

# **GESTION POR VALORES COMO HERRAMIENTA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

Dr. Juan Martín Crespo

Dra. Luciana Mercedes Giroto

Dra. Marisa Andrea Piumatti

## **A. INTRODUCCION.**

En el presente trabajo, comenzamos reflexionando acerca de la evolución de la democracia en la República Argentina, reflejado a través de la calidad de sus instituciones y los valores culturales que la sociedad manifiesta.

Dichas instituciones y valores culturales están íntimamente ligados al desarrollo democrático, por lo que es necesario contar con instituciones sólidas y con valores arraigados en la sociedad.

La creciente participación ciudadana en la vida pública es un mecanismo incipiente que favorece el avance democrático, a la vez que brindar los medios para que se efectivice es un deber de los gobernantes.

Una forma de consolidar la expresión de valores de una sociedad es a través de los dirigentes gubernamentales y su accionar. El ejercicio de la función pública debe tener como marco dichos valores.

Por ello, presentamos la gestión por valores que consiste en un consenso básico de valores que se proyecta a través de planes de gobierno que cuentan con programas de acciones necesarios para animar, estimular, coordinar, suplir e integrar la acción de los individuos y de los cuerpos intermedios.

La Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires ha elaborado un documento que ofrece un modelo de carrera de funcionarios, en esta línea de ideas.

## **B. DESARROLLO.**

### **1. Desarrollo y Democracia.**

El desarrollo considera la creación de riqueza no sólo en términos cuantitativos sino que también evalúa el patrón distributivo que lleva implícita, tanto en términos de grupos como de regiones.

Es estimado por las Naciones Unidas a través del índice de desarrollo humano (IDH), y mide el bienestar de la población considerando el ingreso per cápita (PPP), la esperanza de vida al nacer (calidad de vida promedio), la alfabetización y la escolarización de la población (acceso al conocimiento).

El desarrollo depende de tres condiciones:

- a. Las Instituciones: son normas o reglas que rigen las conductas de los agentes privados y del Estado y determinan la capacidad de estructurar y mantener una cierta organización de la sociedad.

Se expresa a través de la seguridad jurídica.

- b. Los factores de producción: dependen de la dotación y calificación de la mano de obra, la disponibilidad de capitales y la existencia de recursos naturales, combinados eficientemente.
- c. Valores Culturales: Son el conjunto de actitudes sociales de la comunidad.

Con respecto a esta condición, en la cual nos centraremos, el cambio comenzó con la recuperación y consolidación de la democracia.

Al analizar la situación de la democracia en Argentina, es evidente que hay cuestiones favorables y desfavorables.

Como favorable podemos señalar los 23 años de democracia, lo cual representa un progreso extraordinario hacia la estabilidad democrática en la historia argentina.

La sociedad está menos tolerante con la corrupción pero continúa la desconfianza hacia las autoridades. La sociedad civil a través de las ONG, logra cada día mayor protagonismo.

Se indica, como desfavorable, que existe una percepción cada vez mayor de que la democracia no ha logrado satisfacer las necesidades de los ciudadanos comunes, en especial los pobres. Si bien la gobernabilidad democrática se ha fortalecido desde una perspectiva electoral, en lo que hace al bienestar social y económico la democracia no ha podido seguir el mismo ritmo. Los ciudadanos desconfían cada vez más de sus gobiernos, instituciones y líderes políticos, y consideran que el proceso democrático se ha cumplido una vez que se emite el voto el día de las elecciones.

La democracia en Argentina no ha estado acompañada de suficiente progreso social o económico equitativo. Esto se revela en tres esferas fundamentales, a saber: persistentes índices elevados de pobreza, desigualdad y fragmentación social. Es evidente que cuando las democracias no responden a estas necesidades y aspiraciones de sus ciudadanos, especialmente los pobres y los marginados, tienen crisis de gobernabilidad.

Si bien la gobernabilidad democrática es valiosa en sí misma, la historia demuestra que también contribuye al progreso del desarrollo humano de varias formas importantes.

Como sostiene el PNUD en el revelador Informe sobre Desarrollo Humano de 2002 sobre la democracia, el goce de las libertades políticas y la participación en las decisiones que moldean la vida de los pueblos son derechos humanos fundamentales: forman parte del desarrollo humano por derecho propio.

Más aún, la democracia, pese a todas sus imperfecciones, es la única forma de gobierno que garantiza inherentemente las libertades políticas y civiles y el derecho a participar, lo cual convierte al gobierno democrático en un bien en sí mismo, en lo que hace al desarrollo humano.

Es evidente que si bien la democracia no puede garantizar el desarrollo, posee la capacidad de desencadenar un círculo virtuoso de desarrollo: la libertad política que faculta al pueblo a exigir políticas que amplíen las oportunidades sociales y económicas, y que abre el debate que ayudará a las comunidades a definir sus propias prioridades.

## **2. Participación ciudadana.**

La sociedad civil está compuesta por sindicatos, cámaras empresarias, partidos políticos, intelectuales y ONGs, por lo que es un grupo heterogéneo pero con alto sentido comunitario.

Las ONGs, tienen como principal tarea, según su especificidad, la de mejorar la gestión del estado.

Las organizaciones sociales se transformaron en canales de comunicación entre la sociedad y el estado. Estas contribuyen a salvaguardar los derechos de los ciudadanos y a ejecutar de manera eficiente a las políticas públicas. Son claves en la construcción de valores como: legitimidad, respeto por las normas, confianza mutua y solidaridad.

En las sociedades maduras hay correlato entre reclamos de la sociedad civil y los compromisos que sumen los funcionarios públicos, hay más conciencia de contrato social

y lazos de solidaridad más consistentes, la clave de esta relación es la confianza que depende del ejemplo que dan los dirigentes y de los valores que comparte la sociedad.

### 3. Compromiso y transparencia en el gobierno.

Los principios de transparencia y eficacia están consagrados en las normas que regulan la gestión pública, pero en la práctica ésta es mucho menos transparente de lo que desea la sociedad y, desde luego, mucho menos eficiente, empezando por el hecho de que en la mayoría de los casos no se registra la información necesaria para medir la eficacia.

Cuando el aparato estatal está usurpado por una dictadura que por medio de la fuerza le impide a la sociedad el manejo de lo que le pertenece, está muy claro el origen de la inconsistencia entre el funcionamiento real y el deseado: en ese caso la lucha política por la democracia es el camino para que la sociedad pueda apropiarse del aparato estatal.

Pero cuando el régimen político es democrático, y la sociedad no logra manejar el aparato estatal del modo deseado, hay que buscar en el funcionamiento de las instituciones estatales las causas que impiden cumplir las aspiraciones de la comunidad.

La falta de transparencia en la gestión pública permite ocultar a la comunidad la ineficiencia de las operaciones, siendo una condición necesaria para que ellas puedan realizarse de la forma descrita.

Para formular un proyecto nacional que incluya un compromiso de transparencia y eficiencia de la gestión pública, debe empezarse por contar dirigentes que no estén comprometidos con los manejos espurios del aparato estatal.

### 4. Gestión Pública.

Los procesos de transformación deben ser acompañados por cambios culturales y actitudes. Estimular la transformación cultural es un deber de todos los argentinos pero los dirigentes tienen la mayor cuota de responsabilidad.

En este marco adherimos al concepto de **Funcionario Público** refiere a cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos, para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos a tales efectos los términos funcionarios, servidor, agente, oficial o empleado se consideran sinónimos.<sup>1</sup>

Por su parte, “la **función pública** está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general. En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e

---

<sup>1</sup> Código de Ética de la Nación Argentina, artículo 3°

imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos”.<sup>2</sup>

Si bien hacemos propios los conceptos vertidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, expresaremos nuestras reservas en cuanto al uso del término *recursos humanos*, que si bien puede aparecer en la bibliografía extensamente, remite, a nuestro entender, a una concepción de las personas a la que no adherimos (equiparables a *recursos físicos*). Para nosotros, las personas convocadas por el Estado para formar parte de su organización, son trabajadores estatales o funcionarios públicos.

Los agentes estatales son considerados, en sentido lato, funcionarios, y en sentido más estricto, referimos a los funcionarios políticos, aquellos que tienen responsabilidades de decisión en los programas de gobierno, por convocatoria de los representantes electos o por algún sistema formal o informal que supone por parte de la persona, la aceptación del ejercicio del poder y la asunción de responsabilidades que acompañan este ejercicio.

El funcionario público tiene bajo su responsabilidad una misión de gran relevancia para la consecución del bien público y cumple un papel social de indiscutible trasfondo ético; sin su participación no es posible concretar las políticas públicas orientadas a amparar los derechos de los diferentes sectores de la sociedad.

La grandeza y dignidad moral del funcionario público radica en la noble misión de poner sus facultades al servicio de la comunidad. Su misión social puede resumirse en los siguientes aportes:

- Es una persona investida de autoridad para servir a otros.
- Es el representante de la Administración ante la sociedad de la que depende.
- Tiene un papel determinante en el logro del bien público.
- Sin su trabajo muchos ciudadanos estarían desprovistos de servicios que no pueden pagar a las empresas del sector privado.

Comenzar a ser concientes de que se que se trabaja para la concreción de los ideales políticos es el objetivo principal de la carrera de todo funcionario.

## **5. Gestión por Valores.**

Una perspectiva ética en materia de gestión pública debe ser compartida social, organizacional e individualmente. Incluye mucho más que herramientas de reducción de la corrupción. Significa una escala de valores que constituya y presida desde la toma de decisiones, pasando por el trabajo en y con equipos de gestión y la valoración de resultados de la gestión. En este sentido, la ética de la gestión pública no es un procedimiento, es la forma en que se gestiona permanentemente en el Estado.<sup>3</sup>

No se trata de la sanción de leyes y reglamentos éticos, que de hecho existen en la Provincia de Buenos Aires, y se encuentran en la Constitución Provincial y en las leyes y Decretos que regulan los distintos aspectos de la administración pública.

Debe existir entre el funcionario y su equipo de trabajo, una deliberación, un cierto juicio, una valoración como presupuesto para que se cumplan determinadas exigencias éticas de la función pública: trabajar a favor de los ideales políticos que democráticamente lo llevaron a gobernar, respetar la libertad de los demás, dar cumplimiento de la justicia, etc.

---

<sup>2</sup> Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003.

<sup>3</sup> "ÉTICA Y FUNCIÓN PÚBLICA", Lic. Carlos M. Ciappina.

La propuesta es la creación de un modelo de Gestión basada en Valores que se convierta en marco de una carrera de los funcionarios que transitan por la gestión pública en la Provincia de Buenos Aires.

Desde el Modelo de Gestión por Valores intentamos colaborar para que los funcionarios interpreten lo que la ley les exige y la sociedad les pide.

Se define a la ética de lo público entendida como ética colectiva o de conjunto: son los equipos de gestión quienes a partir de su “visión compartida” adhieren a la gestión en valores haciendo público tanto el plan de gobierno, como su gestión y evaluación.

Desde la Provincia de Buenos Aires, se proyecta la idea de un Estado que trabaja para el bien común, como organización estadual se impone la reflexión y consenso de los valores operativos básicos a partir de los cuales emerjan los distintos objetivos operacionales.

La carrera del funcionariado se enmarca por tres momentos claves, el primero: es la asunción, el segundo: el desarrollo, y el tercer y último momento es el fin de la gestión.

Se pretende que de manera general adhieran a los valores básicos de la gestión pública provincial y de esos tomen los que consideren oportunos para la concreción de su misión, no obstante debe presentar en el mismo acto la declaración jurada patrimonial de acuerdo con la normativa vigente en la provincia, estas dos últimos temas forman parte del “Protocolo de Asunción”.

Con esta selección de valores para la concreción de su programa de gestión, el funcionario debe definir sus objetivos a través de un Plan de Gobierno, de la Carta Compromiso con el Ciudadano o del instrumento que considere viable, pero que sirva de base para evaluar la materialización de aquellos valores que se comprometió en el protocolo de asunción.

Gráficamente se puede sintetizarse de la siguiente forma:

<i>MODELO DE GESTION</i>		
<i>ASUNCION</i>	<i>DESARROLLO</i>	<i>FIN</i>
<p><b>Firma de Protocolo de Asunción</b> Incluye la Declaración Jurada de valores patrimoniales.</p> <p><b>Elaboración del Plan Institucional o Plan de Acción</b>, expresando:</p> <p><i>Valores seleccionados</i></p> <p><i>Objetivos de la gestión</i></p> <p><i>Análisis situacional (incluye diagnóstico organizacional)</i></p> <p><b>Indicadores de Gestión</b></p> <p><i>Firma de la Carta Compromiso con el Ciudadano. Opcional.</i></p>	<p><b>Informe de gestión / Memoria anual.</b></p> <p><b>Presentación del nuevo Plan Anual.</b></p> <p><b>Programa de Formación para la Alta Dirección en el Estado.</b></p>	<p><b>Balance final o Memoria de Gestión.</b> Incluye Declaración Jurada patrimonial</p>

La idea fundamental es tender a una planificación de la gestión que garantice un diagnóstico situacional, el establecimiento de objetivos de gestión, y la determinación de una serie de indicadores que permitan la evaluación institucional de lo realizado.

### **C. CONCLUSIONES.**

El principal desafío que enfrentamos hoy los Argentinos es lograr el desarrollo económico sostenible, la democracia y la justicia social, a fin de alcanzar la paz, la prosperidad y el desarrollo humano que los ciudadanos anhelamos y que las políticas nacionales y provinciales necesitan para poder sostenerse.

Los ciudadanos, depositan en sus representantes el logro de esos objetivos, en este orden de ideas el funcionario político tiene el deber ético y moral de constituirse en ejemplo para la comunidad.

Para ello debe desempeñar sus funciones de acuerdo al mandato conferido y dentro del marco de valores compartidos.

La sociedad tiene el derecho y el deber de controlar el desenvolvimiento de la gestión pública y comprometerse seriamente con sus instituciones.

En este marco pautar la carrera del funcionario y subordinar el ejercicio de su función a una ética colectiva, es un elemento útil a la hora de evaluar el cumplimiento de los objetivos comprometidos en la gestión pública.

### **D. BIBLIOGRAFÍA**

- **GARCÍA, Salvador y DOLAN, Simón** “La dirección por valores”, IESE/Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1997
- **CIAPPINA Carlos**, “Aportes a la cuestión de la ética y la función pública”. Documentos del IPAP, La Plata, 2004.
- **Constitución de la Nación Argentina.**
- **Constitución de la provincia de Buenos Aires.**
- **XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno**, “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, Santa Cruz de la Sierra, junio 2003.
- *Poder Ejecutivo Nacional*, “Código de Ética de la Función Pública”, *aprobado por Decreto N° 41/1999, Bs. As. 1999.*
- *Congreso de la Nación*, “Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública”, Bs. As. 1999.
- **Subsecretaría de la Gestión Pública, provincia de Buenos Aires**, “Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007”, La Plata, 2004.
  - **Documento N° 4** “Hacia una gestión estratégica: Planificación y Evaluación en el ámbito provincial.”
  - **Documento N° 5:** “Criterios Generales para la elaboración de estructuras en la Administración Pública Provincial”.
  - **Documento N° 6:** 6.2. Criterios generales .P ara el ejercicio de la función pública provincial. Hacia una gestión pública para la inclusión