MANUAL DE ÉTICA PÚBLICA

CÓMO INCORPORAR LA ÉTICA PÚBLICA EN LA CULTURA INSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO

FICHA TECNICA

USAID

John Beed: Director General.
Steven Marma: Jefe del Área de Democracia.

Programa Umbral Paraguay. Eje Lucha contra la Corrupción y la Impunidad.

Patricio Maldonado Lince: Director.
Componente 3: Fortalecer los Sistemas de Control y la Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de Vigilancia de la Contraloría General de la República.
Luz Marleny Ospina Rúa: Coordinadora.

Autoría y Compilación de la obra para el Paraguay

Luz Marleny Ospina: Coordinadora Técnica.
Teodoro Pérez Pérez: Consultor y Asesor Técnico Principal en Ética Pública - Compildor de la Obra.

Consultores de Apoyo

Humberto Serna, Edgar Suárez, Mónica Restrepo Campiño y Juan Camilo Jaramillo.

Equipos Técnicos Instituciones Públicas del Paraguay
Gerentes de Ética

Néstor Duarte Vera. Auditoria General del Poder Ejecutivo Res. 29 01/03/08
Benita Dardano De Kanonnikoff. Contraloría General de la República Res. 177 21/02/07
Nelly Pablina Alvarenga. Ministerio de Agricultura y Ganadería Res. 1122 17/08/07
Luciano Cáceres. Ministerio de Educación Res. 23106 31/10/07
Jorge Daniel Dallmann Gamarra. Ministerio de Hacienda Res. 673 14/12/07
Yolanda Gómez de Macial. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones Res. 130 14/02/08
Marta Ester Viveros de Alfonso. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social Res. 116 05/03/07

Líderes de Ética

Rosa Rafaela Olitte Bogado. Auditoria General del Poder Ejecutivo Res 29 01/03/08
Sandra Patricia Silveira Benítez. Contraloría General de la República Res 177 21/02/07
Aníbal Salvador Delgado Agüero. Ministerio de Agricultura y Ganadería Res. 246 21/03/07
Carolina Elizabeth del Carmen Arrúa Zárate. Ministerio de Educación Res. 23106 31/10/07
Romina Elizabeth Diarte Gómez. Ministerio de Hacienda Res. 673 14/12/07
Antonia Isabel Miranda Schneider. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones Res. 201 21/03/07
Ruth Carolina Vázquez Servian. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social Res. 116 05/03/07

Equipos de Alto Desempeño y Formador de Formadores - Ver anexo 1.

ISBN XXXXXXXXXXXXXX

Asunción, mayo de 2008.

© Esta publicación fue posible gracias al apoyo técnico y financiero del gobierno de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID quién podrá copiar, reproducir, utilizar y publicar libremente el contenido ya sea total o parcial de esta obra de manera impresa o digital, para su uso en este o en algún otro Programa de asistencia financiado por el Gobierno de los Estados Unidos a través de la 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 ---------- 15
INTRODUCCIÓN ---------- 17
ORIENTACIONES PARA EL USO DEL MANUAL ---------- 19

PRIMERA PARTE: FUNDAMENTOS CONCEPTUALES ÉTICA PÚBLICA Y CONFIANZA, BASES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EFICIENTE Y TRANSPARENTE ---------- 21

CAPÍTULO I
LA DEMOCRACIA Y EL FUNDAMENTO ÉTICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ---- 23

1. ESTAMOS INMERSOS EN UNA TRADICIÓN ÉTICA PREMODERNA ------- 23
De la monarquía a la democracia: una transición aun vigente ---------- 23
Divorcio entre ley, cultura y ética ---------- 26
Características de la democracia moderna como forma de convivencia social - 29

2. LEY Y ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DISTINCIONES NECESARIAS ---------- 30
Diferencia y complementariedad de la ley y la ética en la función pública ----- 31
El enfoque de la ética como argumentación ---------- 33
Enfoque propuesto: La ética como gratificación en el convivir ---------- 35
Aproximación a los conceptos básicos de la ética pública ---------- 38

3. FUNCIÓN PÚBLICA E INTERÉS PÚBLICO ---------- 42
El papel de la ética en la función pública ---------- 42
Naturaleza del servicio público ---------- 45

CAPÍTULO II
CONFIANZA Y FUNCIÓN SOCIAL DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS ---------- 51

1. LA CONFIANZA, FUNDAMENTO DE LA INTERACCIÓN SOCIAL DEMOCRÁTICA ---------- 51
Función social de la confianza ---------- 52
El origen de la confianza ---------- 54
Confianza y gobernabilidad ---------- 56
La ética, cimiento de la confianza ---------- 56

2. FUNCIÓN SOCIAL DE LA ENTIDAD PÚBLICA Y CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA EN EL ESTADO ---------- 57
Los fines del Estado y la responsabilidad social de la entidad pública ---------- 57
Lo público y la responsabilidad social ---------- 59
Construcción de confianza en la entidad pública ---------- 59
Gestión ética para construir confianza ---------- 61

3. LA CONDUCTA ÉTICA, BASE DE LA ADMINISTRACIÓN EFICIENTE Y DEL CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS ------- 63

CAPÍTULO III
LA GESTIÓN ÉTICA EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS ---------- 65

1. ÉTICA Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ---------- 65

2. NECESIDAD DE LA GESTIÓN ÉTICA ---------- 66
Problemática social y ecológica ---------- 67
Qué es la gestión ética ---------- 68

3. LA GESTIÓN ÉTICA COMO CAMBIO CULTURAL ---------- 69
La cultura es el modo de vida de un colectivo ---------- 69
Dualidad cultural ---------- 70

Niveles de la cultura y cambios culturales ---------- 71
El cambio de la cultura institucional para la gestión ética ---------- 74
Condiciones del cambio cultural para la gestión ética ---------- 77
El proceso de cambio cultural en la entidad ---------- 81

3. LA ÉTICA APLICADA A LA GESTIÓN EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS ------ 82
Aporte de la ética de los derechos ---------- 83
Aporte de la ética de los deberes ---------- 83
Aportes de la ética de la responsabilidad ---------- 85
Aportes de la ética del cuidado ---------- 87

4. RELACIÓN CON LOS GRUPOS DE INTERÉS Y EL MEDIO AMBIENTE
EN LA GESTIÓN ÉTICA ---------- 94
Con los directivos ---------- 94
Con los funcionarios públicos o trabajadores ---------- 95
Con otras entidades públicas ---------- 97
Con los órganos de control ---------- 97
Con la ciudadanía en general ---------- 98
Con las comunidades organizadas ---------- 98
Con las contrapartes en la contratación estatal ---------- 99
Con los gremios económicos ---------- 100
Con el medio ambiente ---------- 100

SEGUNDA PARTE: MANUAL METODOLÓGICO PROCESO PARA LA INCORPORACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA A LA CULTURA INSTITUCIONAL EN LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES PÚBLICAS ---------- 101

ENFOQUE METODOLÓGICO ---------- 103

CAPÍTULO IV
METODOLOGÍA GENERAL PARA LA INCORPORACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA A LA CULTURA INSTITUCIONAL ---------- 107

1. CONDICIONES Y REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES ---------- 108

2. ETAPAS DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN ---------- 112
Elementos estructurantes del proceso ---------- 112
Momento 1: Conformación de equipos de trabajo ---------- 116
Momento 2: Diagnóstico ético de la entidad ---------- 117
Momento 3: Formulación del código de buen gobierno ---------- 117
Momento 4: Formulación del código de ética de la entidad ---------- 118
Momento 5: Construcción de compromisos éticos ---------- 118
Momento 6: Capacitación y entrenamiento en las estrategias
pedagógica y comunicativa ---------- 119
Momento 7: Diseño y ejecución del plan de mejoramiento
para la gestión ética ---------- 119
Adaptación y focalización del proceso a la modalidad de áreas piloto --------- 121

CAPÍTULO V
CONFORMACIÓN DE EQUIPOS DE TRABAJO ---------- 125

1. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA PARA LA GESTIÓN ÉTICA ---------- 125

2. FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS AGENTES DE CAMBIO ---- 127
Autoridad principal de la entidad ---------- 128
Comité de buen gobierno ---------- 128
Comité de ética de la entidad ---------- 128
Gerente de ética ---------- 130
Líder de ética ---------- 131
Equipo de alto desempeño ---------- 132
Reglas de juego para el trabajo en equipo de alto desempeño ---------- 134

3. ORIENTACIONES GENERALES PARA EL TRABAJO DE LOS EQUIPOS
Y LÍDERES ---------- 135

CAPÍTULO VI
EL DIAGNÓSTICO ÉTICO DE LA ENTIDAD ---------- 137

1. METODOLOGÍA GENERAL ---------- 138

2. ORGANIZACIÓN DEL EQUIPO RESPONSABLE DEL DIAGNÓSTICO ------ 139

3. ALISTAMIENTO PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN ---------- 139
Determinación de la muestra poblacional ---------- 139
Selección de las personas a las que se les entregará el formulario ---------- 142
Alistamiento de materiales ---------- 143
Aplicación de las encuestas ---------- 144

4. CONSOLIDACIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN ---------- 144
Calificación de las respuestas ---------- 145
Consolidación por reactivo según nivel de cargo y general ---------- 145
Consolidación por categoría de análisis ---------- 146
Consolidación general del diagnóstico ético de la entidad ---------- 147

5. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN ---------- 147
Valoración cromática ---------- 147
Presentación de los resultados ---------- 149
Elaboración del informe de diagnóstico ---------- 151

6. INSTRUMENTOS DE PERCEPCIÓN DE LA GESTIÓN ÉTICA ---------- 153
Modelo de instrumento para entidades de la administración central ---------- 154
Modelo de instrumento para órganos de control ---------- 158

CAPÍTULO VII
EL CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO: MEJORES PRÁCTICAS DE DIRECCIÓN PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS ---------- 163

1. QUÉ ES EL GOBIERNO CORPORATIVO ---------- 164
Qué es el código de buen gobierno en el sector privado ---------- 165

2. EL BUEN GOBIERNO EN EL SECTOR PÚBLICO ---------- 166
Los informes del buen gobierno en las entidades públicas ---------- 168
El ámbito de aplicación de los códigos de buen gobierno
en el sector público ---------- 169
La responsabilidad social como concepto articulador del buen
gobierno en las entidades públicas ---------- 170
El cometido del buen gobierno en la esfera pública ---------- 173
El código de buen gobierno y la gobernabilidad ---------- 174

3. ¿QUÉ DEBE CONTENER UN CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO EN UNA
ENTIDAD PÚBLICA? ---------- 176

4. METODOLOGÍA Y PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN
DE UN CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO PARA ENTIDADES PÚBLICAS ------- 182
Características del proceso de elaboración del código de buen gobierno ----- 182
Metodología para la construcción del código de buen gobierno ---------- 183
Procedimiento para la elaboración de un código de buen gobierno ---------- 183
Primer paso: Sensibilización en gobierno corporativo para la alta dirección --- 184
Segundo paso: Acuerdos básicos para la formulación del código
de buen gobierno ---------- 185
Tercer paso: Elaboración del borrador del código de buen gobierno ---------- 186
Cuarto paso: Aprobación y adopción formal del código de buen gobierno --- 187
Quinto paso: Difusión del código de buen gobierno ---------- 188
Sexto paso: Administración del código y medición de gestión del mismo ----- 188

5. INSTRUMENTO ---------- 190
GUÍA No. 1: MODELO DE CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO PARA
ENTIDADES DEL ESTADO ---------- 190

MODELO DE CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO PARA INSTITUCIONES PÚBLICAS DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY ---------- 192
TABLA DE CONTENIDO ---------- 192
Presentación ---------- 194
Glosario de términos ---------- 194

TÍTULO I
DE LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DE LA INSTITUCIÓN ---------- 196

TÍTULO II
DE LAS POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA INSTITUCIÓN ---------- 198
Capítulo primero: Políticas para la dirección de la institución ---------- 198
Capítulo segundo: Políticas de relación con los órganos de control externo -- 199

TÍTULO III
DE LAS POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO PARA LA GESTIÓN DE LA INSTITUCIÓN ---------- 200
1. Políticas para el desarrollo administrativo ---------- 200
Capítulo primero: Políticas para la gestión ética ---------- 200
Capítulo segundo: Política de gestión del recurso humano ---------- 202
Capítulo tercero: Políticas de comunicación e información ---------- 202
Capítulo cuarto: Política de calidad ---------- 204
2. Políticas de responsabilidad social ---------- 204
Capítulo quinto: Políticas frente a la comunidad ---------- 204
Capítulo sexto: Política de responsabilidad frente al medio ambiente --------- 206
3. Políticas frente a los otros grupos de interés ---------- 206
Capítulo séptimo: Política sobre conflictos de intereses ---------- 206
Capítulo octavo: Políticas con los contratistas ---------- 208
Capítulo noveno: Política con los gremios económicos ---------- 208
4. Políticas frente al sistema de control interno ---------- 209

Capítulo décimo: Política frente al control interno ---------- 209
Capítulo décimo primero: Políticas sobre riesgos ---------- 209

TÍTULO IV
DE LA ADMINISTRACIÓN DEL CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO ---------- 209
Capítulo primero: Comité de buen gobierno ---------- 209
Capítulo segundo: De la resolución de controversias ---------- 211
Capítulo tercero: De los indicadores de buen gobierno ---------- 211
Capítulo cuarto: De la adopción, vigencia, divulgación y reforma
del código de buen gobierno ---------- 212

CAPÍTULO VIII
EL CÓDIGO DE ÉTICA: LOS VALORES INSTITUCIONALES DE LA ENTIDAD --- 213

1. ¿QUÉ ES UN CÓDIGO DE ÉTICA? ---------- 213
Diferencia entre los reglamentos o códigos de conducta y los códigos de ética -- 214
Definición y contenidos del código de ética ---------- 215
Beneficios del código de ética ---------- 216

2. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL CÓDIGO DE ÉTICA ------ 217
Disyuntivas metodológicas frente a la elaboración del código de ética -------- 217
Metodología para la elaboración ---------- 218

3. PROCEDIMIENTO ---------- 219
Primer paso: Sensibilización y apropiación conceptual ---------- 219
Segundo Paso: Identificación de los principios éticos ---------- 220
Tercer Paso: Formulación de valores éticos institucionales ---------- 220
Cuarto paso: Formulación de directrices para la gestión ética ---------- 221
Quinto Paso: Redacción del documento del código de ética ---------- 221
Estructura propuesta ---------- 222
Sexto Paso: Adopción y divulgación del código de ética ---------- 222

4. INSTRUMENTOS ---------- 223
GUÍA No. 2: TALLER *«PRINCIPIOS ÉTICOS»* ---------- 223
Procedimiento para el desarrollo del taller ---------- 224

GUÍA No. 3: TALLER *«VALORES ÉTICOS»* ---------- 225
Procedimiento para el desarrollo del taller ---------- 226
Herramienta para el taller: Glosario Axiológico ---------- 227

GUÍA No. 4: TALLER *«DIRECTRICES PARA LA GESTIÓN ÉTICA»* ---------- 229
Procedimiento para el desarrollo del taller ---------- 229

GUÍA No. 5: EJEMPLO DE UN CÓDIGO DE ÉTICA ---------- 230

CAPÍTULO IX
COMPROMISOS ÉTICOS: APLICACIÓN PRÁCTICA DEL CÓDIGO DE ÉTICA -- 239

1. QUÉ SON LOS COMPROMISOS ÉTICOS ---------- 240
2. METODOLOGÍA ---------- 240
3. INSTRUMENTO ---------- 241

GUÍA No. 6: TALLER *«FORMULACIÓN DE COMPROMISOS ÉTICOS»* ------ *241*
Procedimiento para el desarrollo del taller ---------- 242

GUÍA No. 7: EJEMPLOS DE COMPROMISOS ÉTICOS ---------- 244

CAPÍTULO X
ESTRATEGIAS PARA LA INCORPORACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA
EN LA CULTURA INSTITUCIONAL ---------- 249

I. LA ESTRATEGIA PEDAGÓGICA ---------- 249
1. CONCEPTOS CENTRALES PARA ELABORAR UNA ESTRATEGIA FORMATIVA --- 250

Somos seres emocionales ---------- 250
También somos seres lenguajeantes ---------- 251
Vivencia y reflexión, dos dispositivos para el cambio cultural ---------- 251
Lúdica, juego y vivencia ---------- 252

2. COMPONENTES PARA LA EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA FORMATIVA --- 254
LO PEDAGÓGICO ---------- 254
Educar para la cotidianidad ---------- 255
Focalizarse en el aprendizaje ---------- 255
LO DIDÁCTICO ---------- 256
El taller reflexivo ---------- 256
Fases del taller reflexivo ---------- 257
El diseño: la preparación del taller ---------- 258
La puesta en escena: pasar por la vivencia ---------- 258
Reflexión: Aprendiendo de la vivencia ---------- 259
Cierre del Taller: sistematización de aprendizajes ---------- 260
Estructura de los talleres reflexivos ---------- 260

3. INSTRUMENTO ---------- 261
GUÍA NO. 8: TALLER *«APRENDIENDO A FACILITAR TALLERES REFLEXIVOS»* ---------- 261
Diseño de un taller reflexivo por grupos ---------- 263

II. LA ESTRATEGIA COMUNICATIVA ---------- 264
1. LA COMUNICACIÓN EFECTIVA: CONSTRUIR SIGNIFICADO Y SENTIDO COMPARTIDOS ---------- 264
Metáforas de la comunicación humana ---------- 267
LA ESCUCHA, PIEDRA ANGULAR DE LA COMUNICACIÓN HUMANA ---- 269
Los trasfondos, lugares desde donde escuchamos ---------- 270
La ética del escuchar ---------- 275
LA COMUNICACIÓN EFECTIVA ---------- 276
Virus de la comunicación efectiva ---------- 278

LAS ORGANIZACIONES COMO FENÓMENOS LINGÜÍSTICOS ---------- 279
El poder de las conversaciones ---------- 280

2. LINEAMIENTOS PARA LA ESTRATEGIA COMUNICATIVA ---------- 283
Lineamientos conceptuales ---------- 283
Principios comunicacionales ---------- 284
Líneas de acción ---------- 285

3. METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE UN PLAN
DE ACCIONES COMUNICATIVAS PARA LA GESTIÓN ÉTICA ---------- 286
Procedimiento ---------- 286
Primer paso: Identificación de problemáticas ---------- 286
Segundo paso: Análisis comunicacional de las problemáticas ---------- 287
Tercer paso: Formulación de objetivos específicos ---------- 287
Cuarto paso: Diseño de acciones comunicativas ---------- 288
Quinto Paso: Construcción de mensajes y definición de medios y formatos -- 290
Sexto Paso: Determinación de recursos y elaboración de cronogramas ------- 290

CAPÍTULO XI
PLAN DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN ÉTICA ---------- 293

1. QUÉ ES EL PLAN DE MEJORAMIENTO PARA LA GESTIÓN ÉTICA --------- 293
Características del plan de mejoramiento ---------- 293
Requisitos para la elaboración del plan de mejoramiento ---------- 294

2. METODOLOGÍA ---------- 295

3. PROCEDIMIENTO ---------- 296
Identificación de focos de intervención ---------- 296
Formulación de objetivos y acciones ---------- 296
Sistema de indicadores para el seguimiento y la evaluación ---------- 297
Logística del Plan ---------- 297

4. INSTRUMENTOS ---------- 298
GUÍA No. 12: Taller de diligenciamiento de la matriz general
del plan de mejoramiento ---------- 298
Desarrollo del taller ---------- 298

GUÍA No. 13: Metodología para la formulación de indicadores
de cumplimiento ---------- 304

Formatos ---------- 306

CAPÍTULO XII
GESTIÓN DEL CAMBIO CULTURAL HACIA LA INTEGRIDAD ---------- 307

1. EL PROCESO DE CAMBIO ---------- 307

2. RESISTENCIAS AL CAMBIO ORGANIZACIONAL HACIA LA
GESTIÓN ÉTICA ---------- 308
Resistencias en las personas afectadas ---------- 310
Resistencias en la estructura organizativa de la entidad ---------- 311
Resistencias por el proceso de implantación ---------- 311

3. LINEAMIENTOS PARA GESTIONAR LAS RESISTENCIAS AL CAMBIO ----- 313

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA ---------- 315

PRESENTACIÓN

El Programa Umbral Paraguay que auspicia la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, bajo la operación de Casals & Associates Inc. en su *«Eje Lucha contra la Corrupción y la Impunidad»*, hace entrega al Estado Paraguayo del presente Manual de Ética Pública*, construido en base a la experiencia de otros países en el área y mejorado con los valiosos aportes de un grupo de técnicos de las 7 instituciones beneficiadas del Programa en el Componente 3.

Este material ofrece un conjunto de conceptos, metodologías, procedimientos e instrumentos orientados a complementar y facilitar el diseño, desarrollo e implantación en la cultura institucional de las entidades públicas, de los estándares de control *«acuerdos y compromisos éticos»* y *«protocolos de buen gobierno»* del Modelo Estándar de Control Interno para Entidades Públicas del Paraguay – MECIP, adoptado por el Poder Ejecutivo.

El MECIP fue desarrollado para generar un Ambiente de Control fundamentado en la integridad, la eficiencia y la transparencia, a través del diseño e implementación de los estándares de control necesarios para garantizar el autocontrol permanente en el desarrollo de las operaciones y procesos institucionales.

El Manual comprende una completa caja de herramientas para fortalecer y consolidar una cultura de integridad y transparencia. Su elaboración se ha efectuado bajo estrictos criterios pedagógicos y didácticos, con el fin de posibilitar su aplicación en forma autodirigida. Se incluyen las orientaciones necesarias para construir los referentes éticos, así como para planear y ejecutar las acciones que permitan incorporar y fortalecer actitudes y prácticas éticas en el cumplimiento de la tarea de cada funcionario del Estado.

El tratamiento conceptual del Modelo a partir de los mandatos de la Constitución 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 los funcionarios que 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.

Estamos seguros de que la utilización juiciosa y disciplinada de las metodologías y procedimientos, facilitará los grandes objetivos de fortalecer lo público y de consolidar prácticas de integridad y transparencia en el ejercicio de la función pública.

* El presente Manual de Ética Pública es una versión ajustada y adaptada a la normatividad de la República del Paraguay, del Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado Colombiano, desarrollado y publicado en Bogotá en el año 2006 por USAID, dentro del marco del Programa Eficiencia y Rendición de Cuentas.

INTRODUCCIÓN

El Manual de Ética Pública se encuentra dividido en dos grandes partes: en la Primera Parte, se fundamenta conceptualmente el ejercicio de la función pública desde una perspectiva ética, pero no desde el discurso filosófico, sino desde un enfoque sociológico y antropológico que la entiende desde su dimensión jurídica y cultural.

La Segunda Parte plantea la metodología general para la implantación de la gestión ética en los organismos y entidades públicas, y desagrega los pasos metodológicos en los procedimientos necesarios para realizar las construcciones y actividades requeridas. Asimismo, presenta elementos que permiten comprender y gestionar las eventuales resistencias al cambio que se puedan generar a lo largo del proceso de implementación.

La metodología propuesta se orienta hacia la afectación de la cultura institucional, a través de acciones conducentes tanto a la definición de enunciados explícitos acerca del deber ser, como a la puesta en práctica en el transcurrir cotidiano de los funcionarios públicos, de comportamientos y actitudes que conviertan en realidad vivida, las pautas éticas en sus relaciones con los diferentes públicos con los que la institución interactúa.

El Manual 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 diagnóstico ético, él código de buen gobierno, los compromisos éticos, y las estrategias pedagógica y comunicativa.

El tema del 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.

El Código de Buen Gobierno, se entiende como los compromisos éticos de la alta dirección que a manera de disposiciones voluntarias de autorregulación, son promulgados ante los diversos públicos y grupos de interés, y en especial frente a la comunidad.

Los compromisos éticos, por su parte, son acuerdos colectivos sobre actitudes, prácticas y formas concretas de actuación que asumen los funcionarios públicos, con el fin de aplicar los principios y valores enunciados en el código de ética.

Las estrategias pedagógica y comunicativa son orientaciones metodológicas dirigidas a generar cambios actitudinales en los funcionarios 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 funcionario público tiene el ejercicio de la función pública, en términos de integridad, eficiencia y transparencia. Finalmente, estas estrategias se concretan en el plan de mejoramiento de la gestión ética, el cual se constituye en el mapa orientador de las acciones a desarrollar para posicionar la ética pública dentro de la entidad respectiva.

ORIENTACIONES PARA EL USO DEL MANUAL

Este Manual de Ética Pública entrega a sus usuarios diversas herramientas que complementan y desarrollan las disposiciones del manual de implementación del MECIP sobre los estándares *«acuerdos y compromisos éticos»* y *«protocolos de buen gobierno»*. 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 *«acuerdos y compromisos éticos»* que ordena el MECIP**, se les recomienda dirigirse al Capítulo VIII, en donde encontrarán los conceptos básicos y los procedimientos para la formulación participativa del código de ética en su entidad.

- **Para desarrollar el estándar de control protocolos de buen gobierno del MECIP**, 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 gobierno en la entidad.

- **Para la evaluación integral de las prácticas éticas y la cultura de integridad en el organismo o entidad pública**, deseando ir más allá del diagnóstico sobre la existencia del estándar de control que aporta el manual de implementación del MECIP, se sugiere aplicar la metodología que se expone en el Capítulo VI sobre el diagnóstico ético. Con ello se tendrá una más amplia radiografía sobre la forma como los miembros de la Institución 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 del usuario es ir más allá para situarse en la implementación general y consolidación de una cultura de ética pública a partir del componente ambiente de control del MECIP**, será necesario que los dinamizadores y responsables del proceso se apropien de sólidos conceptos sobre ética pública, 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 nueve capítulos de la Segunda Parte, realicen una amplia intervención en la cultura institucional de la institución, afectando así a todos sus miembros.

PRIMERA PARTE
FUNDAMENTOS CONCEPTUALES

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

CAPÍTULO I

LA DEMOCRACIA Y EL FUNDAMENTO ÉTICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

NOTA ACLARATORIA: Para facilitar la redacción y lectura del presente libro, se ha optado por utilizar en un sentido genérico el término *«funcionario público»* para referirnos a los empleados públicos y a los funcionarios públicos propiamente dichos, al tenor del Artículo 3º. de la Ley 1.626 de la función pública, el cual estipula que *«las denominaciones de funcionario o empleado público son términos equivalentes con un mismo alcance jurídico en cuanto a sus derechos y responsabilidades en el ejercicio de la función pública».*

1. ESTAMOS INMERSOS EN UNA TRADICIÓN ÉTICA PREMODERNA

De la monarquía a la democracia: una transición aun vigente

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[1].

[1] EISLER, Riane. El cáliz y la espada. Santiago: Cuatro Vientos. 1995.

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, constituyéndose ellos mismos en el Estado y arrogándose un poder absoluto. 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.

En efecto, la humanidad vivió varios milenios en regímenes monárquicos, en donde el monarca –ya fuera rey, príncipe, zar, emperador, faraón, sha, jeque, sultán, señor feudal o cualquier otra denominación- ejercía poderes omnímodos, arrogándose una representación divina o la pertenencia a una clase especial de seres humanos –la nobleza- llamados por natura a gobernar. El monarca era el Estado, no debía rendir cuentas de su gestión a nadie, y no tenía obligaciones especiales qué cumplir frente a la población en el ejercicio de su reinado.

En estos regímenes la inmensa mayoría de la población tenía el carácter de súbditos, quienes como la misma palabra lo denota, ocupaban un lugar de franca subordinación y obligación de obediencia a su señor. El concepto de ciudadano -propio de la organización social democrática, quien puede elegir a sus gobernantes y ser elegido para gobernar dentro de una asunción de igualdad de todos los seres humanos- era entonces inexistente.

Por otra parte, dada la representación divina o pertenencia a una casta superior que el monarca asumía, se le consideraba el depositario en última instancia y árbitro absoluto de la propiedad y tenencia de los bienes en general, y en particular de aquellos que eran de uso común de la población. Así, el concepto de **lo público** como aquello que es de todos para la dignidad de todos, no había nacido.

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 sociales. 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 por delegación divina o como derecho de herencia. 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 democráticas en occidente para independizarse o eliminar la monarquía se iniciaron en 1776 en los Estados Unidos de América. Trece años más tarde hizo lo propio Francia, en donde a los pocos años naufragó el impulso democrático y se instauró un poder omnímodo bajo el imperio de Napoleón. En centro y suramérica, la descolonización se inició en las primeras décadas del siglo XIX con nacientes repúblicas con gobiernos democráticos, pero en la generalidad de los casos estos regímenes prontamente se vieron interrumpidos durante largos periodos por la aparición de caudillos que instauraron dictaduras de corte absolutista. Puede afirmarse, por lo tanto, que la construcción de relaciones democráticas, la generación de un imaginario de lo público y la asunción de la función pública como un servicio a la ciudadanía, es un proceso que en el planeta se viene ejecutando hace solo escasos 200 años con enormes dificultades e interrupciones, lo cual nos permite concluir que apenas estamos en los albores de una nueva época.

En este sentido, la transición de una cultura monárquica y absolutista hacia una de orden democrático, es un proceso aun incipiente en la inmensa mayoría de los países del mundo[2]. Incluso, cerca del 40% de la población mundial vive en países con organización política no democrática.

La ética premoderna que guía las actuaciones de muchos funcionarios públicos, y que se encuentra instalada en la mirada que sobre ellos tiene la ciudadanía, está caracterizada por las siguientes creencias o modelos mentales[3], los cuales nos presentan una visión que desconoce lo público y el bien común, y que acepta como legítimo el usufructo del cargo público para el beneficio individual:

- Nadie perseguirá el interés de la comunidad, excepto si le resulta en provecho propio.
- Solamente los funcionarios públicos se interesarán en asuntos públicos, pues son los únicos a quienes se les paga por hacerlo.
- Habrá poco o ningún control de los ciudadanos sobre los funcionarios públicos, debido a que eso sólo le compete a otros funcionarios públicos.

[2] Es necesario aclarar que aproximadamente entre el siglo V y el Siglo I antes de nuestra era, en la ciudad griega de Atenas se vivió un periodo floreciente de la democracia, pero que estaba limitada a un pequeña parte de la población, esto es a los patricios. No podían participar en la deliberación, toma de decisiones y gobierno de la ciudad las mujeres, ni los esclavos, ni los extranjeros, y en general los ilotas. Algo similar sucedió en Roma.
[3] 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.

- Las personas que ocupan cargos públicos, al no sentir identificación con los propósitos de la organización, no trabajarán más de lo necesario para mantener sus puestos y para lograr ascensos (si esto último fuese posible).
- Los cargos oficiales y la educación superior serán tomados como recursos para ser usados contra otros en beneficio propio.
- La ley no será obedecida cuando no exista razón para temer castigo.
- Quien ocupe una posición oficial aceptará el soborno cuando considera que puede salirse con la suya. En todo, caso, hágalo o no, todos los demás supondrán que lo está haciendo.
- No habrá coherencia entre los principios que enuncian en sus discursos quienes detentan cargos públicos y su comportamiento cotidiano.
- Se supondrá que cualquier grupo en el poder es corrupto y saca ventaja del ejercicio del poder.
- El votante pondrá poca confianza en las promesas de los partidos. Tenderá a poner su voto para pagar favores recibidos en vez de hacerlo por programas prometidos.

Divorcio entre ley, cultura y ética[4]

En la administración pública es aceptado que la eficiencia y la transparencia en la gestión pública son resultado de la actuación congruente de los funcionarios públicos dentro de los marcos regulatorios formales e informales, en donde la ley constituye el entorno normativo explícito que basado en la cultura y en la ética, expresa el interés común; la cultura regional, local y del grupo social al que pertenece el servidor público, por su parte, expresa formas concretas de pensar, sentir y actuar frente al mundo, que no deben entrar en antagonismo con los principios y fines constitucionales y legales sobre el carácter de la función pública, sino por el contrario, ilustra los procedimientos más idóneos para atender las necesidades de la población de acuerdo con su idiosincrasia; y los valores y principios éticos que porta el servidor público, a su vez, regularán sus actuaciones en el marco de la cultura y el cumplimiento de la ley, como mecanismo de autocontrol para orientar sus actuaciones en la búsqueda del bien común y la defensa del interés social sobre el interés particular.

[4] Este concepto es tomado de los trabajos de Mockus sobre el tema de convivencia social, y en especial de MOCKUS, Antanas y CORZO, Jimmy. Cumplir para convivir. Indicadores de convivencia ciudadana. Bogotá: Unibiblos. 2003.

Las normas formales se refieren a aquellos preceptos dictados por la autoridad competente –es decir la ley-, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados; 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, tienen 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.

Figura No. 1. Divorcio entre ley, cultura y ética en la gestión pública

En este contexto, es claro que 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[5]. No obstante, es frecuente encontrar en los países en donde la democracia es todavía un proyecto ético y cultural en construcción, que en la administración pública no existe un adecuado alineamiento entre el deber ser que ordena la ley, y algunas o muchas de las prácticas de los funcionarios públicos, dándose una situación de divorcio entre las reglas formales e informales, tal como se observa en la Figura No. 1.

[5] NORTH, Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica. 1993.

En efecto, los datos sobre la comisión de delitos frente a la administración pública y sobre la percepción de los funcionarios 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, dejando 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[6], 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 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 Paraguay 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

[6]Ibidem.

La figura No. 2 muestra la alineación que se requiere para avanzar en la construcción de una ética pública 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 institucional, dirigido hacia la efectiva prelación del interés público sobre el privado en todas las actuaciones de los funcionarios públicos en los distintos niveles jerárquicos.

Características de la democracia moderna como forma de convivencia social

En gran parte del globo terráqueo la humanidad ha logrado importantes avances en la institucionalización de las formas democráticas de representación política en la conducción del gobierno y del Estado, así como en el reconocimiento de los derechos humanos como marco ético de la gestión estatal. No obstante, el paso hacia la construcción de un sólido imaginario de lo público conectado con una ética pública, es algo que todavía no hemos logrado consolidar. En este campo de la construcción de la democracia como modo de vida, somos como infantes que están aprendiendo a caminar.

Dentro de este orden de ideas, la ética pública se ubica en la base y es condición necesaria para la modernización de la administración pública, al instituir nuevas formas de relación entre los funcionarios públicos y la encomienda que la sociedad les hace, que si bien está regulada por la ley, cultural y moralmente continúa en muchos casos signada por una visión y actitud premoderna, en donde la soberanía residía en el gobernante, quien encarnaba al Estado.

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.

Al poner el interés general como centro de relación entre el Estado y los ciudadanos, se hace evidente que la democracia moderna es un sistema de convivencia social que reconoce y acepta la pluralidad de intereses, así como las distintas formas de ser y de pensar de cada persona, al tiempo que promueve el desarrollo social y humano en un ambiente de solución pacífica de los conflictos, en el marco de la garantía de los derechos humanos de todos y cada uno de los habitantes del país.

En este sentido la construcción de relaciones democráticas modernas, está caracterizada por las siguientes manifestaciones y formas de interacción social:

- Emergencia de los derechos humanos (políticos, sociales, económicos, culturales y del ambiente) como marco ético mínimo en la relación de los Estados con sus ciudadanos y de estos entre sí.

- Generalización de valores democráticos (integridad, transparencia, participación, servicio, solidaridad, pluralismo) como formas de actuación esperadas y exigidas a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones administrativas.

- Paso de un Estado al servicio de intereses de sectores dominantes a un Estado al servicio del bien común, en donde las políticas públicas incluyentes y solidarias con la población más vulnerable son la pauta para la inversión social del Estado.

- Emergencia de *«lo público»* -entendido como aquellos bienes tangibles e intangibles que existen para usufructo, el bienestar y la dignidad de todos- como una riqueza social que debe ser protegida y desarrollada por los funcionarios públicos y por los mismos ciudadanos.

- La asunción del gobernante o administrador público como fideicomisario de unos bienes públicos que la sociedad le entrega para que los administre en su nombre y para beneficio de la colectividad, de lo cual se desprenden responsabilidades concretas frente al uso correcto de dicho bienes y frente a la rendición de cuentas sobre tal uso y sus resultados.

- Ingreso a la *«ética del cuidado»*, la cual trasciende a la ética de responsabilidad, para asumir que no solo debe evitarse hacer el mal, sino que debe procurarse hacer el bien como condición para la consolidación de una sociedad auténticamente democrática, basada en la aplicación cotidiana de los valores propios de este modo de convivencia social.

En la línea de lo expuesto, la Constitución paraguaya plantea que el Paraguay se organiza como un Estado Social de Derecho, y dedica un extenso articulado a especificar los derechos y los deberes de los ciudadanos y de los funcionaros públicos dentro de este orden social.

2. LEY Y ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DISTINCIONES NECESARIAS

Ley y ética son dos términos con un vínculo muy estrecho cuando se habla de la construcción de sociedades cuya cohesión social esté dada por la confianza recíproca entre todos sus miembros, y no por la fuerza o el miedo. Y cuando hablamos de construir el Estado que postula la Constitución paraguaya, salta a la vista que ello requiere de profundos cambios en la cultura y en las prácticas premodernas que aun persisten, como atavismos, afectando la forma como opera la administración pública. La ley y la ética tienen una muy cercana relación en la configuración de la cultura, en una relación sinérgica que requiere ser potenciada.

Diferencia y complementariedad de la ley y la ética en la función pública

Resulta evidente para cualquier observador que las sociedades complejas –como las que vivimos dentro de las organizaciones territoriales y políticas que configuran a los países- operan en torno a tres tipos de reglas que tanto el conjunto de la sociedad como los grupos y los individuos han adoptado y comparten: las de la ley, que son formales y explícitas, y las de la cultura y la ética, que son informales y usualmente implícitas. Estas reglas son fundamentales para la convivencia justa y respetuosa en cualquier país, así como para el desarrollo social y económico.

Las normas formales –es decir la ley- se refieren a aquellos preceptos dictados por la autoridad competente, mediante los cuales se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados; por su lado, las normas informales corresponden, por una parte, a las convenciones que la cultura 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.

En este orden de ideas, la ley cumple una función indispensable en la generación de cambios sociales, al determinar con su fuerza vinculante y coercitiva cuáles son los comportamientos que la sociedad espera tengan sus miembros. La ley define así cuáles son las conductas que, en el caso del funcionamiento del Estado, los funcionarios públicos deben tener, de manera que la norma especifica el *«deber ser»* de sus comportamientos, al indicarles cuáles conductas están obligados a tener y cuáles deben evitar. La norma define, así mismo, el tipo de sanciones aplicables en los caos en que se violen los mandatos legales sobre el comportamiento correcto en el desempeño de la función pública.

Frente a cada funcionario, la norma se constituye en una regulación externa o heteroregulación, cuyo cumplimiento se asegura en parte por la apelación al sentido de responsabilidad ciudadana y amor patriótico de los funcionarios públicos, pero principalmente por los dispositivos coercitivos y punitivos que la misma ley determina.

Cuando las normas jurídicas regulan las conductas de los funcionarios públicos, dicha norma debe denominarse *«reglamento»* o *«código de conducta»*, por cuanto especifican las reglas de comportamiento que deben ser observadas en la actividad laboral y fuera de ella. En este sentido es de vital importancia que las entidades tengan reglamentos de conducta muy claros y coherentes, como base reguladora de la cultura institucional que deseen construir a su interior.

Ahora bien, como todos sabemos, los funcionarios públicos no cumplen los reglamentos y las leyes ipso facto, por el solo hecho de su vinculación laboral al Estado y/o de la promulgación y conocimiento de los mismos. Se requiere una disposición interna de cada

persona, una actitud para cumplir con las normas. La simple observación empírica nos enseña que cuando esta disposición no existe, y por el contrario la actitud orienta a obrar contrario al reglamento, así se comporta el individuo.

La actitud para cumplir con la ley y el reglamento, es la ética. En otras palabras, la ética nace de dentro de la persona, como un deseo de vivir el mundo de una cierta manera. Es decir, si la ley establece el «deber ser», la ética se manifiesta como *«querer ser» y «querer hacer»*. De allí la complementariedad que tienen la ley y la ética para lograr la integridad, la transparencia y la eficiencia en el ejercicio de la función pública.

En otras palabras, la ética pública es de naturaleza diferente a la ley, por cuanto se sitúa en el campo de la ideología, esto es del mundo que se quiere vivir, y no en el dominio jurídico del mundo que se debe vivir, al cual sí pertenece la ley.

Ser ético consiste en jugar limpio, en no hacer trampas, en cumplir con los acuerdos y normas establecidas, lo cual requiere por una parte de reglas de juego claramente establecidas -que para el caso de la función pública están dadas por los mandatos constitucionales, legales y reglamentarios acerca de cómo debe desempeñarse dicha función-, y por otra parte exige de una actitud, una disposición de los funcionarios públicos a cumplir con esos mandatos.

Ahora bien ¿Cómo actuar cuando la norma es inmoral? ¿Y cómo identificar la inmoralidad de una ley?

De Urbano[7] señala que existen al menos cuatro criterios para precisar si una determinada norma es injusta:

- Cuando busca favorecer intereses privados.
- Cuando supone un abuso de autoridad.
- Cuando viola el principio de igualdad. Y
- Cuando es una norma prevaricadora, que no da a cada uno lo suyo.

Podríamos agregar un quinto criterio: Cuando la norma atenta contra la dignidad humana de algún grupo de personas.

En un caso tal, la conducta ética estará determinada por el seguimiento por parte del servidor público de los principios de ética pública que emanan de la Constitución y de las leyes que reglamentan la función pública.

[7] DE URBANO, Eduardo. Principios de Ética Judicial. San Salvador: Escuela de Capacitación Judicial. 2006.

El enfoque de la ética como argumentación

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[8].

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. Así lo afirma Bobbio[9]: «*Los límites del racionalismo ético son todavía más evidentes cuando se abandona el tema del fundamento de la moral y se afronta aquel prácticamente mucho más importante de la ejecución de las leyes morales. Para mostrar la validez de una regla puede bastar una buena razón; pero esta misma buena razón no basta normalmente para hacerla observar. El tema del fundamento de las reglas morales es tan apasionante teóricamente como irrelevante prácticamente. No hay máxima moral que sea observada por el solo hecho de haber estado bien fundada».*

Las éticas prescriptivas, que pretenden mediante la regulación que los comportamientos de las personas se sitúen dentro del ámbito de sus mandatos, 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 en la gloria eterna, en el advenimiento del cielo, en el reconocimiento público, en generar una deuda que cobrará después, en una vida tranquila o en el advenimiento de la democracia.

[8] Ver CORTINA, Adela. El mundo de los valores. Bogotá: FES. 1998; y BLACKBUR, Pierre. La Ética, fundamentos y problemas contemporáneos. México. Fondo de Cultura Económica. 2006.
[9] BOBBIO, Norberto. Elogio de la templanza y otros escritos. Madrid: Temas de hoy. 1997. P. 216.

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 éstos orienten su trasegar por el mundo. Más específicamente, es necesario enseñarle valores, entendidos, según Cortina[10], como cualidades intrínsecas de la persona que debemos cultivar (honradez, honestidad, estudiosidad, etc.), como cualidades de las cosas o de las relaciones con las otras personas que debemos ser capaces de reconocer (belleza, armonía, amistad, paz, etc.), o bien como cualidades componentes del ser humano ideal que debemos desarrollar en nosotros para alcanzar la perfección[11].

Los conocimientos filosóficos sobre ética y la teoría de los valores son indispensables para la fundamentación deóntica 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. Ellos 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 atractivo o aversivo, gratificante o mortificante, interesante o irrelevante[12].

[10] CORTINA, Adela. El mundo de los valores. Bogotá: FES. 1998.
[11] La mirada que mantenemos en el presente Modelo de Ética Pública se distancia ampliamente de esta concepción de los valores. En efecto, aquí los valores son asumidos como *«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»*.
[12] LYONS, William. Emoción. Barcelona: Anthropos. 1993.

Enfoque propuesto: La ética como gratificación en el convivir

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 intensamente interactivos si no convive con otros hombres y mujeres en un proceso de socialización, en el que aprehende un lenguaje y unas formas de sentir y de expresarse, e interioriza unos hábitos y unas normas implícitas y 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 ellos 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.

La naturaleza de la ética no es de tipo jurídico, aunque la ética sí orienta la construcción de normas y leyes al influir 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, ello 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; de igual manera, las actuaciones éticas de otros le producirán complacencia y agrado.

Por ello, en la mirada que aquí mantenemos, concebimos que la ética se constituye en la preocupación por el bienestar del otro en términos de responsabilidad y de cuidado[13], 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. Es por ello que los discursos éticos no convencen sino a los previamente convencidos.

[13] Cfr. MATURANA, Humberto. La objetividad, un argumento para obligar. Santiago: Dolmen. 1997; y BOFF, Leonardo. Ética planetaria desde el Gran Sur. Madrid: Trotta. 2001.

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[14], en el sentido de poner la alteridad (o humanidad) como la regla de oro:

«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; esta es la esencia de la moral» (Hinduismo).

En este sentido, Mockus[15] señala que 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?

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, construidos sobre los valores más sublimes, y sus prácticas, agenciadas por un emocionar que justifica cualquier medio para alcanzar el fin de apropiación, despojo y hegemonía que buscan.

[14] KÜNG, Hans. Una ética mundial para la economía y la política. México: Fondo de Cultura Económica. 2002. pp. 139 y 140.
[15] REYES, Yolanda, MOCKUS, Antanas, ABAD, Héctor y HOYOS, Guillermo. Adiós a las trampas. Bogotá: Fondo de Cultura Económica. 2004.

Como seres biológicos que somos, las acciones humanas son posibles porque una determinada emoción las genera[16]. 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 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[17]. Según Savater y Singer, vivimos en la búsqueda de la autoafirmación, la gratificación y la felicidad[18], las cuales pretendemos lograr en la vida terrenal o en la forma de existencia que tengamos después de la muerte, dependiendo de las creencias religiosas que profesamos. 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.

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 autotélicas, que la gratificación que nos producen se halle en su misma ejecución. Pero la vida cotidiana no se compone solamente de acciones autotélicas. 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 la acción misma, sino en sus consecuencias.

[16] MATURANA, Humberto. Emociones y lenguaje en educación y política. Santiago: Hachette. 1991.
[17] MAX-NEEF, Manfred. Desarrollo a escala humana. Santiago: Cepaur. 1992.
[18] Ver SAVATER, Fernando. Ética como amor propio. México: Mondadori. 1991; y SINGER, Peter. Ética para vivir mejor. Barcelona: Ariel. 1995.

Así se teje el fluir de la cotidianidad, en el trenzado de acciones teleológicas y acciones autotélicas, 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 cuatro 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; por el miedo si el solicitante de la donación representa un peligro inminente para la integridad del donante; o como acto de compasión al afectarnos el sufrimiento que al otro le produce la privación. En los tres primeros casos la acción solidaria tiene una connotación teleológica, y en la última autotélica.

En el enfoque que sustenta la mirada que aquí proponemos, 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.

Aproximación a los conceptos básicos de la ética pública

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. Es así como a continuación se tendrá una aproximación a los conceptos de función pública, ética, moral, valores, ética pública, honestidad, transparencia e imparcialidad.

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 jerárquicos[19]. 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 funcionarios públicos.

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 Lengua Española de la Real Academia Española[20]), 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»*.

[19] CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN, Organización de los Estados Americanos – OEA, Caracas, 1996.
[20] REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Madrid: Espasa Calpe. 2001.

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 y valores del fuero interno que guían las interacciones de las personas hacia el vivir bien y el habitar bien.

El buen 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[21]. De acuerdo con lo anterior, la Ética tiene una doble denotación: el cuidado de sí mismo, y el cuidado de los demás seres humanos y del planeta en general.[22]

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 «*Perteneciente 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, siguiendo a Boff, la **moral** será asumida como la práctica de los principios y valores éticos. No obstante, a lo largo del texto se hará referencia fundamentalmente a la ética y no a la moral, pues tal como se puede observar en el párrafo siguiente, la acepción que se hace del término Ética le da una denotación que lo relaciona con las actitudes y prácticas en el diario vivir.

[21] SINGER, Peter. Ética para vivir mejor. Barcelona: Ariel. 1995.
[22] BOFF, Leonardo. Ética planetaria desde el Gran Sur. Madrid: Trotta. 2001.

En este contexto, la **ética pública** se referirá a las pautas éticas que rigen la actuación de quienes desempeñan una función pública, es decir de los funcionarios públicos –que comprende los vinculados por elección popular, mediante concurso, designación directa o por cualquier otra clase de contratación, para prestar sus servicios como trabajadores del 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 o autorregulación** 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.

Ahora bien, 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.

En la línea de lo planteado, los principios dan origen a los valores, no viceversa. En la administración pública, por ejemplo, un principio es: El interés general prevalece 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 pueden ser:

- La función pública es corresponsable del cuidado de la vida en todas sus formas.
- Los recursos y bienes públicos están al servicio exclusivo del interés general.
- La finalidad del Estado es el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población.
- La esencia de la función pública es servir a la ciudadanía con excelencia.
- 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.
- Todas las personas tienen derecho a un trato justo e imparcial por parte del Estado.

Por **valores** se entienden las 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[23], 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. 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.

[23] SAVATER, Fernando. Ética para Amador. Barcelona: Ariel. 1991.

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.

3. FUNCIÓN PÚBLICA E INTERÉS PÚBLICO

De acuerdo con lo expuesto en el numeral 1 del presente capítulo, en los últimos 8.000 a 10.000 años la humanidad ha tenido como formas predominantes de organización social la división en clases sociales antagónicas, con un Estado al servicio de los sectores dominantes. Con el planteamiento de la democracia moderna, el Estado intenta constituirse en el representante del interés público -o 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 la República del Paraguay, la Constitución Nacional de 1992 define al país como un Estado Social de Derecho (Art. 1º), especificando en sus primeros 100 artículos los derechos que el Estado debe garantizar a los ciudadanos, y determinando en su artículo 101 que los funcionarios y los empleados públicos están al servicio del país.

El papel de la ética en la función pública

La ética pública tiene como función básica y fundamental alinear actitudinalmente a los funcionarios públicos con los postulados constituciones, legales y reglamentarios acerca de cómo deben ser desempeñada la función pública que les corresponde. Pero más específicamente, la ética cumple diversos roles en el ejercicio 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 funcionarios públicos[24].

[24] 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.

- **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 funcionarios 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 antagónicos? Dos criterios, cuyo trasfondo es de carácter ético, pueden aplicarse para ello: el primero son las disposiciones Constitucionales contenida en el artículo 6º sobre que *«la calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad»* y en el artículo 128 acerca de que *«En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general»*, 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[25].

Lo público es aquello que conviene a todos de la misma manera, para la dignidad de todos[26]: 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 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. 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 capturar lo público: apropiarse, para beneficio privado, de un bien que debe existir para todos de la misma manera.

[25] GARAY, Luis Jorge. Ciudadanía, lo público, democracia. Bogotá: Herber. 2000.
[26] 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.

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 puede 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 funcionarios 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 funcionarios 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 funcionario público actúe desde criterios éticos, que son los que le permiten dar prioridad al interés común sobre el personal o de grupos privados. En caso contrario, cuando la ética está ausente de la función pública, la corrupción administrativa hace su aparición de inmediato.

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, como ya se mencionó líneas atrás, el artículo 101 de la Constitución paraguaya señala que los funcionarios y los empleados públicos están al servicio del país, y por su parte el artículo 128 estipula que *«En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general».* Así, la naturaleza del servicio público está en orientar sus actuaciones a satisfacer necesidades de la ciudadanía, para contribuir al mejoramiento de su calidad de vida, tal como lo plantea con claridad el artículo 6º de la Constitución. Este carácter del servicio público se comprende más a fondo cuando analizamos la representatividad del funcionario público, a quién rinde cuentas y la legitimidad ética de su autoridad[27].

[27] RAMÍREZ, Julio Sergio, op.cit.

- **A quién representa el funcionario público[28]**

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 funcionario 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 funcionarios públicos: los que son elegidos (incluyendo a los que forman parte de la alta dirección de las entidades en cargos de confianza y sujetos a libre disposición) 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 el hoy 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 confianza y está sujeta a libre disposición del gobernante con el fin de que pueda garantizarle el apoyo y alineamiento con su programa, se asimila en su representatividad al mandatario que ha nombrado a estos dignatarios.

Los funcionarios 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 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 funcionario público se hace patente cuando se observan los fines que persigue en su función pública. Con inusitada frecuencia es posible observar a funcionarios públicos que actúan como si realizaran actividades privadas, con graves consecuencias para las comunidades que legítimamente deberían beneficiarse de la acción del Estado. 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 nuestras actuaciones.

[28] Recalcamos la nota aclaratoria insertada como epígrafe del presente Capítulo: se ha optado por utilizar en un sentido genérico el término «funcionario público» para referirnos a los empleados públicos y a los funcionarios públicos propiamente dichos, al tenor del Artículo 3º. de la Ley 1.626 de la Función Pública, el cual estipula que *«las denominaciones de funcionario o empleado público son términos equivalentes con un mismo alcance jurídico en cuanto a sus derechos y responsabilidades en el ejercicio de la función pública«*.

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. En la esfera privada legítimamente actuamos parcializados por la carga de los afectos o desafectos, y por los intereses personales.

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; igualmente, dado que en los cargos de dirección y manejo la sociedad a puesto bajo nuestro encargo recursos y bienes públicos, estamos obligados a actuar transparentemente en su administración.

- **A quién debe rendir cuentas el funcionario 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 necesitada, como lo ordena la Constitución.

Como depositarios de un encargo, todo funcionario 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.

No obstante, de manera equívoca, muchos funcionarios públicos creen que únicamente deben rendirle cuentas a aquellos a quienes directamente deben el cargo que ocupan: a los líderes del partido o movimiento político al cual pertenecen y que les apoyó para su elección; al mandatario que los nombró, a sus jefes o ante nadie, cuando consideran que el Estado es un bien mostrenco que como botín de conquista se pueden repartir para el beneficio privado.

Desde el punto de vista ético, todo funcionario público con responsabilidades de gobierno y/o dirección debe rendir cuentas de sus actuaciones ante el público, ante la ciudadanía. Es claro que por razones de orden práctico o legal, se deben rendir cuentas ante comités, directorios, entidades de control u otros tipos de delegados de la ciudadanía, pero 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 como 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 funcionario 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 funcionario 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 funcionario público está investido; en cambio, cuando éste sobrepone sus propios intereses o los de grupos privados ante el bien común -aunque disfrace sus actuaciones con visos de legalidad- éticamente queda cuestionado 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.

La naturaleza eminentemente ética del servicio público hace continua y permanente presencia en todas las relaciones del funcionario público con la ciudadanía y con su forma de administrar el Estado. Ello explica por qué cualquiera que aspire a ser elegido a un cargo público, se presenta indefectiblemente ante sus electores como un paladín de la integridad y la probidad, como paradigma ético, aun en los casos en que claramente su historial y/o sus inclinaciones frente a los recursos y el poder del Estado vayan por una vía completamente divergente al del altruismo y el desinterés personal.

- **Liderazgo ético del funcionario 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[29]. Los funcionarios 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.

[29] SENGE, Peter. La quinta disciplina. Barcelona: Granica. 1998.

Desde el punto de vista ético, el funcionario 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 las mejores formas para darle uso a esos recursos con la mayor calidad y la más amplia cobertura poblacional que sea 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.[30]

El ejercicio del liderazgo ético del funcionario 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[31]. 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.

[30] RAMÍREZ, Julio Sergio. Op. Cit.
[31] Ibidem.

CAPÍTULO II

CONFIANZA Y FUNCIÓN SOCIAL DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

1. LA CONFIANZA, FUNDAMENTO DE LA INTERACCIÓN SOCIAL DEMOCRÁTICA

La República del Paraguay ha sido definida por el artículo 1º de la Constitución política como un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista, fundado en el reconocimiento de la dignidad humana. 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.

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, que cada quien debe aportar corresponsablemente a la sociedad desde sus deberes frente a ella, 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 tiene 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.

El ejercicio de los derechos solamente es posible cuando se cumplen los deberes que hacen posibles esos derechos por parte de todos los asociados –especialmente por quienes tienen altos niveles de concentración del poder político y de la riqueza- como una forma de corresponsabilidad social. 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»*, de unas relaciones básicas que 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[32], 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 corresponsable con el bienestar general. Por ello, una de las tareas más trascendentales y urgentes que tienen las entidades del Estado paraguayo y los funcionarios públicos en su papel de liderazgo social, es la construcción de confianza de la población en sus instituciones.

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.

[32] LUMAHNN, Niklas. Confianza. Barcelona: Anthropos. 1996.

Una simple mirada al rededor muestra 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 para el transcurrir corriente de la vida cotidiana en los diversos espacios de interacción, 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.

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.

Este valor cumple un papel central en la cohesión social y en la dinamización del desarrollo y del bienestar general, gracias a la enorme expansión del horizonte de posibilidades que ofrece para la actuación colectiva, de manera particular por su capacidad disolvente del miedo y de las incertidumbres, y por la generación de condiciones para la construcción de sinergias entre personas y grupos[33]. 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 seguridad en el otro 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.

[33] ECHEVERRÍA, Rafael. La empresa emergente, la confianza y los desafíos de la transformación. Buenos Aires: Granica. 2000.

El origen de la confianza

De acuerdo con el DRAE (Diccionario de la Lengua Española), 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 cinco clases de juicios[34]: de veracidad, de competencia y de inclusión, de imparcialidad y de transparencia.

- 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, y como en la fábula del pastorcito mentiroso, la credibilidad se va al piso, siendo reemplazada por la creencia de que en ese otro no es posible confiar, pues nos engañará. 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.

[34] Los tres primeros juicios son planteados por Echeverría en su libro La empresa emergente, la confianza y los desafíos de la transformación mencionado. Los otros dos son una propuesta del autor del presente libro.

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 estas 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, de la preocupación por el bienestar común.

- El **juicio de la transparencia** se refiere a la percepción que los ciudadanos tiene sobre la disposición y apertura de los funcionarios públicos y administradores públicos para mostrarse y dejarse ver en sus actuaciones como tales. Este juicio se forma cuando se le rinden cuantas públicas a los ciudadanos en forma periódica y completa sobre la forma como se han administrado los recursos públicos, y sobre los resultados de la gestión. Y se complementa con la creación de espacios participativos para la planeación de programas y proyectos, además del suministro de información interna de las entidades a las veedurías o auditorías ciudadanas para que cumplan con su función de control ciudadano.

- Finalmente, el **juicio de imparcialidad** se manifiesta cuando los ciudadanos perciben que los funcionarios públicos actúan sin favoritismos ni discriminaciones de ningún tipo, que toman las decisiones basados en hechos verificables, y que no admiten la ingerencia de terceros que buscan influenciar sus dictámenes o decisiones para favorecer intereses particulares.

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 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.

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.

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 inconmensurables proporciones, que haría sucumbir el sistema social.

La grave crisis de confianza en las instituciones del Paraguay 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.

Los fines del Estado y la responsabilidad social de la entidad pública

Políticamente, la República del Paraguay ha sido definida como un Estado Social de Derecho por la Constitución política de 1992, orientado a garantizar el disfrute de los derechos y el mejoramiento creciente de la calidad de vida de toda la población, en especial de la más necesitada.

Dados el carácter eminentemente social del Estado, 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.

De allí que la responsabilidad social de las organizaciones –y para nuestro caso de estudio las entidades públicas- se comprende desde su relación compleja con la sociedad: son agentes pero al mismo tiempo reciben una constante retroalimentación del entorno, de manera que operan en una mutua afectación. La responsabilidad social significa reconocer que las entidades actúan en contextos sociales particulares, con un poder y unos efectos específicos que pueden contribuir 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.

Cuando la entidad pública asume su corresponsabilidad en la gestación de un entorno común y un futuro compartido de acuerdo con los fines constitucionales que le competen

al Estado, ello la compromete a dar mayor coherencia a sus actuaciones y a las de sus integrantes, y se hará visible en la transparencia para que las otras organizaciones sepan de antemano cómo pueden actuar frente a ella y qué expectativas se pueden forjar en la interacción, fortaleciendo la confianza social y potenciando la acción en redes.

- **Responsabilidad exigible y responsabilidad interna de las entidades**

Cuando una organización actúa meramente en forma reactiva para responder a los requerimientos e imperativos de su contexto, se dice que es una organización Objeto[35]; en cambio, cuando la organización actúa proactivamente de modo que prevé y asume las consecuencias que sus opciones y actuaciones causan en el entorno social y natural, ya sea para prevenirlas, mitigarlas o resarcirlas, se le ve como una organización Sujeto. En este sentido, la responsabilidad social es un campo de acción de las organizaciones Sujeto, cuando en su quehacer trascienden las exigencias legales externas, para introducirse en el mundo del compromiso interno, es decir de la ética.

En esta línea, la responsabilidad de una organización puede ser entendida desde dos perspectivas, que en el idioma inglés tiene términos distintivos: la accountability y la responsability[36]. La primera se refiere a la «responsabilidad exigible»*, esto es, a aquellos compromisos u obligaciones que la organización debe cumplir en virtud de mandatos legales o a convenios contraídos; es una responsabilidad de origen exógeno para responder a un tercero, so pena de las sanciones pertinentes. Es, podría decirse, la rendición de cuentas que la entidad pública debe hacer frente a los órganos de control.*

La segunda es la «responsabilidad interna»*, que va más allá de lo exigible, en el entendimiento de la corresponsabilidad social de la organización, en términos de conectividad e interdependencia con la sociedad y con el entorno, y que se relaciona con el comportamiento ético y el trabajo con excelencia, para trascender los mínimos legales. Se ubica en el mundo del compromiso político para aportar a la construcción de un mejor país, y en el campo de la rendición de cuentas a la sociedad, para mostrar cómo se está cumpliendo con los fines sociales que ordena la Constitución, acorde con los objetivos misionales de la entidad respectiva.*

Tendríamos, entonces, que una entidad pública es socialmente responsable cuando incluye prácticas obligatorias y voluntarias en su gestión, orientadas a la satisfacción de las necesidades sociales de los miembros de la sociedad, así como de cuidado y preservación del entorno, dentro del marco de los fines constitucionales.

[35] SCHVARSTEIN, Leonardo. La inteligencia social de las organizaciones. Buenos Aires: Paidós. 2003.
[36] Ibidem.

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 un sociedad más equitativa, sin una gestión en dichas entidades que dirija la acción estatal hacia el efectivo cumplimiento del mandato constitucional.

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.

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 paraguayos, 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 funcionarios públicos suelen incurrir en prácticas deshonestas, crea desconfianza en la institucionalidad de nuestro país.

- **Dualidad moral**

Y es que se evidencia en nuestro país la existencia de una dualidad moral en la administración pública: al lado de las reglas de equidad o imparcialidad propias del Estado Social de Derecho, existe una tradición moral premoderna basada en las relaciones personales. El efecto del encuentro de estas dos moralidades es que bajo el manto formal del Estado de Derecho se esconde una red de conexiones familiares, clientelistas, gremiales y amistosas que alteran completamente el funcionamiento del sistema legal.

Como resultado, las entidades políticas crearon regulaciones de carácter universal, pero el gobierno real ha expresado el interés de los estamentos que detentan el poder religioso, económico o político. Estas redes de relaciones se suelen emplear en beneficio de los intereses privados de los implicados, logrando tejer, en muchos casos, un manto de opacidad y férreo control, convirtiendo a las entidades en fortín burocrático y en botín económico. La mezcla del interés privado con el ejercicio de la función pública, ha traído la consecuente pérdida de la confianza por parte de la ciudadanía sobre los funcionarios públicos, que se mantiene como un imaginario que connota negativamente la relación del ciudadano común con el Estado y sus agentes.

- **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, entonces 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 un desarrollo social y económico en Paraguay, 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 funcionarios públicos, al reconocer que todos éstos 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 gestión ética busca la creación de un ambiente propicio para la confianza. Esta confianza se puede traducir en la fórmula **C=(R+T+P)–N**. La confianza(C) en las organizaciones se logra mediante la gestión de resultados responsables (R), sumado a un sistema de cuentas públicas claro (T) y el incremento de participación efectiva organizada (P), menos el debilitamiento de los vicios administrativos o de los riesgos de comportamiento (N).

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 funcionarios públicos hacia la ciudadanía. Genera confianza al propiciar juicios de veracidad y de inclusión entre los ciudadanos, ya que éstos 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 funcionarios 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 funcionarios 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 funcionarios 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

Las normas jurídicas relativas a la función pública, buscan prevenir y controlar las actuaciones de los funcionarios públicos en la línea de que en sus comportamientos éstos 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 complementariamente a esos controles los funcionarios públicos 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 funcionario 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».*

De allí la perentoria necesidad de desarrollar procesos de sensibilización y de reflexión moral con los funcionarios 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 desestimule, 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 funcionario 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 funcionarios 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 contraloría.

El comportamiento de los funcionarios públicos es la base sobre la que descansa la confianza respecto del gobierno; los ciudadanos esperan que, a través de sus empleados y funcionarios, 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 gestión ética busca, complementariamente, el ejercicio de la responsabilidad social del funcionario 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.

CAPÍTULO III

LA GESTIÓN ÉTICA EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS

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.

1. 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 funcionarios 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 institucional de las entidades públicas.

2. NECESIDAD DE LA GESTIÓN ÉTICA

La construcción de una sociedad centrada en la libertad, la equidad, el pluralismo y la solidaridad, ha sido un interés prioritario de múltiples pensadores, políticos y científicos desde hace varios siglos. Las ideas y prácticas democráticas en la Grecia antigua se constituyeron en la inspiración de esta nueva forma de organización social y de relaciones humanas; las revoluciones francesa y norteamericana inauguraron políticamente en la época moderna las constituciones que legitimaron la voluntad popular como la fuente del poder, de la estructura democrática del estado y de las formas representativas de gobierno; y desde el siglo XIX el tema de la construcción de una convivencia pacífica y respetuosa en el altruismo y la generosidad se convirtió en una de las mayores preocupaciones de los científicos y teóricos sociales.

Múltiples escuelas y discursos filosóficos, éticos, sociológicos, psicológicos, antropológicos y pedagógicos se han erigido e implementado en la búsqueda de estos objetivos, y gran cantidad de normas y leyes se han expedido para buscar que la administración del Estado contribuya a tales fines, y aunque se tienen avances muy significativos, en muchos casos los logros son incipientes, y con frecuencia desesperanzadores.

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 que cumplir en la construcción de nuevas formas de relacionarnos.

Problemática social y ecológica

La observación de los principales indicadores sociales, económicos y medioambientales que se registran en la nación, los cuales evidencian una situación altamente problemática para la inmensa mayoría de la población, indica la necesidad de introducir y/o fortalecer la gestión ética en las entidades del Estado.

La situación que actualmente se vive en Paraguay es heredera de una historia de quinientos años, caracterizada por múltiples expresiones de barbarie, guerras fratricidas, división radical de clases y profundas inequidades en la distribución de la riqueza, en los que no ha sido posible consolidar una institucionalidad y una cultura democrática, ni tampoco una cultura de preservación de los recursos naturales no renovables, presentándose, en cuanto a aspectos problemáticos, entre otras, las siguientes manifestaciones:

- Marginación e inequidad en el acceso al bienestar de vastos sectores de la población, que tiene al 50% de los paraguayos bajo los niveles de pobreza.

- Afán desmedido de lucro individual, que se traduce en fuerte corrupción en las empresas públicas y privadas, y en el desempeño de actividades ilícitas y criminales aceptadas en amplias esferas sociales como medio legítimo de enriquecimiento. En el Índice de Percepción de Corrupción del año 2006 de la organización Transparencia Internacional, Paraguay obtuvo un puntaje de 2.6 sobre 10, ocupando el puesto 111 entre 142 países[37].

- Desorden y anarquía social por la inobservancia generalizada de las mínimas reglas de conducta para la convivencia ciudadana, que lleva a la búsqueda permanente del atajo facilista para obtener fines privados, a la trasgresión de las normas cívicas y a la violación de derechos.

- Insensibilidad frente a la tragedia y el dolor ajenos, que reduce lo social al estrecho ámbito de los intereses individualistas. Precisamente la corrupción, en tanto que crimen contra la sociedad, constituye una elocuente muestra de insensibilidad ante la pobreza y el sufrimiento de gran parte de la población.

- Debilidad estructural del Estado para ejercer de mediador y regulador de las relaciones e intereses privados y colectivos, lo cual lleva a la impunidad y al manejo de los bienes públicos por parte muchos gobernantes como si fueran sus administradores privados.

[37] Dato tomado del informe resumen 2006 de Transparencia Internacional.

- Concepción de que lo público está constituido por la agregación de intereses privados, lo que lleva a asumir lo público o como bien mostrenco del cual obtener un beneficio individual, o como obstáculo para el libre desempeño de las actividades privadas.

- Desertización, desaparición de cuerpos de agua y extinción de especies, como efecto de la tala indiscriminada de bosques.

- Alta contaminación hídrica y atmosférica en las ciudades por el no tratamiento y escaso control tanto de las emisiones de gases de vehículos e industrias, como de los residuos líquidos de procesos industriales.

- Escasa cultura de reutilización y reciclaje, con la consecuencia de que los residuos sólidos de residencias, industrias y comercios se incrementan y no se clasifican para facilitar su reciclamiento.

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, encaminar sus acciones hacia el establecimiento de modelos de trabajo orientados por la ética pública, y ajustar los planes estratégicos y estructuras organizacionales hacia la búsqueda de los fines sociales que garanticen 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 funcionarios 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 más en concreto, de los funcionarios 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.

Y es que la gestión ética exige transparencia en el acceso a los cargos, sin la cual se pone en duda la legitimidad de las acciones de los funcionarios y de la entidad. Esta transparencia es necesaria dado que los funcionarios públicos son personas que eligen dedicar su vida a los asuntos públicos, que tienen responsabilidad con la sociedad y sobre quienes la sociedad tiene derecho de ejercer su control.

3. LA GESTIÓN ÉTICA COMO CAMBIO CULTURAL

En tanto que conjunto de principios, valores y normas del fuero interno que guían los fines de las conductas de las personas hacia el vivir bien y el habitar bien, la ética dispone actitudinalmente a los individuos para actuar de una determinada manera en su relación con las demás personas y con el entorno natural.

En este sentido, 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 funcionarios 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 institucional de las mismas, lo que implica multiplicidad de acciones en varios frentes organizacionales.

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[38].

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.

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 apropiar 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[39]. ¿Por qué somos así?

[38] NANDA, Serena. Antropología cultural. México: Grupo Cultural Iberoamericano. 1987.
[39] PÉREZ, Teodoro. Hacia una convivencia respetuosa. Nuevos paradigmas para su construcción. Bogotá: Javegraf. 2001.

La humanidad ha vivido su historia en dos grandes sistemas o modos de configuración de relaciones entre los individuos y de éstos con su entorno: uno centrado en la cooperación, la confianza, la aceptación mutua y el respeto, denominado por algunos autores cultura solidaria, y otro en el que predominan las relaciones de apropiación, de competencia, de control y de sumisión, llamado genéricamente cultura patriarcal. Estas dos maneras de vivir y de conferir sentido gratificante a la existencia son históricas, y prácticamente desde hace unos diez mil años la mayoría de las sociedades humanas han vivido en el entrelazamiento de esas dos culturas.[40]

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[41]. En nuestra socialización aprehendemos la 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 cultura patriarcal[42]. Ello 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.

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[43]:

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.

[40] EISLER, Riane. Op. Cit.
[41] ASENSIO, Josep María. Biología y educación. Barcelona: Ariel. 1997.
[42] MATURANA, Humberto y VERDEN-ZOLLER, Gerda. Amor y juego, fundamentos olvidados de lo humano. Santiago: Instituto de terapia cognitiva. 1994.
[43] PÉREZ, Teodoro. Convivencia solidaria y democrática. Bogotá: Ismac. 2001.

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 implícito, 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. Sin embargo, en la mayoría de las entidades en donde se intenta poner en práctica este enfoque administrativo, todo se queda en el nivel de las intenciones y de algunas acciones poco o nada incidentes, pues en la práctica diaria se aprecia una dicotomía entre el discurso y la acción, quedando convertidas en *«organizaciones hipócritas»*,[44] es decir, en organizaciones que postulan magníficos enunciados de integridad y transparencia, pero que en su quehacer es común la corrupción y la opacidad en las actuaciones de algunos o muchos de sus integrantes.

[44] RONDA, Guillermo. Los Valores compartidos. http//www.gestiopolis.com/canales/gerencial/articulos/16/valcomp.htm

La gestión ética en las entidades no puede lograrse sino a través de cambios en la cultura institucional*, de modo que se llegue a una correspondencia entre las creencias básicas, las normas y las actitudes de la mayor parte de los integrantes de la entidad.

En síntesis, la cultura de toda organización está alimentada por dos niveles esenciales[45]:

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.

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

Aplicada esta taxonomía a la entidad pública, se encuentra que su cultura institucional 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 funcionarios públicos integran a la entidad, tal como se ilustra en la figura No. 3.

* La expresión *«cultura institucional»* tiene en el presente texto idéntico significado que la expresión clásica *«cultura organizacional»*.

[45] Cfr. SCHEIN, Edgar. Cultura institucional y liderazgo. Barcelona: Plaza y Janés. 1988; y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Cultura institucional. Bogotá. 2002.

El cambio de la cultura institucional para la gestión ética

El cambio de la cultura institucional para la gestión ética tiene algunas connotaciones particulares con relación a 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, las cuales se encuentran inmersas en una tradición que mantiene fuertes atavismos premodernos, plantea a los agentes promotores del cambio retos y consideraciones especiales.

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.

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 funcionario 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.

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

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 un esquema de de este cambio, 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 funcionarios públicos que integran a ésta, de modo que cada vez, en mayor medida, se vaya logrando una más amplia área de intersección entre lo que la organización dice que es, y la manera como sus funcionarios efectivamente se comportan.

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 funcionarios públicos para alinearlas con las finalidades estratégicas y objetivos buscados.

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.

Figura No. 5. Proceso de cambio en la cultura institucional[46]

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.

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 funcionarios 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 ello es condición necesaria, no es suficiente.

[46] Elaborado a partir de la propuesta de RONDA, Guillermo. Op. Cit.

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 ellas desaparecerán tan pronto se extingan estos acicates.

Por ello, para el logro del cambio cultural es fundamental es afectar el sistema de creencias y valores de los funcionarios 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 funcionarios 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 ellos la cotidianidad continúa por los mismos rumbos.

Condiciones del cambio cultural para la gestión ética

La cultura institucional de cualquier entidad se conforma y transforma mediante procesos históricos -es decir en el tiempo- principalmente a través de los siguientes mecanismos[47]:

- 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.

[47] Cfr. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Op. Cit. y RONDA, Guillermo. Op. Cit.

- 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 institucional 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[48].

[48] RONCO, Emilio y LLADÓ, Eduard. Aprender a gestionar el cambio. Barcelona: Paidós. 2000.

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 máxima autoridad y su equipo directivo**. 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 de su acompañamiento e involucramiento en algunas de las actividades claves del proceso, y de 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 funcionarios públicos de la entidad, destruyendo las posibilidades de éxito del proceso de gestión ética.

- **Normatividad**. Las actuaciones de los funcionarios 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 institucional 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 funcionario 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 funcionarios 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 institucional**. Un cambio en la cultura institucional 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 funcionarios públicos y la rendición de cuentas periódica y sistemática a la ciudadanía, que es, en última instancia, 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 funcionarios 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.

El proceso de cambio cultural en la entidad

Cualquier proceso de cambio pasa por tres momentos -descongelar, cambiar y volver a congelar[49]- 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 funcionarios 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.

[49] RONCO, Emilio y LLADÓ, Eduard. Op. Cit.

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.

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

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.

Figura No. 6. Tradiciones éticas aportantes a la gestión ética

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 del Paraguay, 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.

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 funcionarios 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 institución, 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:[50]

- **Interés público**: 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.

[50] CORTINA, Adela. Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad. Taurus: Madrid. 1998.

Se ha promovido un consenso básico entre diversos gobiernos e entidades públicas de diversos países, sobre los valores mínimos que aseguren la convivencia. Este acuerdo básico sobre la ética fue aprobado en Vancouver el 22 de mayo de 1996, y está consignado en el informe In Search of Global Ethical Standars, del Inter Action Council de jefes de Estado y primeros ministros. Con respecto a la ética, este informe sostiene: *«La actitud ética debe primar sobre la política y la ley, pues la actuación política tiene que contar con valores y opciones»*.[51] A partir de este consenso básico, el Inter Action Council establece cuatro compromisos de acción para la administración pública:

- Compromiso con una cultura de la no violencia y del respeto a la vida.
- Compromiso por una cultura de la solidaridad y con un orden económico justo.
- Compromiso con una cultura de la tolerancia y una vida vivida en la veracidad.
- Compromiso por una cultura de la equidad de género.

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 solo 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 invisivilizados 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 solo a él. Yo cuido de mí mismo con mis recursos, y los demás deben hacer lo propio.

[51] INTER ACTION COUNCIL. In Search of Global Ethical Standards. Vancouver. 1996. No. 9-10.

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[52].

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 ellas, 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 paraguaya.

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 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.

[52] MATURANA, Humberto. La objetividad, un argumento para obligar. Santiago: Dolmen. 1997.

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[53], se hace indispensable trascender la ética de la responsabilidad -que se ocupa de las consecuencias de las acciones pero no se interesa por las consecuencias de la no acción, ni 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[54].

A los humanos también nos gusta cuidar a los animales, a las plantas y en general al entorno, más allá de la utilidad práctica que nos puedan brindar. Por eso tenemos mascotas domésticas con las que somos cariñosos y a las que acariciamos, y a las plantas ornamentales las regamos y abonamos con esmero, además de que buscamos que el espacio que nos rodea muestre vitalidad y energía.

Sin cuidado la vida se marchita, el entorno social y natural se desgasta y triunfa la entropía con el paso del tiempo. La ética del cuidado funda, así la primera actitud ética fundamental: la salvaguarda del planeta y de la vida, la garantía de los derechos humanos y la convivencia solidaria.

[53] Según datos de la Contraloría General de la República, actualmente en Paraguay el 66% de la población vive bajo el nivel de pobreza, es decir con menos de dos dólares diarios por persona, que es considerado el mínimo vital para atender las necesidades básicas.
[54] MONTAGU Ashley. La naturaleza de la agresividad humana. Madrid: Alianza Editorial. 1978.

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 respecto a la naturaleza, los derechos humanos universales, la justicia económica y una cultura de paz. Los principios son[55]:

1) *«Respetar la Tierra y la vida en toda su diversidad.*

   - *Reconocer que todos los seres son interdependientes y que toda forma de vida independientemente de su utilidad, tiene valor para los seres humanos.*

   - *Afirmar la fe en la dignidad inherente a todos los seres humanos y en el potencial intelectual, artístico, ético y espiritual de la humanidad.*

2) *Cuidar la comunidad de la vida con entendimiento, compasión y amor.*

   - *Aceptar que el derecho a poseer, administrar y utilizar los recursos naturales conduce hacia el deber de prevenir daños ambientales y proteger los derechos de las personas.*

   - *Afirmar que a mayor libertad, conocimiento y poder, se presenta una correspondiente responsabilidad por promover el bien común.*

3) *Construir sociedades democráticas que sean justas, participativas, sostenibles y pacíficas.*

   - *Asegurar que las comunidades, a todo nivel, garanticen los derechos humanos y las libertades fundamentales y brinden a todos la posibilidad de desarrollar su pleno potencial.*

   - *Promover la justicia social y económica, posibilitando que todos alcancen un modo de vida seguro y digno, pero ecológicamente responsable.*

4) *Asegurar que los frutos y la belleza de la Tierra se preserven para las generaciones presentes y futuras.*

   - *Reconocer que la libertad de acción de cada generación se encuentra condicionada por las necesidades de las generaciones futuras.*

[55] Cfr. BOFF, Leonardo. Op.Cit. y http://www.cartadelatierra.org/innerpg.cfm?id_menu=46.

- *Transmitir a las futuras generaciones valores, tradiciones e instituciones, que apoyen la prosperidad a largo plazo, de las comunidades humanas y ecológicas de la Tierra.*

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.*

- *Adoptar, a todo nivel, planes de desarrollo sostenible y regulaciones que permitan incluir la conservación y la rehabilitación ambientales, como parte integral de todas las iniciativas de desarrollo.*

- *Establecer y salvaguardar reservas viables para la naturaleza y la biosfera, incluyendo tierras silvestres y áreas marinas, de modo que tiendan a proteger los sistemas de soporte a la vida de la Tierra, para mantener la biodiversidad y preservar nuestra herencia natural.*

- *Promover la recuperación de especies y ecosistemas en peligro.*

- *Controlar y erradicar los organismos exógenos o genéticamente modificados, que sean dañinos para las especies autóctonas y el medio ambiente; y además, prevenir la introducción de tales organismos dañinos.*

- *Manejar el uso de recursos renovables como el agua, la tierra, los productos forestales y la vida marina, de manera que no se excedan las posibilidades de regeneración y se proteja la salud de los ecosistemas.*

- *Manejar la extracción y el uso de los recursos no renovables, tales como minerales y combustibles fósiles, de forma que se minimice su agotamiento y no se causen serios daños ambientales.*

6) *Evitar dañar, como el mejor método de protección ambiental, y cuando el conocimiento sea limitado, proceder con precaución.*

- *Tomar medidas para evitar la posibilidad de daños ambientales graves o irreversibles, aun cuando el conocimiento científico sea incompleto o inconcluso.*

- *Imponer las pruebas respectivas y hacer que las partes responsables asuman las consecuencias de reparar el daño ambiental, principalmente para quienes argumenten que una actividad propuesta no causará ningún daño significativo.*

- *Asegurar que la toma de decisiones contemple las consecuencias acumulativas, a largo término, indirectas, de larga distancia y globales de las actividades humanas.*

- *Prevenir la contaminación de cualquier parte del medio ambiente y no permitir la acumulación de sustancias radioactivas, tóxicas u otras sustancias peligrosas.*

- *Evitar actividades militares que dañen el medio ambiente.*

7) *Adoptar patrones de producción, consumo y reproducción que salvaguarden las capacidades regenerativas de la Tierra, los derechos humanos y el bienestar comunitario.*

- *Reducir, reutilizar y reciclar los materiales usados en los sistemas de producción y consumo y asegurar que los desechos residuales puedan ser asimilados por los sistemas ecológicos.*

- *Actuar con moderación y eficiencia al utilizar energía y tratar de depender cada vez más de los recursos de energía renovables, tales como la solar y eólica.*

- *Promover el desarrollo, la adopción y la transferencia equitativa de tecnologías ambientalmente sanas.*

- *Internalizar los costos ambientales y sociales totales de bienes y servicios en su precio de venta y posibilitar que los consumidores puedan identificar productos que cumplan con las más altas normas sociales y ambientales.*

- *Asegurar el acceso universal al cuidado de la salud que fomente la salud reproductiva y la reproducción responsable.*

- *Adoptar formas de vida que pongan énfasis en la calidad de vida y en la suficiencia material en un mundo finito.*

8) *Impulsar el estudio de la sostenibilidad ecológica y promover el intercambio abierto y la extensa aplicación del conocimiento adquirido.*

- *Apoyar la cooperación internacional científica y técnica sobre sostenibilidad, con especial atención a las necesidades de las naciones en desarrollo.*

- *Reconocer y preservar el conocimiento tradicional y la sabiduría espiritual en todas las culturas que contribuyen a la protección ambiental y al bienestar humano.*

- *Asegurar que la información de vital importancia para la salud humana y la protección ambiental, incluyendo la información genética, esté disponible en el dominio público.*

9) Erradicar la pobreza como un imperativo ético, social y ambiental.

- *Garantizar el derecho al agua potable, al aire limpio, a la seguridad alimenticia, a la tierra no contaminada, a una vivienda y a un saneamiento seguro, asignando los recursos nacionales e internacionales requeridos.*
- *Habilitar a todos los seres humanos con la educación y con los recursos requeridos para que alcancen un modo de vida sostenible y proveer la seguridad social y las redes de apoyo requeridos para quienes no puedan mantenerse por sí mismos.*
- *Reconocer a los ignorados, proteger a los vulnerables, servir a aquellos que sufren y posibilitar el desarrollo de sus capacidades y perseguir sus aspiraciones.*

10) Asegurar que las actividades e instituciones económicas, a todo nivel, promuevan el desarrollo humano de forma equitativa y sostenible.

- *Promover la distribución equitativa de la riqueza dentro de las naciones y entre ellas.*
- *Intensificar los recursos intelectuales, financieros, técnicos y sociales de las naciones en desarrollo y liberarlas de onerosas deudas internacionales.*
- *Asegurar que todo comercio apoye el uso sostenible de los recursos, la protección ambiental y las normas laborales progresivas.*
- *Involucrar e informar a las corporaciones multinacionales y a los organismos financieros internacionales para que actúen transparentemente por el bien público y exigirles responsabilidad por las consecuencias de sus actividades.*

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.

- *Asegurar los derechos humanos de las mujeres y las niñas y terminar con toda la violencia contra ellas.*
- Promover la participación activa de las mujeres *en todos los aspectos de la vida económica, política, cívica, social y cultural, como socias plenas e iguales en la toma de decisiones, como líderes y como beneficiarias.*
- *Fortalecer las familias y garantizar la seguridad y la crianza amorosa de todos sus miembros.*

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.*

- *Eliminar la discriminación en todas sus formas, tales como aquellas basadas en la raza, el color, el género, la orientación sexual, la religión, el idioma y el origen nacional, étnico o social.*
- *Afirmar el derecho de los pueblos indígenas a su espiritualidad, conocimientos, tierras y recursos y a sus prácticas vinculadas a un modo de vida sostenible.*
- *Honrar y apoyar a los jóvenes de nuestras comunidades, habilitándolos para que ejerzan su papel esencial en la creación de sociedades sostenibles.*
- *Proteger y restaurar lugares de importancia que tengan un significado cultural y espiritual.*

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.*

- *Sostener el derecho de todos a recibir información clara y oportuna sobre asuntos ambientales, al igual que sobre todos los planes y actividades de desarrollo que los pueda afectar o en los que tengan interés.*
- *Apoyar la sociedad civil local, regional y global y promover la participación significativa de todos los individuos y organizaciones interesados en la toma de decisiones.*
- *Proteger los derechos a la libertad de opinión, expresión, reunión pacífica, asociación y disensión.*
- *Instituir el acceso efectivo y eficiente de procedimientos administrativos y judiciales independientes, incluyendo las soluciones y compensaciones por daños ambientales y por la amenaza de tales daños.*
- *Eliminar la corrupción en todas las instituciones públicas y privadas.*
- *Fortalecer las comunidades locales, habilitándolas para que puedan cuidar sus propios ambientes y asignar la responsabilidad ambiental en aquellos niveles de gobierno en donde puedan llevarse a cabo de manera más efectiva.*

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.*

- *Brindar a todos, especialmente a los niños y los jóvenes, oportunidades educativas que les capaciten para contribuir activamente al desarrollo sostenible.*
- *Promover la contribución de las artes y de las humanidades, al igual que de las ciencias, para la educación sobre la sostenibilidad.*
- *Intensificar el papel de los medios masivos de comunicación en la toma de conciencia sobre los retos ecológicos y sociales.*
- *Reconocer la importancia de la educación moral y espiritual para una vida sostenible.*

15) *Tratar a todos los seres vivientes con respeto y consideración.*

- *Prevenir la crueldad contra los animales que se mantengan en las sociedades humanas y protegerlos del sufrimiento.*
- *Proteger a los animales salvajes de métodos de caza, trampa y pesca, que les causen un sufrimiento extremo, prolongado o evitable.*
- *Evitar o eliminar, hasta donde sea posible, la toma o destrucción de especies por simple diversión, negligencia o desconocimiento.*

16) *Promover una cultura de tolerancia, no violencia y paz.*

- *Alentar y apoyar la comprensión mutua, la solidaridad y la cooperación entre todos los pueblos tanto dentro como entre las naciones.*
- *Implementar estrategias amplias y comprensivas para prevenir los conflictos violentos y utilizar la colaboración en la resolución de problemas para gestionar y resolver conflictos ambientales y otras disputas.*
- *Desmilitarizar los sistemas nacionales de seguridad al nivel de una postura de defensa no provocativa y emplear los recursos militares para fines pacíficos, incluyendo la restauración ecológica.*
- *Eliminar las armas nucleares, biológicas y tóxicas y otras armas de destrucción masiva.*
- *Asegurar que el uso del espacio orbital y exterior apoye y se comprometa con la protección ambiental y la paz.*
- *Reconocer que la paz es la integridad creada por relaciones correctas con uno mismo, otras personas, otras culturas, otras formas de vida, la Tierra y con el todo más grande, del cual somos parte.»*

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.

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

La incorporación de la ética pública a la cultura institucional consiste, en sus aspectos prácticos, en que los empleados y funcionarios asuman su responsabilidad social frente a los grupos con los que interactúan en el desempeño de la función pública de gobierno y administración que les competen, 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.

Con la máxima autoridad y su equipo directivo

Las entidades y organismos del Estado 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, pues automáticamente lo deslegitima ante los funcionarios 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 funcionario público íntegro y eficiente que se espera de ellos.

Con los funcionarios 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 coloca en función del crecimiento de las personas en los niveles profesional, personal y familiar.

Como seres humanos, los funcionarios 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. Algunos de estos derechos se enuncian a continuación:

- No está permitido el trabajo de los menores de quince años (15) de edad.
- Tampoco está permitida ninguna forma de discriminación: por raza, casta, origen nacional o social, religión, discapacidad, género, orientación sexual, participación en sindicatos o afiliación política.
- La justicia implica que todas las personas sean tratadas en condiciones efectivas de igualdad en todos los casos, ya sea para contratar, entrenar, promover, despedir o jubilar.
- No se tolerarán comportamientos que sean irrespetuosos, coercitivos, amenazadores, abusivos o explotadores frente a los derechos humanos. El salario justo es aquel que asegure la subsistencia digna al trabajador y a su familia, y que permita cierto nivel de gasto discrecional.
- Las relaciones entre una entidad que es gestionada éticamente y el sindicato de sus trabajadores, deben caracterizarse por el respeto mutuo y la cooperación en las tareas que emprendan, para mutuo beneficio y el mejoramiento del servicio a la ciudadanía.
- La entidad debe cumplir las leyes con respecto a la salud de los empleados y sus familias, pero también puede ir más allá y procurar una política integral de salud, que incluya la prestación de primeros auxilios, una adecuada medicina ocupacional y la protección de los trabajadores. De manera adicional, ya sea en cooperación con otras entidades públicas o privadas o con asociaciones de trabajadores, la entidad puede promover fondos para vivienda.
- Promover políticas y estrategias de capacitación que sean acordes con las necesidades de la entidad y las posibilidades e intereses de los empleados. La capacitación debe contratarse en condiciones de equidad y transparencia pública, y debe ser diseñada para mejorar los servicios que presta la entidad.
- La entidad puede patrocinar el uso creativo del tiempo libre a través de actividades culturales, sociales y deportivas.

Finalmente, es necesario formular políticas de responsabilidad social 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.

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.

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, congreso nacional), control fiscal (contraloría general de la república, auditoría general del poder ejecutivo) y control disciplinario (procuraduría general de la nación), 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 y organismos 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.

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 consecuentemente pueda tomar posición frente a ella.

Con las comunidades organizadas

La ciudadanía tiene el derecho constitucional de organizarse y participar de diversos modos en la gestión pública, y los funcionarios 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 funcionarios 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.

Con las contrapartes en la contratación estatal

Los contratistas y proveedores aportan a la entidad los bienes o servicios que ésta necesita para cumplir su objeto social, y/o realizan actividades a cargo del Estado bajo delegación contractual con este. Juegan así 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 proveedores y 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 proveedores y contratistas que apliquen políticas éticas y de responsabilidad social empresarial.

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.

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.

SEGUNDA PARTE
MANUAL METODOLÓGICO

PROCESO PARA LA INCORPORACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA A LA CULTURA INSTITUCIONAL EN LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES PÚBLICAS

ENFOQUE METODOLÓGICO

La incorporación de la ética pública a la cultura institucional para el fortalecimientote la gestión ética, es un proceso dinámico que busca orientar el accionar de la entidad pública hacia el cumplimiento de su misión, su visión y los objetivos estratégicos ordenados por la Constitución, la ley y los planes de gobierno y desarrollo. El curso de la implantación de la ética pública es constante y flexible, posibilitando la edificación de organizaciones íntegras que consoliden una coherencia entre los postulados éticos que predican y sus prácticas. Para ello, la gestión ética se erige sobre principios, valores y compromisos éticos construidos 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 construidas 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 institucional 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 funcionarios 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 en concreto, de los funcionarios públicos.

Ahora bien, como señala Senge[56], 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 institucional 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 incorporación de la ética pública a la cultura institucional de las entidades del Estado como condición básica para construir una sólida gestión ética, 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. Todas ellas deben entenderse en estrecha interconexión e interdependencia:

- **Una dimensión axiológica**, que asume que el ejercicio por parte de los funcionarios 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 funcionario 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 funcionarios en el ejercicio de la función pública.

- **Una dimensión racional-argumentativa**, 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.

[56] SENGE, Peter. La Quinta Disciplina. Barcelona: Granica. 1998.

- **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 del querer, de las emociones[57] y los sentimientos, es decir en que quieran aplicarlos 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 institucional debe ser eminentemente pública, por lo cual requiere de permanentes y acertadas acciones comunicativas para la circulación amplia y fluida de información en sentido horizontal, ascendente, descendente y cruzada, y para la construcción de acuerdos sobre los significados –es decir el qué- y los sentidos –es decir el porqué y para qué- de los principios, valores y compromisos que se propongan.

Desde el punto de vista de la estructuración y operación del proceso de cambio, la incorporación de la ética pública a la cultura institucional de la entidad estatal requiere, como condiciones sine qua non, de los siguientes elementos constitutivos:

1. Un efectivo compromiso y liderazgo de los directivos, en especial de la principal autoridad.

2. Una base organizativa que garantice su implementación y sostenibilidad.

3. Un equipo dinamizador del proceso altamente comprometido y bien capacitado.

4. Unas metodologías de trabajo para el cambio cultural claras, pertinentes y operativas.

[57] 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.

5. Un plan de trabajo que se ejecute en forma sistemática y continua. De ninguna manera puede limitarse a actividades puntuales y esporádicas.

La metodología y los procedimientos e instrumentos que se desarrollan en esta segunda parte del libro 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.

CAPÍTULO IV

METODOLOGÍA GENERAL PARA LA INCORPORACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA A LA CULTURA INSTITUCIONAL

El presente Capítulo ofrece los grandes pasos que comprende el proceso implantación de la gestión ética para lograr la incorporación y práctica efectiva en la cultura institucional de los principios, valores y compromisos éticos que la entidad formule. Visto desde el Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay – MECIP, el Capítulo aborda la metodología para implementar integralmente el estándar de control acuerdos y compromisos éticos del componente ambiente de control. Los procedimientos e instrumentos específicos se desarrollan en los capítulos posteriores.

Dentro de la lógica que planteamos en el Capítulo I, el fortalecimiento de la ética pública lo entendemos como un proceso de cambio de la cultura institucional de las entidades del Estado, cuyo objetivo consiste en modificar las prácticas y vicios premodernos en la forma de administrar el Estado y de desempeñar la función pública, para incorporar y/o consolidar nuevas prácticas y actitudes de los funcionarios, en donde se respete y proteja lo público, se dé prioridad al interés general sobre los intereses particulares, se ejecute el trabajo dando eficiencia y eficacia a la utilización de los recursos, se asuma el ejercicio de la función pública como un servicio a la población y se informe a la ciudadanía sobre la gestión realizada y los resultados obtenidos.

Es un proceso que parte de una situación actual que consideramos insatisfactoria, introducir múltiples acciones de cambio tendientes a transformar la situación inicial, para llegar en el mediano plazo a una situación deseada de una gestión pública caracterizada por la integridad, la eficiencia y la transparencia. El gráfico No. 7 ilustra esquemáticamente este proceso.

Gráfico No. 7. Proceso de cambio de la cultura institucional

1. CONDICIONES Y REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES

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 funcionarios públicos de carrera administrativa.

Debe ser así porque en cuanto intervención en la cultura institucional, 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, e 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 la máxima autoridad y del equipo directivo**

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 institucional de las entidades públicas.

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

Figura No. 8. Cuadrantes de coherencia entre el decir y el hacer ético de los directivos

Cuando una institución 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.

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. 8, el más nocivo, según lo afirma Pérez[58], 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 gobernabilidad[59].

En el sentido señalado, en los casos en los que no exista una decidida voluntad y un fuerte compromiso con la integridad por parte de los directivos, es menos traumático para la entidad y denota mayor responsabilidad social por parte de quienes la dirigen, el abstenerse de emitir discursos éticos y presentarse como adalidades de la gestión ética, así como no involucrar a la entidad en un proceso de gestión ética con el que no se serán consecuentes ni se habrá de liderar. En estos casos es preferible situar a la entidad en el escenario No. 1, en donde poco se dice y poco se hace en materia ética, pero tampoco se muestra una falsa cara pública aparentemente muy dispuesta al comportamiento ético.

[58] PEREZ, Mariela. Ética y Comunicación Interna en las Organizaciones: Estudio Exploratorio en dos Multinacionales. http:www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/libros/libros/comyetica.pdf

[59] 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).

- **Compromiso activo de los funcionarios públicos de la institución**

El compromiso de los funcionarios 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, lo cual implica, a la vez, 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 funcionarios 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.

- **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 funcionarios 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 institucional.

- **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 en él. Resulta entonces muy importante no obligar a la participación de los funcionarios 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.

En la apropiación y práctica de valores y principios éticos tiene poco lugar la orden y el mando. Lo pertinente para generar cambios reales y efectivos de actitudes es la persuasión, la seducción, la sensibilización, a través de didácticas que convoquen al compromiso personal.

- **Disponer de un equipo promotor permanente**

Conscientes de que el proceso de transformación ética de la cultura institucional demanda múltiples acciones en el corto, mediano y largo plazo, es recomendable que el equipo de alto desempeño sea conformado por funcionarios 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 funcionarios públicos de la entidad, sin distingos de niveles de cargo o forma 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 institucional son relativamente lentos y que no se logran por la simple expedición de actos administrativos que demanden nuevas actitudes y prácticas de los funcionarios 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. Ello 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

El proceso de implantación de la gestión ética debe ser concebido esencialmente como un proceso de afectación y cambio de la cultura institucional de la entidad en donde se esté llevando a cabo el proyecto, asentado en dos grandes clases de componentes que estructuran el proceso: referentes éticos y estrategias de operación.

Elementos estructurantes del proceso

El proceso descansa en tres grandes productos tangibles, construidos en forma participativa por miembros delegados de la entidad, y en una serie de acciones de corte organizativo, pedagógico y comunicativo.

Figura No. 9. Referentes para la gestión ética

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. Estos referentes éticos son el código de buen gobierno, el código de ética y los compromisos éticos. La figura No. 9 ilustra en qué consisten y a través de qué mecanismos se ejecutan en la organización y los ámbitos de aplicación.

Las estrategias de operación están constituidas por las medidas que deben tomarse y las acciones que deben ejecutarse para asegurar que el proceso de de incorporación de la ética pública a la cultura institucional sea exitoso. Estas estrategias son de orden organizativo, pedagógico y comunicativo. Se contempla otra serie de acciones que hemos denominado estrategias complementarias. La Figura No. 10 nos muestra de qué manera se interrelacionan este conjunto de elementos estructurantes.

Figura No. 10. Elementos estructurantes del proceso de ética pública

La estrategia organizativa consiste en la definición de una estructura organizativa de instancias, responsabilidades y funciones de los equipos y personas que deben liderar y asegurar que el proceso de ética pública se implemente y se instale en la cultura institucional.

La estrategia pedagógica es el conjunto de actividades formativas dirigidas a los funcionarios de la entidad, que buscan su sensibilización y apropiación de los principios, valores y compromisos éticos, con el propósito de que los asuman e incorporen efectivamente en sus actitudes, comportamientos y prácticas en el día a día del desempeño de sus cargos.

La estrategia comunicativa comprende el conjunto de acciones comunicativas conducentes a construir unas relaciones participativas e incluyentes en la organización y ejecución del trabajo, y a contribuir en la apropiación de los principios, valores y compromisos éticos por parte del conjunto de funcionarios de la entidad, con el fin de que se constituyan en criterios éticos de su accionar.

El fortalecimiento de la ética pública en la cultura institucional de las entidades del Estado no puede quedar supeditado a las tres estrategias descritas. Ello mostraría una corta visión que limitaría e impediría el logro del propósito buscado. Es indispensable que además de las acciones específicas de ética pública las entidades desarrollen multiplicidad de acciones en campos conexos, que de forma concomitante y convergente se refuercen para impactar el cambio de las viejas prácticas y apuntalen la nueva cultura buscada. Entre estas estrategias, que denominamos estrategias complementarias, se pueden incluir las siguientes:

- **Implementar unos efectivos sistema de gestión de la calidad y de control interno**, que promuevan la gestión por procesos y consoliden la autorregulación, el autocontrol y la autoevaluación de los funcionarios en la realización de sus funciones, tareas y actividades.

- **Simplificar los trámites** que los ciudadanos deben realizar ante el Estado para obtener respuesta a sus solicitudes y/o requerimientos.

- **Identificar los principales riesgos de corrupción** en cada una de las áreas de la entidad y tomar las medidas para eliminarlos o prevenirlos.

- **Mejorar y fortalecer la comunicación pública** reducir a través de la implantación de un proceso para el efecto.

- **Desarrollar programas de reconocimiento y premiación** de aquellos funcionarios y equipos de trabajo que se destaquen por su integridad, transparencia y eficacia en el desempeño de sus funciones.

- **Promover las contralorías ciudadanas** sobre la gestión de la entidad y para que se corresponsabilicen en la mejora de los servicios de la entidad para beneficio de las comunidades.

- **Reducir la impunidad** de los funcionarios ante actuaciones contrarias a la normas, a través de la investigación y efectiva aplicación de las sanciones establecidas en las leyes y reglamentos.

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 funcionarios públicos a través de la ejecución de las estrategias operativas, se han graficado secuencialmente en el gráfico No. 11 en siete momentos metodológicos, 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; 6. Capacitación y entrenamiento en estrategias pedagógica y comunicativa; y 7. Diseño y ejecución del plan de mejoramiento para la gestión ética proceso. Cabe señalar que cada uno de los momentos implica un permanente y continuo seguimiento, evaluación y ajuste.

Los siete momentos metodológicos deben ser documentados y desplegados como proceso organizacional dentro del modelo de operación por procesos 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 libro.

Figura No. 11. Dinámica del proceso de gestión ética

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 entre sí, de modo que los resultados y efectos que se obtienen con la ejecución de cada uno de ellos retroactúa y repercute 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 1: Conformación de equipos de trabajo

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 institucional hacia el fortalecimientote la ética pública, y consecuentemente la adopción de las decisiones pertinentes para darle impulso y sostenibilidad al proceso.

El primer paso práctico consiste en la conformación del comité de ética y del equipo de alto desempeño (Ver Capítulo V). Esta fase preparatoria incluye la realización de acciones de sensibilización de los equipos de trabajo sobre ética pública, así como su capacitación y entrenamiento en los conceptos y metodología que ofrece el presente libro, con el fin de que sus integrantes queden con disposición actitudinal y cognitiva para desarrollar el trabajo en forma sistemática y coherente.

Momento 2: Diagnóstico ético de la institución

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 de corte perceptual, es decir, cuya lectura se basa 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 funcionarios públicos en el cumplimiento de sus funciones administrativas.

Ello 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 funcionarios públicos de la entidad, como estrategia para iniciar la sensibilización hacia el proceso de cambio de la cultura institucional que se empieza a propiciar. La metodología para la elaboración del diagnóstico se presenta en el Capítulo VI.

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. Lo conceptos y procedimiento para la elaboración del código de buen gobierno se encuentran en el Capítulo VII.

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 mediato, y que constituirá el objetivo del cambio en la cultura institucional 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 que orientará las relaciones de la entidad en general y de sus funcionarios 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 funcionarios 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 Capítulo VIII).

Momento 5: Construcción de compromisos éticos

El código de ética deberá ser traducido en formas concretas de actuación, de acuerdo con las funciones y responsabilidades que la entidad cumple en el desempeño de su función administrativa y misional.

Estas formas concretas de actuación se denominan compromisos éticos, y hacen referencia a los compromisos de orden práctico que los funcionarios públicos integrantes de la entidad están dispuestos a asumir en el día a día de la entidad, como manera de cumplir con los principios, valores y directrices para la gestión ética.

Los compromisos éticos se formulan a partir de prácticas concretas que se identifican en las diferentes áreas organizacionales que componen a la entidad, y que se constituyen en obstáculos para la aplicación de los principios y valores éticos acordados en el código de ética (malas prácticas). El diagnóstico ético aporta información muy relevante para este ejercicio. La metodología de este momento se encuentra en el Capítulo IX.

Momento 6: Capacitación y entrenamiento en las estrategias pedagógica y comunicativa

Lograr cambios actitudinales en los funcionarios 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 ello se proponen unas estrategias de orden pedagógico y comunicativo, las cuales se consignan en el Capítulo X.

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 funcionarios públicos de la entidad, que buscan su sensibilización, reflexión, comprensión y apropiación de la ética pública, en términos de que lleguen a asumirla e incorporarla efectivamente en sus actitudes y prácticas en el día a día del 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 Ética Pública entre los funcionarios 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 funcionario público como representante de la sociedad y delegado por ella 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 Capítulo XI de este libro.

El plan de mejoramiento para la gestión ética recoge la planeación que realiza el equipo de alto desempeño 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. Ello 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 institucional.

Desde el punto de vista de la secuencia de las operaciones que constituyen al proceso de cambio de la cultura institucional para la gestión ética, en la figura No. 12 pueden observarse cada momento y sus respectivas acciones:

Figura No. 12. Secuencia del proceso de la implantación de la gestión ética

La presente propuesta para incorporar la ética pública en la cultura institucional de las 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 de equipos de trabajo	Toma de decisiones de política por parte de la Alta Dirección.	Misión, visión y principios constitucionales.
	Conformación del comité de ética y del equipo de alto desempeño EAD.	Pautas y criterios de selección
	Sensibilización en ética pública al comité de ética y al EAD.	Fundamentos conceptuales de Ética Pública
Momento 2: Diagnóstico ético	Preparación y recolección de información.	Metodología del Capítulo VI Instrumento de percepción de la gestión ética.
	Elaboración del diagnóstico ético de la entidad.	Matríz de análisis.
	Presentación a la alta dirección.	Presentación power point.
	Difusión a toda la entidad.	Intranet y eventos específicos.
Momento 3: Elaboración del código de buen gobierno	Capacitación a la alta dirección.	Conceptos del Capítulo VII.
	Formulación de las políticas éticas frente a los grupos de interés.	Metodología del Capítulo VII. Modelo de Código de Buen Gobierno.
	Adopción y difusión del código de buen gobierno.	Metodología del Capítulo VII
Momento 4: Elaboración del código de ética	Formulación principios éticos.	Conceptos y metodología del Capítulo VIII
	Formulación de valores.	Conceptos y metodología del Capítulo VIII
	Formulación de directrices hacia los grupos de interés	Conceptos y metodología del Capítulo VIII
Momento 5: Formulación de compromisos éticos	Identificación de malas prácticas	Conceptos y metodología del Capítulo IX
	Formulación de compromisos éticos	Conceptos y metodología del Capítulo IX
Momento 6: Capacitación y entrenamiento en estrategias pedagógica y comunicativa	Capacitación y entrenamiento en estrategia pedagógica	Conceptos y metodología del Capítulo X
	Capacitación y entrenamiento en estrategia comunicativa	Conceptos y metodología del Capítulo X
Momento 7: Diseño y ejecución del plan de mejoramiento de la gestión ética	Elaboración de plan de mejoramiento	Conceptos y metodología del Capítulo XI
	Ejecución de acciones del PM	Matríz plan de mejoramiento
	Monitoreo y medición de indicadores	Matríz plan de mejoramiento
	Ajustes e identificación de logros	Conceptos y metodología del Capítulo XI
	Manejo de resistencias al cambio	Conceptos del Capítulo XII

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

Adaptación y focalización del proceso a la modalidad de áreas piloto

Debemos resaltar que el proceso enunciado tiene un carácter genérico e indicativo, que puede seguirse sin adaptaciones particulares en entidades de tamaño pequeño –menos de 200 funcionarios-. Pero en entidades de tamaño mediano o grande, la experiencia recomienda que las acciones de implementación e implantación de los principios y valores éticos se efectúe siguiendo un procedimiento de focalización de las mismas en áreas claves de la entidad, tanto para desarrollar un modelo piloto de actuación exitosa con carácter demostrativo para el conjunto de la institución, como para garantizar logros e impactos efectivos en el difícil arte del cambio cultural.

En el sentido de lo anotado, nuestra recomendación consiste en que en las entidades con un funcionariado superior a un número de 200, el ejercicio de formulación de compromisos éticos se efectúe inicialmente para toda la organización en un taller donde los participantes sean el mismo equipo de alto desempeño, con el fin de disponer de orientaciones concretas para diseñar las acciones comunicativas, las cuales van destinadas a todos los funcionarios de la entidad, pero que luego se seleccione un área organizacional en donde se focalice el accionar del equipo de alto desempeño para desarrollar una experiencia piloto que permita implementar un proceso sistemático.

El área organizacional que seleccione **deberá contar con las condiciones necesarias básicas** para garantizar un proceso exitoso, de acuerdo con los siguientes criterios:

1. El directivo principal de esa área deberá estar abierta y ampliamente dispuesto a comprometerse con liderar el proceso. No bastará con su simple visto bueno para que se trabaje focalizadamente en ella. Es indispensable un compromiso personal.

2. Que el área tenga una cantidad de funcionarios no mayor a 200.

3. Que sus oficinas estén completa o al menos mayoritariamente concentradas en un solo edificio, de manera que no se requieran grandes desplazamientos de los funcionarios para asistir a los eventos que se programen.

4. Que sea un área con alta visibilidad dentro de la institución, con el fin de que los resultados logrados en el proceso de cambio de su cultura institucional no pasen desapercibidos e impacten por sí mismos al conjunto de la entidad.

Una vez seleccionada el área piloto por el comité de ética, el equipo de alto desempeño desarrollará las siguientes acciones dentro de ella:

- Formular compromisos éticos específicos con los funcionarios del área.

- Reunirse con todos los jefes del área con el objeto de sensibilizarlos frente al proceso y comprometer su apoyo al mismo. Por su parte, el directivo principal del área deberá estudiar y aplicar con sus jefes subalternos del área las políticas del código de buen gobierno en las cuales el área esté implicada según sus responsabilidades organizacionales.

- Planificar acciones pedagógicas y comunicativas con base en los compromisos éticos formulados, orientados a sensibilizar a los funcionarios en los mismos y a generar cambios en sus actitudes y comportamientos en el ejercicio de su función pública.

- Ejecutar estas acciones de manera sistemática y permanente durante al menos tres meses, garantizando que cada acción pedagógica realizada sea reforzada con su complementaria acción comunicativa y viceversa, dentro de la lógica de

posicionar mensajes y nuevos paradigmas a través de la generación de un clima organizacional de entusiasmo y de mantener los temas de la ética pública dentro de la agenda diaria de todos los implicados en el proceso de cambio.

- Monitorear y evaluar permanentemente los avances del proceso con el fin de identificar riesgos y resistencias, así como fuerzas de apoyo, de manera que se ajuste flexiblemente el curso del plan para asegurar la modificación o neutralización de las fuerzas de resistencia y potenciar las de empuje en la dirección buscada.

Una vez desarrollado exitosamente el proceso en el área piloto, se seleccionará una segunda y se seguirá el mismo procedimiento. No obstante, no deberá olvidarse que durante todo el tiempo, el equipo de alto desempeño deberá continuar desarrollando acciones comunicativas en toda la entidad, lo cual permitirá alimentar la expectativa e irá generando condiciones propicias en el conjunto del funcionariado para apropiar los referentes éticos.

CAPÍTULO V

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 institucional 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.

1. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA PARA LA GESTIÓN ÉTICA

Figura No. 13. Estructura organizativa del proceso de ética pública

Dado que cualquier proceso o producto que se desee consolidar u obtener en cualquier organización es generado de manera protagónica por la acción de las personas que integran a dicha entidad, no es posible avanzar en el fortalecimiento de la ética pública en la cultura institucional si no se dispone de personas, equipos e instancias responsables y comprometidas que lideren, coordinen e implementen las acciones necesarias para que el proceso se instale exitosamente.

En este orden de ideas y de acuerdo con lo consignado en el esquema de la figura No. 13, la estructura organizativa requerida para implantar un proceso de gestión ética en cualquier entidad pública se despliega en los siguientes agentes de cambio: la autoridad principal de la organización, el comité de ética, el gerente de ética, el líder de ética y el equipo de alto desempeño.

Conviene aclarar que cuando se trate de entidades pequeñas que cuenten con un reducido número de funcionarios 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 funcionarios que se asimilen a los cargos indicados en la presente propuesta metodológica.

Los líderes y miembros de estos equipos son funcionarios públicos interesados en movilizar a otros en torno al objetivo de configurar un cambio en la cultura institucional de la entidad, hacia la práctica en las relaciones cotidianas de los valores, los compromisos y demás referentes éticos asumidos por la organización.

Vista la estructura propuesta en la figura No. 13 desde sus relaciones jerárquicas, tenemos que las líneas directas de comunicación, enlace y toma de decisiones operan según el esquema que se observa a continuación:

Figura No. 14. Relación jerárquica de la estructura organizativa para la gestión ética

Los aprendizajes que dejan múltiples experiencias exitosas y muchas otras que concluyeron en fracasos, indican que seguir la estructura organizativa que se plantea es un requisito fundamental para facilitar la implementación, avance y consolidación del proceso de cambio cultural que se busca. El perfil, las responsabilidades y funciones de los equipos y miembros de la estructura organizativa se detallan en las líneas que siguen.

2. FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS AGENTES DE CAMBIO

Como ya se indicó líneas atrás, los agentes de cambio del proceso de incorporación de la ética pública en la cultura institucional son: la autoridad principal de la organización, el comité de ética, el gerente de ética, el líder de ética y el equipo de alto desempeño.

AUTORIDAD PRINCIPAL DE LA ENTIDAD

Es el líder principal del proceso de fortalecimiento de la ética pública, y el primer responsable de los resultados que se obtengan. De su compromiso y liderazgo dependerá el nivel de avance y consolidación del proceso.

Responsabilidades de la máxima autoridad:

- Liderar el proceso general de incorporación de la ética pública a la cultura institucional de la entidad mediante el ejemplo ético de su comportamiento, la promoción constante del tema ético en todos los espacios de interacción formal con sus colaboradores de todos los niveles, y el seguimiento permanente a implementación y avances del proceso.
- Nombrar mediante acto administrativo al gerente de ética, al líder de ética, al comité de ética y al equipo de de alto desempeño.
- Adoptar mediante acto administrativo el código de buen gobierno y el código de ética.
- Tomar las medidas necesarias para convertir el código de buen gobierno en referente ético de la acción administrativa de la alta dirección de la entidad en sus relaciones con los diversos grupos de interés.

COMITÉ DE BUEN GOBIERNO

Es un comité de alto nivel cuyo objetivo consiste en monitorear la aplicación y cumplimiento por parte de los directivos de las políticas establecidas en el código de buen gobierno. Su integración con miembros externos y/o internos de la entidad, así como sus funciones y competencias específicas quedan estipuladas en el referido código.

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 funcionarios públicos de la entidad.

Conformación del comité de ética

Este comité estará conformado cinco (5) miembros, de los cuales cuatro (4) serán los directivos de primer nivel de las áreas de gestión humana, comunicación, administrativa y auditoría interna, así como un representante de los funcionarios públicos.

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 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.

El comité de ética deberá establecer una agenda de reuniones, de tal manera que se reúna por lo menos una vez al mes. La coordinación del comité estará en cabeza del gerente de ética.

Funciones del comité de ética

Las principales funciones del comité de ética son:

- Definir políticas generales para el fortalecimiento de la ética pública en la entidad y frente a los grupos de interés externos.
- Garantizar la difusión del Código de Buen Gobierno, el código de ética y los compromisos éticos a los grupos de interés pertinentes.
- Garantizar la sostenibilidad y permanencia del equipo de alto desempeño en ética y del equipo formador de formadores.
- Aprobar el plan de mejoramiento de la ética pública que elabore el Equipo de Alto Desempeño.
- Gestionar los recursos necesarios para la ejecución del plan de mejoramiento.
- Coordinar acciones con el gerente de ética.

- Realizar seguimiento y evaluar las actividades desarrolladas por el gerente, el líder, el equipo formador de formadores y el equipo de alto desempeño en ética.

- Aprobar ajustes al plan de mejoramiento de la ética pública.

GERENTE DE ÉTICA

Nombrar un gerente de ética comprometido y con excelentes capacidades de liderazgo, asegura en buena medida el éxito del proceso. El gerente de ética debe ser el directivo responsable de la dirección general de recursos humanos o su equivalente, o quien dirija la unidad de transparencia de la institución. Debe ser nombrado mediante acto administrativo por el directivo principal de la entidad.

Funciones del gerente de ética:

- Dirigir el proceso de ética pública al interior de la institución en coordinación con el comité de ética.

- Convocar y coordinar las sesiones del comité de ética.

- Coordinar la elaboración del plan de mejoramiento conducente a instalar el proceso de ética en la institución.

- Coordinar, apoyar y hacer seguimiento del trabajo del equipo de alto desempeño, así como del líder de ética.

- Gestionar ante el comité de ética los apoyos logísticos y de tiempo necesarios para que los equipos del equipo de alto desempeño y el líder de ética ejecuten las acciones del plan de mejoramiento.

- Presentar al comité de ética los productos del equipo de alto desempeño para su aprobación y dinamizar el tema en esta instancia.

- Asegurar la adopción formal del código de ética por parte de la máxima autoridad de la entidad.

- Ser el conducto regular entre el comité de ética y el líder de ética.

- Mantener informada a la máxima autoridad de la entidad sobre la marcha del proceso de fortalecimiento de la ética.

- Evaluar conjuntamente con el comité de ética el progreso en la implementación del proceso de ética pública.

- Gestionar la adopción e implementación del código de buen gobierno.

LIDER DE ÉTICA

El líder de ética es otro personaje clave en el aseguramiento de la efectiva implementación del proceso de ética pública. Él o ella es la persona que tendrá bajo su responsabilidad más directa e inmediata la conducción del equipo de alto desempeño, y por lo tanto de su dinamismo y liderazgo dependerá en buena medida la adecuada y pertinente planeación de actividades pedagógicas y comunicativas, así como su ejecución.

El nombramiento del líder de ética se efectuará mediante acto administrativo firmado por el directivo principal. Es muy importante que candidato cumpla el perfil recomendado. La selección del tendrá en cuenta los siguientes criterios:

- Ser funcionario del nivel profesional, nombrado de planta y pertenecer a la dependencia de la cual el gerente de ética es directivo (Este criterio de cercanía con el gerente de ética ha demostrado en la práctica un gran potencial para facilitar la coordinación y seguimiento de las diversas actividades del proceso).
- Alta sensibilidad frente al tema de la ética pública.
- Ser profesional del área de ciencias sociales, ciencias humanas o afines (requisito preferible, aunque no indispensable).
- Capacidad organizativa y ejecutiva.
- Buenas habilidades comunicativas orales y escritas.
- Capacidad para incentivar la movilización de terceros.
- Aptitud pedagógica.
- Buena capacidad de relacionamiento.
- Creatividad para la resolución de dificultades.
- Calidades éticas reconocidas que le den autoridad moral ante sus compañeros.

Funciones del líder de ética:

- Convocar y coordinar las sesiones de trabajo del equipo de alto desempeño.
- Liderar la ejecución del plan de mejoramiento por parte del equipo de alto desempeño, con apoyo del gerente y del comité de ética.
- Mantener informado al gerente de ética sobre la marcha de las actividades del equipo de alto desempeño.

- Ser el conducto regular entre el equipo de alto desempeño y el gerente de ética.
- Entregar al gerente de ética los productos del equipo de alto desempeño para que este los direccione hacia el comité de ética su aprobación y dinamizar el tema en esta instancia.

EQUIPO DE ALTO DESEMPEÑO

El equipo de alto desempeño estará conformado por funcionarios públicos seleccionados de cada un de las áreas o dependencias de la entidad. El equipo debe recibir capacitación y entrenamiento en el conocimiento y apropiación de los conceptos y metodologías que contiene el presente manual, así como debe ser asistido técnicamente para acompañar el diseño y ejecución de las actividades planeadas.

Es muy importante que el equipo de alto desempeño 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.

Perfil de los integrantes del equipo de alto desempeño

Para la selección de los miembros del equipo de alto desempeño se debe tener en cuenta que en cualquier proceso de cambio de la cultura institucional, 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 avante 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 funcionario 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 funcionarios 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 institucional, 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 alto desempeño se incluya a dos o tres profesionales del área de comunicación.

Funciones del equipo de alto desempeño

El equipo de alto desempeño 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 el diseño y ejecución de las acciones pedagógicas y comunicativas contempladas en el plan de mejoramiento.
- Promover la ejecución, apoyar y/o ejecutar, según sea el caso, las diferentes acciones previstas en las estrategias formativa y comunicativa.
- Liderar y hacer seguimiento a la implantación de prácticas éticas en todas las áreas de la entidad.
- Hacer seguimiento a la implantación de prácticas éticas en todas las áreas de la entidad.
- Evaluar y proponer acciones pertinentes para consolidar la gestión ética y/o ajustes a la programación establecida por el comité de ética.

Reglas de juego para el trabajo en equipo de alto desempeño

El grupo de funcionarios públicos que se seleccione para conformar el equipo de alto desempeño debe convertirse en un colectivo que además de fijarse un 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 será asumido con distribución de tareas individuales pero con colaboración mutua para su ejecución, y 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.

3. ORIENTACIONES GENERALES PARA EL TRABAJO DE LOS EQUIPOS Y LÍDERES

Como resultado de la sistematización de experiencias en múltiples procesos de cambio cultural para la implantación de la gestión ética, se hacen las siguientes recomendaciones o sugerencias, que es conveniente observar en la conducción del proceso por parte de todas las instancias, equipos y líderes implicados en el mismo:

- Establecer canales de comunicación entre los diversos responsables de los procesos: líder-miembros del equipo de alto desempeño; gerente-líder; gerente-comité de ética, gerente-autoridad principal.
- Asegurarse de que las convocatorias a reuniones y actividades lleguen oportunamente a los destinatarios y asegurar que efectivamente asistan a las sesiones.
- El comité de ética debe estar orientando y motivando periódicamente que los jefes inmediatos concedan los tiempos necesarios a los miembros de los equipos y a los funcionarios convocados a las actividades de sensibilización.
- Las actividades del plan de mejoramiento se deben ejecutar en forma sistemática, pero con una programación razonable, de modo que no se sature a los funcionarios pero tampoco que las actividades estén tan distanciadas en el tiempo que se pierde la continuidad en las mismas, de tal manera que las prácticas éticas se introduzcan de una manera sostenible en la cultura de la institución.
- El código de buen gobierno debe ser tema constante en los comités directivos.
- La autoridad principal debe expresar su apoyo y respaldo permanente a los procesos y acciones en los diversos escenarios institucionales.
- El gerente de ética y los demás miembros directivos de las instancias responsables, deben gestionar constantemente con la autoridad principal la expedición de los actos administrativos necesarios para que el proceso avance, y para lograr su aval de las distintas actividades programadas.
- El comité de ética debe estar orientando y motivando periódicamente a la institución sobre la importancia de introducir practicas éticas.
- El comité de ética debe aprobar todos los productos del equipo de alto desempeño.
- El comité de ética tiene la responsabilidad de gestionar ante quien corresponda los recursos para la ejecución del plan de mejoramiento.
- El comité de ética debe estar de permanente apoyo al gerente y líder de ética.

- Aplicación de las metodologías entregadas.
- Ejecución sistemática de los planes de trabajo o de mejoramiento.
- Seguimiento y evaluación permanente por parte de las instancias responsables de los procesos.

CAPÍTULO VI

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 institucional, 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 tipo perceptual 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 funcionarios 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 funcionarios públicos de la entidad, en las interacciones con los diversos grupos o sistemas con los que se relacionan.

Es un análisis de carácter perceptual, lo que significa que se basa en las percepciones que en una determinada coyuntura –el momento en el que se aplican las encuestas- tienen los funcionarios públicos de la entidad acerca de los valores y las prácticas éticas que se dan en el conjunto de la organización. 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 referirá a todos los integrantes de la respectiva Entidad. La información contenida en el diagnóstico queda constituida, además, 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 MECIP establece una metodología para diagnosticar la existencia en la entidad del estándar de control compromisos y acuerdos éticos 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 MECIP.

1. 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 funcionarios 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.

Cada uno de los reactivos del instrumento tiene seis opciones de respuesta, que siguen la metodología de la denominada Escala Likert[60]. Ésta expresa una gradación en las preferencias u opinión que un observador tiene frente a un determinado asunto, el cual es presentado 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.

[60] La Escala Likert fue desarrollada por Rensis Likert en los años treinta del siglo pasado.

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;

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 alto desempeño, 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 las funciones de coordinación del equipo con tareas específicas en las convocatorias, el acopio centralizado de los instrumentos y demás documentación del proceso, el seguimiento a la realización de las actividades y tareas del equipo en su totalidad, y la concatenación y coherencia de los resultados.

3. ALISTAMIENTO PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Determinación de la muestra poblacional

Entendiendo que en la entidad pública laboran empleados públicos, funcionarios públicos, personal contratado y personal del servicio auxiliar, asumiremos que todos ellos comprenden el universo poblacional de la respectiva entidad.

Para garantizar que los datos que arroje el diagnóstico sean confiables, se necesita recoger la opinión de una cantidad de trabajadores 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 trabajador al servicio de la entidad tenga igual probabilidad de ser seleccionado para integrar la muestra, y que al mismo tiempo se

garantice una composición muestral que sea concordante 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% (En qué porcentaje la muestra es similar al universo poblacional) y margen de error 5% (Qué tanto varían los resultados por encima o por debajo del dato entregado).

Para facilitar el proceso de determinación del número de trabajadores 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, según la población total de trabajadores de la entidad. A partir de 200 trabajadores, 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 trabajadores de la entidad; MU, significa muestra, es decir, el número de personas que deben seleccionarse para 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 1000	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 personas vinculadas laboralmente. Según la tabla, el tamaño de la muestra es de 170. En la entidad hay **28 personas en el nivel directivo** (Es decir, empleados públicos y personal de confianza, incluyendo asesores), **167 ocupan cargos de nivel profesional** (no importa si están vinculados como funcionarios públicos o como personal contratado) **40 personas desempeñan cargos de nivel técnico** (pueden ser funcionarios y/o personal contratado, en donde se incluyen desde los cargos de secretaria hasta los cargos de perfil técnico que pueden ser desempeñados por personas que no tengan formación universitaria profesional), y las restantes **45 son personal del servicio auxiliar**. Esto quiere decir que en términos porcentuales, el personal de esta Entidad está distribuido así:

10% en el nivel directivo;

60% en el nivel profesional;

14% en el nivel técnico; y

16% en el nivel de auxiliares.

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

10% de 170= 17 directivos;

60% de 170= 102 profesionales;

14% de 170= 24 técnicos; y

16% de 170= 27 auxiliares.

Esa sería la forma 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.

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 funcionarios 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 con relación a 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 profesional, técnico y auxiliar.

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 personas vinculadas. De ellos 85 son del nivel directivo, hay 1295 del nivel profesional, 246 son del nivel técnico y en el nivel auxiliar 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 del nivel directivo, 209 del nivel profesional, 40 del nivel técnico y 60 del nivel auxiliar.

Para seleccionar a las personas que suministrarán la información, se divide la población total entre la muestra, es decir 2.000 divido entre 323, lo cual nos da una razón o intervalo de 6.19, que podemos aproximar a 6. Luego tomamos el listado de personal del nivel directivo, 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 tres 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.

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.

Aplicación de las encuestas

El más alto directivo de la entidad debe informar a los funcionarios 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 alto desempeño- contactarán a los funcionarios 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.

No obstante lo anterior, el mejor procedimiento para recolectar la información de manera rápida y completa, es convocar a todo el personal integrante de la muestra a una sesión de una hora en un salón que tenga capacidad para acogerlas, y una vez reunidas explicarles el sentido e importancia del diagnóstico así como darles las instrucciones para el diligenciamiento del formulario, y proceder a recoger la información.

Este procedimiento es muy expedito, y resuelve los problemas que usualmente se presentan cuando la entrega de los formularios se hace en forma individual en los sitios de trabajo dando un plazo para la devolución de las encuestas diligenciadas. En estos casos, es agobiante el esfuerzo que deben realizar los responsables para recolectar esos cuestionarios.

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.

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 contesta	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

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. Los formularios se clasificarán en tres niveles así: nivel directivo; nivel profesional, conformado por los formularios de ese nivel y los del nivel técnico; y nivel auxiliar, en el que se incluirán las encuestas de este nivel.

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 auxiliar) se hará mediante la siguiente fórmula:

$$Pn = \frac{Sn}{Nn - Fn} x20$$

En donde:
Pn= Calificación promedio del nivel de cargo por reactivo
Sn= Sumatoria de todos los puntajes del nivel de cargo por reactivo
Nn= Número total de formularios por nivel de cargo
Fn= 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 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 formula 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 funcionarios 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.

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 de ética, en tal caso, para el promedio se considerarán solamente los resultados de los reactivos 9.1 y 9.2.

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 del personal 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

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	
41 A 60	
61 A 80	
81 A 100	

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 Mejoramiento. Da 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 da lugar a una **ALERTA NARANJA**. Debe ser considerado en el Plan de Mejoramiento para la Gestión Ética, con el propósito de dinamizar y transformar 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 Mejoramiento. Si por el contrario están más próximas al límite superior de 80%, se trabajará en ellas 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 Mejoramiento, 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 que al hacer la interpretación de estos datos, se tenga 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 y cinco 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.

Presentación de los resultados

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

Presentación de reactivos por categorías

La columna «Op» de cada nivel de cargo (directivo, profesional, auxiliar y no identificado) corresponde al factor de opacidad. Allí se anota el número total de formularios del respectivo nivel que en cada reactivo marcaron la opción «No sabe» dividido entre 2. Eso significa que en el ejemplo mostrado a continuación, el guarismo que aparece en la columna Op debe ser multiplicado por 2 para conocer el número exacto de personas que marcaron la opción «No sabe» en el respectivo reactivo.

RESULTADOS POR REACTIVO		DIR		PRO		AUX		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 funcionario público.	0,0	81	2,0	65	1,5	63	1,5	66	5,0	67
2.2	Todos los funcionarios 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 funcionarios 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 funcionario 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 funcionarios 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 funcionario 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 funcionarios 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 funcionarios 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 funcionario 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 (Tabla No. 7), y para facilitar la comprensión se agregará un gráfico descriptivo, que puede ser de tipo radial (Ver figura No. 14).

	CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	DIR	PRO	AUX	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 FUNCIONARIOS 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 14. 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 Auxiliar, con una participación del 49,6%, es más determinante en el resultado.

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 presentarán análisis, conclusiones y recomendaciones para cada una de las categorías, y se hará lo propio para el resultado general de la entidad.

Para la elaboración del informe diagnóstico se deben 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 funcionarios 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 inferir de la franja amarilla, lo cual nos indica una entidad que es percibida por su personal en un 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 funcionarios de la entidad al servicio a la ciudadanía, y a la actitud de la entidad para hacer sancionar a los funcionarios que violan la ley (2.10).

- Es preocupante el resultado que presentan los reactivos que indagan por la percepción de honradez de los funcionarios 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, así como 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 funcionarios públicos con el objeto de 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 presenta 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 ORGANISMOS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

NOMBRE DE LA ENTIDAD

INSTRUMENTO DE PERCEPCIÓN DE LAS PRÁCTICAS ÉTICAS

Usted ha sido seleccionado(a) conjuntamente con otros funcionarios 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 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 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 trabajador del sector 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 LAS PRÁCTICAS ÉTICAS Su cargo corresponde al nivel: Directivo __ Profesional __ Técnico __ Auxiliar __	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
1. PRINCIPIOS Y VALORES ÉTICOS PERSONALES						
1.1 Para usted, la honradez es uno de los valores más importantes como funcionario 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 funcionario público es contribuir para que su entidad preste un excelente servicio a la ciudadanía.						
1.4 En el desempeño de sus funciones como funcionario 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 funcionario público.						
2.2 Todos los funcionarios públicos aplican principios y valores éticos en el desempeño de sus funciones.						
2.3 Todos los funcionarios públicos son honrados.						
2.4 En el desempeño de su cargo, los funcionarios públicos no tienen actuaciones por fuera de la ética.						
2.5 Todos los funcionarios públicos asumen que su función primordial es prestar un excelente servicio a los ciudadanos y comunidades.						
2.6 Ningún funcionario público acepta regalos o dádivas de los particulares como contraprestación por sus servicios.						
2.7 Todos los funcionarios 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 funcionarios de la entidad son honestos y transparentes.						
2.10 Cuando se conoce de actuaciones de algún funcionario público en contra de la ley, la entidad lo denuncia ante los organismos competentes.						
3. LIDERAZGO DE LOSTI DIRECVOS 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 lo públicos con los cuales la entidad tiene responsabilidades.						
3.3 La comunicación entre los directivos y los demás funcionarios 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 ente lo que dicen y lo que hacen.						

INSTRUMENTO DE PERCEPCIÓN DE LAS PRÁCTICAS ÉTICAS HOJA 2	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
4. RELACIONES CON LOS FUNCIONARIOS 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 funcionarios públicos, sin ninguna clase de discriminación.						
4.4 Se garantiza la igualdad en la contratación, la capacitación, la evaluación y la promoción de sus funcionarios públicos.						
4.5 Se respeta el debido proceso en las investigaciones disciplinarias contra sus funcionarios.						
4.6 Los salarios que se pagan a los funcionarios 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 funcionarios públicos.						
5. RELACIONES CON LOS CONTRATISTAS 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 Se realizan auditorías internas a los procesos de contratación para evaluar la calidad de los servicios, productos objeto del Contrato y 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 entidades 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 LAS PRÁCTICAS ÉTICAS HOJA 3	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
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 de los planes y proyectos institucionales, 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 presupuesto 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 funcionarios 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 funcionarios de todos los niveles.						
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. ferentes organismos de control es veraz y se suministra en forma oportuna.						

MODELO DE INSTRUMENTO PARA ÓRGANOS DE CONTROL

NOMBRE DE LA ENTIDAD

INSTRUMENTO DE PERCEPCIÓN DE LAS PRÁCTICAS ÉTICAS

Usted ha sido seleccionado(a) conjuntamente con otros funcionarios 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 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 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 institución. 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 trabajador del sector 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 LAS PRÁCTICAS ÉTICAS Su cargo corresponde al nivel: Directivo __ Profesional __ Técnico __ Auxiliar __		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
1. 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 funcionario público es contribuir para que su entidad preste un excelente servicio a la ciudadanía.						
1.4	En el desempeño de sus funciones como funcionario 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 funcionario público.						
2.2	Todos los funcionarios públicos aplican principios y valores éticos en el desempeño de sus funciones.						
2.3	Todos sus funcionarios públicos son honrados.						
2.4	En el desempeño de su cargo, los funcionarios públicos no tienen actuaciones por fuera de la ética.						
2.5	Todos los funcionarios 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 funcionarios 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 funcionarios de la entidad son honestos y transparentes.						
2.10	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 funcionarios 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 ente lo que dicen y lo que hacen.						

INSTRUMENTO DE PERCEPCIÓN DE LAS PRÁCTICAS ÉTICAS HOJA 2	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
4. RELACIONES CON LOS FUNCIONARIOS 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 funcionarios públicos, sin ninguna clase de discriminación.						
4.4 Se garantiza la igualdad en la contratación, la capacitación, la evaluación y la promoción de los funcionarios públicos.						
4.5 Se respeta el debido proceso en las investigaciones disciplinarias contra sus funcionarios.						
4.6 Los salarios que se pagan a los funcionarios 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 funcionarios públicos.						
5. RELACIONES CON LOS CONTRATISTAS 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 Se realizan auditorías internas a los procesos de contratación para evaluar la calidad de los servicios, productos objeto del contrato y 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 LAS PRÁCTICAS ÉTICAS HOJA 3	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
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 atiene 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 funcionarios 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 funcionarios de todos los niveles.						
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.						

CAPÍTULO VII

EL CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO:[61] MEJORES PRÁCTICAS DE DIRECCIÓN PARA LAS ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO

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 conceptuales e instrumentales, pero con una finalidad totalmente diferente, pues si bien el gobierno corporativo y su principal instrumento -los códigos de buen gobierno- tienen en la empresa privada como propósito último potenciar el clima de 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 entidad, 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 final 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 institucional de integridad, transparencia y eficiencia en el conjunto de la entidad.

[61] El código de buen gobierno es un instrumento que permite alinear a los miembros de la alta dirección de la entidad dentro de un estilo unificado de gobierno, y en ese sentido puede ser entendido como la base del estándar de control *«protocolos de buen gobierno»* del Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay – MECIP.

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.

1. 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[62], 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 propietarios[63].

Como un segundo objetivo global, el gobierno corporativo se 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.

[62] FAMA, Eugene. JENSEN, Michel. Separation of ownership and control. En: Journal of Law and Economics. 26:301-25.
[63] 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 coloque 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.

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.

El gobierno corporativo puede ser entendido 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»*[64].

En este sentido, en el presente libro 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.

Qué es el 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 declaración explícita de sus principios, se establece un mecanismo concreto que es el código de buen gobierno. Se trata de un 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 las sociedades.

[64] http://www.supervalores.gov.co/governancepreguntas.htm

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.

2. EL 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 ella 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, que es en definitiva el mismo concepto aplicable 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 en la Constitución y en las demás disposiciones 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 concretamente el nacimiento 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[65], 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 la entidad pública y la sociedad civil, la cual 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.

[65] En las entidades privadas, por su parte, esta finalidad se traduce básicamente en el ánimo de lucro.

Los informes del buen gobierno en las entidades públicas

Aunque la atención mundial hacia el gobierno corporativo en las entidades públicas ha ido en crecimiento, los reportes sobre el buen gobierno siguen siendo escasos. Algunos de los más importantes y avanzados son[66]:

- Applying Principles and Practice of Corporate Governance in Buget Funded Agencies y Corporate Governance in Commonwealth Authorities and Companies, publicadas en 1997 y 1999 respectivamente. Estos informes se centraron en los aspectos del desempeño del gobierno corporativo en lo público, incluyendo el liderazgo y el manejo de riesgos como principios de gobierno corporativo para el sector. Los reportes consideran que el tema de los riesgos es uno de los principios fundamentales del gobierno corporativo, en la medida en que es un método lógico y sistemático para identificar, analizar, evaluar, monitorear y comunicar los riesgos relacionados con cualquier actividad, función o proceso público, de tal manera que permite a las organizaciones minimizar pérdidas y maximizar oportunidades; a la vez, permite mover el foco de la organización del pasado hacia el futuro, sin dejar de pensar en la realidad actual, pero proyectándola. Igualmente considera este informe que contar con legislaciones claras y precisas se constituye en un factor fundamental en la construcción de buenas prácticas corporativas.

- Performance Audit Report on Corporate Governance y Corporate Governance: Beyond Compliance, de 1997 y 1999 respectivamente. El primero se centra en las relaciones entre gobierno y juntas, y la manera como las últimas agregan valor a las entidades públicas, considerando la importancia de los diferentes comités para llevar a cabo el buen gobierno y resaltando las complejidades que rodean los cometidos del sector público por la multiplicidad de tareas a asumir. El último reporte, a su vez, no está estructurado básicamente en el sector público, pero recalca la importancia del manejo de riesgos en éste y del liderazgo de los dirigentes, y manifiesta la trascendencia de que las entidades muestren información relativa a las prácticas de buen gobierno de manera anual, aunque no sea un requisito reglamentario.

[66]Tomado de RYAN, Christine. NG, Cew. Public Sector Corporate Governance Disclosures: An Examination of Annual Reporting Practices in Queensland. En: Australian Journal of Public Administration (jun 2000 - Vol 59 Issue 2). P.13-16. —Las citas del presente texto son traducción del inglés de los autores de este escrito—.

Estos informes se basan, fundamentalmente, en la importancia de que las entidades públicas sostengan un fuerte liderazgo en la dirección y la administración, lo cual se enmarca como un requisito del cometido estatal que nace de la misma Constitución política, y que define de manera muy concreta los fines hacia donde el Estado debe propender para asegurar el bienestar comunitario, e indican el camino a seguir en la construcción de las políticas que deben adoptarse en la elaboración de los códigos de mejores prácticas corporativas. Estos parámetros consagrados en el código se constituirán entonces en un refuerzo de los cometidos constitucionales y legales a que están obligadas estas entidades, en la búsqueda del cumplimiento de su deber.

El ámbito de aplicación de los códigos de buen gobierno en el sector público

La Constitución política en su artículo primero definió al Paraguay 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 los mismos objetivos que él conlleva, el Estado se ha estructurado en tres (3) Poderes —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— con los 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.

Cada una de estos poderes 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 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, dentro de lo cual se incluye como aspecto fundamental, el velar y procurar por el buen uso de los recursos públicos.

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.

Cuando una organización actúa en forma reactiva para responder a los requerimientos e imperativos de su contexto, se dice que es una organización objeto; cuando procede proactivamente de modo que prevé y asume las consecuencias que sus opciones y actuaciones causan en el entorno social y natural, ya sea para prevenirlas, mitigarlas o resarcirlas, se le ve como una organización sujeto[67]. En este sentido, la responsabilidad social es un campo de acción de las organizaciones sujeto, cuando en su quehacer trascienden las exigencias legales externas, para introducirse en el mundo del compromiso ético y político, es decir, de preocupación por las consecuencias de sus actuaciones y de participación en la construcción de la convivencia social.

De acuerdo con el esquema mostrado en la figura No. 15[68], 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.

[67] Cfr. SCHVARSTEIN, Leonardo. La inteligencia social de las organizaciones. Buenos Aires: Paidós. 2003.
[68] 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. 2005.

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.

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.

Figura No. 15. Origen de la responsabilidad social del Estado y de las organizaciones

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. Y 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.

En definitiva, el reto para el sector público como un todo es *«crear sistemas de gobierno que puedan asegurarle a los stakeholders que el sector está en manos capaces y honestas, y al tiempo, evitar los efectos negativos de un control apretado y una burocracia, para permitir que los objetivos de desempeño sean alcanzados y mejorados».*[69]

[69] Hodges *et al* (1996:12), en Op. Cit. RYAN, Chistine. NG, Cew. Public Sector Corporate Governance Disclosures: An Examination of Annual Reporting Practices in Queensland. P.12.

El cometido del buen gobierno en la esfera pública

El gobierno corporativo en las entidades privadas se refiere al cumplimiento de principios que permitan 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 inversionistas. 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, tal como puede observarse en la figura No. 16.

Figura No. 16. Ejes centrales del buen gobierno en la esfera pública

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 ella, 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.

En este sentido, el buen gobierno en las entidades públicas se inscribe 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.

El código de buen gobierno y la gobernabilidad

El código de buen gobierno en las entidades públicas consiste en el conjunto de 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 organismo estatal.

Por ello, la adopción y aplicación del código de buen gobierno trasciende 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 de la entidad. 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 funcionarios públicos de la institución.

Sin el objetivo social, la gestión pública pierde el sentido y su razón de ser. 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 lo 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, puesto que en la medida en 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 ello, 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 –que como ya se dijo, eso es en esencia un código de buen gobierno- para luego incumplirlas, ineluctablemente resulta contraproducente, generando una ostensible pérdida de gobernabilidad por el deterioro de la confianza que tal incumplimiento conlleva.

Dentro de esta perspectiva, la formulación y aplicación del código de buen gobierno en la entidad pública contribuye a:

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

3. ¿QUÉ DEBE CONTENER UN CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO EN UN ORGANISMO O ENTIDAD PÚBLICA?

En los últimos años cada vez más entidades públicas y gobiernos vienen formulando códigos de buen gobierno. Algunos de estos códigos han sido elaborados como una extrapolación al sector público de los códigos clásicos del sector privado. Otros códigos recogen orientaciones generales de carácter ético. Es, por ejemplo, el caso del código de buen gobierno de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la administración general del Estado español, adoptado en marzo de 2005, y el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, aprobado en junio de 2006 en Montevideo por los directores de la oficina de la función pública de 17 países iberoamericanos.

En correspondencia con el enfoque conceptual que hemos estado exponiendo en el presente documento y con la experiencia de formulación de códigos de buen gobierno en diversas entidades públicas, consideramos que un código de buen gobierno para el sector público debe desarrollar los siguientes aspectos:

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.

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.

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:

1. 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.

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 para el desarrollo administrativo, políticas de responsabilidad social, políticas frente a los grupos de interés, y políticas frente al sistema de control interno.

1. POLÍTICAS PARA EL 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 institucional 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

Política 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.

4. POLÍTICAS FRENTE AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Desarrolla el compromiso frente al MECIP 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 del Paraguay – MECIP.

Políticas sobre riesgos

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

ADMINISTRACIÓN DEL CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO

Comité para las buenas prácticas en la función pública

Es el organismo que coadyuva al direccionamiento de las políticas definidas en el Código.

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.

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

La elaboración del código de buen gobierno es responsabilidad exclusiva de la alta dirección de la entidad, y 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 con el 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 una entidad pública específica, proponemos un modelo de código de buen gobierno para entidades públicas, el cual se encuentra al final del presente capítulo.

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 funcionarios 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.

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 paraguayas, 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, 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.

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 las áreas que ellos lideran dentro de la estructura organizacional de la entidad. 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 el monitoreo y seguimiento al comité de buen gobierno de la entidad.

La formulación del código de buen gobierno debe efectuarse sobre la base de las normas constitucionales y legales, así como de los lineamientos que se plantean en los documentos estratégicos de la entidad, por lo cual se hace necesario que se consulten de manera permanente durante todo el proceso de elaboración.

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, acuerdos sobre prácticas de buen gobierno con la alta dirección, y socialización y capacitación a todos los funcionarios públicos y miembros de la entidad. En la figura No. 17 se muestra esta secuencialidad.

Fig. No. 17. Etapas en la elaboración de códigos de buen gobierno en entidades públicas

Primer paso: Sensibilización en gobierno corporativo para la máxima autoridad y el equipo directivo

Bajo el entendido de que la entidad 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 máxima autoridad y el equipo directivo en busca del entendimiento de los alcances del mismo.

Para tal cometido, se realizará una reunión de la alta dirección con duración de dos (2) horas aproximadamente, donde se llevará a cabo un conversatorio en el que se les dará una amplia ilustración sobre gobierno corporativo, que deberá 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 deberá estudiar detenidamente la parte conceptual del presente Capítulo, así como indagar en otras fuentes (internet y bibliográficas) para que pueda conducir la sesión con la suficiencia necesaria.

Para realizar de manera correcta este conversatorio, deberá 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 del tema y puedan abordar los aspectos que deben adoptarse en su entidad; así, el conversatorio contará con una participación activa y se podrán discutir algunas de las políticas propuestas por la alta dirección de la entidad.

Este espacio deberá 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 el buen gobierno 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 tendrá 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 con capacidad de recibir cómodamente al grupo de directivos convocados;
   - Presentación en powerpoint del conversatorio, preparada con antelación por el expositor,
   - Un (1) Infocus 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 conducirá 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 instará a que se nombre una comisión redactora de un borrador del código de buen gobierno, a partir del modelo de código que se entrega en el presente texto. La comisión deberá estar conformada por tres directivos.

   A continuación se revisará el modelo de código de buen gobierno, y los asistentes irán presentando propuestas sobre los temas y políticas específicas de la entidad que deberán ser incorporadas, indicando cuáles son las fuentes de información pertinentes a donde debe ir la comisión redactora para elaborar el borrador del documento. La comisión tomará nota de las propuestas de políticas de bien gobierno que se expongan en la sesión, con el objeto de incorporarlas posteriormente en la primera versión del código de buen gobierno.

c. Tiempo programado: la sesión tendrá 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 deberá contar con los siguientes instrumentos:

   - Un (1) espacio lo suficientemente cómodo para propiciar la discusión de los altos directivos;
   - Computador y un (1) Infocus donde se proyectará 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

La comisión redactora 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 mediante el debate y acuerdos de los redactores, quienes establecerán su propio ritmo de trabajo, siempre y cuando el plazo que se tomen para la elaboración del borrador no sea superior a tres (3) semanas. Este borrador de código de buen gobierno deberá enviarlo el equipo redactor a todos los miembros de la alta dirección, quienes tendrán a su vez quince (15) días calendario para revisar y evaluar el texto, realizando individualmente las anotaciones sobre los cambios que crean 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 sus integrantes lo han revisado y hecho anotaciones, el equipo de redactores convocará a los directivos a una sesión donde se analizarán, evaluarán y se realizarán las modificaciones pertinentes. Un miembro del equipo redactor del borrador será quien presente a los asistentes el contenido del documento, y actuará 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 expondrá al equipo directivo el borrador de código de buen gobierno artículo por artículo. Los asistentes irán exponiendo sus observaciones y anotaciones a los mismos, se discutirán y aprobarán las modificaciones propuestas. De ello irá tomando nota el comité redactor, para luego incorporarlas. Se recomienda que la realización de los ajustes no tome más de una semana.

c. Tiempo programado: la sesión tiene un estimativo 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: se contará para la organización logística con los siguientes elementos:

- Un (1) espacio para sesionar cómodamente;
- Computador y un (1) Infocus 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 emitirá 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 utilizarán 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 sensibilizarse a los grupos de interés en el código de buen gobierno, haciendo explícitas las políticas adoptadas con sus respectivos mecanismos.

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, charlas en radios comunitarias, así como cualquier otro medio que garantice llegar efectivamente a los públicos objetivo. Deberá utilizarse un lenguaje que pueda ser entendido por un ciudadano con conocimientos medios. Este proceso estará a cargo de la alta dirección, quien podrá nombrar representantes que lleven a cabalidad este cometido.

El tiempo de difusión será permanente, pues se mantendrá 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

Una vez expedido formalmente el código de buen gobierno, para su efectiva aplicación se recomienda seguir el siguiente procedimiento:

1. Nombrar un promotor del código de buen gobierno.

2. Conformar el comité de buen gobierno.

3. Incluir en la agenda de los comités directivos un punto sobre el seguimiento a la implementación del código de buen gobierno en por cada directivo de primer nivel en la respectiva área organizacional de su competencia.

4. Cada directivo de primer nivel debe estudiar el código de buen gobierno con el equipo de jefes de segundo nivel de su área, con el fin de identificar las políticas del código de buen gobierno que son pertinentes en sus campos de acción, y conjuntamente decidir cómo se les dará aplicación.

5. Si el área tiene más niveles jerárquicos, este proceso deberá repetirse, hasta bajar el código de buen gobierno a todos lo niveles de jefatura para asegurar su aplicación efectiva.

La experiencia indica la conveniencia de que la máxima autoridad nombre a un **promotor del código de buen gobierno**, quien será un alto directivo (puede ser el gerente de ética u otro directivo de primer nivel que esté comprometido con el fortalecimiento de la ética pública), quien tendrá como responsabilidad general promover la puesta en marcha del código. Las funciones concretas que deberá desempeñar son:

- Asegurar la adopción formal del código de buen gobierno.
- Promover y liderar la conformación y puesta en operación del comité de buen gobierno.
- Liderar las acciones de difusión del código de buen gobierno a los diferentes grupos de interés.
- Ser conducto regular entre el comité de buen gobierno y la alta dirección de la entidad.
- Promover el permanente estudio y cumplimiento de las políticas de buen gobierno por parte de todos los directivos de la entidad.
- Verificar que el código de buen gobierno sea la base para la rendición pública de cuentas.

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 en un directivo como el secretario privado o el secretario general la convocatoria y apoyo al comité de buen gobierno, en todo momento el líder natural para que esta instancia de control social cumpla su cometido es el representante legal.

Por otra parte, 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. Para ello podrán 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 Paraguay[70].

- 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 VI del presente libro 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 funcionarios públicos, el ciudadano y los grupos de referencia, así como en la rendición de cuentas; esta práctica debe realizarse anualmente.

- 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.

5. INSTRUMENTO

GUÍA No. 1: MODELO DE CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO PARA ORGANISMOS Y 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 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 del Paraguay, a los cuales se hace mención oportunamente.

[70] Esta organización se puede contactar en la dirección http://www.transparencia.org.py/

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 ellas quienes determinan de manera individual las acciones a que se comprometen y que cumplirán 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 ello 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 de la gestión pública. En este orden de ideas, cada entidad deberá adaptar el presente modelo y las políticas en él contenidas, ampliándolo y ajustándolo 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.

MODELO DE CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO PARA INSTITUCIONES PÚBLICAS DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

TABLA DE CONTENIDO

Presentación
Glosario de términos

TÍTULO I
DE LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DE LA INSTITUCIÓN

TÍTULO II
DE LAS POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA INSTITUCIÓN
Capítulo primero: Políticas para la dirección de la institución
Capítulo segundo: Políticas de relación con los órganos de control externo

TÍTULO III
DE LAS POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO PARA LA GESTIÓN DE LA INSTITUCIÓN
1. Políticas para el desarrollo administrativo
Capítulo primero: Políticas para la gestión ética
Capítulo segundo: Política 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 frente a la comunidad
Capítulo sexto: Política de responsabilidad frente al medio ambiente

3. Políticas frente a los otros grupos de interés

Capítulo séptimo: Política sobre conflictos de intereses
Capítulo octavo: Políticas con los contratistas

Capítulo noveno: Política con los gremios económicos

4. Políticas frente al sistema de control interno

Capítulo décimo: Política frente al control interno

Capítulo décimo primero: Políticas sobre riesgos

TÍTULO IV
DE LA ADMINISTRACIÓN DEL CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO
Capítulo primero: Comité de buen gobierno
Capítulo segundo: De la resolución de controversias
Capítulo tercero: De los indicadores de buen gobierno
Capítulo cuarto: De la adopción, vigencia, divulgación y reforma del código de buen gobierno

PRESENTACIÓN

Se recomienda que la presentación del Código deBuen Gobierno sea elaborada por el más alto directivo de la institución. Debe expresar el sentido que tiene para la dirección el código de buen gobierno, y el lugar que este ocupa dentro de los objetivos estratégicos que se plantea el administrador en cuanto a la construcción y consolidación de una administración pública caracterizada por la integridad, la transparencia la eficiencia y la eficacia. Es preferible seguir un estilo sencillo que puedan entender los grupos de interés, en lugar de un lenguaje muy técnico solo comprensible por expertos.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Para efectos de la comprensión de los diferentes aspectos que consagra el presente modelo de código de buen gobierno, 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 Instituciones, que a manera de compromiso ético buscan garantizar una gestión eficiente, íntegra y transparente en la administración pública.

Código de ética: Documento de referencia para gestionar la ética en el día a día de la institución. Está conformado por los principios y valores que en coherencia con el código de buen gobierno, todo funcionario público de la Institución 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 intereses dentro de la institución.

Comité de ética: Instancia encargada de promover y liderar el proceso de implantación de la gestión ética para instituciones 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 funcionarios públicos de la institución.

Conflicto de intereses: Situación en virtud de la cual un funcionario público, 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 o acciones que garanticen la administración eficiente de un negocio o proyecto, y que conduzcan a logro del objetivo propuesto.

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 Institución en el logro de los objetivos estratégicos –eficiencia y eficacia-; 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 instituciones 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 Instituciones sobre las cuales el ente público tiene influencia, o son influenciadas por ella. Es sinónimo de *«públicos internos y externos»*, o *«clientes internos y externos»*, o *«partes interesadas».*

Políticas: **Directrices, lineamientos 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 Institución, 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.

Rendición de cuentas: Deber ético de todo funcionario público que administre bienes públicos, 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.

Riesgos: Posibilidad de ocurrencia de eventos tanto internos como externos que pueden afectar o impedir el logro de los objetivos institucionales de una Institución pública, entorpeciendo el desarrollo normal de sus funciones.

Transparencia: Forma de hacer visible la función pública, ejecutándola de acuerdo con las normas constitucionales y legales, aceptando y facilitando que la gestión sea observada en forma directa por los grupos de interés; implica el deber de rendir cuentas de la gestión encomendada.

Valores éticos: Formas 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.

TÍTULO I

DE LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DE LA INSTITUCIÓN

Identificación y naturaleza

Artículo 1. El (ministerio, contraloría, auditoría, etc.) es una institución pública creada mediante la ley No. XXXX, regida por la Constitución y por las leyes de la República del Paraguay.

Cada institución pública consignará el fundamento constitucional y legal que le da existencia.

Compromiso con los objetivos misionales de la institución

Artículo 2. El (nombre del cargo de la autoridad principal) y su equipo de gobierno (directivo) se comprometen a orientar todas sus actuaciones en el ejercicio de la función pública hacia el logro de los objetivos misionales que la Constitución y la ley han definido para (nombre de la institución).

Principios éticos

Artículo 3. Los principios éticos de (nombre de la institución) son:

1. El interés general prevalece sobre el interés particular.
2. Los bienes públicos son sagrados.
3. La principal finalidad del Estado es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población.
4. La función primordial del funcionario público es servir a la ciudadanía.
5. La administración de recursos públicos implica rendir cuentas a la sociedad sobre su utilización y los resultados de la gestión.

6. Los ciudadanos tienen derecho a participar en las decisiones públicas que los afecten.

Cada institución incluirá sus propios principios éticos (quedan definidos en el código de ética.

Valores institucionales

Artículo 4. Los valores éticos que inspiran y soportan la gestión de (nombre de la institución) son:

- Transparencia
- Integridad
- Responsabilidad
- Servicio
- Respeto
- Equidad

Cada institución pública incluirá sus valores institucionales, los cuales están definidos en el código de ética.

Grupos de interés de la institución

Artículo 5. El (nombre de la institución) reconoce como sus grupos de interés a la ciudadanía, los contratistas, los organismos de control, las otras instituciones públicas, sus funcionarios públicos, los gremios económicos y las organizaciones sociales.

Cada institución pública determinará sus propios grupos de interés de acuerdo con la función que le corresponda. El concepto de grupo de interés es sinónimo de de las expresiones «públicos internos y externos», o «clientes internos y externos», o «partes interesadas», por lo cual la respectiva institución utilizará la expresión que resulte coherente con la terminología en uso.

TÍTULO II

DE LAS POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA INSTITUCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO: POLÍTICAS PARA LA DIRECCIÓN DE LA INSTITUCIÓN

Directivos responsables del código de buen gobierno

Artículo 6. Se consideran directivos con responsabilidad especial en la aplicación del presente código de buen gobierno, la autoridad administrativa principal, así como los siguientes funcionarios públicos: (anotar los cargos directivos de primero y segundo nivel, empezando por el del más alto directivo). Para la evaluación y control de su actividad, los anteriores funcionarios 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.

Cada Institución enunciará los respectivos dignatarios responsables de su dirección y administración, según su propia estructura.

Compromiso con los fines del Estado

Artículo 7. El (nombre de la institución), enmarcado en la función pública que cumple, tiene como fin principal la (anotar los objetivos misionales de la institución) de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución, en las leyes y reglamentos correspondientes.

Para cumplir con tal cometido, el (nombre del cargo de la autoridad principal) y su equipo directivo se comprometen a administrar la Institución 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 llevará 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 estratégico.

Cada institución establecerá las prácticas concretas que orientarán su actividad, de acuerdo con su objeto.

Compromisos con la gestión

Artículo 8. El (nombre del cargo de la autoridad principal) y su equipo de gobierno (o directivo), se comprometen a destacarse por su competencia, integridad, transparencia y responsabilidad pública en el ejercicio de su cargo, guiando las acciones de la Institución 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.

Cada Institución pública particularizará este compromiso a lo específico de su Institución.

Responsabilidad con el acto de delegación

Artículo 9. Cuando el (nombre del cargo de la autoridad principal) o algún miembro autorizado del equipo de gobierno (o directivo) deleguen determinadas funciones, será consecuente con las obligaciones que asumieron al ser parte del sector público, de modo que fijará por escrito 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.

Cada Institución podrá ampliar las responsabilidades aquí enunciadas.

CAPÍTULO SEGUNDO: POLÍTICAS DE RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO

Artículo 10. Los órganos de control y vigilancia externos del (ministerio, contraloría, auditoría) son la Contraloría General de la República y la Auditoría General del Poder Ejecutivo. Por otra parte, la institución está sujeta al control social de la ciudadanía.

Cada institución señalará los órganos de control correspondientes según su naturaleza.

Política frente al control externo de la institución

Artículo 11. El (nombre del cargo de la autoridad principal) y su equipo de gobierno (o directivo) 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 institución indicará las políticas frente al control externo que le sean propias a su actividad.

TÍTULO III

DE LAS POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO PARA LA GESTIÓN DE LA INSTITUCIÓN

1. POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO PRIMERO: POLÍTICAS PARA LA GESTIÓN ÉTICA

Compromiso con la integridad

Artículo 12. Los directivos de el (nombre de la institución) manifiestan su clara disposición a autorregularse en el ejercicio de la función pública que les corresponde, para lo cual se comprometen 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, basada en principios y valores éticos, frente a todos sus grupos de interés.

Cada institución formulará de manera específica las políticas éticas que busquen los objetivos mencionados.

Compromiso para la promoción de prácticas éticas

Artículo 13. El (nombre de la institución) se compromete a promover prácticas éticas como estrategia de lucha contra la corrupción, para lo cual creará compromisos tendientes a lograr este objetivo por parte de sus funcionarios públicos y contratistas.

La institución se compromete a emitir, promover y gestionar la adopción de políticas, prácticas y acciones éticas por parte de todo el conjunto de su funcionariado así como a sus proveedores y contratistas, vinculando a la Contraloría General de la República y a la sociedad civil en las acciones pertinentes que se programen para la consolidación de una gestión íntegra y transparente.

En el desarrollo de esta política de promoción de prácticas éticas, la institución vinculará a la ciudadanía por medio del apoyo a las contralorías ciudadanas para el control social de la gestión.

Acciones para la integridad y la transparencia

Artículo 14. El (nombre de la institución) está en contra de toda práctica corrupta; para impedir, prevenir y combatir estos fenómenos, adoptará 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. Garantizar que todos los procedimientos sean claros, equitativos, viables y transparentes;

d. Denunciar las conductas irregulares de sus funcionarios, tanto para que las instituciones competentes conozcan de los hechos, como para que la sociedad esté al tanto del comportamiento de sus funcionarios;

e. Capacitar a los funcionarios de todos los niveles en materia de ética pública y responsabilidad social;

f. Efectuar rendición de cuentas a la ciudadanía y demás grupos de interés, garantizando la disposición al público de la información no confidencial de la institución;

h. Hacer de al contratación estatal un proceso basado estrictamente en el cumplimiento de la ley y 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 institución pública estudiará la posibilidad de instaurar estas acciones en su Institución y la viabilidad de insertar otros compromisos concretos al respecto.

Colaboración interinstitucional en la promoción de prácticas éticas

Artículo 15. El (nombre de la institución), 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 institución establecerá la manera en que sostendrá la colaboración interinstitucional en materia de información con otros entes.

Compromiso en la protección de la propiedad intelectual y derechos de autor

Artículo 16. El (nombre de la institución) velará porque se respeten las normas sobre protección a la propiedad intelectual y los derechos de autor, estableciendo una política antipiratería. En ella la institución se compromete a excluir de la institución el uso de cualquier tipo de software o archivo de audio y video que no esté debidamente licenciado.

Cada institución establecerá la reglamentación pertinente para regular esta materia, de acuerdo con los procesos que lleve a cabo por su actividad específica.

CAPÍTULO SEGUNDO: POLÍTICA DE GESTIÓN DEL RECURSO HUMANO

Compromiso con la protección y el desarrollo del talento humano

Artículo 17. El (nombre de la institución) se compromete con el desarrollo de las competencias, habilidades, aptitudes e idoneidad de sus funcionarios públicos, determinando políticas y prácticas de gestión humana que deben incorporar los derechos y deberes constitucionales para garantizar la justicia, equidad, imparcialidad y transparencia al realizar los procesos de selección, inducción, formación, capacitación, promoción y evaluación del desempeño. En este sentido, la Institución propenderá por la vinculación de los más capaces e idóneos a la Administración, bien sea como funcionarios públicos o como contratistas.

Cada institución establecerá la manera como se llevará a cabo la capacitación y la periodicidad de la misma para instruir a sus nuevos integrantes y difundir igualmente los lineamientos que se adopten.

CAPÍTULO TERCERO: POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

Compromiso con la comunicación pública

Artículo 18. El (nombre de la institución) 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 institución, para lo cual las acciones comunicativas se efectuarán de acuerdo con las políticas de comunicación que se establezcan.

Cada institución pública velará porque se establezcan otras acciones para llevar a cabo una adecuada comunicación, reglamentando lo pertinente.

Compromiso con la comunicación organizacional

Artículo 19. La comunicación organizacional estará orientada a la construcción de sentido de pertenencia y al establecimiento de relaciones de diálogo y colaboración entre los funcionarios públicos de la institución; para ello la administración establecerá procesos y mecanismos comunicativos que garanticen la interacción y la construcción de visiones comunes.

Cada institución hará explícito su compromiso con la comunicación organizacional, según los énfasis que quiera imprimirle.

Compromiso de confidencialidad

Artículo 20. El (nombre de la institución) se compromete a controlar y verificar de manera permanente que los funcionarios públicos que manejan información privilegiada que es reserva de la Institución no sea publicada o conocida por terceros. Ninguno de los grupos de interés podrá directa o indirectamente utilizar información privilegiada y confidencial de la Institución para sus propios intereses.

Cada institución determinará y ampliará 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 21. El (nombre de la institución) se compromete a establecer una política de información hacia sus grupos de interés. Con este fin se adoptarán mecanismos para que la información institucional llegue a ellos de manera oportuna, actualizada, clara, veraz y confiable, bajo políticas efectivas de producción, manejo y circulación de la información, para lo cual se adoptarán los mecanismos de información a los cuales haya acceso, de acuerdo con las condiciones de la comunidad a la que va dirigida.

Cada institución determinará y ampliará los aspectos que considere necesarios para llevar a cabo una adecuada política informativa, de conformidad con sus propias necesidades y funciones.

Compromiso con el gobierno en línea

Artículo 22. El (nombre del cargo de la autoridad principal) y su equipo de gobierno (o directivo) se comprometen a poner especial interés en la aplicación efectiva del gobierno en línea, a través de la implantación de las acciones necesarias para implementar y/o mantener actualizada la página web de la institución con la más completa información sobre la marcha de la administración en cuanto a procesos y resultados de la contratación, estados financieros, concursos para proveer cargos, plan estratégico, avances en el cumplimiento de metas y objetivos del plan estratégico, indicadores de gestión, informes de gestión, servicios que la institución presta a la ciudadanía y forma de acceder a ellos, y funcionamiento general de la Institución, entre otros.

Cada institución consignará su propia política de gobierno en línea.

CAPÍTULO CUARTO: POLÍTICA DE CALIDAD

Compromiso con la calidad

Artículo 23. El (nombre de la institución) se compromete a orientar su gestión a la generación de bienes y/o servicios de calidad para la comunidad, para cual promoverá la implantación de un sistema de gestión de la calidad basado en procesos y orientado a la mejora continua de la gestión institucional.

Cada Institución, establecerá su política de calidad.

2. POLÍTICAS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL

CAPÍTULO QUINTO: POLÍTICAS FRENTE A LA COMUNIDAD

Compromiso con la comunidad

Artículo 24. El (nombre de la institución), orientará todas sus actuaciones hacia el bienestar social de la comunidad, para lo cual propenderá 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 (incluir solamente el campo de competencia de la institución) salud, educación, cultura, inversión social y física.

La institución declara expresamente su compromiso con la protección de los derechos fundamentales, y en particular la protección a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la dignidad humana, a la intimidad, a la libertad de conciencia y de cultos, a la información, al trabajo, a la asociación, al respeto a la naturaleza, a la participación ciudadana y a la solidaridad.

Cada Institución pública ampliará 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 25. Los estados e informes económicos, financieros, contables y de gestión presentados por la institución a los respectivos entes de regulación y control, 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 Institución 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 institución 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 institución indicará los medios de información que esté utilizando y/o que le sean pertinentes para cumplir este cometido.

Compromiso con la rendición de cuentas

Artículo 26. El (nombre de la institución) se compromete a realizar rendición de cuentas por lo menos una vez al año, con el objeto de informar a la ciudadanía sobre el proceso de avance y cumplimiento de las metas contenidas en el plan estratégico de la institución, y de la forma como se está ejecutando el presupuesto de la misma. El mecanismo preferente serán 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 poner al alcance de los interesados la información necesaria como mínimo con quince (15) días de anticipación a la realización de la audiencia, a través de la página web.

Cada Institución establecerá 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 27. La institución instaurará una oficina de atención a la comunidad, en la cual ésta podrá presentar quejas, solicitudes, reclamaciones, consultas e informaciones referentes a la administración, 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 Institución expondrá su política específica sobre atención de quejas y reclamos.

Contraloría social

Artículo 28. El (nombre de la institución) promoverá la participación de la ciudadanía, organizaciones sociales y comunitarias, usuarios y beneficiarios, contralorías y comités de vigilancia, entre otros, para prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios suministrados por el Estado, 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 de la contraloría ciudadana.

Cada institución pública consignará las condiciones en que el control social podrá ejercerse.

CAPÍTULO SEXTO: POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD FRENTE AL MEDIO AMBIENTE

Responsabilidad con el medio ambiente

Artículo 29. El (nombre de la institución) se compromete a promover y practicar una política de sostenibilidad ambiental, para lo cual realizará programas de protección de la diversidad de fauna y flora y del medio ambiente en general. Con dicho fin, la institución se compromete a establecer lineamientos en esta materia que comprendan: mecanismos de educación y promoción medioambiental con sus funcionarios y con las comunidades (si aplica según el carácter misional de la institución); uso de tecnologías limpias; manejo de desechos; y uso de recursos no renovables.

Cada institución establecerá su política de protección y conservación medioambiental de acuerdo con sus especificidades.

3. POLÍTICAS FRENTE A LOS GRUPOS OTROS DE INTERÉS

CAPÍTULO SÉPTIMO: POLÍTICA SOBRE CONFLICTOS DE INTERESES

Compromiso frente a los conflictos de intereses

Artículo 30. El (nombre de la institución) se compromete a aplicar en forma permanente los siguientes lineamientos, que garantizan la prevención de los conflictos de intereses.

Prácticas que deben evitarse para la prevención de conflictos de intereses

Artículo 31. El (nombre de la institución) rechaza, condena y prohíbe que el (nombre del cargo de la autoridad principal) y su equipo de gobierno (o directivo), miembros de comités especiales, funcionarios públicos y todos aquellos vinculados con la institución 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 institución 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 institución, 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 Institución y en contra del buen uso de los recursos públicos.

f. Todo tráfico de influencias para privilegiar trámites.

Cada institución establecerá otras prohibiciones relacionadas con sus actividades específicas.

Deberes del equipo humano relacionados con los conflictos de intereses

Artículo 32. Sin perjuicio del establecimiento de otros, los deberes de los funcionarios públicos del (nombre de la institución), 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 institución;

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.

Cada institución pública establecerá otros deberes relacionados con sus actividades específicas.

Prohibiciones para el personal sobre conflictos de intereses

Artículo 33. Sin perjuicio de la ampliación de estas prohibiciones, el personal de (nombre de la Institución) se abstendrá de utilizar las siguientes prácticas en su accionar diario:

a. Utilizar indebidamente información privilegiada y confidencial en contra de los intereses de la administración;

b. Realizar actividades que atenten contra los intereses de la administración;

c. Entregar dádivas a otros funcionarios públicos a cambio de cualquier tipo de beneficios;

d. Utilizar los recursos de la institución para labores distintas de las relacionadas con su actividad, ni encausarlos en provecho personal o de terceros;

e. 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, o de personas o instituciones con las que la institución sostenga relaciones en razón de su actividad, que conlleve a generar cualquier clase de compromiso no autorizado.

Cada institución pública deberá estudiar estas acciones y establecer las específicas que su actividad requiera.

CAPÍTULO OCTAVO: POLÍTICA CON LOS CONTRATISTAS POLÍTICA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Compromiso con la transparencia en la contratación pública

Artículo 34. El (nombre de la institución) dará cumplimiento formal y real a las normas sobre 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 institución declarará expresamente su compromiso al respecto, con mecanismos concretos para el logro de la política de contratación.

CAPÍTULO NOVENO: POLITICA CON LOS GREMIOS ECONÓMICOS

Transparencia y corresponsabilidad

Artículo 35. El (nombre de la institución) 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.

4. POLÍTICAS FRENTE AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

CAPÍTULO DÉCIMO: POLÍTICA FRENTE AL CONTROL INTERNO

Compromiso frente al control interno

Artículo 36. El (nombre de la institución) se compromete a implementar un sistema de control interno tomando como base el modelo estándar de control interno, para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la institución, promoviendo de manera permanente por parte de todos los funcionarios públicos, la autorregulación, la autogestión, el autocontrol y el mejoramiento continuo.

Cada institución establecerá su política de control interno.

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO: POLÍTICA SOBRE RIESGOS

Administración de riesgos

Artículo 37. El (nombre de la institución) se compromete a adoptar una política de administración de los riesgos inherentes a su gestión. Para ello adoptará mecanismos que permitan identificar, valorar, revelar y administrar los riesgos propios de su actividad, acogiendo una autorregulación prudencial. La institución determinará su nivel de exposición concreta a los impactos de cada uno de los riesgos para priorizar su tratamiento, y estructurará criterios orientadores en la toma de decisiones con respecto a los efectos de los eventos que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos de la institución.

Cada institución establecerá su política de riesgo.

TÍTULO IV

DE LA ADMINISTRACIÓN DEL CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO

CAPÍTULO PRIMERO: COMITÉ DE BUEN GOBIERNO

Composición, nominación y período de los miembros del comité de buen gobierno

Artículo 38. En el (nombre de la entidad) se instaurará un comité de buen gobierno, compuesto por ciudadanos que ostenten la calidad de externos y/o independientes de la institución.

Sus miembros se seleccionarán de 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; un (1) miembro de agremiaciones de trabajadores, nominado por organizaciones reconocidas; y un (1) miembro delegado por el (nombre del cargo de la autoridad principal).

Para constituir el comité de buen gobierno, el (nombre del cargo de la autoridad principal) convocará a las comunidades mencionadas. Los miembros del comité de buen gobierno no pueden hacer parte de ningún otro comité en la entidad. 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 (título de la autoridad principal).

Cada entidad determinará 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 39. Los miembros del comité de buen gobierno reunirán 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 (nombre del cargo de la autoridad principal) y su equipo de gobierno (o directivo) se comprometen a verificar que los miembros del comité de buen gobierno estén cumpliendo sus responsabilidades con disciplina y rigurosidad. Este compromiso podrá 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.

Cada institución determinará el número de miembros de este comité; sin embargo, se recomienda un número impar para evitar empates en las decisiones.

Funciones y atribuciones del comité de buen gobierno

Artículo 40. En desarrollo de sus tareas, el comité de buen gobierno tendrá las siguientes funciones:

a. Asegurarse de la difusión del código de buen gobierno y de una adecuada capacitación en el mismo a los colaboradores internos y grupos de interés de la institución;

b. Monitorear y hacer seguimiento al desarrollo y cumplimiento de las políticas contenidas en el código de buen gobierno.

c. Realizar seguimiento al comportamiento de los administradores públicos para asegurar su cumplimiento del código de buen gobierno;

d. Resolver controversias sobre interpretación del articulado del código de buen gobierno.

e. Informar, por lo menos cada seis (6) meses al comité directivo sobre las tareas que le fueron encomendadas.

f. Darse su propio reglamento de operación.

Cada institución podrá aumentar a su arbitrio las funciones de este comité.

CAPÍTULO SEGUNDO: DE LA RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Resolución de controversias

Artículo 41. Cuando un ciudadano o cualquier funcionario 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 remitirá al comité de buen gobierno, en donde luego se estudiará y responderá la misma.

El comité de buen gobierno se encargará de definir el procedimiento con el cual se resolverán 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, se atenderán las normas constitucionales, legales y reglamentarias establecidas, los principios éticos asumidos por la institución y el espíritu contenido en el código de buen gobierno.

CAPÍTULO TERCERO: DE LOS INDICADORES DE BUEN GOBIERNO

Indicadores de buen gobierno

Artículo 42. El (nombre de la institución) se compromete a evaluar con una periodicidad anual el desempeño del buen gobierno en la institución, para lo cual utilizará los siguientes índices:

a. Índice de gestión ética, para medir el estado de las prácticas éticas de la institución con sus diferentes grupos de interés, utilizando para el efecto la metodología utilizada para la elaboración de la línea de base sobre el tema.

b. Índice de comunicación para medir los resultados de la gestión en comunicación de la entidad, mediante la aplicación de los instrumentos de diagnóstico de la comunicación pública utilizado en el diagnóstico de la comunicación que la institución ha realizado.

CAPÍTULO CUARTO: DE LA ADOPCIÓN, VIGENCIA, DIVULGACIÓN Y REFORMA DEL CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO

Vigencia del código de buen gobierno

Artículo 43. El código de buen gobierno entrará en vigencia a partir de su aprobación por parte del (nombre del cargo de la autoridad principal).

Divulgación del código de buen gobierno

Artículo 44. El código de buen gobierno se divulgará a los miembros de la institución y a sus grupos de interés.

Reforma del código de buen gobierno

Artículo 45. El código de buen gobierno podrá ser reformado por decisión del (nombre del cargo de la autoridad principal). El (nombre del cargo de la autoridad principal) informará a los grupos de interés del (ministerio, ACPE, CGR) los cambios introducidos, a través de canales de comunicación adecuados y eficaces.

CAPÍTULO VIII

EL CÓDIGO DE ÉTICA: LOS VALORES INSTITUCIONALES DE LA ENTIDAD

1. ¿QUÉ ES UN CÓDIGO DE ÉTICA?

El concepto y contenidos de los códigos de ética que usualmente se elaboran en las entidades públicas son muy diversos. Con frecuencia se encuentra que los códigos de ética presentan mezclas de disposiciones jurídicas con preceptos morales así como confusiones conceptuales que los hacen poco prácticos. Entre los errores más comunes en que incurre la elaboración de los códigos de ética tenemos:

- Tienen un estilo prohibitivo y sancionatorio, no de carácter pedagógico. Es decir, no hacen distinción entre ley y ética.
- Exponen principios de orden administrativo, no de tipo ético.
- Confunden principios y valores.
- Hacen definiciones abstractas de los valores, que no orientan, sino que confunden.
- Demasiado apegados a la terminología jurídica, resultando poco amigables y comprensibles.
- Tienen textos muy densos y extensos, que les impide convertirse en documentos de referencia para el comportamiento cotidiano de los funcionarios.

Por ello, es necesario hacer algunas precisiones conceptuales sobre los documentos de referencia conductual que se elaboran en las entidades públicas.

Diferencia entre los reglamentos o códigos de conducta y los códigos de ética

Recordemos, tal como se expuso en el Capítulo I, que existe una gran diferencia entre la ley y la ética. Las normas jurídicas son disposiciones emanadas por autoridad competente con la finalidad de regular la convivencia social –y para el caso que nos ocupa, normalizar la conducta de los funcionarios públicos- y tienen un carácter vinculante, es decir obligatorio. La ley define cuáles son las conductas que, en el caso del funcionamiento del estado, los funcionarios públicos deben tener, de manera que la norma especifica el *«deber ser»* de sus comportamientos, al indicarles cuáles conductas están obligados a tener y cuáles deben evitar. La ley define también el tipo de sanciones aplicables en los casos en que se violen los mandatos legales sobre el comportamiento correcto en el desempeño de la función pública. Frente a cada funcionario, la ley es una norma externa, cuyo cumplimiento se asegura fundamentalmente a través de los dispositivos coercitivos y punitivos que la misma normativa determina.

El conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas de los funcionarios públicos se denominan *«reglamento»* o *«código de conducta»*, por cuanto especifican las reglas de comportamiento que deben ser observadas en el desempeño de la función pública que les compete. Por ello es de vital importancia que las entidades tengan reglamentos de conducta muy claros y coherentes, como base reguladora de la cultura institucional que deseen construir a su interior. Estos reglamentos o códigos de conducta deben especificar los deberes y obligaciones, las prohibiciones, el tipo de faltas y su calificación, las sanciones que se aplicarán según el tipo de falta cometida, el procedimiento para imputar y juzgar al funcionario, y cuáles son las instancias responsables de adelantar el proceso.

Pero como bien sabemos, los funcionarios públicos no cumplen los reglamentos y las leyes por el solo hecho de su vinculación laboral al Estado y/o de la promulgación y conocimiento de los mismos. Es necesaria una disposición interna de cada persona, **una actitud** para cumplir con las normas. La simple observación empírica nos enseña que cuando esta disposición no existe, y por el contrario la actitud orienta a obrar contrario al reglamento, así se comporta el individuo.

La actitud para cumplir con la ley y el reglamento, es la ética. En otras palabras, la ética nace de dentro de la persona, como un deseo de vivir el mundo de una cierta manera, como una autorregulación. En otras palabras, la ley establece el *«deber ser»*, pero la ética especifica el *«querer ser»* y *el «querer hacer»*. Entendemos, entonces, que la ética pública se sitúa en el campo de la ideología, esto es del mundo que se quiere vivir, y no en el dominio jurídico del mundo que se debe vivir, al cual sí pertenece la ley. Por ello ley y ética son dos campos complementarios para el correcto desempeño de la función pública.

En el sentido de lo expuesto, los códigos de ética tienen una naturaleza distinta de los reglamentos o códigos de conducta. Dado que es imposible reglamentar el querer de las personas –como sí se puede reglar sus conductas-, los códigos de ética no tienen una intencionalidad normativa, sino pedagógica; no regulan taxativamente los comportamientos de los funcionarios, sino que buscan persuadir y seducir a sus destinatarios para que

interioricen sus preceptos y quieran comportarse en coherencia con estos. Dicho de otra manera: los códigos de conducta tienen un respaldo coercitivo y punitivo, en tanto que los códigos de ética deben trabajarse desde acciones pedagógicas y comunicativas.

Definición y contenidos del código de ética

La construcción de una gestión ética en la administración pública exige clarificar cuáles son los fines sociales que la constitución política determina para el estado, y en consecuencia cuál es la misión que le compete a la entidad específica conforme a la ley, y desde allí poder discernir cuáles son los principios y valores éticos que se deben potenciar, así como los directrices a desarrollar para conseguir con éxito ese propósito. Estos principios, valores y directrices son la esencia de cualquier documento de autorregulación o código de ética que se formule.

En la Constitución paraguaya se postula con claridad el imperativo ético de las entidades públicas: la función administrativa está al servicio de los intereses generales. Esto significa que el propósito central de la administración pública es el servicio a los ciudadanos en función de los derechos fundamentales y de la prestación de servicios con calidad.

Para alcanzar esta misión capital de servir a la ciudadanía, es indiscutible que todos los que participan de esa función pública desarrollen valores, hábitos y prácticas que independientemente de su nivel, orienten el actuar al interior de cada Entidad. Para promover estos recursos éticos en los funcionarios públicos es necesario construir un sentido común a todos y cada uno de los integrantes de la entidad.

Tenemos entonces que los códigos de ética son el documento de referencia para gestionar la ética en el día a día de la entidad. Están conformados por los principios, valores y directrices que en coherencia con el código de buen gobierno, todo funcionario público de la entidad respectiva debe observar en el ejercicio de su función pública.

En otras palabras, el código de ética expresa la imagen de sociedad que posee la entidad y que busca desarrollar con su acción, a través del establecimiento de pautas de comportamiento de los funcionarios de la entidad, la caracterización de las relaciones deseadas entre los mismos, especificando las respuestas que la entidad está dispuesta a dar a sus obligaciones éticas para con sus públicos internos y externos, y dictando parámetros para la solución de los conflictos que puedan presentarse en ella 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 funcionarios, 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 institucional de probidad.

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.

Beneficios del código de ética

En cuanto a los beneficios que el código de ética puede proporcionar a la entidad pública, apoyándonos en lo planteado por Victoria Camps[71], 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.

[71] CAMPS, Victoria. Ética de la Administración Pública. En jornadas sobre ética pública. Madrid: Colección Informes y documentos. 1997.

- **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 funcionarios 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 funcionarios; 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 funcionarios 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.

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 lo 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 funcionarios 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.

Metodología para la elaboración

El procedimiento para la elaboración del código de ética que se propone en el presente documento, opta por un enfoque metodológico que reconoce el carácter altamente jerarquizado de las entidades públicas paraguayas, 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, dadas las altas cargas de trabajo, además de que con frecuencia muchos funcionarios públicos están imbuidos de escepticismo frente a la funcionalidad de procesos de este tipo, y demuestran apatía ente convocatorias para su participación.

En la línea de lo expuesto, se ha concretado una metodología procesal articulada por seis pasos (Ver figura No. 18), la cual combina acciones participativas a través del equipo de alto desempeño –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 gerente de ética. 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 alto desempeño. 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. 18. 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.

Primer paso: Sensibilización y apropiación conceptual

Se convocará al equipo de alto desempeño 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, mediante la proposición de preguntas a los asistentes, generar una conversación que profundice en los temas.

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 alto desempeño 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 alto desempeño 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.

Segundo Paso: Identificación de los principios éticos

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, debe recurrirse 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, será necesario que se tenga una conversación sobre ellos, 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 gerente 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, éstos podrán formularse mediante la realización de un taller para tal efecto, siguiendo el procedimiento establecido en la Guía No. 2 Taller *«principios éticos»*, que sen encuentra en el numeral 4 INSTRUMENTOS del presente Capítulo.

Tercer Paso: 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 los construidos por el equipo en el respectivo taller.

Aquí es importante apoyarse en el concepto de valor ético que se expresó en el punto 2 del primer capítulo del presente libro, en donde se decía que *«por valores se entienden las 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 si los principios denotan preceptos fundamentales, 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 rinde 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.

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 numeral 4 instrumentos del presente capítulo como guía no. 3, en donde además de establecerse su procedimiento, se presenta el glosario axiológico como una herramienta de apoyo. En el glosario se suministra 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.

Cuarto paso: 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 dará 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.

Procedimiento

La formulación de directrices para la gestión ética se efectúa mediante la realización del Taller *«directrices para la gestión ética»*, el cual se describe minuciosamente en la Guía No. 4 del numeral 4 INSTRUMENTOS del presente Capítulo.

Quinto Paso: Redacción del documento del código de ética

El equipo de alto desempeño seleccionará entre sus integrantes a dos personas que tengan buenas capacidades escriturales, quienes tendrán la tarea de redactar el texto del código de ética que se propondrá para su validación a la alta dirección. Para ello recogerán el conjunto de materiales producidos en los talleres anteriores.

En el proceso de composición y escritura del código de ética se tendrán 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.

Estructura propuesta

Se sugiere que el código de ética se estructure con base en la siguiente distribución temática, que tendrá la debida flexibilidad según criterios de la organización. Recuérdese la importancia de que los enunciados sean cortos, comprensibles y sin uso de tecnicismos que compliquen su comprensión.

Introducción: es un mensaje de la autoridad principal de la entidad, **r**edactado en lenguaje coloquial, en donde se expresa el sentido y los motivos por los cuales se adopta el código de ética. También se indica el marco institucional general del documento y el proceso por medio del cual se llevó a cabo.

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.

Sexto Paso: 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, deberá 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, deberá ser adoptado de manera formal a través de un acto administrativo que lo legitime como el referente ético de la entidad. Será muy importante que se realice un evento ritual que sea ampliamente divulgado, en donde se haga el lanzamiento del código por parte del más alto directivo.

Luego será divulgado en forma masiva, no solo mediante su impresión y entrega a cada funcionario 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. –.

4. INSTRUMENTOS

GUÍA No. 2: TALLER *«PRINCIPIOS ÉTICOS»*

Objetivo: El presente taller tiene como objetivo formular participativamente los principios éticos de la entidad.

Tiempo: El taller tendrá una duración de una hora y media.

Participantes: Se recomienda que el grupo participante del taller esté conformado por un número de personas que no sea inferior a veinte ni mayor de treinta personas. El grupo podrá estar constituido por el equipo de alto desempeño.

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: Infocus, papelógrafo, papel tamaño carta, marcadores, presentación en powerpoint y cinta pegante.

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 los funcionarios deben relacionarse con los otros y con el mundo, en el desempeño de sus funciones públicas. 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.

Propuesta para el debate: Los principios éticos que se proponen como punto de partida para la construcción colectiva en el taller 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 están destinados exclusivamente para asuntos de interés general.

- La finalidad del Estado es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población.
- La función primordial del funcionario 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.

Procedimiento para el desarrollo del taller

1. El facilitador de la actividad explicará al grupo el concepto de principio ético, estableciendo una diferencia nítida entre este concepto y el de valor ético. también enfatizará en la forma como debe ser enunciado un principio (como una oración cuyo contenido es un precepto).
2. Luego se divide al grupo de participantes en subgrupos de cinco personas para que debatan y acuerden los principios éticos que cada subgrupo considere los más pertinentes para el ejercicio de su función pública, para lo cual tomarán como base los nueve siete propuestos; el facilitador del taller aclarará que los principios de base se pueden modificar, adicionar o reducir, de acuerdo con el estudio que en cada grupo se realice de los documentos de referencia (Constitución Nacional, misión y visión de la entidad).
3. Los principios éticos que cada subgrupo proponga serán consignados por el respectivo grupo en sendas hojas de papel bond (una hoja para cada principio), las cuales serán adheridas a la pared.
4. El facilitador convocará a plenaria y promoverá acuerdos para ir agrupando los principios propuestos por tema, para llegar finalmente, mediante el debate, a un consenso colectivo acerca de cuáles principios serán los adoptados por el grupo. Si algún enunciado no es suficientemente explícito y preciso, se podrán reformular se recomienda adoptar la menos cantidad posible de principios (preferiblemente que no excedan de siete).

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 su entendimiento.
- Para lograr que su enunciado sea explícito y evitar además 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 ellos.

GUÍA No. 3: TALLER *«VALORES ÉTICOS»*

Objetivo: El presente taller tiene como objetivo construir participativamente los valores éticos institucionales de la entidad, como insumo básico del código de ética.

Participantes: Se recomienda que el grupo participante del taller esté conformado por un número de personas que no sea inferior a veinte ni mayor de treinta personas. El grupo podrá estar constituido por el equipo de alto desempeño.

Tiempo: El taller tendrá una duración aproximada de 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: Infocus, papelógrafo, papel tamaño carta, marcadores, presentación en powerpoint, fotocopias del glosario axiológico y cinta pegante.

Concepto: 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.

Queda claro, entonces, 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 están destinados exclusivamente al desempeño de las funciones públicas»*, se deriva el valor de la honradez; y del principio *«Quien administra recursos públicos rinde cuentas a la sociedad sobre su utilización y los resultados de su gestión»*, se desprenden los valores de la transparencia, la veracidad y aun el de la eficiencia.

Debe tenerse presente que la formulación de los valores éticos se efectúa con base en los principios éticos previamente definidos en el taller anterior.

Procedimiento para el desarrollo del taller

1. El facilitador explicará al auditorio el concepto de valor, asegurándose de que quede muy clara la diferencia con el concepto de principio.

2. Luego dividirá al grupo en tantos subgrupos como número de principios éticos se hayan adoptado. Cada subgrupo tomará uno de los referidos principios, e identificará los valores asociados al mismo que son necesarios para darle cumplimiento.

3. Una vez identificados los valores en los grupos, cada uno se anotará con marcador en una hoja de papel bond; las hojas se pegarán a la pared.

4. Renglón seguido, el facilitador promoverá 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 acordará un solo valor que comprenda a todos los parecidos que han sido agrupados junto a él.

5. Luego, de los valores que hayan quedado después de este proceso de tamizado, se seleccionarán entre siete y diez. 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 la aplicación de alguno de los principios. Se recomienda que esta selección no se realice por votación, sino mediante el debate y buscando el consenso del grupo.

6. El facilitador organizará al grupo de participantes en un número de subgrupos igual a la cantidad de valores que se acordaron finalmente en el paso 5. Cada subgrupo tomará un valor y le construirá una definición formal (para lo cual podrá apoyarse en el glosario axiológico que se encuentra una página adelante del actual párrafo, una copia del cual será entregada a cada participante) y una definición operacional, esto es, cuál es el significado concreto, en términos de formas de operar, que el respectivo valor tiene en la función pública que realiza la entidad; implica señalar cuáles son los comportamientos guiados por ese valor que se espera tengan los funcionarios públicos que laboran en la entidad respectiva.

   En la Guía No. 5 se presenta un código de ética completamente elaborado, de donde se pueden tomar ejemplos sobre las definiciones formal y operacional de los valores, con el fin de que los participantes los tengan como referencia didáctica al momento de realizar su propio trabajo. Obsérvese que la definición formal que figura en el ejemplo casi nunca coincide con la que se encuentra en el glosario axiológico. Ello obedece a que el producto esperado no es una

simple copia del glosario, sino una reformulación del significado del valor, de acuerdo con las comprensiones que puedan desarrollar los participantes.

Deberá tenerse presente que en la definición formal y operacional de cada valor no deben incluirse otros valores, y que la definición operacional se hace conjugando los verbos en tiempo presente y en primera persona del plural para darle fuerza vinculante al texto, y sin utilizar las palabras *«debe»* o *«deber»*.

7. Una vez estén redactados, las definiciones de cada valor deben ser anotadas con marcador en hojas de papel bond y pegadas a la pared, para ser presentados a la plenaria.

8. El facilitador convocará a reunión plenaria del grupo, y dará lectura a las propuestas de los grupos. Luego iniciará un debate para acordar por consenso cada una de las definiciones y formas de operar enunciadas, para lo cual se harán las modificaciones que el colectivo considere pertinentes.

HERRAMIENTA PARA EL TALLER: 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.

RESPETO. 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.

SOLIDARIDAD. Adhesión y apoyo a las causas o empresas de otros.

TRANSPARENCIA. Calidad del comportamiento evidente, sin duda ni ambigüedad.

VERACIDAD. Condición de quien dice o profesa siempre la verdad.

GUÍA No. 4: TALLER *«DIRECTRICES PARA LA GESTIÓN ÉTICA»*

Objetivo: Construir participativamente las directrices para la gestión ética frente a los diferentes grupos de interés que se relacionan con la entidad.

Participantes: Se recomienda que el grupo participante del taller esté conformado por un número de personas que no sea inferior a veinte ni mayor de treinta personas. El grupo podrá estar constituido por el equipo de alto desempeño.

Tiempo: El taller tendrá 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: Infocus, papelógrafo, papel bond tamaño carta, marcadores, presentación en powerpoint y cinta pegante.

Procedimiento para el desarrollo del taller

1. El facilitador explicará 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 apoyará en los conceptos que presentaron en el Cuarto paso del presente procedimiento para la formulación del código de ética. Deberá asegurarse de que los participantes comprendan qué es una directriz, para lo cual tomará como ejemplos didácticos las directrices éticas que se muestra en el código de ética que se encuentra como ejemplo en la Guía no. 5 del actual capítulo. Luego el grupo acordará cuáles son los principales grupos de interés de la entidad, para lo cual partirá de considerar los siguientes: funcionarios públicos, ciudadanía en general, comunidades organizadas, contratistas (se refiere a las personas naturales o jurídicas que contratan con la entidad la prestación de servicios, el suministro de bienes o la realización a través de un contrato de actividades que corresponde ejecutar al estado), otras instituciones, órganos de control, gremios económicos y medio ambiente. Si la entidad tiene otros grupos de interés, deberán ser adicionados. Por ejemplo, una empresa de servicios públicos deberá considerar como un grupo de interés adicional a los clientes externos.

2. El facilitador dividirá al grupo de funcionarios en tantos subgrupos como públicos de interés se hayan determinado. Cada subgrupo seleccionará un grupo de interés, al cual le deberá formular las directrices éticas que le correspondan.

   Cada grupo formulará mínimo 2 y máximo 5 directrices, para lo cual tomará como base los valores que se adoptaron en el taller anterior. La tarea consistirá

en identificar 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, será claro que frente a él aplican valores como honestidad, responsabilidad, imparcialidad y veracidad –si es que dichos valores quedaron incluidos en el código- 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 consignará sus propuestas en carteleras, y serán presentadas a la plenaria por un relator. Una vez conocidas todas las propuestas, se iniciará un debate para aprobar o modificar cada una de ellas, a través del consenso. Un relator general tomará nota de los textos finales aprobados, para ser entregados al comité de redacción del código de ética.

GUÍA No. 5: EJEMPLO DE UN CÓDIGO DE ÉTICA

Dentro de la intención de ofrecer a los interesados en formular su código de ética la mayor cantidad de elementos para que puedan generar un documento de alta calidad, presentamos un ejemplo de código de ética formulado por una entidad pública paraguaya siguiendo los parámetros atrás descritos.

INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Educación y Cultura - MEC se ha empeñado desde la implementación de la Reforma Educativa, en trasmitir y arraigar a través de ésta, la cultura de la participación y el compromiso corresponsable de toda la sociedad y en particular de la comunidad educativa, para una educación de calidad de la población paraguaya, desde el centro de la gestión educativa *«la escuela»*. Si bien se ha avanzado enormemente desde la época de la dictadura, existen aún innumerables debilidades y desafíos que superar.

La construcción de una dimensión ética es para cualquier sociedad democrática, un principio y un objetivo permanente para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. Cuando hablamos de ética, no nos limitamos a normativas impuestas externamente a la colectividad sino a disposiciones voluntarias que emergen de la conciencia de cada uno de sus ciudadanos, fundamentalmente de aquellos que ejercen el gobierno de las instituciones. Esta Secretaría de Estado, en su interacción con la comunidad educativa, gremios, asociaciones, instituciones públicas y de la sociedad civil, entre otras, ha iniciado un proceso de construcción de políticas tendientes a fortalecer la confianza mutua, con criterios de honestidad y transparencia en la gestión gubernamental. En este afán, el Ministerio se halla hoy en un momento de análisis y revisión de su cultura institucional, de sus políticas y prácticas de gestión, con el objetivo puesto en un cambio que incorpora la competencia, la idoneidad y la ética del talento humano, como factores clave para administrar con eficiencia, eficacia y transparencia los recursos del Estado.

En este contexto, la Institución tiende a un sistema que articula y canaliza las necesidades de la población, y que requiere principalmente de un compromiso, tácito y escrito, que avale la responsabilidad social que tiene en sus manos. Un compromiso tácito por cuanto implica una adhesión particular a ser responsables de nuestros actos, a dar respuestas sobre el gerenciamiento social, a rendir cuentas de los hechos, respetando, sin coacción alguna, los derechos de los otros, con el claro objetivo de priorizar el bien común. Y un compromiso escrito, por cuanto se necesita de un marco de referencia para gestionar la ética e institucionalizarla en la tarea cotidiana de cada uno de los funcionarios. El servidor público debe comunicar a la sociedad el resultado de sus acciones. Esto no será posible si no hacemos visibles los resultados positivos y las falencias que hallamos en la administración de los recursos que nos son confiados.

En este marco, y tendiendo en cuenta los antecedentes, se presenta el código de ética del Ministerio de Educación y Cultura, el cual fue elaborado por el equipo redactor, integrantes del equipo técnico de alto desempeño de ética y ajustada por el comité coordinador.

El presente documento contiene la misión fundamental de nuestra institución, los principios y valores éticos, así como las directrices éticas que rigen nuestro relacionamiento con entre los que conformamos la familia institucional y con los demás.

I- MISIÓN

La misión fundamental del Ministerio de Educación y Cultura es garantizar una educación de calidad a fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población.

II- PRINCIPIOS ÉTICOS

Nuestros principios éticos son:

- La educación es un bien público.
- Nuestra función pública está orientada a contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población.
- La administración y utilización de los bienes públicos del MEC está al servicio exclusivo de los fines de la educación paraguaya.
- La principal riqueza del MEC constituye su capital humano.
- El servidor público está al servicio de la ciudadanía.

- La participación de todos los actores constituye un valor fundamental en la construcción la de ciudadanía y del capital social, en todos los ámbitos de gestión del MEC.
- La utilización transparente de los recursos públicos y la rendición de cuentas a la sociedad.
- La preservación de la vida en todas sus formas y el respeto a la diversidad.

III- VALORES ÉTICOS

Nuestros valores éticos son:

RESPONSABILIDAD

- Capacidad de reconocer y hacerse cargo de las propias acciones.
- Reconocemos las consecuencias de nuestras actuaciones y de sus impactos en los demás y en la Institución; evaluamos esas consecuencias y tomamos las medidas correctivas pertinentes para alcanzar los objetivos institucionales; y resarcimos o mitigamos en los casos de errores o equivocaciones.

SERVICIO

- Satisfacer las necesidades del usuario con amabilidad y calidez.
- Atendemos los requerimientos de todos los usuarios del MEC con amabilidad, calidez y celeridad, sin discriminaciones de ninguna índole y buscando satisfacer sus necesidades.

PARTICIPACIÓN

- Crear espacios para que se realicen las actividades; movilizarse para llevarla a cabo en forma conjunta.
- Promovemos la vinculación activa de los diferentes estamentos de la comunidad educativa en las distintas acciones que promueve la institución.

HONRADEZ

- Respetar lo que es ajeno; cuidar y proteger los bienes públicos

- Utilizamos los recursos del MEC exclusivamente para el desempeño de la función pública, y respetamos los bienes públicos, los protegemos y cuidamos para que permanentemente estén destinados a satisfacer necesidades de la colectividad.

TRANSPARENCIA

- Forma de hacer visible la función pública, ejecutándola de acuerdo con las normas constitucionales y legales, aceptando y facilitando que la gestión sea observada en forma directa por los grupos de interés; implica el deber de rendir cuentas de la gestión encomendada.

- Suministramos a los interesados en forma oportuna, completa y veraz la información que se nos solicita, y rendimos cuentas periódicamente a la sociedad sobre la utilización que hemos dado a los recursos públicos y los resultados obtenidos en nuestra gestión.

RESPETO

- Reconocimiento de la legitimidad del otro por ser distinto a uno

- Reconocemos las diferencias individuales e inalienables de funcionarios/as y de nuestros usuarios, y les brindamos un trato cordial que contribuya a la convivencia armónica.

IMPARCIALIDAD

- Actuar sin prejuicios, discriminaciones o preferencias, de manera que se tomen las decisiones en forma argumentada y objetiva

- Tomamos las decisiones sin discriminaciones ni preferencias, basándonos en argumentos demostrables a través de hechos o evidencias.

EFICIENCIA

- Aptitud y actitud para lograr resultados con la máxima calidad posible y con la mayor economía de recursos.

- Optimizamos los recursos disponibles del MEC, para el logro de los fines y objetivos de la educación paraguaya, evitando la duplicación de esfuerzos y creando sinergia para incrementar la capacidad de acción de la institución.

COLABORACIÓN

- Disposición, apropiación y ejecución de acciones conjuntas con el propósito de lograr un resultado participativo
- Propiciamos espacios de análisis y reflexión con todos los estamentos que conforman la estructura organizacional, a fin de posibilitar un trabajo participativo e incluyente en el logro de los objetivos estratégicos de la institución.

COMPROMISO

- Compartir la misión y visión de la institución, y orientar las actuaciones personales hacia el logro de los objetivos institucionales.
- Reconocemos y asumimos como propias las orientaciones estratégicas del MEC, de manera que dedicamos nuestros mejores esfuerzos en el servicio público hacia el gran objetivo de garantizar una educación de calidad para toda la población paraguaya.

IDONEIDAD

- Competencia técnica, legal y moral, es condición para el acceso y ejercicio de la función pública.
- Propiciamos la carrera profesional basada en la evaluación de desempeño y de los reconocimientos de los títulos, meritos, aptitudes y actitudes.

IV- DIRECTRICES ÉTICAS

Nuestras Directrices éticas son:

CON LA CIUDADANÍA

Mejoramos permanentemente la calidad y eficacia en la prestación del servicio educativo, a través del desarrollo de mecanismos que posibiliten la participación de los beneficiarios en la orientación de nuestras políticas, planes y programas; simplificando para el ciudadano la realización de trámites y gestiones de nuestra competencia; brindando un trato amable y cálido en la atención al público sin distinciones o preferencias de ninguna clase; aplicando criterios de racionalidad en la gestión de nuestros recursos; y rindiendo cuentas a la sociedad de nuestras actuaciones y resultados obtenidos en la administración de los bienes y recursos asignados a la educación.

CON LOS FUNCIONARIOS DE LA INSTITUCIÓN

En todos los procesos de gestión del talento humano del MEC, garantizamos un trato imparcial y respetuoso a nuestros funcionarios, de manera que las decisiones se tomen en base a las necesidades propias del servicio; reconocemos el derecho de todas las personas a tener su propia manera de pensar, sentir y opinar, entendiendo que la diversidad enriquece las potencialidades de la institución; promovemos la construcción de una visión compartida de todos los miembros, de manera que conjuntamente seamos partícipes en el logro de los objetivos propuestos, mediante la utilización eficiente de los recursos y bienes de la institución.

CON LOS CONTRATISTAS Y PROVEEDORES

Garantizamos a todos los contratistas y proveedores el cumplimiento integral y real de las normativas que rigen la contratación pública, de manera que suministramos en condiciones de igualdad a todos los interesados la información necesaria para la presentación de propuestas, y tomamos las decisiones exclusivamente según las especificaciones establecidas en los pliegos y bases de condiciones; hacemos seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la calidad y oportunidad en la entrega de los bienes y servicios contratados; y cumplimos nuestros compromisos contractuales con los contratistas, exigiendo al mismo tiempo que asuman responsabilidades ante eventuales incumplimientos.

CON OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Promovemos la coordinación de acciones y cooperación con otras instituciones públicas, a fin de incrementar la calidad e integralidad de los servicios estatales, para lo cual respetamos las características y competencias de cada entidad, cumplimos a cabalidad los acuerdos establecidos, y suministramos información clara, veraz y oportuna para la ejecución de las acciones acordadas.

Como estrategia para contribuir en la modernización del Estado, impulsamos el aprendizaje organizacional a través de la sistematización de las buenas prácticas del MEC, así como la socialización de las mismas con las otras entidades públicas.

CON LOS ÓRGANOS DE CONTROL

En el MEC respetamos, protegemos y cuidamos los bienes públicos y los destinamos al uso exclusivo de los fines de la institución; suministramos a los órganos de control toda la información que nos requieran en tiempo y forma sobre nuestras gestiones; asumimos las consecuencias de nuestras propias acciones u omisiones; y aplicamos con diligencia las recomendaciones que efectúen los órganos de control para el mejoramiento continuo.

CON LOS GREMIOS EMPRESARIALES

Propiciamos espacios de concertación con los gremios empresariales buscando su colaboración y participación en alianzas estratégicas y transparentes, a fin de que los servicios educativos incrementen su calidad e impactos sociales para beneficio de toda la población paraguaya.

CON LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Dentro de la pluralidad cultural que reconoce y establece la Constitución Nacional, en el MEC reconocemos y aceptamos las diferencias de los distintas culturas existentes en el país, y atendemos las necesidades educativas de las comunidades indígenas a fin de que estas puedan adaptarse a los cambios de la sociedad actual, manteniendo y enriqueciendo sus identidades culturales; promovemos la vinculación activa de las mismas en los diferentes procesos educativos, y les damos un trato cordial y respetuoso de sus derechos que contribuya a la convivencia armónica.

CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Nuestras relaciones con los medios de comunicación se efectúan a través del vocero institucional debidamente delegado; suministramos sin distingo alguno a todos los medios, información veraz sobre el desarrollo de nuestras actividades; otorgamos la pauta publicitaria basados estrictamente en criterios técnicos y buscando la más amplia cobertura; y promovemos la vinculación de los medios desde la perspectiva de la responsabilidad social empresarial, a actividades educativas y de difusión de mensajes que el Ministerio esté liderando para beneficio general de la población.

CON LOS GREMIOS DE TRABAJADORES

Reconocemos y respetamos el derecho de asociación de los trabajadores; propiciamos espacios de participación, análisis, colaboración y compromiso con los gremios de trabajadores para la definición de la política pública de educación, así como en la formulación de planes y programas a cargo del Ministerio; y suministramos en forma veraz y oportuna la información que nos sea solicitada por las asociaciones de trabajadores acerca de nuestra gestión.

CON LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

Reconocemos la importancia de las organizaciones sociales como actores fundamentales en la articulación de acciones para la construcción de sociedad; les suministramos de manera oportuna, veraz y completa la información que solicitan; las convocamos a los eventos de

rendición de cuentas a la sociedad que el ministerio realiza; les brindamos un trato amable, respetuoso y cordial; y las hacemos partícipes en las mesas de diálogo y discusión sobre la política educativa y los planes para llevarla a cabo.

CON EL MEDIO AMBIENTE

Promovemos una cultura institucional en el ministerio que desde la gestión de insumos contribuya permanentemente a la sostenibilidad medioambiental, a través de la realización de acciones educativas sobre el tema con todos los funcionarios, la aplicación de políticas de reciclaje, ahorro y adquisición de productos no contaminantes; y con la población paraguaya incluimos en nuestros programas educativos asignaturas y prácticas que contribuyan a formar y consolidar una cultura de protección y responsabilidad frente al medio ambiente.

CAPÍTULO IX

COMPROMISOS ÉTICOS: APLICACIÓN PRÁCTICA DEL CÓDIGO DE ÉTICA

En los dos capítulos anteriores se han presentado las herramientas conceptuales y metodológicas que le facilitarán 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 serán, entonces, los marcos éticos institucionales a partir de los cuales se deberá 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 enfoque seguido en el presente libro sostiene que las transformaciones organizacionales hacia la consolidación de la ética pública se obtienen con un comportamiento basado en principios y valores éticos, y que estos deben trascender su enunciado discursivo para ir a un estadio más avanzado de interiorización y materialización en modos de actuación personal e institucional.

Lo anterior significa que aunque es necesario, no resulta suficiente tener leyes y reglamentos, ni comunicar principios y valores para construir una efectiva ética pública. 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 hayan formulado los principios y valores éticos, éstos sean llevados a un nivel más práctico, al cual denominamos compromisos éticos.

1. QUÉ SON LOS COMPROMISOS ÉTICOS

Los compromisos éticos son los acuerdos colectivos que asumen los funcionarios públicos de la institución con el fin de aplicar los valores éticos en el cumplimiento de la función pública que les corresponde, de acuerdo con las especificidades de sus funciones, competencias y grupos de interés con los que se relacionan.

Los compromisos éticos se refieren, entonces, a las actitudes, prácticas y formas concretas de actuación a las que los funcionarios se comprometen para darle aplicación en el día a día de la entidad a los valores éticos acordados. Estos compromisos deberán ser enunciados como formas de ser y de actuar concretas y específicas con relación a las funciones e interacciones que la entidad debe cumplir dentro de sus competencias organizacionales, frente a los grupos de interés internos y externos. Los compromisos serán acordados y decididos por los funcionarios públicos con base en sus escenarios de trabajo.

Los compromisos éticos podrán ser formulados en dos modalidades: **compromisos éticos generales** para toda la entidad, los cuales serán formulados en un taller por los miembros del equipo de alto desempeño, y **compromisos éticos por áreas organizacionales**, que serán formulados por los funcionarios de cada área organizacional de la entidad según sus especificidades y funciones concretas, en talleres conducidos por los miembros del equipo de alto desempeño.

2. METODOLOGÍA

Para la construcción participativa de los compromisos éticos se observará el siguiente procedimiento en el taller que se convoque para tal fin, cuyo instructivo se encuentra descrito en forma detallada la Guía No. 5 «*Taller construcción de compromisos éticos*».

1) **Recordatorio del significado de cada uno de los principios y valores del código de ética de la entidad**. El facilitador recordará a los participantes del taller el significado de cada uno de los principios y valores del código de ética.

2) **Identificación de los grupos de interés con los que la entidad o el área organizacional interactúa.** El grupo identificará a los grupos de interés internos y externos con los cuales la entidad o el área organizacional mayormente interactúa en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades.

3) **Establecimiento de la aplicabilidad de cada valor con los públicos identificados.** Los subgrupos precisarán los valores del código de ética que tienen mayor aplicabilidad en las relaciones de la entidad o del área organizacional con los grupos de interés identificados en el punto 2.

4) **Determinación de acciones actuales mediante las cuales el funcionariado de la entidad o del área organizacional está aplicando los valores.** Se identificarán las actitudes, comportamientos y prácticas que actualmente tienen lugar en la entidad o en el área organizacional con los diferentes grupos de interés, en los cuales se esté dando aplicación a los valores éticos.

5) **Identificación de prácticas actuales en la entidad o en el área organizacional con los diferentes grupos de interés que estén obstaculizando o vayan en contravía de los valores éticos**. Se identifican los comportamientos y actitudes del funcionariado que actualmente se tienen en la entidad o en el área organizacional y que se constituyen en dificultades para la aplicación de los valores del código de ética.

6) **Formulación de los compromisos éticos.** Se formularán los compromisos éticos, entendidos como las actitudes y las prácticas que deben tener los funcionarios públicos de la entidad o del área organizacional con los diferentes grupos de interés para hacer realidad en el día a día los valores del código de ética de la entidad.

3. INSTRUMENTO

GUÍA No. 6: TALLER *«FORMULACIÓN DE COMPROMISOS ÉTICOS»*

Objetivo: Construir participativamente los compromisos éticos, como mecanismo de aplicación de los valores del código de ética a las prácticas de la entidad en general o de cada área organizacional.

Participantes: se recomienda que el grupo participante del taller esté conformado por un número de personas que no sea inferior a veinte ni mayor de treinta personas. El grupo podrá estar constituido por el equipo de alto desempeño para la formulación de los compromisos éticos generales y por funcionarios de cada área para los compromisos éticos por áreas organizacionales.

Tiempo: El taller tendrá una duración aproximada de cuatro 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: Infocus, papelógrafo, papel bond tamaño carta, marcadores, presentación en powerpoint y cinta pegante.

Procedimiento para el desarrollo del taller

1. El facilitador presentará a los participantes el concepto de compromisos éticos y los valores éticos que se construyeron en el ejercicio anterior, apoyándose en la presentación en power point.

2. A continuación solicitará al grupo que identifiquen los principales públicos o grupos de interés con quienes se relacionan con mayor intensidad en el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades. Se recomienda considerar para este ejercicio los siguientes grupos de interés: funcionarios públicos, ciudadanía en general, organismos de control, medios de comunicación, contratistas del estado, gremios empresariales, organización sindical (si existe en la entidad) y medio ambiente. Es posible identificar otros grupos de interés, los cuales se deben incluir en el listado.

3. Una vez se precisen los grupos de interés, el facilitador los anotará en el papelógrafo o tablero, y a continuación dividirá a los participantes del taller en un número igual al de los grupos de interés identificados. Luego, a cada subgrupo dará uno de los grupos de interés, y les pedirá que identifiquen los tres valores éticos que tienen mayor aplicabilidad en su relación con el grupo de interés que les correspondió. Los valores que se tendrán en cuenta para el análisis son los que el facilitador ha presentado en el punto 1, es decir, los que previamente fueron acordados por el grupo como los valores del código de ética.

4. Luego el facilitador entregará a cada subgrupo cinco copias de la matriz para la formulación de compromisos éticos (ver modelo al final del presente instructivo) para que procedan a su diligenciamiento, y explicará la forma adecuada de hacerlo, para lo cual se podrá apoyar en la presentación en power point, mostrando las indicaciones consignadas en la matriz, el ejemplo de matriz diligenciada, y los ejemplos de compromisos éticos.

   Se recomienda diligenciar una matriz por cada uno de los valores que aplican al grupo de interés asignado, aunque también se podrán considerar conjuntamente todos los valores que aplican al grupo de interés respectivo. Se instruirá a los grupos para que en la primera columna consignen las actitudes, comportamientos y prácticas que actualmente se observan en entidad mediante las cuales los funcionarios públicos están aplicando el valor en estudio con el respectivo grupo de interés.

   En la segunda columna se anotarán las actitudes, comportamientos y prácticas que actualmente se ejecutan y/o se tienen en la entidad con cada uno de los grupos de interés identificados, y que van en contravía u obstaculizan la aplicación del valor que se está analizando.

   Tanto en la primera como en la segunda columna no deben anotarse aspectos de infraestructura o de procesos organizacionales, sino formas de actuación que tengan los funcionarios públicos.

5. A partir de lo consignado en la segunda columna de la matriz, cada subgrupo planteará a cuáles cambios en las actitudes, en los comportamientos y en las prácticas se comprometen para fracturar la mala práctica identificada y dar cumplimiento al valor en estudio. Estos compromisos serán anotados en la tercera columna de la matriz.

   Cada subgrupo formulará máximo siete compromisos éticos para el público asignado, lo cual seguramente implicará un ejercicio de priorización, en caso de que inicialmente se haya enunciado un alto número de posibles compromisos.

   Cada propuesta de compromiso ético será transcrita en una hoja de papel y pegada a la pared, para que sea presentada en plenaria para su discusión y aprobación. Las propuestas se expondrán en un sitio que facilite su visualización por parte del grupo general.

Para la redacción de los compromisos éticos se observarán 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.
- No deben referirse al cumplimiento de funciones o a procesos.
- El verbo no va en infinitivo, pues no deben tener forma de objetivo, sino en primera persona del plural, con el propósito de que su enunciado sea incluyente y personalizado.
- La redacción es en presente, no en futuro, y no incluirá las expresiones «*debe*», «*deben*» o «*deber*».
- La redacción no debe incluir valores, sino describir la forma como se practicará el valor.
- El enunciado debe ser explícito en sí mismo.

Desde el punto de vista didáctico es importante que el facilitador exponga algunos ejemplos de compromisos éticos, tomando como base los que se enuncian en la Guía No. 7. También es importante que ilustre a los participantes en la forma de diligenciar la matriz utilizando el ejemplo que se incluye al final del actual Capítulo.

6. El facilitador convocará a sesión plenaria. Allí, los relatores designados por cada subgrupo presentarán los compromisos éticos que su respectivo grupo

ha formulado, sustentado 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 promoverá 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 adoptarán por consenso. Se sugiere que el número total de compromisos éticos que finalmente se adopte no excedan de veinte, de manera que del conjunto de propuestas se deberán seleccionar aquellas más relevantes por su pertinencia y capacidad de orientación de las actitudes, prácticas y comportamientos del funcionariado de la entidad.

GUÍA No. 7: EJEMPLOS DE COMPROMISOS ÉTICOS

- Respetamos y cuidamos los bienes públicos y los utilizamos exclusivamente para el desempeño de la función pública.
- Brindamos igualdad de oportunidades a todos los funcionarios para el acceso a beneficios y oportunidades de desarrollo.
- Sin excepción, seguimos el procedimiento establecido para los nombramientos y ascensos.
- Aplicamos en tiempo y forma las recomendaciones que efectúen los órganos de control.
- Entregamos la información requerida por los órganos de control y otras instituciones en forma clara, oportuna y completa.
- Cumplimos el horario de trabajo y dedicamos el tiempo laboral únicamente al desempeño de la función pública.
- El único pago que aceptamos por nuestro trabajo es el salario y la satisfacción del deber cumplido.
- Atendemos sin preferencia ni discriminación todas las solicitudes e inquietudes presentadas por los funcionarios y la ciudadanía.
- Designamos personal idóneo para participar de las actividades conjuntas intra e interinstitucionales.
- Planificamos y acordamos con la debida anticipación las actividades conjuntas intra e interinstitucionales.

- Informamos en tiempo y forma a todos los participantes el resultado de los llamados a concursos y licitaciones.
- Damos igualdad de oportunidades a todos los participantes en los procesos de contrataciones.
- Promovemos espacios de participación activa e incluyente de las comunidades indígenas en los diferentes procesos educativos.
- Damos trato amable y respetuoso a las comunidades indígenas que requieran nuestros servicios.
- Atendemos oportunamente y sin discriminación las solicitudes y requerimientos de las comunidades indígenas.
- Mantenemos actualizada la página web con información veraz, completa y confiable sobre la gestión del Ministerio.
- Entregamos permanentemente a todos los medios de comunicación gacetillas sobre los logros y resultados del Ministerio y promovemos su publicación.

MATRIZ PARA FORMULACIÓN DE COMPROMISOS ÉTICOS

Público o grupo de interés: _____ Valor: _____

PRÁCTICAS ACTUALES QUE APLICAN EL VALOR	PRÁCTICAS ACTUALES CONTRARIAS AL VALOR	COMPROMISOS ÉTICOS
	Se anotan las actitudes, comportamientos y prácticas que se dan en la entidad o en el área organizacional respectiva y que van en contravía y/o vulneran el valor que se está analizando. (Lo que no estamos haciendo bien)	Enunciar los compromisos éticos de los funcionarios públicos que permiten darle cumplimiento al valor objeto de análisis. (Cuál es el compromiso que hacemos)
Se consignan los comportamientos y prácticas que actualmente se observan en la entidad o en el área organizacional que efectivamente le dan aplicación al valor en estudio con el respectivo público o grupo de interés. (Lo que estamos haciendo bien)		

EJEMPLO DE MATRIZ DILIGENCIADA (en una entidad del Poder Judicial)

Público o grupo de interés: Funcionarios públicos Valores: Diligencia, honestidad y confidencialidad

PRÁCTICAS ACTUALES QUE APLICAN EL VALOR	PRÁCTICAS ACTUALES CONTRARIAS AL VALOR	COMPROMISOS ÉTICOS
· Usualmente todos los colaboradores se esmeran por cumplir los plazos procesales. · En general las actividades procesales se inician con la debida puntualidad. · La generalidad de los funcionarios públicos judiciales rechazan y se abstienen de recibir "coimas" o cualquier tipo de dádivas que comprometan su imparcialidad. · En general la información de los procesos es guardada con absoluta reserva por parte de todos los funcionarios públicos que intervienen en los mismos.	Algunos funcionarios públicos son muy laxos en el cumplimiento de los horarios de trabajo, tanto en la hora de entrada como en la utilización del tiempo laboral.	Cumplimos el horario de trabajo establecido y dedicamos la totalidad de la jornada laboral a las funciones propias del cargo.
	Algunos funcionarios públicos utilizan los elementos de trabajo para realizar actividades personales.	Utilizamos los bienes de la institución y los elementos de trabajo únicamente para el cumplimiento de nuestra función judicial.
	Ha ocurrido en varias ocasiones que información confidencial de los procesos se filtra a los medios o a alguna de las partes.	Guardamos la debida reserva sobre la información que obre en los procesos y que no deba ser conocida por terceros.

CAPÍTULO X

ESTRATEGIAS PARA LA INCORPORACIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA EN LA CULTURA INSTITUCIONAL

Una vez acordados los compromisos éticos en cada una de las áreas organizacionales y compilados en un documento que los consolide, deberá efectuarse una capacitación del equipo de alto desempeño en dos tipos de estrategias que posibiliten trabajar a sus integrantes con los funcionarios 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 PEDAGÓGICA[72]

La estrategia pedagógica está conformada por las acciones de orden pedagógico dirigidas a los funcionarios 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.

[72] 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.

1. CONCEPTOS CENTRALES PARA ELABORAR UNA ESTRATEGIA FORMATIVA

Somos seres emocionales

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 ella 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 que se aprendan 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 ellas en donde encuentran el sentido de sus vida, es en ellas en donde encuentran la gratificación del vivir.

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.

También somos seres lenguajeantes

Por otra parte, si observamos detenidamente cómo transcurre la vida humana, se nos hace evidente que acontecemos en el lenguaje. Toda actividad humana tiene como ambiente condicionante al lenguaje. Cada individuo lo es en la medida en que hace parte de un conglomerado social; toda nuestra realidad humana es social, y somos individuos, personas, sólo en cuanto somos seres sociales en el lenguaje.

Los seres humanos nacen, crecen y se socializan en una familia y en una sociedad determinada en donde existen relatos, creencias, prejuicios e ideas dominantes que explican el mundo de cierta forma. Durante su desarrollo las personas se encuentran en permanente relación con los otros y con el ambiente, y en esa continua interacción se construye una historia acerca de la propia vida. Y precisamente, esta historia se convierte en la base de la identidad a través de la cual el individuo entiende, explica y le da sentido al mundo.

Ese permanente intercambio de ideas y formas de comportamiento que les da la identidad a las personas en cuanto individuos, se presenta en el lenguaje. Al hacer distinciones lingüísticas y comunicativas en la interacción con los demás, los seres humanos adquieren identidad y, a su vez, se vuelven generadores de significado. Por eso, las diferentes formas de hablar de una *«realidad»* llevan a ciertas acciones, lo cual genera una realidad diferente. Es decir, al hablar de una forma y no de otra, o decir una palabra y no otra, se abren y se cierran puertas para la persona misma y para los otros. La forma como se opera en el lenguaje es importante para definir la forma como se ve el individuo a sí mismo y cómo es visto por los demás.

Cuando describimos el mundo, a los demás o a nosotros mismos, lo que hacemos es formular distinciones. La distinción es una separación que hacemos a través del lenguaje, de un determinado fenómeno con relación al conjunto de nuestras experiencias. Las distinciones son obra nuestra. Al hacerlas, especificamos las unidades, entidades y relaciones que pueblan nuestro mundo. De esta manera, la identidad individual, la identidad de los demás, las relaciones interpersonales, los eventos y el mundo en que se vive, emergen según el tipo de distinciones lingüísticas que los individuos sean capaces de realizar, la manera como se relacionan entre sí y el tipo de actos lingüísticos con los que se opera en el lenguaje.

Con el lenguaje modelamos el futuro, nuestra identidad y el mundo en que vivimos. Cuando nos proponemos proyectos, sueños o visiones sobre un mundo por venir, el futuro deseado empieza a modelar nuestro presente. Tenemos entonces que el lenguaje posibilita al ser humano para ser artífice de su vida y de sus relaciones.

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 ellas, 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 funcionarios públicos participantes y de la incorporación al universo de sus conversaciones cotidianas del tema de la ética en el ejercicio de la función pública.

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 ella, 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 ella (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 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 funcionario público en los escenarios formativos antes que la obligación hacia ellos.

- Convocar a los grupos de funcionarios 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 funcionario 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.

En el ámbito laboral, sobre todo en lo relativo a los procesos de capacitación, vincular actividades lúdicas con fundamento en el juego y posteriores reflexiones, permite, con la ayuda de un coordinador, encontrar y descubrir el puente entre las actividades propuestas y los objetivos a cumplir en el trabajo cotidiano; el *«juego refleja los modos de vincularse, los estilos de comunicación, los modos de enfrentar conflictos, que remiten a las modalidades en la vida real, por lo que el adulto puede luego reencontrarse con estos aspectos reflexionando sobre los mismos, abriendo caminos para una mayor comprensión y posterior modificación en el caso que sea necesario»*[73].

Incorporar el juego como parte de los dispositivos vivenciales y reflexionar desde él con la ayuda de facilitadores, permitirá 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 en ella e 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 institucional hacia la gestión ética, deberá 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.

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.

[73] ÖFELE, M.R. Los juegos tradicionales y sus proyecciones pedagógicas. Santiago de Chile: Colección Aisthesis. 1999. En: http://www.efdeportes.com/efd13/juegtra.htm

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.

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 trasformaciones 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, 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.

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 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 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.

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.

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 posibiliten 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 afirmase 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 reflexivo

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 Reflexión 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 enfatizará 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 quienes 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 dará 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 podría 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.

Reflexión: Aprendiendo de la vivencia

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.

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 podrían 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 reflexivos

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

Aprendiendo de la vivencia

- La Reflexión sobre 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. 8: TALLER *«APRENDIENDO A FACILITAR TALLERES REFLEXIVOS»*

Objetivo: Desarrollar con el equipo de alto desempeño 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 alto desempeño.

Tiempo: Cinco horas.

Recursos: Presentación en power point 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 explicará 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 hará una breve presentación sobre qué es la confianza, en cuales 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 podrá apoyar en los conceptos desarrollados en el Capítulo II.

El grupo se organizará por parejas, pero cuatro o cinco personas se mantendrán 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 hará de ciego y el otro de lazarillo, y luego se invertirán los roles. Quienes harán de ciegos se taparán los ojos con un pañuelo. El facilitador dará la instrucción de que todo el ejercicio se debe realizar en completo silencio, lo cual implica que los miembros de la pareja no se podrán comunicar verbalmente.

El facilitador invitará a que las parejas se desplacen libremente por el lugar, bajando y subiendo escaleras, andando por superficies irregulares, trotando, etc. Los lazarillos llevarán a quienes hacen de ciegos tomados del brazo. Si el lugar lo facilita, se pedirá 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 hará una síntesis de los aprendizajes que el taller provocó en los participantes, de las aplicaciones que podrían tener en el día a día del desempeño de la función pública, y terminará 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, invitará a los participantes a complementar las conclusiones con aportes adicionales. Será muy importante conectar en este momento las conclusiones del taller con los compromisos éticos que se acordaron en el área respectiva.

Diseño de un taller reflexivo por grupos

Tiempo parcial: 2 horas (destinando 1½ hora para cada taller y ½ hora para la realización de propuestas de mejoramiento de los talleres).

Como continuación del taller, será necesario que se realicen algunos ejercicios de diseño de talleres reflexivos por parte de los participantes, y que éstos se ejecuten dentro del mismo espacio de aprendizaje para que se puedan identificar y corregir las eventuales fallas que se presenten.

Para ello, el facilitador solicitará 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 podrán 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 dará 30 minutos a cada grupo para que realicen sus talleres con los restantes dos grupos. Al finalizar cada ejecución se hará una retroalimentación a los talleristas, indicando sus fallas, aciertos y vacíos.

Una vez finalizada la actividad, el facilitador agradecerá la asistencia y participación activa de todos los funcionarios públicos que dispusieron su tiempo para ésta.

II. LA ESTRATEGIA COMUNICATIVA

Tal como se indicó en el Capítulo IV, 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 funcionarios 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 funcionarios 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 funcionario público como representante de la sociedad y delegado por ella 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 en el manual.

Hemos desarrollado la estrategia comunicativa en dos grandes temas conexos: Una mirada a la comunicación humana y a la comunicación organizacional, que busca aportar elementos conceptuales para comprender el poder del lenguaje, la importancia de la escucha, la construcción de una comunicación efectiva, y el diseño de conversaciones en la organización. El segundo tema es la estrategia comunicativa propiamente dicha, en donde se desarrolla la metodología para su planeación.

1. LA COMUNICACIÓN EFECTIVA: CONSTRUIR SIGNIFICADO Y SENTIDO COMPARTIDOS

NUEVAS MIRADAS SOBRE EL LENGUAJE

Al observar cómo es el proceso interactivo de los seres vivos constatamos que la gente puede hablar y que los animales no. Unos y otros tenemos la capacidad de comunicarnos en diferentes grados de complejidad, pero con la potencialidad recursiva que posibilita preguntar, narrar historias, negociar o hacer planes de acción, sólo los seres humanos, merced a nuestro leguaje articulado. Este potentísimo salto evolutivo dio a la especie Homo Sapiens el poder suficiente para aprender de las experiencias, prever el futuro, organizarse con otros para acometer diferentes tareas que un individuo solitario estaba en incapacidad de ejecutar, y permitió transmitir a otros, particularmente a las nuevas generaciones, los conocimientos adquiridos.

Tradicionalmente asumimos que el lenguaje es una capacidad individual que sirve como instrumento para que las personas se comuniquen entre sí, para que se expresen y se refieran al mundo. Es una visión que concede precedencia al sujeto, el cual habla y escucha, es decir, concibe a la persona como precondición del lenguaje.

No obstante, si observamos detenidamente cómo transcurre la vida humana, se nos hace evidente que acontecemos en el lenguaje. Toda actividad humana tiene como ambiente condicionante al lenguaje. Los seres humanos se constituyen como seres humanos en el lenguaje, el cual los precede como mundo lingüístico con el que se encuentran al nacer, y que los configura en su humanidad al aprehenderlo. Cada individuo lo es en la medida en que hace parte de un conglomerado social; esto es, existimos como seres humanos sólo en un mundo social que es el medio en que nos realizamos como seres vivos y en el cual realizamos nuestra organización y adaptación. Toda nuestra realidad humana es social, y somos individuos, personas, sólo en cuanto somos seres sociales en el lenguaje.

El lenguaje es mucho más que un sistema instrumental de comunicación simbólica; es una coordinación recurrente y consensual de emociones y acciones que nos permite actuar cooperativamente con los otros, potenciando la capacidad de intervenir en el mundo. El lenguaje como fenómeno biológico consiste en un fluir en interacciones recurrentes que constituyen un sistema de coordinaciones conductuales consensuales, dice Maturana[74].

Los seres humanos nacen, crecen y se socializan en una familia y en una sociedad determinada en donde existen relatos, creencias, prejuicios e ideas dominantes que explican el mundo de cierta forma. Durante su desarrollo las personas se encuentran en permanente relación con otros y con el ambiente, y en esa continua interacción se construye una historia acerca de la propia vida. Y precisamente, esta historia se convierte en la base de la identidad a través de la cual el individuo entiende el mundo, según lo plantea Gergen[75].

[74] MATURANA, Humberto. La realidad: ¿Objetiva o construida?. Barcelona: Anthropos. Dos Tomos. 1995.
[75] GERGEN, K. Realidades y relaciones: Aproximaciones a la construcción social. Barcelona: Paidós. 1996.

Ese permanente intercambio de ideas y formas de comportamiento que le da la identidad a las personas como individuos se presenta en el lenguaje. Al hacer distinciones lingüísticas y comunicativas en la interacción con los demás, los seres humanos adquieren identidad y, a su vez, se vuelven generadores de lenguaje y significado, porque cuando un individuo habla, no sólo describe una realidad sino que también la actúa. Por eso, las diferentes formas de hablar de una *«realidad»* llevan a ciertas acciones, lo cual genera una realidad diferente. Es decir, al hablar de una forma y no de otra, o decir una palabra y no otra, se abren y se cierran puertas para la persona misma y para los otros. La forma como se opera en el lenguaje es importante para definir la forma como se ve el individuo y cómo es visto por los demás. Por ejemplo, si se dice que una persona es o no inteligente, ello va a hacer que la persona misma y los demás se relacionen con ella de una forma u otra, con claras implicaciones para la propia identidad de la persona y sus posibilidades. En este sentido, la identidad de las personas es una construcción lingüística.

Cuando hacemos descripciones del mundo, de los demás o de nosotros mismos, lo que hacemos es operar formulando distinciones. La distinción es una separación que hacemos en el lenguaje de un determinado fenómeno del conjunto de nuestras experiencias. Las distinciones son obra nuestra. Al hacerlas, especificamos las unidades, entidades y relaciones que pueblan nuestro mundo. No podemos observar algo para lo cual no tengamos una distinción. Vemos con nuestros ojos pero observamos con nuestras distinciones. Las cosas no tienen nombres, nosotros se los damos, y en ese proceso las constituimos en la distinción en lo que para nosotros son. En este sentido tenemos que el lenguaje genera ontológicamente, es decir, genera ser, da ser a las cosas. No se trata desde luego de una explicación absolutista de lo existente a partir del lenguaje; se reconoce la existencia de realidades distintas del lenguaje, pero ellas sólo son conocidas en el lenguaje mismo. Un objeto es siempre una relación lingüística que establecemos con nuestro mundo. El mundo es constituido por el lenguaje del observador que hace la distinción de los objetos que lo componen, y los significa desde él como entidad biológica determinada estructuralmente[76]. De esta manera la identidad individual, la identidad de los demás, las relaciones interpersonales, los eventos y el mundo en que se vive, emergen según el tipo de distinciones lingüísticas que los individuos sean capaces de realizar, la manera como se relacionan entre sí y el tipo de actos lingüísticos con los que se opera en el lenguaje.

[76] Según Maturana, los seres humanos, en tanto que seres biológicos, operamos en un determinismo estructural: Nuestra estructura determina qué es un estímulo externo para nosotros, y también cómo respondemos a dicho estímulo.

Con Echeverría (1996) podemos afirmar que por el lenguaje modelamos el futuro, nuestra identidad y el mundo en que vivimos. El lenguaje produce lo social en la medida en que genera consensos que tienen su mejor expresión en el amor como la emoción que especifica el dominio de acciones en las cuales los sistemas vivientes coordinan sus acciones en perspectiva de mutuo reconocimiento y aceptación, pero también en el hecho de que todas las instituciones sociales son eminentemente construcciones lingüísticas.

Tenemos entonces que el carácter generativo del lenguaje posibilita al ser humano para ser artífice de su vida y sus relaciones. Crear o construir la vida y las relaciones de los humanos exige reconocer que desde el lenguaje interpretamos las cosas dándoles ser y sentido. No existe por tanto una realidad que se nos ofrezca como tal que no sea susceptible de ser interpretada y asumida por el lenguaje.

Como consecuencia de este reconocimiento, asumimos que la acción en el lenguaje configura ontológicamente a los humanos. Sin embargo el lenguaje no debe entenderse como un sino trágico que se nos impone. Que los actos lingüísticos generen, por ejemplo, una sociedad violenta, no significa que el ser humano no pueda sobreponerse a esa situación, por cuanto si bien los sistemas sociales condicionan las acciones de sus individuos componentes, la acción de los individuos puede transformar el entramado de ese sistema social.

Metáforas de la comunicación humana

Dice Klaus Krippendorf[77], que la comunicación humana puede ser vista, tanto teórica como prácticamente, desde alguna de las siguientes metáforas:

1. Como depósito de contenidos, cuando se asume que el habla porta en sí misma, independientemente de los significados que el oyente les asigne, bloques o paquetes de información. Operamos dentro de esta metáfora cuando hacemos enunciados como *«Usa frases hueras, vacías»*, *«Recibimos extractos de información». «El contenido de la información…».*

2. Como un tubo o canal a través del cual se transmiten mensajes, cuando vemos la comunicación como un ducto de transmisión que nos permite enviar contenidos de un lugar a otro, que debe mantenerse libre de obstáculos para que la transferencia sea fiel; cuando usamos frases como *«Evitemos las interferencias»*, *«El mensaje no debe distorsionarse en el camino»*, *«Utilicemos los canales apropiados» o «El fluir de la información»*, estamos actuando dentro de esta metáfora.

[77] Ver PAKMAN, Marcelo, (Comp.). Construcciones de la experiencia humana. Barcelona: Gedisa. Volumen I y II. 1997.

3. Como un dispositivo de control y de causalidad de fenómenos. Es muy usual que responsabilicemos a la comunicación, y en particular a la información recibida, de las acciones que realizamos. Es una posición que le confiere a la información poder sobre nosotros, y que intenta exonerarnos de responsabilidad por nuestras actuaciones, al pretender que las personas somos pasivas y víctimas de lo que se nos comunica, olvidándonos de que siempre las decisiones son tomadas por alguien que interpreta y da significado a la información. Está metáfora se evidencia cuando decimos frases como *«Los datos forzaron a replantear la estrategia»*, *«La orden del superior obligó al soldado a disparar»*, *«El informe meteorológico hizo que no hubiera clases»*, *«La televisión lo volvió violento»* o *«Las acusaciones lo enloquecieron».*

4. Como una transferencia. A veces entendemos la comunicación como el traslado y entrega de una información que se cifró en un punto, hasta otro punto donde se descifra. La comunicación queda realizada, entonces, cuando el receptor reproduce el mensaje en forma totalmente fiel a como fue remitido. Las frases *«Interpretó correctamente el mensaje», «¿Me entiende?» o «Hable claramente»* son ejemplos de actuación dentro de esta metáfora.

5. Como un combate. También la comunicación es vista como un campo de batalla en donde los contendores se trenzan en pugilatos que deben ser ganados mediante la derrota del supuesto adversario. Con frecuencia oímos a la gente decir: *«Demolí sus argumentos», «Le gané la discusión», «Sus afirmaciones son indefendibles», «ataqué sus puntos débiles» o «Con mi intervención lo desarmé»*, expresiones que son típicas de la actuación en esta metáfora.

   Actuamos en la combinación de estas cinco metáforas cuando nos movemos en la concepción transmisionista e instrumental de la comunicación. Esta es la posición que corrientemente tenemos sobre el proceso comunicativo, en la que consideramos que este consiste en la interacción lineal por turnos entre un emisor que desempeña una función activa al transmitir un mensaje a través de un medio o canal, a un receptor pasivo que debe captar el contenido en los mismos términos en que fue enviado, quien luego se convierte en emisor, y así sucesivamente. En esta visión, escuchar consiste en la acción pasiva de apropiarse de los contenidos que el hablante emite.

6. Como una danza. La comunicación también puede ser asumida como un baile entre dos, en el que los danzantes son igualmente activos, pero deben actuar coordinadamente según el ritmo, el compás, la cadencia. La comunicación, entonces, no es una danza de rock, ni de trance ni de house, ritmos estos en que los bailarines danzan cada quien individual e independientemente, sin correlación ni coordinación. Comunicarse es como bailar un bolero, un tango, un vallenato, una salsa. *«Conversamos*

animadamente», «Así, entendiéndonos, es muy rico conversar», son expresiones que nos indican la cooperación, la configuración de comunidad, la coconstrucción de significados y de sentidos que opera cuando asumimos la comunicación como una danza.

La metáfora de la danza implica entender la comunicación como un proceso interactivo circular en el que tanto el hablante como el oyente se implican mutuamente de manera activa, sin que ninguno ocupe lugares pasivos: De hecho, la mejor escucha es aquella muy activa, en la que el oyente toma posición crítica frente a las interpretaciones que hace de lo que está escuchando.

LA ESCUCHA, PIEDRA ANGULAR DE LA COMUNICACIÓN HUMANA

La comunicación humana tiene dos dimensiones: hablar y escuchar. Usualmente se considera que el hablar es la faceta más importante, por cuanto se asume como el aspecto activo de la comunicación, en tanto que al escuchar se le otorga un papel pasivo, que es dependiente del hablante. Se supone que si quien habla lo hace con claridad y sin interferencias externas, será perfectamente comprendido. Pero el asunto es mucho más complejo, pues como dice Maturana[78], *«El fenómeno de la comunicación no depende de lo que se entrega, sino de lo que pasa con el que recibe, y esto es un asunto muy distinto a transmitir información»*. La afirmación, ya axiomática, de que todo lo dicho es dicho por alguien, y todo lo escuchado es escuchado por alguien, es decir, que se habla desde donde se habla y se escucha desde donde se escucha, ilustra a cabalidad la dialógica concurrente y complementaria de estos componentes del lenguaje humano.

Dice Echeverría[79] que cuando se examina detenidamente la comunicación nos percatamos de que ella descansa, principalmente, no en el hablar sino en el escuchar. El escuchar es el factor fundamental del lenguaje porque sólo se logra un hablar efectivo cuando es seguido de un escuchar efectivo, porque es el escuchar, no el hablar, lo que confiere sentido a lo que uno dice. Por esta razón, la metáfora tradicional de la comunicación humana como la transmisión de información es inadecuada, porque no toma en cuenta la construcción de significado y la asignación de sentido por parte del oyente, y distorsiona el fenómeno que pretende revelar. Además, la forma tradicional de abordar la comunicación humana supone que los seres humanos se comunican entre sí de una manera instructiva; es decir, que un receptor es capaz de reproducir la información que se le está transmitiendo.

[78] Ibid.
[79] ECHEVERRIA, Rafael. Ontología del lenguaje. Santiago: Dolmen. 1996.

Pero así como es diferente hablar que escuchar, también es distinto oír que escuchar, sostiene el referido autor. Oír se refiere a la capacidad biológica que poseen algunas especies vivas de ser afectadas por perturbaciones ambientales en forma tal que generen el dominio sensorial llamado sonido, y a que los organismos que pertenecen a una misma especie y que comparten la misma estructura biológica sean, normalmente, afectados de una manera similar por una misma perturbación, en tanto que el escuchar es un fenómeno diferente porque pertenece al dominio del lenguaje y se constituye en las interacciones sociales con los demás. La diferencia principal entre oír y escuchar es el hecho de que, cuando un individuo escucha, él o ella genera un mundo interpretativo, porque el acto de escuchar siempre implica comprensión y, por lo tanto, interpretación, imaginación, deducciones, cábalas y juicios. Además, el factor interpretativo es tan importante en el fenómeno del escuchar que es posible escuchar, aun cuando no haya sonidos y, en consecuencia, cuando no haya nada que oír. Se pueden *«escuchar»* gestos, las posturas del cuerpo y los movimientos en la medida en que sea capaz de atribuirles un sentido. Por ejemplo, cuando se pide algo, el silencio del otro puede ser escuchado como una negativa.

Los trasfondos, lugares desde donde escuchamos

Cuando conversamos lo que hacemos es bailar una danza en la que el hablar y el escuchar se entrelazan en un contexto coherente de ritmos, cadencias, interpretaciones, significados, sentidos y emociones, en los que el dominio consensual que se genera configura un espacio de relación que posibilita grandes intersecciones entre lo que se dice y lo que se escucha. Pero aunque aparentemente quienes conversan se encuentren en un cierto contexto relacional, dicho contexto y lo que ocurre en cada uno de los interlocutores tiene un fondo invisible de intenciones, inquietudes, intereses, emociones, significados y sentidos, de tal manera que la danza es una danza de icebergs: Lo que ocurre dentro de la estructura de cada danzarín está oculto a su pareja de baile; es más, cada uno sólo puede percibir del otro lo que su escucha le permite, dentro del contexto que la interacción ha generado.

Las conversaciones transcurren y se configuran, por tanto, a partir de trasfondos que fungen de filtros, de criterios, de disposiciones y de detonadores de lo que se dice y de lo que se escucha. Estos trasfondos son:

1. **El contexto de la conversación.** En la danza que constituye la interacción comunicativa, ocurre igual que cuando ejecutamos un paso de baile: cuando una persona dice algo a alguien, ese alguien generalmente le responderá dentro del espacio de posibilidades que se ha creado por lo que el individuo dijo. Por ejemplo, cuando se pide algo, el interlocutor normalmente responderá aceptando, rehusando o postergando su promesa, haciendo una contraoferta, etc. Las acciones en esta *«danza»* conversacional están muy bien definidas por los movimientos y ritmos ya ejecutados en esa conversación. A esto se llama el contexto de la conversación, el cual es uno de los factores que condiciona nuestro escuchar. Cualquier cosa que se diga es escuchada dentro

del contexto de la conversación que estamos sosteniendo, y esto define lo que esperamos escuchar. Si hacemos una petición, escucharemos cualquier respuesta que se dé como una aceptación, rechazo, postergación del compromiso, etc.

2. **Las emociones y estados de ánimo**. Otro factor que afecta la escucha de los individuos es el fluir emocional de la conversación. Por ejemplo, si sucede que un individuo está de mal humor, probablemente no estará disponible para ciertas conversaciones o para realizar ciertas acciones que esas conversaciones comprendan. Así mismo, si se encuentra en un estado de ánimo deprimido, probablemente no escuchará ni verá las posibilidades que sí son evidentes para otra persona cuyo estado de ánimo sea el optimismo, por ejemplo. Ello sucede porque según el estado de ánimo en que nos encontremos, el mundo, el pasado y el futuro nos parecerán diferentes. Nuestro estado emocional da forma y textura a la manera en que vemos el mundo, el pasado y el futuro, y también colorea lo que escuchamos. Esto significa que para poder escuchar más efectivamente, los seres humanos debemos habituarnos a observar, en primer lugar, nuestro estado emocional cuando conversamos, y, en segundo lugar, el estado emocional de la persona con quien conversamos.

3. **La historia personal.** También las historias personales de los individuos afectan su escucha. La gente escucha aquello que se les dice según sus experiencias personales, las cuales focalizan ejes de interés, configuran significados y permitan evocaciones y analogías de todo tipo. Las vivencias y los aprendizajes que la persona ha tenido le configuran prejuicios, supuestos y convicciones que se convierten en filtros de la escucha, a partir de las cuales significan y evalúan cualquier nueva vivencia y aprendizaje.

4. **Discursos histórico-sociales.** Pero los seres humanos escuchan no sólo desde sus experiencias individuales, también escuchan desde su trasfondo histórico. Somos seres históricos e incluso nuestra propia individualidad es el producto de condiciones históricas particulares. Por lo tanto, como individuos somos la encarnación del trasfondo histórico propio de la cultura en la que nos hemos socializado. Estos trasfondos son, según Echeverría, los discursos históricos que en calidad de metanarrativas, metarrelatos o metaexplicaciones generan identidades colectivas. Los discursos históricos -que distinguimos como sistemas de creencias arraigadas en la cultura, o proposiciones explicativas que generan cosmovisiones, tales como la religión- preceden a los individuos como constitutivos de la cultura en la que éstos nacen. Por ejemplo, se puede hablar de discursos históricos cristianos, budistas, islámicos, de la misma forma en que se puede hablar de los discursos franceses, norteamericanos o colombianos. También se puede hablar de discursos históricos regionales, étnicos, científicos, románticos, etc.

Estos discursos históricos son importantes para entender el fenómeno del escuchar porque son campos de generación de sentido. Según Echeverría[80] «*Algo dicho es escuchado en forma muy diferente según los discursos históricos que uno es. Las inquietudes y los problemas que tienen los seres humanos, por ejemplo, normalmente, se constituyen en los discursos históricos que las personas encarnan. Un mismo hecho puede constituir un problema para un musulmán, y puede pasar inadvertido a un norteamericano*». Por lo tanto, cuando los individuos provienen de discursos históricos similares o complementarios, estos pueden llegar a ser plenamente transparentes para ellos y pasan a formar parte de su sentido común[81], de aquel espacio de lo que les parece obvio y donde dejan de hacerse preguntas. Y como tienden a escuchar en forma muy similar, normalmente no observan sus discursos históricos. Sin embargo, cuando se desarrolla una relación entre personas con discursos históricos muy diferentes, lo que antes era transparente se quiebra y muchas veces surgen severos problemas de comunicación.

Las implicaciones que traen los discursos históricos a la interacción comunicativa humana son grandes. A menos que los seres humanos reconozcan que sus *«diferentes»* maneras de escuchar provienen de sus distintos discursos históricos y logren establecer mecanismos de entendimiento en la pluralidad, terminan culpándose mutuamente de algo que, en rigor, les antecede en cuanto individuos y frente a lo cual tienen escasa responsabilidad.

[80] ECHEVERRIA, Rafael. Ontología del lenguaje. Santiago: Dolmen. 1996. P. 173.

[81] Usualmente se considera que el sentido común es una facultad natural del ser humano para juzgar razonablemente sus vivencias. No obstante, esta *«razonabilidad»* no es universal, sino que está estrechamente conectada con los juicios aceptados culturalmente. Por tanto, existen múltiples sentidos comunes.

5. **Saberes teóricos y prácticos.** Las personas sólo vemos lo que de alguna manera ya sabemos. Este enunciado, que aparentemente pone en duda la capacidad humana de incrementar el conocimiento, nos habla fundamentalmente del saber como un trasfondo de la escucha. La interacción social se efectúa entre personas que portan cada una saberes previos producto de sus experiencias formativas, lecturas, prácticas, observaciones y reflexiones. Y esos saberes se constituyen en filtros, en herramientas para hacer nueva distinciones que amplían las posibilidades de escucha. Así, según sean los saberes pedagógicos y psicológicos que posea el maestro o la maestra, el comportamiento de un niño que esté en constante movimiento, que no logre concentrarse y que interrumpa constantemente la clase con sus desplazamientos, podrá ser escuchado como una clara muestra de indisciplina y de mala educación que debe ser controlado con medidas sancionatorias y coercitivas, o como el síntoma de procesos internos que vive el niño o niña que lo llevan a ese comportamiento hiperactivo, cuyo tratamiento requiere de atención terapéutica.

6. **Intereses coyunturales.** En nuestras interacciones, las personas usualmente tenemos algún tipo de interés que contribuye a modelar las acciones que ejecutamos. Cuando el interés cambia, cambian también las condiciones de escucha que poníamos en la interacción, modificándose así mismo la disposición al cierre o a la apertura frente al otro. En consecuencia, nuestra atención y escucha sufren un desplazamiento: dejamos de escuchar algunos aspectos que antes llamaban poderosamente nuestra atención, y nos abrimos a otras miradas que en el pasado ni siquiera considerábamos. Esto lo sabe cualquiera que haya tenido un empleo en una organización: cuando se acerca la época de la definición de los incrementos salariales, muchas personas, cuyo interés y pertenencia a la empresa está condicionada por la remuneración que perciben, experimentan una gran apertura en su escucha y observan lo que antes les permanecía oculto: ahora captan con mayor claridad las peticiones de los jefes, ven que con sus compañeros pueden trabajar en equipo, y la misión de la organización se vuelve la suya propia. Algo parecido sucede cuando algún adolescente busca obtener el permiso de sus padres para irse de paseo el fin de semana: en el curso de los días previos su escucha se transforma y la comunicación familiar mejora ostensiblemente.

7. **Posición o relación con el oyente.** En un sistema los componentes se relacionan según la posición que ocupen dentro del conjunto. Los sistemas humanos no escapan a esta dinámica sistémica. La escucha se ve muy afectada según la posición o relación que exista entre los interlocutores como miembros del sistema que los comprende. Ello explica por qué, por ejemplo, escuchamos distinto lo que dice un compañero de trabajo que está en nuestro mismo nivel jerárquico o por debajo de él, que cuando nuestro jefe dice exactamente las mismas palabras: al decir del uno y del otro le conferimos sentido diferente,

y nos posicionamos consecuentemente frente a ello. Ocurre también con la escucha de los profesores y de los padres: la misma queja de un niño podrá ser escuchada por unos como un acto de rebeldía y por otros como la reacción ante una injusticia.

8. **Juicios ya hechos sobre el interlocutor**. Cuando nos relacionamos reiteradamente con una misma persona, es natural que elaboremos juicios acerca de ella, según evaluemos cómo son sus comportamientos desde las expectativas que tengamos. Podremos considerar que es puntual o impuntual, responsable o irresponsable, mentirosa o veraz, competente o incompetente, etc. Y de acuerdo con el juicio hecho, así escucharemos lo que nos dice: La petición de ayuda que nos hace Pedro, a quien consideramos inepto, probablemente la escucharemos como una declaración de incompetencia, y por tanto reaccionaremos con molestia y descalificativamente. En cambio, una petición similar que nos haga Martha, quien nos parece una persona altamente idónea y capaz, será escuchada como un llamado de auxilio ante una situación delicada y compleja que requiere un justo apoyo.

9. **Epistemología tácita o explícita que los interlocutores comportan**. La escucha está altamente afectada por la respuesta tácita o explícita que tengamos a la pregunta acerca de si los enunciados que hacemos sobre lo que observamos son objetivos y por tanto revelan una verdad absoluta validada por la correspondencia de lo dicho con la realidad externa, o si tales enunciados son una particular manera de observar el mundo dentro de las múltiples miradas que tienen los distintos observadores. Si nos movemos en la epistemología objetivista, escucharemos lo que nos dice el interlocutor desde el establecimiento de verdades y certidumbres, y si no estamos de acuerdo, probablemente juzgaremos que él o ella están equivocados y que su terquedad les impide asumir nuestra posición. Seguramente les diremos *«¡Sea objetivo! ¡sea realista!»* Para exigirles que vean el mundo como nosotros lo vemos. Y si mantienen su posición disidente, diremos que lo hacen por terquedad, por perversidad, o porque sufren alguna patología que les impide ver el mundo tal cual es, es decir, como lo vemos nosotros.

   Si por el contrario nos movemos en la epistemología que acepta múltiples versiones del mundo dentro de la consideración de que cada observador ve un mundo distinto que es tan válido como el que yo veo, entonces las posiciones diferentes a la nuestra las asumiremos como otras posibilidades de observación, como otros puntos de vista, y buscaremos llegar a acuerdos desde la diferencia, acuerdos que buscarán puntos de intersección entre la pluralidad de miradas y/o pactos de cooperación y respeto para co-construir espacios relacionales y acciones conjuntas, pero que en ningún caso pretenderán la sumisión ni la identificación homogénea.

La ética del escuchar

El simple hecho de que un individuo esté oyendo no quiere decir que él o ella estén escuchando. Hay ciertas condiciones requeridas para que *«el escuchar»* pueda ocurrir, por cuanto el acto de escuchar está basado en la misma ética que constituye a los seres humanos como seres lingüísticos, es decir, en la aceptación de la pluralidad, lo que implica una apertura a la diferencia del otro. El cierre hacia el otro, que no es otra cosa que su negación, impide la escucha efectiva, tal como lo plantea Maturana[82], al sostener que la aceptación del otro como un legítimo otro es un requisito esencial del lenguaje, porque si no se acepta al otro como un legítimo otro, el escuchar estará siempre limitado y se obstruirá la comunicación entre lo seres humanos. Así, cada vez que rechazamos a otro, sea un socio, un cliente, un empleado, un competidor, un país, etc., restringimos nuestra capacidad de escuchar. Producimos la fantasía de escuchar al otro mientras nos estamos, básicamente, escuchando a nosotros mismos.

De acuerdo con Echeverría en el texto citado, la apertura hacia el otro se ve afectada cada vez que un individuo: 1) Pone en duda la legitimidad del otro; 2) Se plantea como superior al otro sobre la base de la religión, sexo, raza, jerarquía, estatus, etc.; 3) Sostiene tener un acceso privilegiado a la verdad y a la justicia; 4) Presume que su particular manera de ser es la mejor manera de ser; y 5) Se olvida de que es sólo un observador particular dentro de un haz de infinitas posibilidades de observación.

También pueden encontrarse otros tipos de actuación que niegan la escucha. Algunos de estos son:

- **El monarca**: Pretende imponer su visión de las cosas porque sí, sin admitir otra mirada ni otra lógica diferente de la suya.
- **El vanidoso**: Solo habla para escucharse a sí mismo.
- **El borracho**: Habla más de la cuenta y sin sentido.
- **El calculador**: Pretende obtener utilidad de todo, que quiere cobrar en oro todo lo que dice. También aquel que solamente se comunica cuando le conviene.
- **El sabelotodo**: Solo se entiende a sí mismo y habla siempre en forma críptica y a partir de sus propias especulaciones.

[82] MATURANA, Humberto. La realidad: ¿Objetiva o construida?. Barcelona: Anthropos. Dos Tomos. 1995.

- **El laborioso**: Pretende no tener tiempo y atención para algo diferente que no sea el cumplimiento de su misión y por consiguiente establece una especie de relación autista con la sociedad.

- **El cantinflesco**: Habla y habla pero no dice nada, ocultando así su ignorancia y aparentando conocimiento.

Las conversaciones son los componentes efectivos de las interacciones entre el hablar y el escuchar (las unidades básicas del lenguaje). Y contrario al pensamiento tradicional, los planteamientos que hemos hecho evidencian que este fenómeno es complejo y, especialmente, que muchos factores intervienen en la forma en que los seres humanos escuchan y en la forma en que son escuchados. Uno de los grandes méritos de las prácticas democráticas reside en el hecho de que se fundan en las conversaciones que promueven la diferencia, la legitimidad y la autonomía del otro; por lo tanto, se puede afirmar que una de las claves del éxito político es la capacidad de escuchar de manera efectiva. En un mundo tan diversificado como el que vivimos, el escuchar efectivo ha llegado a ser un asunto de vital importancia para asegurar no sólo la buena comunicación y el éxito personal, sino la convivencia misma. Esto ha llegado incluso a ser una cuestión en la que está en juego la propia sobrevivencia de la humanidad, como lo evidencian las guerras entre sordos –caso típico del medio oriente- o las negativas a escuchar el carácter sistémico de interrelación e interdependencia del medio ambiente con la suerte del género humano, en el proceso de destrucción acelerada que el desmedido afán consumista está trayendo al planeta.

LA COMUNICACIÓN EFECTIVA

En la cultura patriarcal que nos ha tocado vivir, la comunicación es asumida como una estrategia o mediación para adquirir control sobre los otros y conducirlos a que hagan nuestra voluntad. Es este el objetivo de la publicidad y de los discursos proselitistas políticos, ideológicos y religiosos, en los que la argumentación, el debate y la discusión no buscan la construcción compartida de significado, sino la manipulación soterrada, la adhesión acrítica del otro o su derrota ante la contundencia de los propios argumentos. Se trata de ganar, de imponerse. Incluso los llamados diálogos de paz, a juzgar por lo que de ellos contaba la prensa y según los resultados de ruptura que bien conocemos, eran conversaciones entre sordos que en nada se asemejaban a lo que es la comunicación efectiva.

La palabra diálogo viene del griego *dialogos*, que significa *«a través de la palabra»*, y no, como usualmente creemos, conversación entre dos. Dialogar, entonces es compartir significado, co-construir mundos y miradas, crear compartidamente. En el diálogo, en consecuencia, nadie está tratando de ganar, o mejor, todos los participantes ganan en la medida en que descubren errores o que generan nuevas miradas que les abren perspectivas y posibilidades de convivencia.

Dialogar es difícil, pues no estamos acostumbrados a ello. Con frecuencia asumimos la diferencia como amenaza y reaccionamos defensivamente con gran carga emocional. No soportamos que en el mundo de certidumbres en el que vivimos se nos cuestiones los supuestos desde donde operamos, por lo cual merman o desaparecen las posibilidades de establecer relaciones de diálogo, las que solamente son posibles si aceptamos la incertidumbre, si soltamos las verdades absolutas que creemos poseer y que nos impiden considerar la validez de los puntos de vista ajenos.

Dialogar no es quedarse callado, no es ser *«bien educado»* y no decir nada a los otros para no molestarlos o mortificarlos, para no causar problemas. El diálogo implica hablar, conversar –dar vueltas juntos alrededor de algo- para compartir significados. Esta es una herramienta muy poderosa: cuando dos o más personas comparten significado, su potencial de acción se multiplica, parecidamente a lo que ocurre con un láser: el rayo es muy potente porque toda la energía esta focalizada coherentemente entre sí, al ir toda en la misma dirección. La otra luz, que se irradia, es incoherente, pues las ondas no están en fase unas con otras y por eso no tiene los efectos impactantes que posee el láser. Así somos en los grupos y en la sociedad: incoherentes, anulándonos unos a otros, porque no compartimos significados. Cuando dialogamos, el resultado es un pensamiento compartido que puede catapultarnos hacia la construcción del mundo que queremos, ya que nos permite unificar acciones y actuar cooperativa solidariamente.

Entrar en comunicación efectiva exige ponernos en situación de escucha, haciéndonos cargo de que lo que escuchamos tiene que ver con lo que dice el hablante, pero principalmente con lo que somos nosotros, con lo que estamos en capacidad de escuchar. Soltar las certidumbres, estar dispuestos a cuestionar nuestras *«verdades»* es como vaciar la taza para que se pueda llenar o para mezclar su contenido con lo que recibimos. Si mantenemos actitud de taza llena, todo lo que escuchemos no nos toca, no nos hace mella, porque se derrama.

La comunicación efectiva también exige afinar la capacidad de preguntar y de preguntarnos. De preguntar al interlocutor si el sentido y significado que estamos dando a lo que nos dice se aproxima al sentido y significado que a su vez él está poniendo en su habla, y de preguntarnos acerca de cómo estamos escuchando para darnos cuenta y hacernos cargo de las condiciones de escucha en las que estamos operando, esto es, hacer conciencia de los trasfondos de nuestra escucha.

La autoridad es uno de los principales obstáculos para el diálogo. Relacionarse desde una posición de superioridad de algún tipo –jerárquica, de conocimientos, de fuerza, afectiva, etc.- fractura la posibilidad de asumirse en incertidumbre y de reconocer mayor validez y potencialidad en otras miradas, pues ello se asume como pérdida de autoridad, a la que hemos elevado al nivel de principio. La ciencia y las religiones, que se basan en la autoridad de verdades universales, corren el gran riesgo de impedir la comunicación efectiva.

El diálogo es esencial para la convivencia pacífica, para la construcción de relaciones armónicas que aceptando la diferencia, reconozcan en las prácticas cotidianas la pluralidad y la posibilidad de compartir nuestro mundo con quienes lo ven distinto a como lo vemos nosotros. Conversar desde el respeto es la clave. Si los seres humanos somos seres lenguajeantes, y el lenguaje tiene capacidad generativa, el diálogo nos abre un gran horizonte de posibilidades para co-construir con los otros el mundo que queremos.

Virus de la comunicación efectiva

Algunos de los principales obstáculos o *«virus»* para podernos comunicar efectivamente que podemos observar con mucha frecuencia en los diversos espacios de interacción, son:

- **No hacer peticiones** (por temor al rechazo, a recibir un *«no»*, a que nos crean incompetentes).
- **Hacer peticiones poco claras** (los pedidos deben quedar claramente entendidos por el solicitante y el solicitado).
- **Vivir con expectativas no comunicadas** (debemos comunicar a los otros nuestras expectativas en forma clara).
- **No observar el tono del pedido** (el pedido puede ser escuchado como exigencia, como súplica o como solicitud fraterna).
- **Prometer cuando no se tiene claro lo que han pedido** (aclarar las dudas cuando no se tiene claro el pedido).
- **No saber decir *«no»* a las peticiones** (creer que se es *«mala persona»* si se dice no, aun en contra de la propia dignidad).
- **Faltar a las promesas** (incumplir las expectativas destruye la confianza que nos tienen los demás).
- **Tratar las opiniones como si fueran afirmaciones** (las opiniones son juicios, no descripciones de hechos. Son posiciones personales).
- **Realizar juicios sin fundamentos** (los juicios deben fundamentarse en la experiencia, en afirmaciones de terceros o en hechos).
- **Hacer afirmaciones y declaraciones fantasiosas** (la fantasía no se ancla en la realidad ni en posibilidades realizables. Generan desconfianza y nos frustran).

LAS ORGANIZACIONES COMO FENÓMENOS LINGÜÍSTICOS

El Estado y sus entidades, además de ser considerados como una institución social, puede ser concebida también como organizaciones. En la mirada tradicional, una organización es entendida como un grupo de personas que comprometidas en la búsqueda de un objetivo común, coordinan y articulan acciones metódicas alrededor de algunas funciones y roles, siguiendo lo prescrito en un reglamento que acuerdan o al que se adhieren, dentro de una determinada jerarquización que adoptan de acuerdo con las finalidades, la complejidad de las tareas y el número de integrantes. En una organización así concebida, la persona desaparece como individuo y queda sometida a la dictadura de la organización, la cual termina imponiéndosele a tal punto que se generan resentimientos, malestar y una permanente desazón e incertidumbre. Sentimos que la organización nos domina, que es imposible cambiarla. Nos sentimos mal con los jefes, con el cúmulo de trabajo, con la falta de innovaciones, con el estancamiento, con los compañeros de trabajo, y acabamos resignados al fracaso y sometidos ante la impotencia.

Pero las organizaciones pueden ser vistas de manera diferente, más allá de la perspectiva que nos ofrecieron Durkheim, Parsons y Weber. Podemos asumirlas, haciéndole quiebre a la invisibilidad propia de lo evidente, como fenómenos políticos y lingüísticos, en tanto que espacios de reflexión y de configuración de modos de vivir juntos socialmente (que es lo denotativo de la política), y porque son resultado del operar en el lenguaje, en declaraciones (la constitución de una organización y el anuncio público de su existencia son declaraciones como actos lingüísticos), peticiones, ofertas, promesas y afirmaciones.

En una organización nada ocurre sin lenguaje, sin interacciones, sin hablar y escuchar. La organización misma no existiría sin que alguien la haya propuesto a otros, sin que éstos hayan aceptado, sin que se haya contratado a algunas personas mediante declaraciones de contratación previas algunas ofertas, sin que se hagan pedidos y se adquieran compromisos en tanto que promesas, etc. Al examinar cómo transcurre la cotidianidad, que es el espacio en donde se configura y adquiere realidad una organización, nos damos cuenta que todo lo que allí ocurre sucede a través de interacciones lingüísticas, a través de conversaciones. Esta mirada que sobre las organizaciones ofrece la ontología del lenguaje puede constituirse en una poderosa herramienta conceptual para lograr su rediseño, para construir y hacer de ellas lo que queremos que sean, fracturando la visión tradicional que nos deja inermes e impotentes para su transformación, al presentárnoslas como entes autónomos e independientes de lo que hagamos quienes las conforman.

El poder de las conversaciones

Cuando los seres humanos hablan, ejecutan un número restringido y específico de acciones, a las que se denomina *«actos de habla»* o actos lingüísticos. Todos los seres humanos, sin importar el idioma, hacen actos lingüísticos tales como afirmaciones, declaraciones, juicios, peticiones, ofertas, promesas y silencios. Con dichos actos lingüísticos generamos realidades, construimos mundos, al abrir o cerrar posibilidades, al configurar un cierto horizonte de acciones posibles para el diseño del futuro, como cuando el cura o el juez declara *«casada»* a una pareja, o cuando decimos *«no»* o *«sí»* a una petición.

Si el lenguaje es generativo, entonces el lenguaje es fuente de poder[83]. La forma como actuemos en el lenguaje constituye un aspecto crucial para evaluar qué tan poderosos somos en la vida. Echeverría[84] dice que podemos distinguir cuatro dominios básicos de poder en el lenguaje:

1. **El dominio de las distinciones**. Nuestras distinciones nos convierten en observadores diferentes con capacidades distintas. Entre más capacidad de distinciones tengamos, mayor posibilidad tenemos de ver fenómenos y de intervenir en ellos. Igualmente, entre mayor capacidad narrativa tengamos mejores serán nuestras posibilidades de argumentar, de persuadir e incluso de seducir a otros para que apoyen y se apropien de nuestros puntos de vista, es decir, de nuestras distinciones.

2. **El dominio de los actos lingüísticos**, referido en particular a la autoridad para hacer declaraciones y peticiones.

3. **El dominio de las narrativas**, las cuales nos permiten dar sentido al mundo y actuar en él según las posibilidades de acción que nos permita el repertorio de narrativas que tengamos. Y

4. **El dominio de las conversaciones**, mediante las cuales podemos no solamente actuar en el presente, sino modelar el futuro al preparar los escenarios de lo posible.

[83] Siguiendo a Flores (FLORES, Fernando. Creando organizaciones para el futuro. Santiago: Dolmen. 1996), entendemos aquí el poder como un término mediante el cual hacemos un juicio para referirnos a que alguien (que podemos ser nosotros mismos) tiene la capacidad de emprender una acción y llevarla a cabo, y/o abrir posibilidades de compromisos para otros.

[84] ECHEVERRIA, Rafael. Ontología del lenguaje. Santiago: Dolmen. 1996.

Las conversaciones son el componente fundamental de las interacciones lingüísticas. Y como se anotó líneas atrás, metafóricamente podemos considerar que una conversación es la danza que tiene lugar en la recurrencia del hablar y del escuchar. Cuando conversamos, bailamos una danza en la que el hablar y el escuchar se entrelazan constituyendo, al decir de Maturana y Verden-Zoller[85], un *«espacio psíquico relacional»*, altamente dinámico. *«Este espacio relacional no es fijo, cambia con el vivir, y nosotros cambiamos con él, ya que todas sus dimensiones son, en un sentido estricto, dimensiones de encuentros que gatillan en nosotros cambios estructurales, y al cambiar nuestra estructura, cambia nuestro ser relacional e interrelacional»*.

Las relaciones personales se configuran a partir de las conversaciones que tenemos con los otros, y no al contrario, como se ha visto tradicionalmente: Que tenemos una relación y que dentro de ella se dan las conversaciones. Son las conversaciones las que producen y reproducen una relación personal, y cuando cesan, la relación se termina o por lo menos entra en un receso, y su mantenimiento sólo es posible por los recuerdos y por los afectos supérstites. Por ello, si queremos saber cómo es una relación interpersonal, debemos mirar sus conversaciones. En las organizaciones ocurre de idéntica forma: la organización es lo que en ella se conversa. Un reglamento o la descripción de funciones de un cargo serán en la práctica de un tipo o de otro según sean las conversaciones que tienen entre ellas las personas involucradas en las acciones que realizan el reglamento o que desempeñan y coordinan tales funciones.

En una organización, la pertenencia o no a ella está dada por una declaración de alguien con autoridad para hacerlo (por ejemplo, alguien encargado de contratar o de aceptar la vinculación de un nuevo miembro). Pero además su estructura está constituida como una red de promesas mutuas. Cada quien está ligado a la organización por compromisos contractuales que se han contraído a través de conversaciones. Los miembros de la organización realizan sus labores con un trasfondo compartido (la visión, la misión, los valores y los objetivos definidos en la planeación son algunos de los componentes de ese trasfondo), producto de una trama de conversaciones que producen relaciones sinérgicas a manera de cultura institucional, que como prácticas sociales recurrentes se van haciendo inveteradas y por tanto convirtiéndose en sentido común de la organización.

[85] MATURANA, Humberto y VERDEN-ZOLLER, Gerda. Amor y juego, fundamentos olvidados de lo humano. Santiago: Instituto de terapia cognitiva. 1994.

En la organización las conversaciones pueden ser de dos tipos[86]:

1. **Conversaciones para la acción**, que son aquellas que se tienen cuando existe claridad acerca de qué se debe o se necesita hacer, mediante las cuales logramos que se hagan las cosas, y que principalmente se asientan en peticiones, promesas y ofertas. Están comprendidas por las órdenes, los compromisos, las indicaciones y orientaciones, y los acuerdos acerca de cómo realizar las tareas, entre otras. Las conversaciones para la acción son escuchadas por cada uno de los interlocutores desde ciertas *«condiciones de satisfacción»*, o sea las condiciones bajo las que se valorará si la petición, promesa u oferta se cumplió a cabalidad. Estas condiciones pueden ser explícitas o implícitas, según sea que se hayan estipulado clara y abiertamente, caso en el cual cada quien tendrá dicha formulación como referencia, o que se hayan dado por supuestas tales condiciones, lo cual puede presentar serias dificultades de interpretación acerca de qué se considerará como «*labor cumplida*».

2. **Conversaciones para posibles acciones**, que tienen lugar cuando se requiere encontrar salidas a ciertas situaciones que obstaculizan el fluir dinámico de la organización, o cuando se quiere cambiar el rumbo y rediseñar el futuro. Comprende reflexiones, análisis, debates, argumentaciones, distinciones de futuros escenarios y cálculos de prospectivas, entre otras.

   El diseño de conversaciones para acordar acciones y configurar el futuro deseado requiere de algunas condiciones de interacción, referidas no a la evaluación de los resultados, sino a generación de ciertos estados de ánimo colectivos indispensables para llevar a cabo estas conversaciones. Estos estados de ánimo, sin los cuales es sumamente difícil, si no imposible, construir un clima conversacional que posibilite la emergencia de visiones creativas y la asunción de compromisos, son básicamente tres: Disposición para la colaboración, entendida como la apertura a escuchar las necesidades, intereses y preocupaciones de los otros; disposición para la interlocución, en cuanto a abrirse a escuchar las competencias, capacidades, cumplimiento y responsabilidad de los otros; y disposición para el respeto, como actitud de escucha de la diferencia con los otros y para aceptarlos en esa pluralidad. La visión compartida no resulta, por tanto, de la imposición o adscripción de los otros a la visión que propone el miembro de la organización que tenga la autoridad para declararla, sino de las conversaciones de posibilidad de futuras acciones que tengan lugar.

[86] FLORES, Fernando. Creando organizaciones para el futuro. Santiago: Dolmen. 1996.

2. 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 funcionario 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 funcionario 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 institucional 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 funcionarios 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 funcionario 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 funcionario 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 dará 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 funcionarios 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 funcionario público. En la medida en que estos imaginarios sean más concretos y cercanos a la cotidianidad institucional serán mucho más tangibles, y en consecuencia posibles como valores de cultura institucional. 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 institucional 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 las entidades. Esta 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 funcionarios 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.

3. 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 seis pasos:

1. Identificación de problemáticas
2. Análisis comunicacional de la problemática
3. Formulación de objetivos específicos.
4. Diseño de acciones comunicativas.
5. Construcción de mensajes.
6. Determinación de recursos y elaboración de cronogramas.

La herramienta de planeación que se utilizará es la matriz de planeación de acciones comunicativas que se presenta a continuación. Una vez diligenciada totalmente, esta matriz es complementaria a la matriz del plan de mejoramiento que se expone en el Capítulo XI.

PROBLEMÁTICA	ANÁLISIS COMUNICACIONAL	OBJETIVOS	ACCIONES COMUNICATIVAS	MENSAJES
Describir la problemática identificada en el diagnóstico ético	Causas o factores relacionados con la presentación de la problemática. Pueden ser: -Imaginarios -Circulación de información -Déficit de espacios de interlocución	Precisar los cambios que se quieren lograr para transformar las problemáticas	Describir las acciones comunicativas que se realizarán para lograr los objetivos, incluyendo la definición de medios y formatos	Mensajes que se posicionarán en la ejecución de las acciones comunicativas

Guía No. 9. Matriz de planeación de acciones comunicativas

Procedimiento

Primer paso: Identificación de problemáticas

Aquí se retomarán las problemáticas o debilidades que el equipo de alto desempeño priorizó en la primera columna de la matriz plan de mejoramiento. Esta actividad de priorización el equipo debió haberla realizado siguiendo el procedimiento que para tal fin se establece en el Capítulo XI. Retomando el ejemplo que allí se da, supongamos que una de las

problemáticas detectadas es: *«se percibe que algunos funcionarios públicos de la entidad aceptan contraprestaciones de particulares en el desempeño de sus cargos».* Esta problemática se traslada a la primera columna de la matriz de planeación de acciones comunicativas.

Segundo paso: Análisis comunicacional de las problemáticas

Efectuamos el análisis comunicacional de la problemática en cuestión. Para ello debe tenerse presente que el análisis procurará identificar en cuál o cuáles aspectos se sitúa el origen de la problemática: si en el campo de algún o algunos imaginarios que los funcionarios tengan muy consolidados sobre la función pública; o en el campo de déficits en la circulación de información en la entidad; o en la baja interlocución entre los funcionarios por la inexistencia de espacios de interlocución o porque éstos no se utilizan.

Téngase presente que los **imaginarios** se refieren a ideas **instaladas en la cultura** que se han convertido en modelos mentales o paradigmas, y 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.).

Para el ejemplo que llevamos, el análisis comunicacional nos indica que la problemática se sitúa en el campo de los imaginarios, en el sentido de que «*Se encuentra muy arraigado el imaginario de que el cargo público es una oportunidad de generar ingresos adicionales que no se debe desaprovechar*».

Tercer paso: Formulación de objetivos específicos

Los objetivos específicos deben formularse para cada una de las problemáticas o debilidades establecida por el equipo de alto desempeño al analizar el diagnóstico ético de la entidad.

Los objetivos específicos buscan transformar las causas de la problemática que se identificaron en el análisis comunicacional, y se sitúan en los campos de fortalecer nuevos imaginarios, mejorar la circulación de información, y diseñar e implementar espacios de interlocución para construir significados y sentidos compartidos entre el funcionariado.

Continuando con el ejemplo, un objetivo podría ser: Posicionar los imaginarios de que la función pública es un servicio, y que en tanto el funcionario es un modelo de imitación social, su comportamiento debe ser intachable.

Cuarto paso: Diseño de acciones comunicativas

Una vez definidos los objetivos específicos, se procede a diseñar las acciones comunicativas que se requieren para su implementación.

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 colocar 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.

Siguiendo con el ejemplo que hemos venido desarrollando, las acciones comunicativas que podrían plantearse son:

- Campaña sobre la integridad en el desempeño de la función pública a través de círculos de conversación (presenciales e internet), y por medios no convencionales (pegatina masiva en lugares estratégicos: cocina, sala de reuniones, ascensores, baños, etc.).

- Reconocimiento al finalizar el año de aquellos funcionarios públicos que se destaquen por su cumplimiento del código de ética, seleccionados por un comité y escogidos por votación de todos sus compañeros. Este reconocimiento lo efectuará la máxima autoridad de la institución, en evento especial.

Quinto paso: Construcción de mensajes y definición de medios y formatos

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. Ejemplos de mensajes:

- El único pago que aceptamos por nuestro trabajo es el salario y la satisfacción del deber cumplido
- En nuestro trabajo no hagamos en privado lo que no haríamos en público.

Sexto paso: 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 alto desempeño podrá 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.

A continuación se observa la matriz de planeación de acciones de comunicativas debidamente diligenciada, sin las columnas de recursos y cronograma, las cuales se pueden visualizar en el ejemplo de matriz de plan de mejoramiento del Capítulo XI.

PROBLEMÁTICA	ANÁLISIS COMUNICACIONAL	OBJETIVOS	ACCIONES COMUNICATIVAS	MENSAJES
Se percibe que algunos funcionarios públicos de la entidad aceptan contraprestaciones de particulares en el desempeño de sus cargos	Se encuentra muy arraigado el imaginario de que el cargo público es una oportunidad de generar ingresos adicionales que no se debe desaprovechar	Posicionar los imaginarios de que la función pública es un servicio, y que en tanto el funcionario es un modelo de imitación social, su comportamiento debe ser intachable	Campaña sobre la integridad en el desempeño de la función pública a través de círculos de conversación (presenciales e internet), y por medios no convencionales (Pegatina masiva en lugares estratégicos: cocina, sala de reuniones, ascensores, baños, etc.). Reconocimiento al finalizar el año de aquellos funcionarios públicos que se destaquen por su cumplimiento del código de ética, seleccionados por un comité y escogidos por votación de todos sus compañeros. Este reconocimiento lo efectuará la máxima autoridad de la institución, en evento especial	Mensajes: El único pago que aceptamos por nuestro trabajo es el salario y la satisfacción del deber cumplido En nuestro trabajo no hagamos en privado lo que no haríamos en público

Guía No. 10. Matriz de planeación de acciones comunicativas diligenciada

CAPÍTULO XI

PLAN DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN ÉTICA

En el presente capítulo se aborda el diseño de las diversas acciones que permitirán ejecutar las estrategias pedagógicas y comunicativas para la gestión ética, a partir de las cuales se propiciará la inserción en la cultura institucional de la entidad los principios, valores y compromisos éticos construidos como referentes éticos para los funcionarios públicos de la entidad.

1. 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 institucional de la entidad pública unas maneras de relacionarse de sus funcionarios, 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 ético y de las prácticas de los funcionarios 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.

Características del plan de mejoramiento

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 alto desempeño, quienes deben recoger las expectativas de mejoramiento de los funcionarios y los intereses

públicos representados por la institución. Una vez elaborada por el equipo de alto desempeño la versión inicial del plan, debe ser presentado por el gerente de ética al comité de ética para su revisión, ajuste y aprobación, para luego ser entregado a la autoridad principal de la entidad, quien dará el visto bueno final.

El contenido del documento se formula desde de los aprendizajes organizacionales adquiridos a lo largo del proceso de implementación de la gestión ética y a partir del análisis del diagnóstico ético. 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 institucionales 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 alto desempeño 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.

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 funcionarios públicos que la entidad defina, siendo prioritaria la asistencia del equipo de alto desempeño, cuyos miembros deben poseer unas comprensiones básicas de los conceptos y metodologías propuestas en el presente manual de ética pública.

- El equipo debe tener una capacitación básica en las estrategias pedagógica y comunicativa que establece el presente libro.
- 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 la cual se presenta a continuación:

PROBLEMÁTICAS O DEBILIDADES	CAUSAS O FACTORES RELACIONADOS	OBJETIVOS	ACCIONES	INDICADORES DE CUMPLIMIENTO	RESPONSABLE DE LA EJECUCIÓN	RECURSOS	CRONOGRAMA
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 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

Guía No. 11. Matriz general plan de mejoramiento de la gestión ética

Fase 1: Sensibilización y conceptualización

Comprende el logro de la disposición emocional y cognitiva para la definición de las rutas del cambio que la cultura institucional de la entidad requiere respeto a la gestión ética. Se puede lograr con un ejercicio conversacional entre los funcionarios que permita disponer el ánimo hacia el fortalecimiento ético de la entidad.

En este momento el facilitador del taller hará una contextualización del plan de mejoramiento dentro del proceso metodológico seguido en la implantación del modelo de gestión ética, y explicará los diferentes componentes del plan contenidos en la matriz general del plan de Mejoramiento, la cual presentará al auditorio. Adicionalmente podrá 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 institucional? ¿cómo hacer seguimiento a la ejecución de un plan de este tipo?

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. 12). El taller comprende, además del primer punto de sensibilización y conceptualización, cinco pasos a saber:

Identificación de focos de intervención

En esta fase el equipo de alto desempeño realizará un análisis de los resultados del diagnóstico ético 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 consignarán aquellas problemáticas o debilidades que arrojó el diagnóstico ético. Éstas 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 anotarán al frente de cada debilidad o problemática identificada, las causas o factores que la 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.

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.

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 pretender 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 tendrá en cuenta del diagnóstico ético de la entidad.

Logística del plan

La logística del plan de mejoramiento se construye dando trámite a las últimas tres columnas de la matriz. En ella, los **responsables institucionales** son los funcionarios públicos a quienes se les atribuyen tareas específicas en la ejecución de las acciones planeadas. Es posible atribuir tareas a todo aquel funcionario 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 podrá 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 refiera 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

GUÍA No. 12: «*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 alto desempeño y aquellos funcionarios 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: Fotocopias de los resultados del diagnóstico ético, salón para 30 personas, marcadores, papel periódico, fotocopias de cada una de las matrices definidas en el presente capítulo, Infocus.

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 institucional?

- ¿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 presentará 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 usarán 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 dividirá al grupo en nueve subgrupos con igual número de integrantes, y asignará a cada uno la responsabilidad de analizar una categoría de análisis del diagnóstico ético. Entregará a cada participante una copia de la *«matriz general del plan de mejoramiento para la gestión ética»*, así como una fotocopia de la respectiva categoría de análisis del diagnóstico ético

A continuación solicitará 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 seleccionará 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 funcionarios públicos de la entidad aceptan contraprestaciones de particulares en el desempeño de sus cargos.»*

RESULTADOS POR REACTIVO		DIR		PRO		AUX		NO ID		GEN	
		Op	%	Op	%	Op	%	Op	%	Op	%
2	PRINCIPIOS Y VALORES ÉTICOS EN LA ENTIDAD		73		62		60		61		63
2.6	Ningún funcionario 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 funcionarios públicos para cumplir con los preceptos y mandatos de la Constitución y la ley, entonces los factores que identifiquemos deberán estar situados en los funcionarios públicos, no fuera de ellos.

En este sentido, las causas hacen referencia a prácticas concretas que pueden observarse en los funcionarios públicos de la entidad y a imaginarios, prejuicios y hábitos presentes en las actuaciones de los funcionarios públicos. **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.

- 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 solución 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 funcionarios 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 funcionarios 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 priorizarán aquellos que se determinen como los más incidentes. A la matriz se trasladarán las dos primeras causas priorizadas.

Paso tres: Formulación de objetivos y acciones

Tiempo mínimo: 1 hora.

Ya determinadas los focos de intervención y trasladados al formato definitivo de la matriz, el facilitador instará al grupo a diligenciar las columnas tercera y cuarta de la matriz general del plan de mejoramiento. Para ello, el grupo se subdividirá 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 asignará una problemática o debilidad, con el fin de que le formulen los objetivos y sus acciones correspondientes.

Los objetivos deberán referirse a los cambios que se espera lograr en los focos de intervención que han sido determinados. Y las acciones enunciarán el tipo de actividades pedagógicas y/o comunicativas que se requerirá ejecutar para alcanzar dichos objetivos. En esta tarea se tendrán 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.
- Para planeación de las acciones comunicativas se seguirá el procedimiento establecido en el Capítulo X, en el acápite correspondiente a la estrategia comunicativa.

Paso cuatro: Indicadores para el seguimiento y la evaluación

Tiempo: Mínimo 1 hora.

A continuación, el facilitador entregará a cada grupo el formato No. 2. *«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. 13 Metodología para la formulación de indicadores de cumplimiento»* que se encuentra en el presente Capítulo, el facilitador expondrá las siguientes orientaciones:

- Los indicadores que se utilizarán 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 constituirán el indicador.

b. La definición de la fuente de información que proporcionará 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 funcionarios, los cuales 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 trasladará a la quinta columna de la matriz general plan de mejoramiento.

Paso quinto: Logística del plan

Tiempo Mínimo: 1 hora.

En éste paso se busca identificar y explicitar las responsabilidades que la entidad en general y los funcionarios públicos en particular tendrán 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 hará las siguientes precisiones:

- Los responsables de las actividades deben ser personas y/o cargos, pero no unidades de trabajo. Ello permitirá 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 agradecerá la asistencia y participación activa de todos los funcionarios públicos que dispusieron su tiempo para ésta labor y pedirá 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.

GUÍA No. 13: 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 indicará el grado o nivel de desarrollo, y si es de tipo cuantitativo indicará 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:

1) 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:

$$\text{IDC (Indicador de cumplimiento)} = \frac{\text{NAE (Número de actividades ejecutadas)}}{\text{NAP (Número de actividades planeadas)}}$$

2) 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 VI del presente modelo de gestión ética).

3) 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 Paraguay, 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.

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
1. 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	Pedagógicas: 20 Talleres Reflexivos de promoción del valor y de la cultura del servicio Comunicativas: Una campaña trimestral (cuatro en el año) sobre cultura del buen servicio, a través de la Intranet y afiches	Nº de talleres realizados / Nº de Talleres planeados Nº de campañas realizadas / Nº de campañas planeadas	Grupo MECIP con apoyo del área de Recursos Humanos Grupo MECIP con apoyo del área de Comunicación	▯ Aula para 30 personas ▯ Infocus ▯ Refrigerio ligero	Un taller semanal en los meses 1, 2, 3, 4 y 5 del presente plan

Cuadro No. 13. Ejemplo de diligenciamiento de la matriz plan de mejoramiento

Formatos

FORMATO No. 1: 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. 2: 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 alto desempeño	Coordinador del equipo de alto desempeño	4 mediciones trimestrales durante un año

CAPÍTULO XII

GESTIÓN DEL CAMBIO CULTURAL HACIA LA INTEGRIDAD

El mundo del siglo XXI es un mundo en permanente cambio. La obsolescencia de los productos, de las tendencias, de la tecnología, de las metodologías y de las estructuras organizacionales ha incrementado su velocidad de ocurrencia, al punto que es ya axiomática la afirmación de que lo único permanente es el cambio.

Las organizaciones, por su parte, también se enfrentan en forma continua a la necesidad de cambiar para adaptarse a los entornos altamente mutantes, pues de lo contrario, el anquilosamiento las conduce a una rápida extinción.

Hoy los derechos humanos y los valores democráticos se han constituido en referente inmediato del horizonte de acción de las entidades públicas. Pero lograr el gran propósito de consolidar una gestión íntegra, transparente, eficiente y eficaz exige la generación de cambios de diverso orden en su interior, que apunten a transformar la cultura institucional y por lo tanto de lograr fortalecimientos institucionales que trasciendan el actuar aislado de los individuos que las integran.

1. EL PROCESO DE CAMBIO

Cualquier proceso de cambio cultural es un fenómeno complejo que involucra una serie de variables y de lógicas que los agentes de cambio (quienes para el caso que nos ocupa son la autoridad principal, el comité de ética, el gerente de ética, el líder de ética y el equipo de alto desempeño) deben conocer, comprender y manejar para poder conducir el proceso en forma exitosa.

Figura No. 19. Esquema de fuerzas en el proceso de cambio de la cultura institucional

La literatura que se ha ocupado de estudiar el cambio está de acuerdo en que éste es un proceso que, como podemos observar en la figura No. 19, implica cambios de estados y operación de fuerzas. El Estado actual, que usualmente queda radiografiado por medio de un diagnóstico, produce en los actores implicados un sentimiento de insatisfacción, que los lleva a desear su transformación para acceder a un nuevo estado más satisfactorio, pasando por una etapa de transición en la cual se efectúan una serie de acciones que buscan producir los cambios deseados.

Es un proceso que implica partir de cierto orden, desordenarlo y volver a ordenar el resultado, o en otras palabras, de descongelar la situación presente, modificarla y congelar posteriormente el resultado para imprimirle sostenibilidad a los cambios generados.

Ahora bien, los cambios afectan las zonas de confort de algunas personas, pero también responden a expectativas de otras, lo cual hace que de manera natural aparezcan fuerzas antagónicas: unas que intentan oponerse a los vientos transformadores para mantener el statu quo, y otras que apoyan y refuerzan la metamorfosis. Aprender a administrar estas fuerzas, y especialmente las que presentan resistencias, es de gran importancia para lograr que los cambios esperados se produzcan y consoliden.

2. RESISTENCIAS AL CAMBIO ORGANIZACIONAL HACIA LA GESTIÓN ÉTICA

Es de reconocimiento general, todo cambio en las organizaciones desata resistencias de muy diversa índole, a veces por las razones menos pensadas. Y cuando se trata de alteraciones en la cultura institucional, las oposiciones se incrementan, mucho más cuando las transformaciones se sitúan en la esfera de la ética.

Las prevenciones, recelos y reticencias que se generan ante los procesos de cambio en la cultura institucional orientados a la gestión ética en las entidades públicas, tienen una dimensión directamente proporcional al cambio que se necesita en el sistema receptor, pues el cambio se ve como una amenaza.

Las resistencias al cambio en la entidad pública pueden tener tres tipos de fuentes, como puede observarse en la figura No. 20:

Figura No. 20. Fuentes de resistencia al cambio de la cultura institucional[87]

Las reticencias hacia la construcción de la gestión ética pueden manifestarse de múltiples formas: a veces el rechazo es netamente pasivo, cuando el proyecto ético es visto con indiferencia y/o escepticismo por parte de los funcionarios públicos; en otros casos es simulado y subterráneo, cuando no se está dispuesto a involucrar la ética en el ejercicio de la función pública, pero oponerse abiertamente al proyecto de cambio equivaldría a ponerse en evidencia; también puede suceder que se presenten oposiciones frontales, en casos donde la entidad ha sido tomada por la corrupción en forma abierta; y una cuarta modalidad de resistencia es aquella en la que el proceso de cambio de la cultura institucional es capturado por quienes están interesados en mantener el statu quo, a través de mimetizarse en sus discursos y proclamas como los abanderados del cambio, y por lo tanto evidenciando una profunda inconsistencia e incoherencia entre prácticas y discursos.

[87] La figura se base en la idea original de RONCO, Emilio y LLADÓ, Eduard, Aprender a gestionar el cambio. Barcelona: Paidós. 2000.

Resistencias en las personas afectadas

Los funcionarios públicos de la entidad en donde se pretende implantar un proceso de gestión ética pueden oponer resistencias al cambio por alguna o varias de los siguientes motivos:

- **Creencias y valores.** Una de las fuentes que genera resistencias más tenaces al cambio organizacional hacia una gestión ética, se encuentra en la cultura que cada uno de los miembros de la entidad pública portan, es decir su propio sistema de creencias y valores, el cual es producto del proceso de socialización que cada quien ha vivido en la cultura predominante, caracterizada por valorar el individualismo, la búsqueda del dinero fácil y la admiración por el *«astuto»* que en su afán por saltarse las reglas y tomar atajos, va trasgrediendo los derechos de los demás.

- **Hábitos.** Las maneras de desempeñar su cargo que el funcionarios público ha practicado por meses y años, va marcando un estilo de trabajo que llega a ser considerado *«el más apropiado»*, *«el único posible»*, *«con el que mejor me siento»*, *«el que sé hacer»*, o *«el que aquí siempre se ha practicado y siempre nos ha funcionado»*, convirtiéndose por su rigidez en unos fuertes obstáculos para cualquier nueva iniciativa acerca de cómo hacer las cosas de manera diferente.

- **Intereses económicos.** Quienes se están lucrando en forma indebida en el ejercicio de sus cargos, ya que el sistema organizativo actual le permite sustraer recursos de la entidad y/o exigir recompensas a los ciudadanos para dar trámite a sus obligaciones como funcionarios públicos, verán en el proceso de gestión ética una amenaza para sus intereses económicos, y seguramente se opondrán a su implantación.

- **Amenaza al poder que detentan.** La gestión ética implica democratizar las relaciones, establecer una comunicación respetuosa, darle fluidez a la circulación de la información, asumir una real actitud de servicio, dar transparencia a las actuaciones en contra del sigilo y la opacidad, amén de otras formas de actuación complementarias, todo lo cual puede ser visto como una gran amenaza a su imperio de poder, por personas autoritarias, arrogantes y excluyentes.

- **Escepticismo.** Se producen resistencias pasivas al cambio cuando entre los funcionarios públicos de la entidad existe incredulidad acerca de que sea posible cambiar la cultura institucional hacia la inclusión y/o consolidación de la gestión ética, ya sea porque se considere que es imposible cambiar la situación, o porque se juzgue que la dirección de la entidad es la menos indicada para liderar un proceso ética, por la profunda desconfianza que genera. Cuando esto sucede, los escépticos se blindan para que las propuestas no los convoquen ni los

conmuevan, entran en apatía y pueden generar un movimiento de oposición tácita, en donde formalmente se aceptan las propuestas y se participa en las actividades, pero en la cotidianidad no se lleva a cabo ninguna iniciativa de cambio.

Resistencias en la estructura organizativa de la entidad

Una segunda categoría de posibles fuentes de oposiciones al cambio cultural en la entidad, son los factores que se sitúan en la estructura de la organización, como maneras inveteradas de ser y de actuar del colectivo.

- **Cultura de la organización.** Toda organización va forjando con el tiempo su propia cultura, alimentada por los propósitos y declaraciones fundantes de la misma, los estilos de trabajo y de relación configurados por las administraciones y por los agentes organizacionales, así como por las naturales influencias de la cultura del entorno social. Las culturas ya constituidas tienden a conservarse merced a la inercia de sus propias interacciones, es decir a la homeostasis o equilibrio dinámico, oponiendo fuertes resistencias a vientos nuevos que intenten introducirles variaciones. Los obstáculos se incrementan en los casos en que la cultura actual tenga notables discrepancias con la nueva cultura.

- **Comunicación en la estructura jerárquica.** Las entidades del Estado son organizaciones altamente jerarquizadas, en donde la comunicación predominante entre la alta dirección y los niveles medios e inferiores de la escala, tiene un marcado carácter unidireccional e instructivo, centrado en el poder. La gestión ética plantea una comunicación organizacional participativa, más dialogante e incluyente, que seguramente encontrará barreras en el estilo de comunicación ya afianzado en la estructura organizacional.

- **Grupos de poder entronizados.** Algunas entidades públicas han sido *«capturadas»* por grupos de poder, que ven en la entidad un botín económico y un fortín político, instaurándose férreamente en la organización. Dichos grupos ven, consecuentemente, como una seria amenaza para la continuidad de su posición dominante, las iniciativas que favorecen una gestión ética.

Resistencias por el proceso de implantación

La última tipología de fuente de resistencias al cambio cultural se sitúa en las reacciones negativas que eventualmente pueda suscitar entre los funcionarios públicos la manera como se esté ejecutando el proceso por parte de los agentes de cambio.

- **Credibilidad de los agentes de cambio.** Los agentes de cambio son un factor decisivo en la implantación de la gestión ética. De la creatividad que

apliquen, la coherencia que tengan entre lo que postulan y lo que hacen, y el reconocimiento y legitimidad que vayan logrando en el conjunto de funcionarios públicos de la entidad, dependerá en buena medida el éxito de su labor. Cuando esta credibilidad en los agentes de cambio no se logra construir o se pierde –ya sea por juicios sobre su incompetencia técnica, por sus inapropiados antecedentes éticos, o por la falta de respaldo y no delegación de autoridad por parte del alto directivo de la entidad- cunde el escepticismo y la apatía, y se va al traste la necesaria capacidad de convocatoria que el equipo de alto desempeño debe tener para imprimirle eficacia a su trabajo.

- **Implicación de las personas.** El proceso de gestión ética debe ser eminentemente participativo, implicando en él al mayor número de funcionarios públicos que sea posible, con el fin de que compartan y apropien la visión ética, y que se movilicen para llevarla al terreno de la cotidianidad organizacional. Cuando los Agentes de Cambio no logran implicar a las personas en el proceso, se disminuyen drásticamente las posibilidades de éxito, ya que emergen múltiples resistencias pasivas y activas originadas en la falta de convocatoria a la colectividad y la escasa disposición de ánimo para asumir un proceso que es visto como lejano y ajeno.

- **Comunicación.** El proceso de implantación de la gestión ética puede verse obstaculizado por la falta de comunicación para informar sobre la marcha del proceso y para producir consensos entre los agentes de cambio y el grueso de los funcionarios públicos de la entidad, acerca de cómo participar y qué hacer, así como por la aplicación de un estilo de comunicación de una sola vía que solo lleve órdenes e instrucciones al personal. Una fuente adicional de resistencias es la comunicación ofensiva o denigrante de las personas, lo que en sí mismo es incongruente con la propuesta ética.

- **Tiempo y medios.** El proceso de implantación de la gestión ética requiere de un tiempo relativamente prolongado, de la disposición de espacios en la jornada de trabajo para la realización de las actividades planeadas, y de una serie de recursos que hagan posibles la efectiva ejecución de las estrategias que lo componen. En procesos prolongados la gente tiende a caer en el desánimo porque no ve resultados inmediatos, e igual ocurre cuando institucionalmente no se otorgan los tiempos necesarios para participar en las actividades formativas o de cualquier otro tipo que se ejecuten en el marco del proceso. Adicionalmente, la escasez de recursos conduce a que las acciones no se pueden ejecutar o se realizan a medias, trayendo nuevas reticencias sobre la credibilidad y posibilidades del cambio.

3. LINEAMIENTOS PARA GESTIONAR LAS RESISTENCIAS AL CAMBIO

Es indispensable que el equipo de alto desempeño realice un análisis de los principales factores que pueden obstruir el proceso de cambio, y que la formulación de la política sobre ética y el análisis de riesgos, así como el diseño de las estrategias pedagógica y comunicativa, consideren estas fuentes de resistencia con el fin de que su gestión quede incluida dentro del universo de acciones y controles que se diseñen. Algunos criterios que se pueden tener presentes al formular las estrategias son:

- Ver a la entidad como un sistema.
- Sensibilizar a los miembros de la entidad frente a la necesidad urgente de la implantación de la gestión ética.
- Construir la visión ética de la forma más participativa posible.
- Crear un compromiso común.
- No imponer el cambio.
- Plantear el costo-beneficio del cambio.
- Hacer un proceso de cambio participativo.
- Establecer un estilo de comunicación respetuosa e incluyente.
- Promover la identificación de las fuentes de resistencias al cambio por las mismas personas implicadas. Una buena manera de empezar un cambio es pedirle a la gente no que cambie, sino que analice e identifique qué es lo que le impide cambiar.
- Trabajar el área de las creencias y valores.
- Impulsar el cambio de hábitos y tradiciones.
- Escuchar las expresiones de resistencia y establecer el diálogo para intercambiar y confrontar percepciones y opiniones.
- Generar información sobre hechos, necesidades, objetivos y efectos del cambio
- Mantener canales de comunicación con todos los funcionarios públicos de la entidad e informar continua y sistemáticamente sobre los avances y dificultades
- Ajustar el modo de implantación del cambio a las características de la organización.
- Buscar soluciones a las dificultades en forma participativa.

- Ser coherentes entre lo que los miembros del Equipo de Alto Desempeño dicen y lo que hacen.
- No ejecutar acciones a medias. Es mejor esperar a que se disponga de los recursos necesarios.
- Trabajar en equipo.
- Hacer seguimiento permanente para retroalimentar el proceso.
- Evaluar el proceso, los resultados y los impactos.

Como un aspecto final a considerar, resulta de capital importancia para mantener el ánimo, erosionar escepticismos y afianzar expectativas, que las victorias tempranas que se vayan obteniendo en el desarrollo del proceso de implantación de la ética pública sean dadas a conocer a todos los implicados de manera amplia y profusa (lo que coloquialmente se conoce como cacarear el huevo, al estilo de las gallinas), haciendo así evidente que el cambio es posible y que se está produciendo.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ASENSIO, Josep María. Biología y educación. Barcelona: Ariel. 1997.
- BLACKBUR, Pierre. La Ética, fundamentos y problemas contemporáneos. México. Fondo de Cultura Económica. 2006.
- BOBBIO, Norberto. Elogio de la templanza y otros escritos morales. 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 PARAGUAYNO 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 Paraguay. Asunción: Editorial Legis. 2001.
- CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN, 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 FUNCIÓN PÚBLICA. Cultura institucional. Bogotá. 2002.
- ECHEVERRIA, Rafael. Ontología del lenguaje. Santiago: Dolmen. 1996.
- 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. Chicago.
- FERNÁNDEZ-ARMESTO, Juan. HERNÁNDEZ, Francisco. El gobierno de las sociedades cotizadas: situación actual y reformas pendientes. Madrid: 2000, en www.jfarmesto.com
- FLORES, Fernando. Inventando la empresa del siglo XXI. Santiago: Dolmen. 1996.
- FLORES, Fernando. Creando organizaciones para el futuro. Santiago: Dolmen. 1996.
- GARAY, Luis Jorge. Ciudadanía, lo público, democracia. Bogotá: Herber. 2000.
- GARCIA-MARZA, Domingo. Ética Empresarial, del Diálogo a la Confianza. Madrid: Trotta. 2004.
- GERGEN, K. Realidades y relaciones: Aproximaciones a la construcción social. Barcelona: Paidós. 1996.
- 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. México: Fondo de Cultura Económica. 2002.

- 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. La realidad: ¿Objetiva o construida? Barcelona: Anthropos. Dos Tomos. 1995.
- 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 PÚBLICAS DEL PARAGUAY - MECIP.
- 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.

- 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.
- PAKMAN, Marcelo, (Comp.). Construcciones de la experiencia humana. Barcelona: Gedisa. Volumen I y II. 1997.
- 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. Bogotá. 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 institucional 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.

Recursos web

- http://www.cartadelatierra.org/innerpg.cfm?id_menu=46.
- http://www.buengobierno.com/
- http://www.transparencia.org.py/

ANEXO 1

AUDITORÍA GENERAL DEL PODER EJECUTIVO
Res. 29 01/03/08
CASTILLO BRITEZ, DIGNA GLORIA
GODOY COLARTE, HECTOR DANIEL
IRALA SANABRIA, OSCAR
ORTIZ ESCURRA, CINTHIA NOEMÍ
VIVEROS BARBOZA, ALBERTO CONCEPCIÓN

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Res. 1764 17/11/06; 1509 28/09/06 Y 177 02/21/07
AYALA FERREIRA, ANA MARÍA
BENÍTEZ GONZÁLEZ, HUGO
BOGARÍN BENÍTEZ, ALEXANDRA NOELI
CALDAS DEL PUERTO, PAMELA
CANDIA VEGA, LIGIA GERALDINE
CORRALES PINEDA, DARÍO A.
FERNÁNDEZ, FLORENTINA
FLORENTIN, CRISTINA
HEREBIA VALIENTE, HÉCTOR HERNANDO
MEDINA CAMPOS, JESÚS DOMINGO ULISES
SALVIONI DURAÑOÑA, MARLENE CONCEPCIÓN
SAMANIEGO ACOSTA, LUCI EVANGELINA
SÁNCHEZ DUARTE, MARÍA GRACIELA
VERA AVEIRO, LILIANA MABEL
VILLALBA DE JIMÉNEZ, CAROLINA

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
Res. 1593 7/11/07; 1122 17/08/07
ACOSTA, FELIX NORBERTO
AMARILLA, GUSTAVO
AMARILLA, ALICIA
ARÉVALOS, CRISPÍN
BOBADILLA DE MARTÍNEZ, RAFAELA
CÁCERES SÁNCHEZ, CRESCENCIO
CABALLERO, BERNARDO RUBÉN
CABALLERO, JULIO
COLINA ZENTENO, MARÍA CRISTINA
DÁVALOS, RAMÓN
FERREIRA, NIDIA
FLORENTIN DE LÓPEZ, MARÍA ELVIRA
GONZÁLEZ, FERILDE
JARA I., SANDRA
MAIDANA, RAÚL
MORÍNIGO, PETRONA
QUINTANA SCARPELLINI, EMILCE
SANTANDER FLORENTÍN, SILVIA J.
TALAVERA, NIDIA
VALDEZ, NUVIA
VILLALBA, MARCOS
VOLKART, SOFIA

MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Res. 23106 31/10/07
ALCARÁZ, LEOCADIO DIONICIO
ALVAREZ, JUDITH LUCIA
ARRUA RIVAS, VERONICA ALICIA RAQUEL
BÁEZ DE VÁZQUEZ, MARÍA CRISTINA
BRIZUELA VERA, EDGAR OSVALDO
CARDOZO CORONEL, NATHALIA
COLMAN, FÉLIX
CRISTALDO YEGROS, JOSÉ ANTONIO
FERREIRA, LIDIA
FLORES CASCO, ALBERTO
GALEANO OLMEDO, GLADYS CLEMENTINA
GONZÁLEZ DE RÍOS, CARMEN ROSA
LEIVA, ANICIA
LLAMAS, MARÍA STAEL
LÓPEZ DE LEZCANO, NÉLIDA
MAYEREGGER VERA, DAISY ESTELA
MEZA, ANA CLAUDIA
MONTAÑEZ BARRETO, CELSO
ORTIZ BAEZ, ALBA LILIANA
ORUE, RUBÉN
ORZUZAR VEGA, OLGA CRISTINA
PAREDES DE SPERATTI, VELINDA JUDICHI
PERRONE, ROSA MARÍA
ROJAS DE FRANCO, NORMA GRACIELA
ROJAS DE MAZO, VICTORIA
ROTELA, RODRIGO
ROTELA GARCETE, MARCOS FEDERICO
VILLALBA DE ORTIZ, INÉS

MINISTERIO DE HACIENDA
Res. 147 30/04/08 Y 155 12/05/08
ALFARO, GRISELDA
ALTAMIRANO, GRACIELA
ALVARENGA, MIRTHA
ARANDA A., LUIS ANGEL
ARIAS AVALOS, HUGO SALVADOR
ARIAS, GILDA
BALBUENA, YONNY
BARRIENTOS, GERARDO
BARDELLA MENDOZA, VERENA
BARRETO YAMPEY, LIZ LORENA
CESPEDES BOGADO, VIRGILIO RUBEN
CHAPARRO GOMEZ DE LA FUENTE, DORIS JANE
DOMINGUEZ, NELSON
DOMINGUEZ AZUAGA, CARLOS FABIAN
ESPINOLA, BEATRIZ
ESQUIVEL UGARTE, ANA LAURA
GÓMEZ NÚÑEZ, ALFREDO LUIS
INSAURRALDE, ANGEL
LOCIO, PATRICIA
MOLINAS, MARGARITA
ORTELLADO DE ZUNINI, MARGARITA
ORUE, FRANCISCA
PERALTA DE CAMPS, MIRTHA
RAMOS, PATRICIA
RIQUELME, CAROLINA
RODRIGUEZ, VICTOR
SALES LUGO, MIRIAM BEATRIZ
TORRES PEREIRA, EMILIA AGUSTINA
VARELA, LIZ
VIÑALES DE FIORI, PERLA

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES
Pendiente Resolución de conformación de equipo
BENÍTEZ, JUAN DE LA CRUZ
BUTLEROV ARBO, JORGE FELIX MARÍA
CÁCERES CANO, RUTH NATALIA
CESPEDES RIVEROS, DIONISIO HERMES
COUCHONNAL, CARLOS
CUEVAS ARZAMENDIA, INES FRANCISCA
ENCISO FLEITAS, ALBA YOLANDA
FLECHA GONZÁLEZ, ANTONIO
GALEANO INCHAUSTI, JULIO CESAR
GARCÍA CABALLERO, SALVADOR
GÓMEZ, JOSÉ
GÓMEZ MARTÍNEZ, ANGEL ALBERTO
GONZÁLEZ AQUINO, LORENA
GONZÁLEZ, CAROLINA
LESME MARTÍNEZ, MIGUEL
LÓPEZ MORALES, RUBÉN DARÍO
MEDINA ROJAS, LISA
NÚÑEZ ESPERANZA, JORGE OSVALDO
PALACIOS ORTIZ, CYNTHIA NOELIA
PUENTES ALBA, DANIEL ELISEO
RUIZ DÍAZ DUARTE, FELICIA BEATRIZ
SOSA MELGAREJO, OCTAVIO RAFAEL
VILLALBA, ROSA
ZACARIAS DE CAMPOS, MIRIAN GRACIELA
ZAYAS MORENO, ANA ROSA

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL
Res. 925 21/12/07
ACUÑA, JORGE
ARMOA COLMAN, MARIA ESTER
ASCURRA, MARTA
AVALOS VULETICH, ARISTIDES RAMON
AYALA, ANA MARIA
BENITEZ BENITEZ, SILVIA LORENA
BRIZUELA, FELIX
BUENO BRUGADA, MIGUEL ALFREDO
CAÑETE DE VELAZQUEZ, NANCY
CABRERA, CARLOS HUMBERTO
CABRERA DE GUZMÁN, MAGDALENA
CALDEROLI, FLORIANO
CARDOZO, NANCY
CATALDI BENITEZ, JOSE ROBERTO
CORONEL, ALBA
DELGADO FERREIRA, JULIAN ANDRES
FORMIGLI, NORMA
GALEANO CARDOZO, EDGAR FEDERICO
GAYOSO DE AGUAYO, TERESA
GINI ALVAREZ, SONIA
GONZÁLEZ GONZÁLEZ, EVELIO SIMÓN
GONZALEZ M., RUTH
HERNADEZ, ELIZABETH
LEVY DE RUIZ DIAZ, ENRIQUETA
LUGO OVIEDO, LUZ MARIA
MARTÍNEZ DE CUELLAR, CELIA
MEDINA, FREDDY
MENDIETA DE ARANDA, WILMA
MENDOZA BASSAIN, MIRTA
NUÑEZ ALMADA, MARÍA LETICIA
OCAMPOS, JOSÉ
PAVETTI, LUIS
RAMIREZ, GLADYS
RAMIREZ DE ROJAS, MARÍA ELENA
RHEINECK REYES, JUAN RAFAEL
RIVAS CASCO, ZUNILDA
ROJAS, MABEL
ROMERO, CARLOS
SANABRIA, MARÍA CRISTINA
SÁNCHEZ, CARLOS
SANTNER, DIOSNEL
SOTO TORRES, PALMIRA
TORALES RUOTTI, MARTHA ROSSANA
TORRES MARECOS, CARMELO RAMON
VELAZQUEZ, DALIA L.
VERA MORÍNIGO, ARNALDO JAVIER
VILLALBA CABRERA, GRACIELA
VILLALBA FLORES, BLANCA ESTHER
YEGROS, LILIAN