



PROYECTO

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CAPACIDAD COLOMBIANA PARA AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA INTEGRIDAD

(DCI-ALA/2013/330-003)

LINEA ESTRATEGICA: ACCIÓN SECTORIAL

LINEA DE ACCIÓN: CULTURA DE INTEGRIDAD

BASES CONCEPTUALES DE LAS RUTAS DE INTEGRIDAD

En este documento se identifican y definen los conceptos con base en los cuales de diseñaron las Rutas de Integridad, asimismo se explican las conexiones de los conceptos identificados teniendo en cuenta que los conceptos centrales de la ruta son: integridad, transparencia y sentido de lo público.

AUTOR: Diana Marcela Rodriguez

FECHA: Mayo 2016

Cláusula *ad cautelam*, aclaración y exoneración

Este documento se ha realizado con ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.

Contenido

1. Presentación - introducción.....	5
2. Núcleo conceptual de la propuesta de las <i>Rutas</i>	6
2.1 Integridad	7
2.2 Transparencia.....	8
2.3 Sentido de lo público.....	10
3. Las relaciones entre el núcleo conceptual y las tensiones que definen las rutas	12
3.1 Tensiones de la ruta orientada a servidoras y servidores públicos:	13
3.1.1 Trabajando en el servicio público, ¿se es servidora-servidor público, ciudadana-ciudadano, o ambos?.....	13
3.1.2 Lo formal y lo real, la ley escrita y la cultura de la calle: ¿irreconciliables o relacionadas?.....	14
3.1.3 Integridad, transparencia y sentido de lo público: entre lo ideal y lo posible	14
3.2 Tensiones de la ruta orientada a población universitaria.....	15
3.2.1 La toma de decisión hacia un proceso íntegro.....	15
3.2.2 Ley y derechos: relaciones con la justicia, la desigualdad y la transparencia	16
3.2.3 La conflictiva construcción de lo público	16
3.3 Tensiones de la ruta orientada a estudiantes de 9°, 10° y 11° y su comunidad educativa:	17
3.3.1 Sintiendo y pensando para actuar ¿cómo tomamos decisiones?.....	17
3.3.2 La construcción de legalidad: “del dicho al hecho hay mucho trecho”	17
3.3.3 Lo mío, lo tuyo y lo de todos: lo común	18
4 Conceptos transversales a las rutas	18
4.1 Ética del Cuidado	19
4.2 Estado	19
4.3 Ciudadanía.....	20

4.4	Legitimidad.....	20
4.5	Legalidad.....	21
4.6	Participación ciudadana.....	21
4.7	Control social	21
4.8	Corrupción	22
4.9	Construcción de paz.....	22
5	Conclusión (o párrafo de cierre).....	23
6	BIBLIOGRAFÍA	24

I. Presentación - introducción

La corrupción afecta de forma negativa los ámbitos económico, político, social, cultural y ético de un país. En Colombia ha sido un problema constante que nos ha sido difícil superar debido a la complejidad de factores relacionados con ella, factores que son al mismo tiempo causas y consecuencias, y cuya estrecha relación hacen que su práctica se autorrefuerce. Según el documento Conpes 167 dichos factores son: “la desigualdad social, los inadecuados diseños institucionales, los incentivos perversos para el oportunismo, la impunidad frente a las prácticas corruptas, y la aceptación social de la corrupción”. (2013, p. 18.).

El alto nivel de desigualdad en la concentración del poder económico, político y social y la ausencia de contrapoderes en nuestro país facilitan la corrupción y, en consecuencia, acarrear debilidades estructurales (impunidad, financiamiento de partidos políticos y de elecciones, violencia, falta de voluntad política para el cambio en los sistemas político y judicial, gasto ineficiente de recursos públicos y servicios públicos de baja calidad.), debilidades institucionales (ineficiencia, clientelismo, descentralización sin control, ausencia de evaluación, un sistema de control débil y pérdida de confianza en las instituciones del Estado), fragilidad del sistema político (vidas políticas con riesgos de criminalización, debilidad de la oposición, poder limitado a las élites políticas y económicas tradicionales), y un cierto conformismo según el cual la corrupción es algo normal o imposible de cambiar. Además, estos aspectos posibilitan la captura y cooptación de las instituciones del Estado por parte de actores armados ilegales y/o implicados con el narcotráfico.

El país ha realizado múltiples esfuerzos para combatir la corrupción. En el ámbito internacional firmó la Convención Interamericana contra la Corrupción, la convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención de Lucha contra el Soborno Internacional de la OCDE. Y en el nacional, ha creado: 1) una amplia normatividad para la promoción de la transparencia, el acceso a la información y la lucha anticorrupción; 2) la Política Pública Integral Anticorrupción -PPIA- (Conpes 167 de 2013); y 3) el actual Plan Nacional de Desarrollo *Todos por un nuevo país*, que dentro de sus estrategias incluye la corresponsabilidad del compromiso de lucha contra la corrupción en el cual el Estado realiza una gestión eficiente y transparente que responda a las necesidades de la población, y a su vez, la población contribuya con la construcción y el respeto de lo público a partir de sus decisiones informadas y de acciones de control social sobre la gestión estatal.

En este contexto, con el apoyo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el proyecto Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia -ACTÚE Colombia-, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas -FIIAPP-, y el Centro de Investigación y Educación Popular, Programa Por la Paz -CINEP/PPP-, **se construyeron tres Rutas metodológicas innovadoras para la promoción de la cultura de la integridad, la transparencia y el sentido de lo público, una ruta para cada uno de los siguientes grupos:** 1) estudiantes de colegios de grados 9°, 10° y 11 y su comunidad educativa, 2) población universitaria, y 3) servidores y servidoras de la función pública. Iniciativa que cobra mayor importancia en el marco del post-acuerdo, en tanto asumimos que la permanencia de prácticas corruptas puede tener efectos negativos sobre la construcción de la paz, y podría convertirse en motor de conflictos violentos.

¿Qué son las rutas? Las rutas son un ejercicio pedagógico que ofrece a cada población un camino con cinco recorridos temáticos en los cuales tienen la posibilidad de informarse, reflexionar y proponer acciones de transformación en torno a la integridad, la transparencia y el sentido de lo público en un escenario de construcción de paz, en el entendido de que la paz forma parte de la construcción de lo público en los territorios (Rodríguez y García, 2016). Esta experiencia se compone de dos tipos de vivencias: 1) talleres para el encuentro y la construcción colectiva, y 2) una multimedia de acceso libre por internet que funciona como caja de herramientas didácticas para acompañar el proceso.

Este documento presenta los principales conceptos con base en los cuales se construyeron las rutas, así como la forma en que estos se relacionan para su abordaje con cada una de las tres poblaciones objetivo. El documento tiene tres partes: 1) El núcleo conceptual de la iniciativa: integridad, transparencia y sentido de lo público, 2) Las tensiones de la vida cotidiana mediante las cuales se desarrollan los contenidos para cada población y su relación con el núcleo conceptual, y 3) Los conceptos transversales a las rutas.

2. Núcleo conceptual de la propuesta de las Rutas

Este acápite desarrolla los elementos conceptuales centrales con base en los cuales se diseñaron las *Rutas metodológicas innovadoras para la promoción de la cultura de la integridad, la transparencia y el sentido de lo público dirigidas a estudiantes de 9°, 10° y 11 y su comunidad educativa, población universitaria y servidoras y servidores públicos*; dichos elementos conceptuales son: Integridad, transparencia y sentido de lo público.

Las definiciones de estos conceptos son el resultado de la puesta en diálogo de diferentes recursos teóricos y bibliográficos y los saberes y experiencias de vida de los y las participantes de los talleres de construcción colectiva desarrollados por el Cinep/PPP, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y el proyecto ACTÚE-Colombia para construir las Rutas.

Cada uno de ellos caracteriza una relación social y busca propiciar debates que permitan a los tres grupos objetivo observar críticamente sus creencias y prácticas. Vamos a señalar la especificidad de cada uno de ellos valiéndonos de los elementos comunes y de algunos de los debates que pueden propiciar.

2.1 Integridad

En las *Rutas*, Integridad es un concepto que remite a la existencia de una relación de coherencia entre las acciones de las personas o las instituciones y sus principios, valores o creencias. Las rutas parten de una definición de la integridad muy cercana a la de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), quien la define como “actuar o estar en conformidad con los valores, las normas y las reglas, que son válidas en el contexto en el que se opera” (OCDE, 2009).

La integridad abarca ámbitos principalmente éticos y morales que van desde la conducta, las formas de pensar, los discursos, hasta las formas de ser y actuar. Este ámbito responde a preguntas como: ¿qué creencias, principios o valores orientan tus acciones?, ¿qué relación estableces con esos principios, valores o creencias?, ¿mis acciones son coherentes con ellos o son un discurso que no tiene un reflejo en mis prácticas?, ¿qué relaciones mantengo con otras personas y con mi entorno?, ¿qué efectos tienen mis acciones sobre otras personas? y ¿qué piensan las otras personas de mis acciones?

Los matices del concepto pueden definirse gracias a algunas de sus características principales:

- La definición del concepto considera la estrecha relación entre una *dimensión individual*, en la que se consideran las relaciones que las personas o las instituciones entablan consigo-mismas y una *dimensión intersubjetiva*, referida a las relaciones que se entablan entre personas o entre ellas y las instituciones, o entre las mismas instituciones.
- El concepto vincula reflexiones sobre *el carácter total* de la integridad, es decir, que actuar de manera íntegra no acepta condiciones o matices y que una persona o institución íntegra debe serlo en todas las circunstancias; **y reflexiones sobre los márgenes de libertad con que cuentan las personas en el momento**

de actuar, pues esperar que una persona o institución actúe siempre de la misma manera bajo las mismas circunstancias desconoce el carácter complejo de la realidad social, lo que puede acabar con las posibilidades de transformar una sociedad.

- Uno de los debates centrales en la definición de este concepto es si la integridad puede ser por sí misma un principio que oriente la acción con independencia de los valores específicos de una cultura, o si ella requiere de unos contenidos valorativos mínimos, comunes al género humano, que permitan definir las acciones posibles más allá de las especificidades culturales.
- La definición del concepto implica consideraciones acerca de la *responsabilidad* de las personas sobre sus propias acciones y sobre los efectos que estas pueden tener en las demás personas y su entorno, así como sobre *la confianza* en tanto criterio de verificación exterior de la integridad de una acción.
- En un nivel ético-moral la integridad resulta opuesta a la corrupción cuando esta última es entendida en las rutas en función del egoísmo y de una incoherencia intencionada de las acciones. Si bien un acto egoísta o uno cuya coherencia resulte cuestionable no constituyen inmediatamente actos de corrupción. En las rutas se plantea que en los actos de corrupción se pone en juego una diferencia estratégica entre lo que se dice y se hace (se dice una cosa pero se hace otra). La integridad se opone a la corrupción por la coherencia que exige en las acciones y también porque implica solidaridad en las relaciones sociales.

2.2 Transparencia

En las *Rutas*, el concepto transparencia remite a la visibilidad, veracidad y claridad de las intenciones y acciones de parte de personas, instituciones o empresas (públicas o privadas) que tengan a su cargo recursos públicos o presten un servicio público, hacia la Ciudadanía. Se espera además, que la ciudadanía participe de manera activa en la exigencia y verificación de las cualidades que definen dicha relación. Así mismo, las *Rutas* promueven el derecho ciudadano a buscar, solicitar, recibir y acceder a información y documentos públicos, en tanto que este derecho contribuye en la garantía de otros derechos (educación, salud, etc.). El derecho al acceso a la información está consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991 en sus artículos 20, 23 y 74, y la Ley 1712 de 2014 o de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional que los regula.

La transparencia recorre principalmente ámbitos jurídicos y administrativos en los que se consideran las convenciones internacionales que Colombia ha suscrito sobre el tema, los derechos y deberes asociados a ellas, así como las políticas públicas y los procedimientos para llevarlos a cabo. Este ámbito responde a preguntas como: ¿en qué consiste el derecho a la información?, ¿cuál es el proceso que debo realizar para conocer cierta información pública?, ¿en qué casos o circunstancias las instituciones están obligadas a guardar silencio sobre información que un ciudadano o ciudadana quiere conocer?, ¿en qué circunstancias y bajo qué procedimientos estoy obligado a presentar información solicitada por un servidor público?

Algunas características del concepto son:

- La transparencia pone en relación la integridad y el sentido de lo público en la medida en que en unas ocasiones el concepto aparece referido a una característica ética o moral de la acción de la ciudadanía, las instituciones públicas, las empresas o las relaciones sociales, definida como el actuar de manera franca y abierta, y en otras ocasiones, hace referencia a una de las posibles formas de comprender lo público como lo que ocurre a la luz del día, lo manifiesto y palpable, en contraste con aquello que es secreto, que permanece oculto y que se sustrae al escrutinio o la evaluación de la ciudadanía. La transparencia puede ser entonces una *dimensión de la integridad*, una *dimensión de lo público* o un principio en sí mismo.
- La transparencia debe tener en cuenta consideraciones sobre el *derecho a la intimidad o al debido proceso* de los y las ciudadanas o relacionados directamente con *defensa y seguridad nacional*. Es decir, una persona o institución no está obligada a actuar de manera transparente cuando ello pone en riesgo su vida íntima, su derecho al debido proceso en el marco de una acción judicial o la seguridad de los colombianos y las colombianas.
- La transparencia vincula consideraciones sobre la *voluntad política del Estado* para entregar información y sobre *los conocimientos con que debe contar la ciudadanía* para poder hacer uso de ella. Si el Estado carece de voluntad política para brindar información o si la ciudadanía, por ejemplo, no cuenta con la formación y las herramientas necesarias que le permitan su ejercicio activo, cualquier alusión a la transparencia es susceptible de convertirse en un puro formalismo, sin efectos reales de control y vigilancia sobre lo público.
- En un nivel jurídico y administrativo la transparencia es uno de los factores que se opone a la corrupción en la medida en que esta última es producto, entre otros

elementos, de la discrecionalidad en las decisiones sobre lo público. Esta discrecionalidad tiene efectos sobre la igualdad de ciudadanas y ciudadanos ante la ley y sobre las posibilidades de ellos y ellas para gozar efectivamente de los derechos reconocidos por el Estado Social de Derecho. Las rutas señalan que la discrecionalidad en la toma de decisiones sobre lo público, la falta de información sobre asuntos públicos y el acceso desigual a la información pública por parte de la ciudadanía dificulta el ejercicio de los derechos sociales. La transparencia le opone a esta dimensión de la corrupción una cierta visibilidad en el tratamiento de la información pública que tiene efectos sobre la igualdad de la ciudadanía ante la ley y el disfrute de los derechos.

2.3 Sentido de lo público

En las *Rutas* lo público se entiende principalmente como aquello que es de interés o concierne a todas las personas que pertenecen a una comunidad. Así, lo público remite, por una parte, a los límites de acción del Estado, caso en el cual hablamos de lo público estatal, y por otra parte a las acciones de reivindicación de ciudadanos y ciudadanas y de las comunidades a las que pertenecen, caso en el cual hablamos de lo público no estatal. Por su parte, el concepto sentido de lo público remite a los criterios que son puestos en juego por las personas que pertenecen a una colectividad para decidir si algo concierne o no a todos y todas, con independencia de la naturaleza de dicha colectividad: puede tratarse del país, el departamento, el pueblo, pero también de la universidad, un colegio, un club deportivo, un conjunto cerrado, entre otros. De tal suerte, el concepto sentido de lo público pone de presente la manera como se define, se construye y se transforma aquello que es de interés o concerniente a una colectividad.

El sentido de lo público se desarrolla principalmente en ámbitos históricos y políticos en la medida en que señala que “las definiciones de lo público no son inmutables; que el sentido que se otorga a lo público varía entre actores, lugares y momentos históricos; y que las configuraciones históricas particulares que adquiere el sentido de lo público son resultado de conflictos y luchas políticas” (Rodríguez y García, 2016). Este ámbito responde a preguntas como: ¿Qué entendemos por lo público?, ¿qué criterios privilegamos a la hora de definir lo público?, ¿cómo se han transformado esos criterios a lo largo del tiempo?, ¿cómo nos relacionamos con lo público?, ¿cómo podemos contribuir a la construcción de nuevos criterios de definición y relación con lo público?

Algunas características del concepto son:

- El concepto supone varias dimensiones de lo público. En primer lugar, el sentido de lo público puede referir a una dimensión espacial relativa a lugares, locaciones,

escenarios (plazas, parques, calles, monumentos); en segundo lugar, puede remitir a recursos monetarios (como el erario público, el dinero de la administración de un conjunto cerrado) o naturales (como un río); y en tercer lugar puede señalar bienes de orden tangible (como los muebles de un colegio) e intangible (como la democracia).

- El concepto señala distintas formas de la relación entre los miembros de la comunidad y lo público (sea esto espacios, recursos o bienes). La relación puede ser de apropiación de lo público, en la que se espera que las y los miembros de una colectividad se interesen y se haga cargo de aquello que, por ser público también es de su propiedad o concierne a todos y todas; puede ser de cuidado de lo público, en la que se invita a que la ciudadanía no deteriore y vigile el buen uso de aquello que es de interés o concierne a todos y todas; y puede ser también de ampliación o construcción de nuevos sentidos de lo público, en la que se señala las formas en que distintos colectivos humanos convierten en públicos situaciones o problemas que antes no eran comprendidos de esa manera.
- En un nivel histórico y político la construcción de sentidos de lo público se opone a la corrupción cuando se comprende que esta última ha sido posibilitada por una cierta apatía, un desinterés de la ciudadanía hacia las cosas que le competen en tanto colectividad. Las rutas suponen que la apatía es una de las condiciones que ha hecho que la corrupción persista en tanto ella inhibe la reflexión de la ciudadanía sobre los asuntos que le competen y termina dejando estos asuntos en la sombra, en las manos de unos pocos. El sentido de lo público le opone a esta dimensión de la corrupción la apropiación, el cuidado y la construcción de lo público como características de la participación política.

Los tres conceptos mencionados anteriormente (integridad, transparencia y sentido de lo público) se encuentran en estrecha relación con los conceptos *corrupción* y *construcción de paz*. Mientras la *corrupción* señala un conjunto de prácticas opuestas a la integridad, la transparencia y el sentido de lo público, *la construcción de paz* tiene una relación en doble vía con esta triada: 1) señala un escenario propicio para el desarrollo de la integridad, la transparencia y el sentido de lo público y 2) integridad, transparencia y sentido de lo público aportan en la construcción de la paz. Se espera que las prácticas que describe esta triada conceptual contribuyan a la consolidación de una paz estable.

De esta manera terminamos la caracterización de los tres conceptos centrales y las relaciones entre ellos que componen el núcleo conceptual de las *Rutas*. Pasemos ahora a mirar la manera como ese núcleo se materializa en cada una de ellas.

3. Las relaciones entre el núcleo conceptual y las tensiones que definen las rutas

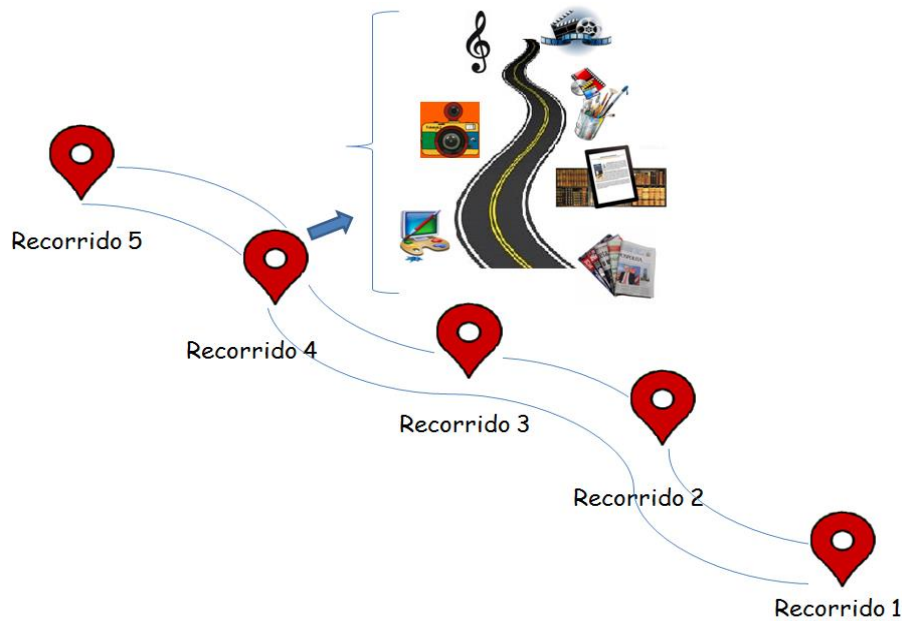


Figura 2. Esquema de las rutas metodológicas

Recordando, las **Rutas metodológicas innovadoras dirigidas a los tres grupos objetivo**, son una experiencia pedagógica con dos componentes: **1) talleres y 2) una multimedia que funciona como material pedagógico de apoyo**. Así, podemos entender cada ruta como un camino compuesto por cinco recorridos con temáticas diferentes pero interconectadas (ver figura 2). Reciben el nombre de recorridos ya que cada uno de ellos implica una serie de pasos por los cuales transitamos en el camino. Cuando hablamos del componente de la ruta que corresponde a los espacios de taller, estos pasos son los respectivos talleres que componen cada recorrido, mientras que cuando hablamos de la multimedia, estos pasos son cada una de las herramientas didácticas creadas para complementar el proceso.

Los recorridos 1 y 5 marcan el inicio y el final del camino de las rutas y son iguales para los tres grupos objetivo, mientras que los recorridos 2, 3 y 4 obedecen a las especificidades de cada grupo y son estructurados teniendo en cuenta *tres tensiones* presentes en las acciones cotidianas, las cuales abren la reflexión en torno a la aplicación individual y colectiva de la integridad, la transparencia y el sentido de lo público en el marco de las relaciones entre los sujetos y su sociedad.

Esto con el fin de analizar las implicaciones que tiene el llevar a la práctica la integridad, la transparencia y el sentido de lo público, es decir, para poner en discusión con los y las caminantes de las rutas que no basta con saber el significado de dichos conceptos para que los sujetos y las instituciones actúen en pro de los mismos, sino que existen múltiples factores sociales, culturales, históricos, económicos y políticos que intervienen y complejizan la realidad, y por ende, una aplicación inocente o automática de ellos.

El objetivo aquí no es llegar a un relativismo del cual no se pueda escapar, lo que se espera es problematizar la realidad de manera que, a través de la conversación y la construcción colectiva se produzca un movimiento desde el nivel informativo al reflexivo y, en lo posible, al propositivo o de transformación, no impuesto, sino libre y autónomo.

En este orden de ideas, cada una de las tres rutas propone tres tensiones acordes a la población a la cual va dirigida, las cuales son:

3.1 Tensiones de la ruta orientada a servidoras y servidores públicos:

3.1.1 Trabajando en el servicio público, ¿se es servidora-servidor público, ciudadana-ciudadano, o ambos?

Esta tensión está centrada en el ejercicio del servicio público, pues las personas que hacen parte de éste sostienen una relación doble con lo público: como ciudadanas y como servidoras. El análisis de esta relación pretende poner en discusión situaciones en las que se piense: ¿Cómo se relacionan el ejercicio del servicio público y el de la ciudadanía en una misma persona?, ¿prima uno sobre el otro?, ¿servicio público y ciudadanía deben o pueden ser complementarios?, ¿sólo se es servidor o servidora pública en el tiempo y espacio laboral? ¿La ciudadanía y el servicio público tienen el mismo nivel de responsabilidad frente a lo público?, entre otras.

Esta tensión trae consigo otra tensión: la existente entre las servidoras y servidores públicos con el resto de la ciudadanía. Si bien, el ejercicio del servicio público implica la responsabilidad de articular Estado, sociedad y sujetos para garantizar la igualdad en: 1) el ejercicio de los derechos, 2) el acceso a los bienes y servicios públicos, 3) las oportunidades de desarrollo y 4) los espacios de participación (Baquero y Valdivieso: 2016), en ocasiones la ciudadanía, consciente de los derechos que tiene frente al Estado, dirige a las servidoras y los servidores públicos todas sus exigencias sin pensar en las responsabilidades que recíprocamente también tiene frente a lo público.

El *núcleo conceptual* de la iniciativa se desarrolla a través de situaciones de Colombia y del mundo en las cuales se evidencia la corrupción como práctica, y la ausencia de integridad, transparencia y sentido de lo público, no solo en las entidades públicas y privadas, sino también en la vida personal. Esta opción obedece a la intención metodológica de iniciar el recorrido con un panorama de la realidad como es percibida por los y las participantes a partir de sus propias experiencias. La idea es pasar de este **nivel informativo y de conversación** sobre hechos reales, “lo que es”, para llegar al recorrido 3 de la ruta, cuyo énfasis es “lo que debería ser”.

3.1.2 Lo formal y lo real, la ley escrita y la cultura de la calle: ¿irreconciliables o relacionadas?

Entendiendo por “cultura de la calle” aquellas normas informales que funcionan en espacios sociales en los cuales, ordinariamente, las normas jurídicas no intervienen, e incluso algunas veces las quebrantan, pero que no necesariamente siempre perjudican la vida en comunidad, esta tensión plantea situaciones en las cuales servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones se encuentran en medio de la aplicación de las normas legales y las de “la calle”.

Dichas situaciones varían en su complejidad, desde aquellas que claramente se resuelven acudiendo al cumplimiento de la ley formal en beneficio de lo público y para salvaguardar legalmente a quienes ejercen el cargo público, hasta otras en las cuales el choque de fondo es la legitimidad de las leyes formales para la ciudadanía o las que plantean dilemas por lo que se considera justo.

La relación entre esta tensión y el núcleo conceptual de la ruta apunta a la reflexión sobre cómo conseguir que las regulaciones formal e informal puedan dialogar para caminar hacia un mismo fin: la necesidad de construir acciones transformadoras que promuevan la integridad, la transparencia y el sentido de lo público para garantizar el bienestar general de la sociedad, el trámite adecuado de los conflictos y el cumplimiento de derechos y deberes en igualdad de condiciones para todos y todas. Así, la intención metodológica del recorrido es *reflexionar* sobre lo que creemos *debería ser y hacer la sociedad colombiana* para llegar a tal fin.

3.1.3 Integridad, transparencia y sentido de lo público: entre lo ideal y lo posible

Las tensiones anteriores han permitido que las personas que transitan la ruta hagan un movimiento metodológico desde el orden de lo informativo a lo reflexivo en torno a la

relación entre los conceptos de integridad, transparencia y sentido de lo público, en función de la realidad colombiana tal cual es y de lo que idealmente debería ser o lo que ellos y ellas desearían que fuera.

Lo anterior abre la puerta para enfocar esta última tensión en cómo conciliar lo ideal y lo posible, esto es, en *lo que podría ser* nuestro país desde la perspectiva de las servidoras y los servidores públicos. Se trata de suscitar espacios de diálogo frente a la construcción de propuestas individuales y colectivas, posibles de ser materializadas, que promuevan la transformación efectiva de las prácticas que atentan contra la integridad, la transparencia y el sentido de lo público.

Para ello, las actividades y los debates planteados en esta tensión tienen como base fundamental el anclaje de los conceptos integridad, transparencia, sentido de lo público, estética de lo público, control social y derecho al acceso a la información pública como engranajes en la búsqueda de un horizonte ético común que reconozca y valore las diferencias, esto es, la multiplicidad de contextos, realidades sociales y formas de ver y habitar el mundo. Horizonte ético común que parte de la conciencia y el cuidado de sí mismo como premisa para el reconocimiento y la valoración de los otros y las otras.

3.2 Tensiones de la ruta orientada a población universitaria

3.2.1 La toma de decisión hacia un proceso íntegro

La tensión planteada en este recorrido es la existente entre la racionalidad y las emociones a la hora de tomar una decisión. Desde la razón, se suele pensar que los factores que intervienen en la toma de decisiones son cálculos del tipo costo - beneficio, es decir, cuál es el costo (factores que nos traen algún efecto nocivo) de una decisión en relación con el beneficio que nos produce llevarla a cabo; o cálculos del tipo medios y fines, es decir, qué tipo de fines perseguimos y qué medios utilizamos para alcanzarlos. Sin embargo, dado que somos seres humanos, no decidimos ni actuamos solamente siguiendo los criterios de la razón, sino también de las emociones. Esto hace que el panorama sea más complejo de analizar, pero al mismo tiempo más realista.

Esta tensión también nos lleva a pensar en las implicaciones que tienen nuestras decisiones y acciones individuales y colectivas sobre los ámbitos sociales en los cuales nos desenvolvemos, desde los más cercanos hasta los más lejanos.

Temas como egoísmo, altruísmo, emociones, racionalidad, moral y ética, se ponen en diálogo con ciertas aproximaciones conceptuales a la transparencia, el sentido de lo

público y la integridad, pero haciendo especial énfasis en esta última, entendida en el marco de la construcción de una ética mínima común al género humano.

3.2.2 Ley y derechos: relaciones con la justicia, la desigualdad y la transparencia

A partir de dos ideas fundamentales: **1)** el buen funcionamiento de la sociedad implica la igualdad de todas las personas ante la ley, la garantía en el cumplimiento de derechos para todos y todas, la eliminación de todo tipo de desigualdades sociales y la distribución razonable del ingreso; **y 2)** para que ese buen funcionamiento de una sociedad se dé es necesario el equilibrio en las relaciones entre tres pilares que son Estado, mercado y ciudadanía, de manera que ni uno, ni dos de estos tres pilares tome ventaja o se desarrolle a costa de los otros o del otro, por ejemplo, que el mercado y el Estado no se desarrollen de la mano en perjuicio de la ciudadanía, **este recorrido aborda la tensión entre la obediencia a la ley y la garantía de derechos a la luz de diversas concepciones sobre la justicia y la transparencia.** De esta forma podemos hacernos preguntas como las siguientes:

¿Qué relación existe entre la garantía de los derechos y un Estado cercano y transparente de cara a la ciudadanía? ¿Cómo se relacionan la ley y la justicia? ¿Qué tiene que ver la relación entre Estado, mercado y ciudadanía con la justicia y la desigualdad? ¿Qué relación existe entre desigualdad y corrupción? ¿Qué puede hacer la ciudadanía para aportar en la construcción de un país justo, sin desigualdades sociales, transparente y sin corrupción?

Conceptualmente, el abordaje de esta tensión problematiza la idea de promover la integridad, la transparencia y el sentido de lo público privilegiando la sanción o el castigo, pues entendemos que es fundamental analizar el cumplimiento de la ley en dos sentidos, uno es la legitimidad o el reconocimiento que tienen las leyes para la ciudadanía, y el otro, las prácticas ilegales (por ejemplo, corrupción y ausencia de transparencia) cometidas por parte de las instituciones judiciales, la empresa privada, la gestión pública y las personas elegidas por voto popular. Esto nos lleva a pensar en la estrecha relación que tiene la legalidad con la integridad y la ética, no sólo a nivel individual, sino también al interior de la empresa privada y de todas las ramas del poder público (legislativo, ejecutivo y judicial).

3.2.3 La conflictiva construcción de lo público

Este recorrido trata la tensión o tensiones que pueden presentarse entre las dimensiones individual y colectiva en la construcción de lo público. Un acercamiento a la

manera como nuestra individualidad entra en lo colectivo y a su vez, cómo integramos lo colectivo en nuestra individualidad, nos permite llegar a diferentes aproximaciones sobre lo público relacionándolo con conceptos como corrupción, recursos públicos, bien común, control social y sentido de lo público, entre otros.

En el abordaje de esta última tensión, el núcleo conceptual de integridad, transparencia y sentido de lo público alcanza una mayor articulación, sin embargo, el énfasis está puesto en lo público como resultado de diversas acciones colectivas, más allá de la concepción de algo que nos es dado para nuestra apropiación y cuidado. Es esta perspectiva ampliada de lo público la que nos permite proponer la paz como un escenario de nuevas construcciones de lo público en los territorios.

3.3 Tensiones de la ruta orientada a estudiantes de 9°, 10° y 11° y su comunidad educativa:

3.3.1 Sintiendo y pensando para actuar ¿cómo tomamos decisiones?

La tensión que se aborda en este recorrido es la existente entre intereses individuales e intereses colectivos a la hora de tomar una decisión. La idea es explorar cuáles son las razones y las motivaciones que hacen que las personas privilegien el interés particular sobre el interés colectivo o viceversa, con el objetivo de reflexionar cómo las decisiones individuales pueden afectar a la sociedad en su conjunto.

Se asume que ante la aceptación, indiferencia o resignación que existe en Colombia frente a la corrupción, un potente antídoto es ubicar la solidaridad como motor de nuestras acciones y decisiones, lo cual implica el reconocimiento de los otros y las otras valorando sus diferentes formas de sentir y pensar.

En relación con el núcleo conceptual de la iniciativa se proponen la integridad, la transparencia y el sentido de lo público como elementos que inciden en la toma de decisiones bajo un criterio común a todos: la ética del cuidado como actitud de compromiso con las otras personas. Además, se resalta el ejercicio de la ciudadanía como condición para la toma de decisiones responsable con la sociedad.

3.3.2 La construcción de legalidad: “del dicho al hecho hay mucho trecho”

Este recorrido presenta la tensión entre legalidad y legitimidad, esto es, entre el apego y cumplimiento de las leyes frente al reconocimiento que éstas tienen para la ciudadanía. El principal argumento para actuar conforme a la legalidad es que las leyes son necesarias para el funcionamiento de la sociedad y, por ende, para el trámite adecuado de los

conflictos; sin embargo, existen casos en los cuales la ciudadanía las considera ilegítimas porque: 1) son injustas, 2) no responden a las necesidades de la gente, o 3) en el contexto funcionan otras reglas paralelas que resultan más efectivas.

Asumiendo que las leyes son o deben ser el producto de acuerdos sociales democráticos que garanticen el bienestar de todas las personas, su existencia acarrea el cumplimiento de derechos y deberes para la ciudadanía. De allí la necesidad de conocerlas, comprender su importancia, saber cómo funcionan y poder cuestionarlas ya que estos aspectos nos permiten cumplirlas, no por obligación sino por convicción.

El núcleo conceptual de las rutas se enfoca en el papel del Estado y de la ciudadanía frente a la tensión legalidad-legitimidad, pero se hace un énfasis especial en la transparencia como requisito para incrementar la confianza en el Estado y para garantizar una ciudadanía informada, activa y que haga control social para garantizar el cumplimiento de las leyes y de sus derechos.

3.3.3 Lo mío, lo tuyo y lo de todos: lo común

Este recorrido apunta a la pregunta central ¿Cómo cuidar lo que nos pertenece a todos y todas? Para abordarla, plantea una tensión entre lo individual y lo colectivo -también entre intereses individuales e intereses colectivos- en virtud de la cual el proceso de información, reflexión y construcción de propuestas de transformación en torno a la integridad, la transparencia y el sentido de lo público se enfoca en una realidad humana: la relación en doble vía entre los sujetos y su sociedad según la cual los sujetos existen, piensan, sienten, son y actúan en tanto que existen otros y otras con quienes se relacionan. Esto quiere decir que los colectivos sociales construyen sujetos y al mismo tiempo, los sujetos construyen colectivos sociales.

En este orden de ideas, el núcleo conceptual de la ruta termina de condensarse en este recorrido, pero ahora orientado principalmente hacia la construcción y el cuidado de lo público desde la generación de acciones colectivas, teniendo presente que todos los sujetos somos responsables del país en el que queremos vivir, por tanto, no existe cabida para la indiferencia, la apatía, o la resignación.

4 Conceptos transversales a las rutas

Las diferentes tensiones que componen las rutas se apoyan sobre otro conjunto de conceptos transversales que enriquecen sus reflexiones. Los principales son:

4.1 Ética del Cuidado

Es una propuesta de Leonardo Boff, según la cual el cuidado es una actitud ante la vida de modo que, además de la atención y la preocupación por algo o por alguien en un momento específico, el cuidado nos mueve cotidianamente a emprender acciones y a reconocer y sentir empatía por las demás personas, por todo cuanto nos rodea, por la naturaleza y el universo.

Desde esta perspectiva, el planeta Tierra es nuestra casa común en la que convergen diferentes morales y principios en función de cuántas formas de organización social y cultural existen, **¿Cómo convivir en medio de tantas diferencias?** No se trata de imponer una ética universal, sino de construir unos mínimos con base en los cuales todos y todas podamos habitar el planeta partiendo de la condición humana que tenemos en común: todas las personas necesitamos del cuidado para vivir, aprendemos a cuidar o morimos.

Existen tres ámbitos de cuidado: 1) el *autocuidado* o cuidado de sí mismo o sí misma; 2) el *cuidado de las personas cercanas* (nuestros seres más queridos) y *lejanas* (aquellas que conocemos y con quienes compartimos nuestros entornos); y 3) el *cuidado de personas extrañas y de lo otro*, es decir, de aquellas personas que no conocemos, y de nuestro entorno, hasta el universo.

Las rutas metodológicas acogen la ética del cuidado como un tema transversal de la experiencia que apunta a pensar en la integridad, la transparencia y el sentido de lo público como elementos para la construcción de una ética mínima común para Colombia.

4.2 Estado

A lo largo de Las Rutas el Estado se entiende como una estructura política y administrativa compuesta por una amplia red de instituciones sociales cuya función es regular y administrar lo público, así como velar por los intereses, los derechos, las condiciones de vida y el desarrollo integral de la ciudadanía. Su composición particular deriva del contrato social que lo fundamenta, es decir, de las constituciones políticas, y su labor se materializa en el trabajo realizado por los servidores y las servidoras públicas.

El Estado Colombiano se entiende como un Estado en construcción. Esto quiere decir que su estructura político administrativa, sus funciones, su composición particular y la labor en la que se materializa no se ha ejercido de la misma manera en todos los

periodos históricos, ni en todos los lugares del país; y que, por la misma razón, nuestro Estado aún puede modificarse y mejorarse de múltiples maneras.

4.3 Ciudadanía

La ciudadanía es entendida en las rutas como una forma de comunidad política, con una historia y con unos procedimientos. Su surgimiento se ubica en la grecia antigua o en la modernidad, y en ambos casos se acepta su carácter históricamente determinado y cambiante. El núcleo en torno al cual gira el concepto son las relaciones de derechos y deberes con el Estado y con las demás personas de esa comunidad política.

Algunas preguntas relevantes dentro de la definición de este concepto son: ¿desde qué momento es ciudadana una persona?, ¿desde el nacimiento o desde la mayoría de edad?, ¿Desde que ejerce unas funciones o acepta un tipo de deberes?, ¿es posible pensar en formas de ciudadanía más allá de la relación entre derechos y deberes?

Las respuestas que se dan a este respecto son variadas. De manera general se acepta el carácter biológico de la ciudadanía, es decir, que se es ciudadano o ciudadana desde el momento en que se nace inscrito en un ordenamiento político administrativo estatal; se acepta también que estos ordenamientos pueden ser más o menos homogeneizantes y dar cabida a otros tipos de relaciones identitarias: ciudadanías múltiples, ciudadanías sociales, ciudadanías colectivas no individuales, más allá de los criterios del deber y del derecho. Todas estas son aproximaciones a la ciudadanía que pueden verse a lo largo de Las Rutas.

4.4 Legitimidad

En las rutas la legitimidad es una característica del poder político que éste posee en tanto es ejercido de acuerdo con criterios que una población respalda o si le produce resultados que esa población espera. Legítimo, es entonces el ejercicio de un poder que es respaldado o aceptado por una población, independiente de que este sea el orden legal del estado o un ordenamiento político cotidiano contrario a la ley.

Los criterios en los cuales se fundamenta la negativa a considerar legítimo un poder político varían desde los procedimentales, es decir, aquellos para los cuales el poder es ilegítimo cuando no es ejercido de manera correcta, justa y argumentada; otros más pragmáticos en los que el poder es ilegítimo cuando no cuenta con los métodos para garantizar esa aceptación; y otros en los que se considera que un poder es ilegítimo si no surge de la voluntad colectiva de las personas.

4.5 Legalidad

La legalidad es la característica de todo aquello que ocurre bajo la tutela de reglas y principios respaldados por leyes escritas o por la jurisprudencia acumulada por el aparato jurídico de un Estado. Un poder político es legal entonces cuando opera dentro de dichos marcos o cuando está en capacidad de adaptar esos marcos a su propia actividad.

Las rutas plantean que la legalidad de un poder político no depende de su aceptación, ni la legitimidad de un poder político depende de su sujeción a las normas vigentes; no obstante, en ellas se realiza un esfuerzo por marcar puntos de encuentro entre estos dos conceptos.

4.6 Participación ciudadana

En las Rutas participar es tomar parte en las decisiones que afectan y competen a todos y todas, pero también es incidir en el proceso de transformación de una sociedad. La participación ciudadana, de manera particular, puede darse dentro de los marcos y mecanismos establecidos legalmente para ello por el ordenamiento jurídico de un país o puede darse desde la creatividad de las comunidades que inventan nuevas formas de incidir en las decisiones del Estado o en los procesos de transformación social.

Las Rutas insisten en señalar que la participación ciudadana es un requisito indispensable del Estado Democrático y que en Colombia este ha sido reglamentado por la Ley Estatutaria 1757 de Participación Ciudadana. Esta ley tiene tres pilares: los mecanismos de participación (dentro de los que se mencionan la consulta popular, el cabildo abierto, el plebiscito, el referendo, la iniciativa popular, la revocatoria del mandato, y el más conocido, el voto); el segundo pilar está constituido por la rendición pública de cuentas y el control social a lo público; y el tercero es la coordinación para la participación ciudadana que crea un órgano de deliberación que reúne representantes de los ministerios, de las gobernaciones, de las alcaldías y de distintos sectores sociales.

4.7 Control social

Siguiendo la definición anterior, el control social se define como un derecho y un deber de los ciudadanos y ciudadanas a participar de manera individual o colectiva, a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia, seguimiento, evaluación

y control de la gestión pública, es decir, de la construcción, implementación y resultados de la gestión pública llevada a cabo por la administración pública o particulares encargados para ello.

En nuestra legislación el control social cuenta con un amplio número de mecanismos como: veedurías, mesas de participación, consejos de planeación, alianzas o asociaciones de usuarios, auditorías ciudadanas entre otros. Las rutas señalan la multiplicidad de estos mecanismos y enfatizan algunos de ellos.

4.8 Corrupción

De manera transversal a las Rutas, el concepto corrupción puede ser definido como lo hace Transparencia Internacional: “Abuso de un poder encomendado para el beneficio privado.” (Huber, 2015, 18). Este tipo de acciones pueden ocurrir al interior del Estado, de la empresa privada, de organizaciones de la sociedad civil, de colectivos privados (como una cooperativa o la administración de un edificio), y pueden ser cometidas por quienes tengan a su cargo recursos o servicios de naturaleza pública o colectiva.

El concepto tiene varias características principales de las cuales dos se resaltan de manera especial: Desde una perspectiva económica se señala que la decisión de llevar a cabo actos que benefician el o los intereses privados de un sujeto, de un grupo de sujetos o de redes de actores en detrimento de lo público procede de los cálculos de estos actores como sujeto racional que pone en una misma balanza los costos y beneficios de dichas acciones, privilegiando las soluciones egoístas. Desde una perspectiva sociológica se llama la atención sobre la manera en que los privilegios asociados a los vínculos sociales inmediatos (familia, amigos, etc) en la búsqueda del bien común, han hecho que algunas sociedades se encuentren más expuestas al tipo de actos que prefieren el beneficio del entorno personal en detrimento de entornos colectivos más amplios.

4.9 Construcción de paz

En las rutas se entiende la construcción de paz como un escenario para la transformación de nuestras prácticas sociales con miras al trámite adecuado de los conflictos sin hacer uso de la violencia ni de las armas. De tal manera, conceptos como integridad, transparencia y sentido de lo público encuentran en la construcción de paz un escenario propicio para emprender transformaciones sociales, de la misma manera que la construcción de paz encuentra en esos conceptos herramientas concretas para la promoción de prácticas más justas e incluyentes.

Si bien los vínculos entre paz y corrupción no son ampliamente conceptualizados por las rutas, en ellas se propone que esos dos conceptos no van de la mano y que ciertas prácticas corruptas pueden tener efectos negativos sobre la construcción de paz al convertirse en motores de conflictos violentos. De esa manera las rutas proponen que la construcción de la paz requiere de un sistema judicial imparcial y transparente, de unas fuerzas de seguridad íntegras y confiables, de órganos de control eficaces, de una rendición de cuentas minuciosa, permanente por parte de los gobernantes, y de un control social permanente y sostenido por parte de los gobernados.

5 Conclusión (o párrafo de cierre)

Las **Rutas metodológicas innovadoras para la promoción de la cultura de la integridad, la transparencia y el sentido de lo público dirigidas a estudiantes de 9°, 10° y 11 y su comunidad educativa, población universitaria y servidoras y servidores de la función pública** son una valiosa ejercicio pedagógico que a través de un conjunto de vivencias y de herramientas conceptuales y prácticas ponen de manifiesto que la corrupción no es un horizonte infranqueable de nuestra sociedad ni de nuestro orden político. En tanto las rutas posibilitan la observación de nuestras propias acciones, la vivencia de prácticas asociadas a la integridad, la transparencia y la construcción de sentido de lo público y una experiencia de transformación de las prácticas sociales individuales, colectivas e institucionales, esta experiencia pedagógica constituye un aporte de singular relevancia para la lucha contra la corrupción y la búsqueda de una sociedad justa, equitativa y en Paz.

6 BIBLIOGRAFÍA

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción En:
https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Convención Interamericana de la Lucha contra la Corrupción. En:
<http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/Convenci%C3%B3n%20Interamericana.pdf>

CONPES 167 de 2013

Huber, L. (2005) *Una interpretación antropológica de la corrupción*. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Perú. Recuperado de:
<http://www.reducarperu.org/investigaciones/inv8.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. En:
<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

Baquero, P., Puerto, C. y Mejía, J. (2016). Manual de la Ruta metodológica innovadora para la promoción de la cultura de la integridad, la transparencia y el sentido de lo público orientada a servidoras y servidores públicos. Bogotá.

Baquero, P., Puerto, C. y Mejía, J. (2016). Contenido de la multimedia de la Ruta metodológica innovadora para la promoción de la cultura de la integridad, la transparencia y el sentido de lo público orientada a servidoras y servidores públicos. Recorridos 1, 2, 3, y 4. Bogotá.

Rodríguez, D. y García, J. (2016). Manual de la Ruta metodológica innovadora para la promoción de la cultura de la integridad, la transparencia y el sentido de lo público orientada a población universitaria. Bogotá.

Rodríguez, D. y García, J. (2016). Contenido de la multimedia de la Ruta metodológica innovadora para la promoción de la cultura de la integridad, la transparencia y el sentido de lo público orientada a población universitaria. Recorridos 1, 2, 3, y 4. Bogotá.

Márquez, V. y Chinchilla, A. (2016). Contenido de la multimedia de la Ruta metodológica innovadora para la promoción de la cultura de la integridad, la transparencia y el sentido de lo público orientada a estudiantes de grados 9°, 10° y 11° y su comunidad educativa. Recorridos 1, 2, 3, y 4. Bogotá.

OCDE (27 de abril de 2009). Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government. GOV/PGC/GF (2009)2. Recuperado el 6 de enero de 2016, de Organisation for Economic Cooperation and Development: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF\(2009\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)2&docLanguage=En)

Pardo, M. y Rico, C. (2016). Sistema de Indicadores para las rutas metodológicas innovadoras para la promoción de la cultura de la integridad, transparencia, y sentido de lo público

Transparencia por Colombia. (2016). *Índice de Percepción de Corrupción 2015: 37 puntos no alcanzan para construir la paz*. Publicado el 26 de enero de 2016 En: <http://transparenciacolombia.org.co/es/noticias/indice-de-percepcion-de-corrupcion-2015-37-puntos-no-alcanzan-para-construir-la-paz-2>