos, revistas o publicaciones regulares.
- *Medios institucionales:* son medios de carácter organizacional, que permiten formatos institucionales: lobbying, intranet, carteleras, afiches, circulares, boletines internos.
- *Medios no convencionales:* material POP (de escritorio), ubicación de mensajes en espacios no convencionales como baños, techos, pisos, escaleras, etc.; exposiciones y eventos artísticos, videoforos, etc.
- *Medios para la interlocución:* inducciones y reinducciones, reuniones, círculos de conversación, eventos académicos como seminarios, talleres o conversatorios, etc.
- *Eventos y campañas:* Programas de desarrollo de personal, fiestas, carnavales, celebraciones especiales, campañas promocionales que combinan algunos de los medios anteriores.

2. Cada uno de estos medios permite la definición de diferentes formatos. Un formato es un esquema o modelo narrativo que determina un lenguaje y que por lo general corresponde a un género determinado.

Por ejemplo:

- Los medios de comunicación internos permiten diferentes formatos como el noticiero, el magazín, las publicaciones por fascículos, la entrevista, el reportaje o la crónica y los desarrollos temáticos por entregas.

- Los medios institucionales permiten formatos como el chat, la biblioteca virtual, el periódico mural, las series temáticas en afiches y los desarrollos temáticos por entregas.
 - Los medios no convencionales permiten formatos como las series temáticas, los relatos secuenciales (desarrollos complementarios del mismo tema en diferentes espacios), las exposiciones de arte acompañadas y los foros teatrales o cinematográficos.
 - Los medios para la interlocución se definen por sus diferentes formatos.
 - Los eventos y campañas permiten formatos que van desde las celebraciones tradicionales (día de la madre o el padre, día del amor y la amistad, navidad), hasta campañas promocionales o publicitarias internas.
3. La selección de un medio y de los formatos que pueden desarrollarse en él tiene que ver en primer lugar con el tamaño de la entidad, la cultura local y los recursos disponibles. En municipios pequeños, por ejemplo, es posible que los medios de comunicación internos resulten demasiado costosos y a cambio sean más eficaces y accesibles otros medios; por el contrario en entidades con plantas de personal muy grandes los medios de comunicación internos pueden ser más eficaces para garantizar cobertura suficiente. De la misma manera cada región posee sus propias tradiciones y estas deben orientar el diseño de eventos y campañas.
4. Los temas también determinan la selección de medios y formatos. Para posicionar imaginarios, por ejemplo, las campañas son altamente eficaces si se las combina con medios para la interlocución y con eventos culturales. Si lo que se busca es ubicar información, ésta fluye con mayor facilidad en medios de comunicación interna y medios institucionales. Si lo que se quiere es generar comprensiones y conocimiento, los medios para la interlocución constituyen el canal más eficiente.

Ejemplo:

Siguiendo con el ejemplo que hemos venido desarrollando, los objetivos específicos diseñados para la problemática reflejada en la necesidad de *“Resaltar y hacer visibles todos aquellos comportamientos de los servidores públicos de la Entidad que sean coherentes con el código de ética”*, podrían trabajarse de la siguiente manera:

TEMAS	PROBLEMÁTICA O DEBILIDAD	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Construcción de imaginarios referidos al comportamiento ético Imaginarios sólidos y asimilados de comportamiento ético transforman la percepción del servidor público con respecto al sentido y la pertinencia de la gestión ética. Objetivo General: Posicionar el imaginario de que ser probo, transparente y eficiente produce resultados tangibles y concretos que benefician al servidor público y mejoran sus condiciones de trabajo.	<i>Resaltar y hacer visibles todos aquellos comportamientos de los servidores públicos de la Entidad que sean coherentes con el código de ética</i>	- Lograr un reconocimiento, por parte de la Alta Dirección y mediante elección colectiva, de los servidores públicos destacados por su comportamiento ético, a través de la creación de un Programa de reconocimiento al servidor público ético, liderado por un Comité de Selección conformado con participación de todas las áreas. - Promover y difundir en forma masiva el Código de Ética
		Acciones comunicativas - Elaboración del Proyecto: “Hagámosle a la Ética” consistente en la preparación al finalizar el año de una jornada de reconocimiento de aquellos servidores públicos que se destaquen por su cumplimiento del Código de Ética, seleccionados por un comité y escogidos por votación de todos sus compañeros, para ser presentado a aprobación de la Alta Dirección - Creación del Comité de selección liderado por el Equipo de Agentes de Cambio - Publicación masiva del Código de Ética, reforzada con una campaña interna de difusión y promoción. - Ciclo de charlas sobre los contenidos del Código de Ética. - Campaña de promoción de la jornada “Hagámosle a la Ética” en medios internos, institucionales y no convencionales. - Publicación, durante todo el año, de casos de servidores públicos de comportamiento ejemplar, en medios internos y en la Intranet. - Celebración de la jornada “Hagámosle a la Ética” en la cual se hará un reconocimiento a los servidores públicos seleccionados por votación colectiva

Cuadro No. 2. Ejemplo de diseño de estrategias comunicativas para la gestión ética

2.3 Construcción de mensajes

En tanto los mensajes que se utilicen en las acciones comunicativas son de orden estratégico, estos los obtenemos del conjunto de afirmaciones que la Entidad haya logrado en su Código de Ética (esencialmente los principios y las definiciones más importantes de los valores), en el Código de Buen Gobierno y en los Compromisos Éticos elaborados en las áreas organizacionales.

2.4 Determinación de recursos y elaboración de cronogramas

Una vez definido el conjunto de acciones comunicativas que se realizarán para el logro de los objetivos específicos, el equipo de Agentes de Cambio puede aplicar cualquier metodología de elaboración de proyectos para establecer los recursos que se requieren para su ejecución y elaborar los cronogramas correspondientes.

El conjunto de mensajes y de acciones comunicativas diseñadas mediante la aplicación de esta metodología, constituyen el cuerpo de la estrategia comunicativa para la gestión Ética.



Plan de mejoramiento de la Gestión Ética

En el presente capítulo se aborda el diseño de las diversas acciones que permiten ejecutar las estrategias pedagógicas y comunicativas para la gestión ética, a partir de las cuales se propicia la inserción en la cultura organizacional de la entidad los principios, valores y compromisos éticos construidos como referentes éticos para los servidores públicos de la entidad.

I. QUÉ ES EL PLAN DE MEJORAMIENTO PARA LA GESTIÓN ÉTICA

El Plan de Mejoramiento es un instrumento específico para planear técnicamente las diferentes acciones de orden pedagógico y comunicativo que se requieren, con el fin de avanzar en el objetivo de incorporar a la cultura organizacional de la entidad pública unas maneras de relacionarse de sus servidores, de modo que hagan efectiva la integridad, la transparencia y la eficiencia en el ejercicio de la función pública.

El Plan de Mejoramiento parte del diagnóstico, los principios, valores, compromisos éticos y prácticas de los servidores de la entidad, con el propósito de definir las acciones de orden pedagógico y comunicativo que se requieren para lograr un cambio cultural que fortalezca la gestión ética, mediante la especificación adicional de objetivos, responsables, recursos e indicadores de seguimiento. El Plan se convierte así en un mecanismo de orientación para los diferentes actores de la entidad comprometidos con el ejercicio de una función pública que cumpla cabalmente con los mandatos constitucionales del Estado Social de Derecho.

I.1. Características del Plan de Mejoramiento

El Plan de Mejoramiento es un instrumento específico para planear técnicamente las diferentes acciones de orden pedagógico y comunicativo

El Plan consiste en una tabla de tareas a realizar en áreas específicas, con el objetivo de mejorar la calidad ética de la entidad. Éste es elaborado por el Equipo de Agentes de Cambio, quienes deben recoger las expectativas de mejoramiento de los servidores y los intereses públicos representados por la institución.

El contenido del documento se formula desde de los aprendizajes organizacionales adquiridos a lo largo del proceso de implementación de la Gestión Ética, a partir del análisis del diagnóstico ético, el Código de Ética y los Compromisos Éticos. Las principales características del Plan son:

- Traza las coordenadas de acción que orientan a la entidad en el proceso de mejoramiento del clima y la cultura organizacionales y de las relaciones con los grupos de interacción internos y externos.
- Especifica los compromisos institucionales de apoyo a los líderes y los equipos éticos, así como la asignación de recursos para la realización de las actividades planeadas.
- Determina los indicadores, responsables y tiempos de desarrollo de las acciones planeadas.
- Establece responsabilidades colectivas e individuales tanto del Equipo de Agentes de Cambio como de la entidad en general, así como los tiempos globales y particulares que la entidad en su autonomía y dinámica propia determine para el logro del proceso de Gestión Ética.
- Tiene una proyección de mediano plazo.

I.2. Requisitos para la elaboración del Plan de Mejoramiento

Para proceder a la elaboración del Plan de Mejoramiento se requiere que la entidad haya desarrollado previamente algunas actividades y procesos, así como cierta disposición de voluntades, las cuales se constituyen en insumos y materias primas básicas para adelantar la construcción. Entre estos requisitos tenemos:

- Haber realizado el diagnóstico ético y disponer de los resultados impresos de los mismos.
- Disponer del Código de Ética y de los Compromisos Éticos.
- Contar con el grupo de servidores públicos que la entidad defina, siendo prioritaria la asistencia del Equipo de Agentes de Cambio, cuyos miembros deben poseer unas comprensiones básicas de los conceptos y metodologías propuestas en el presente Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado.
- El Equipo debe tener una capacitación básica en las estrategias pedagógica y comunicativa que establece el Modelo de Gestión Ética.

- Disponer del tiempo suficiente para desarrollar las jornadas de trabajo.
- Contar con un espacio cerrado que provea sillas y mesas cómodas para el desarrollo del trabajo por grupos.
- Contar con copias suficientes de las distintas matrices que se utilizarán en cada paso y que se relacionan en el presente capítulo.

2. METODOLOGÍA

La metodología para la formulación del Plan de Mejoramiento para la gestión ética se estructura en torno de 2 fases, que están orientadas a diligenciar la Matriz General del Plan de Mejoramiento para la Gestión ética, la cual se presenta en el cuadro No. 3 que se encuentra a continuación:

PROBLEMÁTICAS O DEBILIDADES	CAUSAS O FACTORES RELACIONADOS	OBJETIVOS	ACCIONES
Consignar las situaciones problemáticas o debilidades que se han encontrado y que se desean modificar.	Indicar las causas o factores que pueden estar originando el problema o debilidad.	Describir el cambio que se espera lograr con la ejecución de las acciones.	Describir las acciones que se ejecutarán para transformar las causas o factores.
INDICADORES DE CUMPLIMIENTO	RESPONSABLE DE LA EJECUCIÓN	RECURSOS	CRONOGRAMA
Indicadores que permitirán determinar el cumplimiento de las acciones	Áreas y personas responsables de cada acción	Recursos que se requieren para la ejecución de cada acción	Cronograma secuencial para la realización de las acciones

Cuadro No. 3. Matriz General Plan de Mejoramiento de la Gestión Ética

Fase I: Sensibilización y Conceptualización

Comprende el logro de la disposición emocional y cognitiva para la definición de las rutas del cambio que la cultura organizacional de la entidad requiere respecto a la Gestión Ética. Se puede lograr con un ejercicio conversacional entre los servidores que permita disponer el ánimo hacia el fortalecimiento ético de la entidad.

En este momento el facilitador del taller hace una contextualización del Plan de Mejoramiento dentro del proceso metodológico seguido en la implantación del Modelo de Gestión Ética, y explica los diferentes componentes del plan contenidos

en la Matriz General del Plan de Mejoramiento, la cual presenta al auditorio. Adicionalmente puede motivar la conversación sobre el tema entre los asistentes con preguntas como las siguientes: ¿Para qué sirve un Plan de Mejoramiento en ética? ¿Cuáles son las condiciones básicas para el logro de un mejoramiento en ética en la entidad? ¿Qué clase de actividades son las más pertinentes en un Plan que busca el cambio de la cultura organizacional? ¿Cómo hacer seguimiento a la ejecución de un Plan de este tipo? (Las respuestas se encuentran al leer los puntos 1, 1.1 y 1.2 del presente Capítulo).

Fase 2: Diligenciamiento de la Matriz General Plan de Mejoramiento

Se trata de realizar las diferentes operaciones necesarias para diligenciar la Matriz General del Plan de Mejoramiento, para lo cual se debe seguir el procedimiento que se indica en el siguiente numeral.

3. PROCEDIMIENTO

El procedimiento a seguir para la formulación del Plan de Mejoramiento se circunscribe a la realización del “Taller de diligenciamiento de la Matriz General del Plan de Mejoramiento” (Ver guía No. 8). El taller comprende, además del primer punto de sensibilización y conceptualización, cinco pasos a saber:

3.1. Identificación de focos de intervención

En esta fase el Equipo de Agentes de Cambio desarrolla un cruce de información entre los resultados del proceso de análisis de problemáticas éticas hecho por ellos a partir del Diagnóstico Ético, y los Compromisos Éticos producidos en cada una de las áreas organizacionales, con el objetivo de priorizar las acciones pedagógicas y comunicativas a desarrollar en el plan.

La actividad en esta fase consiste básicamente en el diligenciamiento de la primera y segunda columnas de la Matriz General, denominadas “Problemáticas o debilidades” y “Causas o factores relacionados”.

En la primera columna se consignan aquellas problemáticas, debilidades y prácticas obstaculizantes que se encuentran en la entidad frente a la gestión ética, las cuales fueron identificadas tanto en el diagnóstico ético como en la Matriz de Análisis de Prácticas Éticas que se elaboró en el proceso de formulación de los Compromisos Éticos por Áreas Organizacionales.

Las problemáticas éticas son el conjunto de debilidades o deficiencias de la entidad, que se expresan en el diagnóstico ético y que obedecen a situaciones de bajo desarrollo, o debilidades de los valores, principios o prácticas éticas de la organización.

En la segunda columna se anotan al frente de cada práctica, debilidad o problemática identificada, las causas o factores que las están originando o incidiendo en su presentación. Las causas o factores relacionados son aquellas formas de pensar, hábitos y relaciones organizacionales que se sitúan en el origen de las problemáticas éticas.

3.2. Formulación de objetivos y acciones

Comprende el diligenciamiento de la tercera y cuarta columna de la Matriz. **Los Objetivos** son los cambios o escenarios futuros que se espera lograr en la entidad, derivados de la ejecución de acciones de cambio organizacional y que enfrentan las deficiencias encontradas en el Diagnóstico Ético.

Las acciones de cambio, por su parte, indican el tipo de actuaciones organizacionales que se requieren ejecutar para lograr la transformación esperada en el objetivo. Estas acciones pueden darse en los planos pedagógico y comunicativo.

Por **acciones pedagógicas** se entiende toda aquella acción que procura generar nuevos aprendizajes cognitivos, afectivos y prácticos a través de estrategias teóricas, vivenciales y reflexivas, con el propósito de generar o reforzar los valores y principios necesarios para garantizar la moralidad en el ejercicio de la función pública. Comprende la realización de los talleres de los que trata la estrategia formativa que menciona el proceso de Gestión Ética y otras actividades que se consideren pertinentes.

Por **acciones comunicativas** entendemos todas aquellas actividades de intercambio de mensajes que pretenden construir significado y sentido compartido sobre los principios, valores y actuaciones éticas en el servicio público. Comprende la realización de eventos, la utilización de medios y las interacciones conversacionales.

3.3. Sistema de indicadores para el seguimiento y la evaluación

Los indicadores son claves en el proceso de evaluación y seguimiento de todo tipo de acciones de cambio que cualquier organización se proponga. Son instrumentos que permiten saber cómo y cuánto se está avanzando en la consecución de los objetivos propuestos, qué tanto falta para alcanzarlos y la pertinencia de las metas trazadas. Son los insumos clave para evaluar a la entidad, los procesos que se ha propuesto, las tareas específicas derivadas de los planes y el nivel de cumplimiento del conjunto organizacional ante las demandas del proceso de Gestión Ética.

Los indicadores que se sugiere diseñar en la quinta columna de la Matriz son de cumplimiento, los cuales pretenden verificar la ejecución de las acciones planeadas. Los indicadores de resultados y de impacto se elaboran cuando se efectúe el levantamiento del Proceso de Gestión Ética, en donde se tiene en cuenta del diagnóstico ético de la entidad.

3.4. Logística del Plan

La logística del Plan de Mejoramiento se construye dando trámite a las últimas tres columnas de la Matriz. En ésta, los **Responsables Institucionales** son los servidores públicos a quienes se les atribuyen tareas específicas en la ejecución de las acciones planeadas. Es posible atribuir tareas a todo aquel servidor de la entidad cuya colaboración se requiera para el cumplimiento del Plan de Mejoramiento.

Aspecto importante de esta variable es el que los responsables institucionales son personas y no unidades de trabajo, en tanto lo que se quiere es ubicar tareas con responsables perfectamente identificables. Cuando se recurre a asumir responsabilidades por unidades de trabajo (por ejemplo el departamento de recursos humanos) hay enormes posibilidades de que la tarea se diluya y no pueda ser cumplida por nadie, en tanto no se determinó un responsable directo.

Los **Recursos** son el conjunto de insumos necesarios para dar cabal cumplimiento a la acción planeada. Los recursos son múltiples y en tanto se tengan definidos puede efectuarse mejor la acción prevista. Los recursos pueden ser infraestructurales, económicos, humanos, normativos (disposiciones legales para ejecutar tal o cual acción), materiales, equipos, etc.

Por su parte el **Cronograma** se refiere a la relación detallada de las acciones generales mes a mes y de las actividades particulares que están en el marco de las acciones generales que pueden ser planeadas semana a semana.

4. INSTRUMENTOS

4.1. Guía No. 7: Taller de diligenciamiento de la Matriz General Plan de Mejoramiento

Objetivo: Elaborar participativamente el Plan de Mejoramiento de la Gestión Ética de la entidad.

Participantes: Máximo 30 personas, incluyendo a los integrantes del Equipo de Agentes de Cambio y aquellos servidores públicos que la entidad defina.

Tiempo: Mínimo 5 horas. Es probable que se requieran dos sesiones de cuatro horas para darle trámite completo al taller.

Recursos: Descripción del Proceso de Gestión Ética, fotocopias de los resultados del diagnóstico ético, matrices de análisis de prácticas éticas, salón para 30 personas, marcadores, papel periódico, fotocopias de cada una de las matrices definidas en el presente capítulo, videobeam.

Desarrollo del taller:

Paso Uno: Conceptualización y sensibilización

Tiempo parcial: Mínimo 1 Hora

El facilitador del taller introduce las siguientes preguntas con el fin de generar un debate abierto y espontáneo.

- ¿Para qué sirve un Plan de Mejoramiento en ética?
- ¿Cuáles son las condiciones básicas para el logro de un mejoramiento en ética en la entidad?
- ¿Qué clase de actividades son las más pertinentes en un Plan que busca el cambio de la cultura organizacional?
- ¿Cómo hacer seguimiento a la ejecución de un Plan de este tipo?

Una vez se hayan dado respuestas y comentarios por parte de los participantes a los anteriores interrogantes, el facilitador presenta los conceptos básicos para emprender la construcción del Plan de Mejoramiento de la Gestión Ética de la entidad, expuestos en el apartado uno del presente capítulo.

Es importante desarrollar una explicación amplia y suficiente sobre:

- La importancia del Plan de Mejoramiento y lugar que ocupa en el proceso de Gestión Ética.
- Los elementos constitutivos del Plan de Mejoramiento.
- Los distintos instrumentos (matrices) que se usan a lo largo del taller y que están relacionados en el apartado tres del presente capítulo.

Paso Dos: Identificación de focos de intervención

Tiempo parcial: Mínimo 1 hora.

El tallerista divide al grupo en seis subgrupos con igual número de integrantes, y entrega a cada participante una copia de la “MATRIZ GENERAL DEL PLAN DE MEJORAMIENTO PARA LA GESTIÓN ÉTICA”.

A tres de los subgrupos les asigna el trabajo de analizar el diagnóstico ético de la entidad, y a los tres subgrupos restantes les encarga la consolidación de los contenidos de las columnas dos y tres de la Matriz de Análisis de Prácticas Éticas por Áreas Organizacionales que se tramitaron en el taller de formulación de los Compromisos Éticos. Estas columnas son las denominadas “PRÁCTICAS ACTUALES CONTRARIAS AL VALOR” y “FACTORES QUE OBSTACULIZAN LA APLICACIÓN DEL VALOR”.

El trabajo se distribuye de la siguiente manera:

Grupos responsables de analizar el diagnóstico Ético:

Para su trabajo, a cada uno de los tres grupos se les distribuye las nueve Categorías en las que estructuró el diagnóstico, de a tres categorías por grupo.

El tallerista entrega a cada grupo las respectivas copias de los cuadros con los resultados de las Categorías que les han correspondido, las cuales se toman del diagnóstico ético de la entidad. A continuación solicita que cada grupo anote en hoja aparte las principales debilidades o problemáticas que identifique en las categorías del diagnóstico que les han correspondido, así:

- Las debilidades en la gestión ética se identifican en los resultados del diagnóstico que se sitúan por debajo de un porcentaje menor del 70%. Ello significa que se pueden identificar en las zonas amarilla, naranja o roja, razón por la cual las distintas debilidades evidenciadas se deben priorizar, desde la más deficitaria a la menos deficitaria (es decir, el resultado con el porcentaje más bajo y los resultados que se acercan a 70 puntos)
- Cada grupo selecciona como foco de intervención las cuatro debilidades más deficitarias.

Los grupos deben trasladar los reactivos deficitarios a la primera columna de la Matriz de Plan de Mejoramiento denominada “PROBLEMÁTICA O DEBILIDADES”, convirtiendo el reactivo en un enunciado que exprese la debilidad o problemática.

Ejemplo de aplicación:

Si uno de los reactivos que aparecen como débiles es el 2.6, se procede a redactar en la primera casilla de la Matriz de la siguiente manera: “*Se percibe que algunos servidores públicos de la entidad aceptan contraprestaciones de particulares en el desempeño de sus cargos.*”

RESULTADOS POR REACTIVO		DIR		PRO		TÉC		NO ID		GEN	
		Op	%	Op	%	Op	%	Op	%	Op	%
2	PRINCIPIOS Y VALORES ÉTICOS EN LA ENTIDAD		73		62		60		61		63
2.6	Ningún servidor público acepta regalos o dádivas de los particulares como contraprestación por sus servicios.	3,0	66	10,5	47	7,0	40	13,5	55	34,0	52

Posteriormente, una vez redactadas las debilidades o problemáticas en la primera columna de la Matriz, se solicita al grupo que dedique tiempo al establecimiento de las causas de cada uno de los problemas encontrados y de las fortalezas definidas, teniendo en cuenta que:

- Las causas que se anoten no deben referirse a estructuras o procesos organizacionales, ni a recursos económicos o a asuntos que estén situados en el

campo de la organización. Si aceptamos que la ética pública se refiere a la disposición personal interna de los servidores públicos para cumplir con los preceptos y mandatos de la Constitución y la ley, entonces los factores que identifiquemos deberán estar situados en los servidores públicos, no fuera de ellos.

- En este sentido, las causas hacen referencia a prácticas concretas que pueden observarse en los servidores públicos de la entidad y a imaginarios, prejuicios y hábitos presentes en las actuaciones de los servidores públicos (el concepto de imaginarios, prejuicios y hábitos se ha descrito en el punto 5. GUÍA NO. 4: TALLER “CONSTRUCCIÓN DE COMPROMISOS ÉTICOS POR ÁREAS ORGANIZACIONALES”, del Capítulo Noveno del presente Modelo).
- Todos los integrantes del grupo deben ser escuchados en la opinión que expresan frente a la posible causa para el problema o la fortaleza planteados.
- Se debe condensar una sola idea a partir del principio de consenso y no de mayoría.
- Recordar que un problema puede estar originado por varias causas, y que por lo tanto se deben identificar las que son más incidentes.
- Se debe redactar de manera clara y concreta la causa encontrada.
- Se debe tener presente que las causas de los problemas son las que nos permiten identificar caminos de soluciones posibles.

Ejemplo de aplicación:

Siguiendo el camino del ejemplo anterior para el reactivo 2.6, se pueden identificar como causas los siguientes factores:

“Existe la idea muy arraigada en algunos servidores públicos de que el cargo se debe aprovechar en beneficio personal”.

“Se observa una tradición ya hecha costumbre, consistente en que particulares que realizan ciertos trámites ante la administración, compran preferencias en el trato de los servidores públicos que deben atenderlos, mediante la entrega de regalos o gratificaciones”.

“Algunas dependencias de la entidad que manejan dineros o que toman decisiones con implicaciones económicas en la ciudadanía, son asumidas como botín político”.

“El recibo de contraprestaciones personales por la prestación del servicio en algunas áreas de la entidad es visto como algo completamente normal”.

De los diferentes factores o causas que se identifiquen, a través del debate y la argumentación se priorizan aquellos que se determinen como los más incidentes. A la matriz se trasladan las dos primeras causas priorizadas.

Grupos responsables de analizar las matrices de elaboración de los Compromisos Éticos

En la formulación de compromisos éticos por cada una de las áreas organizacionales de la entidad, fueron diligenciadas las “Matrices de análisis de prácticas éticas”, las cuales constituyen un microdiagnóstico ético que debe ser utilizado como materia prima para el Plan de mejoramiento de la gestión ética.

Para el efecto, el facilitador distribuye entre los tres grupos responsables de esta tarea las referidas matrices, cuidando de que a cada grupo correspondan un número igual de áreas organizacionales. Por ejemplo, si se formularon compromisos éticos en seis áreas, a cada uno de los tres grupos se le entregarán las matrices correspondientes a dos de dichas áreas.

En la segunda y tercera columna de las matrices han quedado consignadas las malas prácticas éticas que se perciben el área respectiva, y en la tercera columna las causas o factores relacionados. Por lo tanto, la tarea que tendrá cada grupo consiste en identificar cuáles de las malas prácticas de las áreas que les ha correspondido estudiar son las que más afectan la integridad de la gestión, y trasladar sus hallazgos a la primera columna de la “MATRIZ DE IDENTIFICACIÓN DE DEBILIDADES Y FACTORES RELACIONADOS”.

Una vez hechas las respectivas anotaciones, se trasladan a la segunda columna del formato las causas o factores relacionados que corresponden a estas malas prácticas, los cuales se toman de la tercera columna de la matriz de análisis de prácticas éticas.

Cuando todos los grupos terminen este ejercicio, sus voceros socializan en reunión plenaria los resultados, con el propósito de que el colectivo defina cuáles debilidades o problemáticas asumirá como los principales focos de intervención.

Se recomienda que dichos focos no excedan de diez, de manera que pueda efectuarse una planeación realista y con efectivas posibilidades de ejecución.

Paso Tres: Formulación de objetivos y acciones

Tiempo Mínimo: 1 Hora.

Ya determinados los focos de intervención y trasladados al formato definitivo de la Matriz, el facilitador insta al grupo a diligenciar las columnas tercera y cuarta de la Matriz General del Plan de Mejoramiento. Para ello, el grupo se subdivide en una cantidad de subgrupos igual al número de problemáticas o debilidades que quedaron consignadas en la primera columna de la Matriz. A cada subgrupo se le asigna una problemática o debilidad, con el fin de que le formulen los objetivos y sus acciones correspondientes.

Los objetivos deben referirse a los cambios que se espera lograr en los focos de intervención que han sido determinados. Y las acciones enuncian el tipo de actividades pedagógicas y/o comunicativas que se requiere ejecutar para alcanzar dichos objetivos. En esta tarea se tienen en cuenta los siguientes criterios:

- Los objetivos se plantean con un verbo inicial presentado en infinitivo y refiriéndose al cambio que se quiere obtener en el aspecto deficitario abordado.
- Las acciones indican cómo lograr el cambio propuesto en el objetivo.
- Es fundamental que las acciones propuestas sean viables en la entidad; no es recomendable proponer acciones que no sean realizables, con lo cual se evita la generación de escepticismo frente a los alcances del proceso de Gestión Ética.

Paso Cuatro: Indicadores para el seguimiento y la evaluación

Tiempo: Mínimo 1 Hora.

A continuación, el facilitador entrega a cada grupo el formato No. 3. “Matriz de Indicadores de Cumplimiento del Plan de Mejoramiento”, como instrumento de apoyo para la formulación de los indicadores del Plan.

Teniendo en cuenta la conceptualización que se entrega en la “Guía No. 9 Metodología para la Formulación de Indicadores de Cumplimiento” que se encuentra en el punto 4.2 del presente Capítulo, el facilitador expone las siguientes orientaciones:

- Los indicadores que se utilizan para evaluar el desarrollo de las acciones propuestas para el Plan de Mejoramiento son indicadores de cumplimiento.
- Para el desarrollo pleno de la evaluación de las acciones del Plan de Mejoramiento es básico definir:
 - a. La fórmula que reúne las variables de medición que constituye el indicador.
 - b. La definición de la fuente de información que proporciona los datos para la medición.
 - c. El responsable de recolectar la información.
 - d. Los periodos de medición para el indicador.

A modo de ejemplo, un indicador de cumplimiento puede comprenderse así:

En la estrategia formativa se desarrollarán talleres para fortalecer la transparencia en toda la entidad, la cual cuenta con una población de 200 servidores, a quienes se desea cubrir en su totalidad; cada taller debe realizarse con grupos de 25 personas, por lo cual se deben realizar un total de 8 talleres en dos meses.

Para efectuar la evaluación de cumplimiento en la ejecución de las actividades planeadas, se utiliza la siguiente fórmula, cuyo resultado se expresa en un número dentro del rango de 0 a 1, o en porcentaje:

$$\text{IDC (Indicador de cumplimiento)} = \frac{\text{NAE (Número de actividades ejecutadas)}}{\text{NAP (Número de actividades planeadas)}}$$

Una vez diligenciado el formato No. 3, la información que allí está contenida se traslada a la quinta columna de la Matriz General Plan de Mejoramiento.

Paso Quinto: Logística del Plan

Tiempo Mínimo: 1 Hora.

En este paso se busca identificar y explicitar las responsabilidades que la entidad en general y los servidores públicos en particular tienen frente a las acciones que han sido consagradas en el Plan de Mejoramiento de la Gestión Ética de la entidad.

Este paso implica el diligenciamiento de las tres últimas columnas de la Matriz General Plan de Mejoramiento. Para ello, el facilitador hace las siguientes precisiones:

- Los responsables de las actividades deben ser personas y/o cargos, pero no unidades de trabajo. Ello permite poner en cabezas concretas y específicas las responsabilidades, y no en un colectivo etéreo que posteriormente diluya la responsabilidad.
- Los recursos deben detallarse, con el fin de que puedan ser objetivo de cuantificación monetaria para efectos presupuestales.
- El cronograma debe abarcar como tiempo mínimo para la implementación del proceso de Gestión Ética de la entidad un periodo no inferior a un año.

Una vez finalizada la actividad, el facilitador agradece la asistencia y participación activa de todos los servidores públicos que dispusieron su tiempo para esta labor y pide la elección de un equipo de tres personas para la revisión y ajuste final del producto, y su posterior socialización a los miembros del Comité de Ética.

4.2. Guía No. 8: Metodología para la formulación de indicadores de cumplimiento

Los indicadores son unidades o elementos que permiten medir (en caso de aspectos cuantitativos) o verificar (en caso de aspectos cualitativos) el comportamiento de una variable.

Para la construcción de indicadores es necesario identificar la variable que se quiere medir, determinar las fuentes de información y precisar el tipo de medida que se quiere lograr. Si el indicador es de orden cualitativo indica el grado o nivel de desarrollo, y si es de tipo cuantitativo indica un porcentaje de logro o unidad numérica alcanzada.

Los indicadores deben caracterizarse por ser objetivamente verificables, es decir, que con la misma información cualquier persona que lo aplique debe obtener el mismo dato.

La importancia de los indicadores radica en que ellos permiten medir cambios en una condición o situación a través del tiempo, facilitan mirar de cerca los resultados de iniciativas o acciones, evalúan y propician el proceso de desarrollo deseado y nos orientan acerca de cómo se pueden alcanzar mejores resultados en los proyectos y actividades que emprenda una Entidad.

Puede identificarse una amplia gama de tipos de indicadores, según sea el momento del proceso que vayan a medir. Entendiendo que el Plan de Mejoramiento y en general el proceso de Gestión Ética supone la construcción de indicadores para las acciones comunicativas y formativas que se diseñen para su implantación, tendremos en cuenta únicamente los siguientes tipos de indicadores:

• **Indicadores de cumplimiento**

Si el cumplimiento se refiere a la terminación de las tareas o acciones planeadas, los indicadores de cumplimiento miden el grado de consecución de las tareas o trabajos definidos en un plan organizacional. Estos indicadores pueden expresarse en porcentaje (%) de cumplimiento, o mediante la utilización de una cifra numérica que se ubica en el rango de 0 a 1, en donde entre más cerca esté el resultado de la unidad, mayor será el cumplimiento del aspecto o componente del Plan sobre el cual trata el indicador.

Para la medición de los indicadores de cumplimiento se acude a una sencilla fórmula:

$$\text{IDC (Indicador de cumplimiento)} = \frac{\text{NAE (Número de Actividades Ejecutadas)}}{\text{NAP (Número de Actividades Planeadas)}}$$

• **Indicadores de resultado**

Son los indicadores que al final de un proceso permiten establecer los cambios que se lograron en la situación o problemática que se estaba interviniendo. El mejor ejemplo lo constituye el Diagnóstico Ético, el cual muestra los resultados que arroja el mejoramiento de las prácticas éticas en torno de nueve categorías de análisis (una mayor ilustración sobre el diagnóstico ético se puede obtener consultando el Capítulo Sexto del presente Modelo de Gestión Ética).

• **Indicadores de impacto**

Son aquellos que miden los cambios sostenidos que se han dado en un determinado proceso o campo de acción, luego de haberse ejecutado un proyecto o programa. Por ejemplo, la medición que realiza anualmente la organización Transparencia Internacional a través de su filial Transparencia por Colombia, estableciendo un Índice de Integridad, es un indicador de impacto. También podría considerarse un indicador de impacto la diferencia entre los resultados de dos diagnósticos éticos consecutivos que se realicen en una entidad, en donde el primero constituiría la línea de base, y el segundo hablaría de los cambios que se han producido al cabo de un determinado tiempo, durante el cual se ha ejecutado un plan de mejoramiento de la gestión ética.

Finalmente y habiendo determinado los tres tipos de indicadores clave para el proceso de Gestión Ética de la entidad, es importante tener en cuenta que los indicadores de cumplimiento se utilizan para evaluar el nivel de ejecución de las acciones planeadas en el marco del Plan de Mejoramiento de la Gestión Ética, y que los indicadores de resultado y de impacto sirven para evaluar el desarrollo general de la Gestión Ética de la entidad.

Una vez diseñado el Plan de Mejoramiento de la Gestión Ética se procede a su ejecución, bajo la orientación del Comité de Ética.

MATRIZ GENERAL PLAN DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN ÉTICA							
	CAUSAS O FACTORES	OBJETIVOS	ACCIONES			RECURSOS	
I. No damos trato oportuno a las quejas y reclamos de la ciudadanía.	No damos la importancia debida al ciudadano Pensamos que la ciudadanía en general tiene como deporte el quejarse.	Atención pronta, oportuna, diligente y amable a las solicitudes de la ciudadanía.	20 Talleres Reflexivos de promoción del valor y de la Cultura del Servicio	N° de talleres realizados / N° de Talleres planeados	Grupo MECI con apoyo del área de Recursos Humanos	• Aula para 30 personas • VHS • Video Beam • Refrigerio ligero	Un taller semanal en los meses 1, 2, 3, 4 y 5 del presente plan

Cuadro No. 4. Ejemplo de diligenciamiento de la Matriz Plan de Mejoramiento

4.3. Formatos

FORMATO No. 2: MATRIZ GENERAL DEL PLAN DE MEJORAMIENTO PARA LA GESTIÓN ÉTICA

MATRIZ GENERAL PLAN DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN ÉTICA							
PROBLEMÁTICAS O DEBILIDADES	CAUSAS O FACTORES RELACIONADOS	OBJETIVOS	ACCIONES	INDICADORES DE CUMPLIMIENTO	RESPONSABLE DE LA EJECUCIÓN	RECURSOS	CRONOGRAMA

FORMATO No. 3: MATRIZ DE INDICADORES DE CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

MATRIZ DE INDICADORES DE CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE MEJORAMIENTO			
INDICADOR (FORMULA)	FUENTE DE INFORMACIÓN	RESPONSABLE RECOLECCIÓN INFORMACIÓN	TIEMPO DE MEDICIÓN
Número de Talleres Reflexivos Realizados/ Número de Talleres Reflexivos Planeados (60)	Registro de trabajo del Equipo de Agentes de Cambio	Coordinador del Equipo de Agentes de Cambio	4 mediciones trimestrales durante un año

EPÍLOGO

Con el presente Modelo de Gestión Ética las entidades del Estado disponen de una completa caja de herramientas para fortalecer y consolidar una cultura de integridad y transparencia en la organización.

Como se habrá observado, tanto el enfoque conceptual como el metodológico desarrollan comprensiones y procedimientos innovadores, con el propósito de hacer de la ética pública una práctica real que trascienda los discursos y teorizaciones tan comunes en el campo de la administración pública.

El abordaje conceptual del Modelo a partir de los mandatos de nuestra Constitución Política dentro del postulado del Estado Social de Derecho, aunado a las visiones sociológicas y antropológicas que nutren la perspectiva propuesta, hacen de la ética pública un tema comprensible y facilitan su aplicabilidad.

Por su parte, la propuesta metodológica complementa los enfoques tradicionales de abordar el trabajo en ética principalmente desde la aprehensión de conceptos, para avanzar hacia la afectación de actitudes y modelos mentales de quienes participen en las actividades formativas, para adentrarse en su campo emocional, el cual es el dominio desde el cual se generan las disposiciones conductuales de las personas.

Finalmente, estamos seguros de que la utilización juiciosa y disciplinada de las metodologías y procedimientos entregados en cada uno de los temas desarrollados en la Segunda Parte del Modelo, facilitará los grandes objetivos de fortalecer lo público y de consolidar prácticas de integridad y transparencia en el ejercicio de la función pública por parte de los servidores del Estado.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ASENSIO, Josep María. Biología y educación. Barcelona: Ariel. 1997.
- BOBBIO, Norberto. Elogio de la templanza y otros escritos. Madrid: Temas de hoy. 1997.
- BOFF, Leonardo. Ética planetaria desde el Gran Sur. Madrid: Trotta. 2001.
- BONILLA, Carlos Bolívar. Aproximación a los conceptos de lúdica y ludopatía. En: www.funlibre.org
- CAILLOIS, Roger. Teoría de los juegos. Barcelona: Seix Barral. 1958.
- CAMPS, Victoria. Ética de la Administración Pública. En jornadas sobre ética pública. Madrid. Colección Informes y documentos.
- CASTAÑO, Ramón. PARDO, Oscar. SERNA, Humberto. Primer informe sobre el rol de las Juntas Directivas de hospitales públicos del Distrito. Universidad de Los Andes: documento sin publicar. 2004.
- CENTRO COLOMBIANO DE RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL y otros. La Responsabilidad Social Empresarial como generadora de valor. Memorias del 1er foro de responsabilidad social para presidentes y líderes empresariales. 2005.
- CONFECÁMARAS – CIPE. White Paper, Principios y Marco de Referencia para la Elaboración de un Código Marco de Buen Gobierno.
- Constitución Nacional de la República de Colombia. Editorial Legis.
- CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION, Organización de los Estados Americanos –OEA-. Caracas. 1996.
- CORTINA, Adela. Construir Confianza. Madrid: Trotta. 2003.
- CORTINA, Adela. El estatuto de la ética aplicada. Hermenéutica critica de las actividades humanas. Madrid: Isegoría. 1996.
- CORTINA, Adela. El mundo de los valores. Bogotá: FES. 1998.
- CORTINA, Adela. Ética Aplicada y Democracia Radical. Madrid: Tecnos. 1993.
- CORTINA, Adela. Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad. Madrid: Taurus. 1998.
- DALLA COSTA, John. El Imperativo Ético. Barcelona: Paidós. 1999.
- DEMIRAG, Istemi. Towards beter governance and accountability. Exploring the relationships between the public, private and the community. En: <http://www.greenleaf-publishing.com/pdfs/jcc15int.pdf>
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PÚBLICA. Cultura organizacional. Bogotá. 2002.
- Documento Conpes No. 3249 de octubre 20 de 2003.
- ECHEVERRÍA, Rafael. La empresa emergente, la confianza y los desafíos de la transformación. Buenos Aires: Granica. 2000.



- EISLER, Riane. El cáliz y la espada. Santiago: Cuatro Vientos. 1995.
- ESTEBAN VELASCO, Gaudencio. El gobierno de las sociedades cotizadas. Madrid: Garrigues & Andersen. 1999.
- FAMA, Eugene. JENSEN, Michel. Separation of ownership and control. En: Journal of Law and Economics. 26:301-25.
- FERNÁNDEZ-ARRESTO, Juan. HERNÁNDEZ, Francisco. El gobierno de las sociedades cotizadas: situación actual y reformas pendientes. Madrid: 2000, en www.jfarmesto.com
- FLÓREZ, Margareth. Construcción de capital social y organizaciones comunitarias en Bogotá. En: http://fundacioncorona.org.co/descargas/PDF_publicaciones/Gestion/Gestion_Capital_Social_Bogota_pdf
- GARAY, Luis Jorge. Ciudadanía, lo público, democracia. Bogotá: Herber. 2000.
- GARCIA-MARZA, Domingo. Ética Empresarial, del Diálogo a la Confianza. Madrid: Trotta. 2004.
- GONZÁLEZ ESTEBAN, Elsa. Análisis ético del Informe Cadbury: aspectos financieros del gobierno de las sociedades. En: Papeles de ética, economía y dirección. Madrid: Editorial Nacional, núm. 5, 2000.
- KISNERMAN, Natalio, y otros. Ética, ¿Un discurso o una práctica social? Buenos Aires: Paidós. 2001.
- KÜNG, Hans. Una ética mundial para la economía y la política. Madrid: Trotta. 1999.
- Ley 909 de 2004. Por la cual se expiden las normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.
- LOZANO, José Félix. Códigos de Ética para el mundo empresarial. Madrid: Trotta. 2004.
- LUMAHNN, Niklas. Confianza. Barcelona: Anthropos. 1996.
- LUNA, Gabriela, y PÉREZ, Teodoro. Transformando sentires. Bogotá: OIT/IPEC. 2004.
- LYONS, William. Emoción. Barcelona: Anthropos. 1993.
- MANZI, Jorge y ROSAS, Ricardo. Bases psicológicas de la ciudadanía. En PIZARRO, Crisóstomo, y otros. Niñez y democracia. Bogotá: Ariel-Unicef. 1997.
- MARULANDA GARCÍA, David. Las Asambleas Ciudadanas: Una modalidad de alianza entre actores sociales para la superación de la pobreza y la convivencia pacífica. Medellín: Banco Mundial, Fundación Corona, Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), Universidades y Centros Regionales de Investigación. 2003. En: <http://fundacioncorona.org.co/alianzas/descargas/Asambleas%20ciudadanas.pdf>
- MATURANA, Humberto y VERDEN-ZOLLER, Gerda. Amor y juego, fundamentos olvidados de lo humano. Santiago: Instituto de terapia cognitiva. 1994.
- MATURANA, Humberto. Emociones y lenguaje en educación y política. Santiago: Hachette. 1991.
- MATURANA, Humberto. La objetividad, un argumento para obligar. Santiago: Dolmen. 1997.
- MAX NEEF, Manfred. El acto creativo. Otra escuela, otros maestros. Madrid. 1976.

- MAX-NEEF, Manfred. Desarrollo a escala humana. Santiago: Cepaur. 1992.
- MOCKUS, Antanas y CORZO, Jimmy. Cumplir para convivir. Indicadores de convivencia ciudadana. Bogotá: Unibiblos. 2003.
- MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO PARA LAS ENTIDADES DEL ESTADO -MECI 1000:2005-.
- MONTAGU Ashley. La naturaleza de la agresividad humana. Madrid: Alianza Editorial. 1978.
- NACIONES UNIDAS, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. El papel fundamental de la administración pública y el buen gobierno en la aplicación de la Declaración del Milenio: ampliación de la capacidad institucional. En: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan004499.pdf>
- NANDA, Serena. Antropología cultural. México: Grupo Cultural Iberoamericano. 1987.
- Norma Técnica de Calidad para la Gestión Pública. NTCGP 1000:2004.
- NORTH, Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica. 1993.
- ÖFELE, M.R. Los juegos tradicionales y sus proyecciones pedagógicas. Santiago de Chile: Colección Aisthesis. 1999.
- PÉREZ, Mariela. Ética y Comunicación Interna en las Organizaciones: Estudio Exploratorio en Dos Multinacionales de Origen Mexicano. En: www.razonypalabra.org.mx/libros/libros/comyetica.pdf
- PÉREZ, Teodoro. Convivencia solidaria y democrática. Bogotá: Ismac. 2001.
- PÉREZ, Teodoro. Hacia una convivencia respetuosa. Nuevos paradigmas para su construcción. Bogotá: Javegraf. 2001.
- PÉREZ, Teodoro, MARTÍNEZ, María Eugenia y RODRÍGUEZ, Ana Luz. Gerencia social integral e incluyente. Bogotá: Universidad de la Salle. 2006.
- RAMIÓ, Carles. Teoría de la Organización y Administración Pública. Madrid: Tecnos. 1999.
- RAMÍREZ, Julio Sergio. El papel de la Ética en la función pública. En Revista Orientaciones Universitarias No. 34. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Enero de 2003.
- REMOLINA, Gerardo, Proyecto Educativo Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 2000.
- Resumen de memorias. Seminario Internacional Acciones, hechos y datos por una gestión social responsable. En: <http://fundacioncorona.org.co/descargas/PDF:publicaciones/proyectosEspeciales/Proyectos.MemoriasRSE.pdf>
- REYES, Yolanda, MOCKUS, Antanas, ABAD, Héctor y HOYOS, Guillermo. Adiós a las trampas. Bogotá: Fondo de Cultura Económica. 2004.
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. “Ética, función pública y abogacía”. En: Actualidad Administrativa No. 38. 1997.
- RONCO, Emilio y LLADÓ, Eduard. Aprender a gestionar el cambio. Barcelona: Paidós. 2000.
- SAVATER, Fernando. Ética para Amador. Barcelona: Ariel. 1991.
- SCHEIN, Edgar. Cultura organizacional y liderazgo. Barcelona: Plaza y Janés. 1988.
- SCHVARSTEIN, Leonardo. La inteligencia social de las organizaciones. Buenos

Aires: Paidós. 2003.

- SENGE, Peter. La quinta disciplina. Barcelona: Granica. 1998.
- SERNA GÓMEZ, Humberto. SUÁREZ ORTIZ, Edgar. La empresa familiar: estrategias y herramientas para su sostenibilidad y crecimiento. Bogotá D.C.: Temis. 2005.
- SINGER, Peter. Ética para vivir mejor. Barcelona: Ariel. 1995.
- TORO, José Bernardo. La construcción de lo público desde la sociedad civil. En Lo público, una pregunta desde la sociedad civil. Memorias del V encuentro iberoamericano del tercer sector. Bogotá: Quebecor Impreandes Ltda. 2001.
- USAID - CASALS & ASSOCIATES – CENTRO COLOMBIANO DE RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL. Gestión Ética para Entidades públicas. Bogotá: Impresol. 2003.
- USAID. Casals & Associates INC. EAFIT. Modelo de control interno para entidades del Estado.-Versión I.Marco Conceptual;programa de fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en Colombia. Bogotá: USAID. Casals & Associates INC. 2004.
- USAID.Casals & Associates INC.Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa. Bogotá: USAID. Casals & Associates INC. 2004.

Recursos web

- <http://www.anticorrupción.gov.co>.
- http://www.cartadelatierra.org/innerpg.cfm?id_menu=46.
- <http://www.anticorruptcion.gov.co/>
- <http://www.buengobierno.com/>
- http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=291
- <http://www.secretariassenado.gov.co/>
- <http://www.supervalores.gov.co/governancepreguntas.htm>
- <http://www.transparenciacolombia.org.co/>

**El Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas
de la Agencia de los Estados Unidos
para el Desarrollo Internacional –USAID-
es operado en Colombia por Casals & Associates Inc.**