

# ORIENTACIONES PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

## El código iberoamericano de buen gobierno

• SARA GERPE CEVALLOS, MARÍA NOEL SANGUINETTI VEZZOSO

Universidad de la República

### RESUMEN

La nueva gestión pública hace referencia a la implementación de un modelo que tenga como principales características la introducción de valores gerenciales en la gestión de los organismos de gobierno, la profundización de la democracia a través de la descentralización, la participación ciudadana y la promoción en el ejercicio de derechos, la orientación y responsabilidad por resultados.

En esta dirección es que organismos como el CLAD han impulsado herramientas como el “Código Iberoamericano de Buen Gobierno” como un instrumento para orientar a los Gobiernos para hacer de los servidores públicos agentes promotores de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas.

El presente artículo es elaborado en el marco de las actividades que desarrolla la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Udelar en materia de Sector Público y busca reflexionar sobre la aplicación del “Código de Buen Gobierno” para el caso uruguayo. No se trata de un trabajo acabado, sino que por el contrario, busca fomentar el debate desde la Academia sobre los temas que hacen a la gestión pública y a la Reforma del Estado.

**Palabras clave:** Código, Buen Gobierno, Servidor Público, Reforma del Estado, Modernización del Estado, Transformación del Estado, Derechos Humanos, Descentralización y participación ciudadana, Principios y valores, Profesionalización de la Administración Pública.

### ABSTRACT

*New governance refers to a management model implementation with managerial management values insertion, democracy deepening through decentralization, citizen participation and results guidance responsibility as its main features.*

*Following this trend agencies such as CLAD propelled tools such as the “Latin-American Good Government Code”, as an instrument to guide governments in transforming public servants into citizen’s rights promoters.*

*The present paper was prepared within the framework of the Public Sector activities developed by the Facultad de Ciencias Económicas y de Administración -UDELAR- and seeks to reflect on the “Good Government Code” implementation for the Uruguayan case. This is not a finished work, on the contrary, it aims to foster Academic discussion on public management and State Reform subjects.*

**Keywords:** Code, Good Governance, Public Servant, Government Reform, Government Modernization, Government Transformation, Human Rights, Decentralization and citizenship participation, Principles and values, Professionalization of public administration.

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**l mundo actual globalizado, sujeto a cambios en forma permanente y cada vez más complejos, ha desencadenado la necesidad de repen-

sar la relación Administración Pública y ciudadanía. En este sentido, tanto los gobiernos como los organismos internacionales han desplegado una serie de he-

rramientas tendientes a profundizar el vínculo Estado-ciudadano que ha tenido como eje la consolidación de lo que se denomina “una nueva gestión pública”.

La nueva gestión pública hace referencia a la implementación de un modelo de gestión que tenga como principales características la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia de los servicios públicos o lo que se entiende como la introducción de valores gerenciales en la gestión de los organismos de gobierno, la profundización de la democracia a través de la consolidación de procesos sostenibles de descentralización, participación ciudadana y promoción en el ejercicio de derechos, la orientación y responsabilidad por resultados.

En esta dirección es que organismos como el CLAD han impulsado herramientas como el “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”, aprobado y firmado por diferentes Estados y que se establece como un instrumento para orientar a los gobiernos en la generación de estrategias para hacer de los servidores públicos, agentes promotores de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas que habitan en el territorio nacional.

El presente trabajo es elaborado en el marco de las actividades que desarrolla la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Udelar en materia de Sector Público y busca reflexionar sobre la aplicación del “Código de Buen Gobierno” para el caso uruguayo. No se trata de un trabajo acabado, sino que por el contrario, busca fomentar el debate desde la Academia sobre los temas que hacen a la gestión pública y a la Reforma del Estado.

En ese sentido, se presentan en primer lugar los esfuerzos de la reforma y modernización del Sector Público, en particular el uruguayo, incluidas referencias al actual proceso de Reforma denominado por la actual Administración: “Transformación Democrática del Estado”. En segundo lugar, se destacan las características más importantes del Código Iberoamericano de Buen Gobierno, haciendo referencia a aquellas acciones que en opinión de las autoras constituyen aportes a su implementación en un proceso de transformación del Sector Público. Por último, se organizan un conjunto de conclusiones y recomendaciones en un marco integrado.

## 2. LOS ESFUERZOS DE LA REFORMA DEL ESTADO

En general, los estudios existentes a nivel internacional destacan que los gobiernos que han profundizado sus procesos de modernización estatal han centrado sus esfuerzos en reorganizar el aparato institucional



del Estado en el entendido que el mismo debe posibilitar la construcción política de una concepción o visión sobre el papel del Estado hacia la materialización de un modelo de sociedad deseable.

En ese sentido, el proceso de reforma ha sido abordado en un doble enfoque: por una parte, la estrategia se centró en redefinir las funciones básicas a desempeñar por el Estado, destacando aquéllas que deban cumplirse en forma central y las que deben hacerlo en forma descentralizada. En particular, delimitar las responsabilidades en la formulación de políticas y prestación de servicios. El objetivo perseguido tiene que ver con la idea de hacer más eficiente la gestión de los servicios a cargo del Estado buscando que su prestación se realice en ámbitos más cercanos a los ciudadanos o usuarios finales. Por otro lado, se reformuló la estructura organizativa de los aparatos gubernamen-



tales, apuntando a la creación de organizaciones públicas desconcentradas, más flexibles y con una clara orientación en el logro de resultados.

Al margen de estas transformaciones se produjeron otros cambios relacionados con la desregulación de actividades, provocando que muchas de las funciones tradicionales del Estado fueran incorporadas, con éxito relativo, a diferentes organizaciones prestadoras de bienes o servicios.

Otro tema vinculado con los modelos organizativos y los niveles de responsabilidad jerárquica y funcional es el relativo a los instrumentos jurídicos utilizados para el ejercicio de competencias, asignación de responsabilidades y transferencias de propiedad.

Los mencionados procesos no han carecido de dificultades en su concreción y han gozado de éxito variado en su implementación, incidiendo en ocasiones

en forma negativa en la concreción de los objetivos de la reforma.

Por otra parte, las reorganizaciones en todas las organizaciones sociales son procesos más o menos constantes que se llevan a cabo a través del tiempo más allá de la existencia de mecanismos que las posibiliten, en la medida que responden a los cambios en las correlaciones de fuerzas en su interior, a las presiones o influencias de su medio y a las transformaciones en las tecnologías, entre otros factores.

Uruguay ha llevado a cabo distintas reformas en el Estado que tuvieron efectos diversos sobre la gestión de los organismos que integran el aparato del Estado. En particular, se destacan los esfuerzos en materia de reforma iniciados con la aplicación de la Ley N° 16.736, procurando la definición de las funciones básicas del Estado y los cometidos sustantivos de las uni-

dades organizativas que lo integran. Si bien el proceso se propuso simplificar la tarea del Estado y aumentar la eficiencia del conjunto de las funciones públicas, el esquema generó nuevas exigencias y desafíos que no siempre permitieron cumplir con el objetivo propuesto inicialmente. Por otra parte, los esfuerzos de reforma se han mostrado claramente insuficientes para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas.

Con relación al programa de Modernización del Estado, éste estuvo vinculado fundamentalmente al diseño e implantación de sistemas de información a partir de la aplicación de tecnología de la información en las unidades ejecutoras de la Administración Pública. La Modernización del Estado se ha definido en términos de metas de ahorro, no necesariamente en términos de alinear los servicios con los recursos. Se destaca una fuerte dependencia de la informática para mover la reforma gerencial y los proyectos más exitosos han sido aquéllos en los que se pueden lograr resultados significativos a través de las nuevas tecnologías de la información. Asimismo, fueron escasos los esfuerzos relacionados con los funcionarios del Estado, así como los dirigidos a lograr un mayor involucramiento y participación del ciudadano.

Si bien los beneficios logrados por estas innovaciones en el servicio y la eficacia del Estado fueron importantes, hay poca evidencia de que la reforma se haya institucionalizado más allá de los aspectos formales, integrados en el comportamiento de los gerentes y funcionarios públicos. Del mismo modo no aparecen evidencias de la integración del ciudadano.

En general, se puso de manifiesto que el proceso de transformación del Estado es más amplio y complejo que lo encarado en las diferentes iniciativas de reforma ocurridas en el Uruguay. La óptica eficientista, que permeó los procesos de transformación en procura de un aumento en la productividad y la calidad del gasto público se considera, por lo menos, parcial e insuficiente.

El actual proceso de reforma se inscribe en una óptica de transformación democrática, y por lo tanto, implica el abordaje de al menos tres grandes dimensiones: las relaciones de poder entre gobernantes y ciudadanos y ciudadanas y su distribución territorial; las reformas a nivel del aparato del Estado; y las relaciones entre Estado y mercado. En esta propuesta el Estado es entendido como un medio para el logro del respeto de los derechos humanos de toda la población de equidad social, palanca para el desarrollo sosten-

table y pilar imprescindible de la profundización de la democracia. Esta propuesta se encuentra en proceso de elaboración y al momento se identifican algunos avances.

En relación a este nuevo proceso se identifican algunos elementos a considerar en un futuro. Entre ellos se destaca el hecho de que el Estado funciona dentro de un contexto que incluye demandas ciudadanas y restricciones diversas. La respuesta a dichas demandas se efectiviza a partir de resultados que se materializan en la práctica en la prestación de servicios y transferencia de recursos que impactan sobre la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas. El Estado, a partir de una estrategia integral de desarrollo del país en un marco democrático y de inclusión social, ha de crear mecanismos que faciliten que la sociedad acceda a los recursos para su buen uso. Para ello, el proceso de transformación deberá contemplar por una parte, el avance a la creación y consolidación de mecanismos de descentralización y participación ciudadana. Por otra parte, un avance en la modernización de la gestión pública que integre y posibilite el objetivo anterior. En este aspecto se destaca que el funcionamiento de las instituciones en general y de las instituciones del Estado en particular, depende no sólo de la aplicación objetiva de la normativa y los planteos tecnológicos de la gestión, sino que la conducta de los funcionarios y funcionarias determina en definitiva el logro de los objetivos planteados. La “vocación de servicio” se convierte en la premisa básica de todas las consideraciones sobre la ética del funcionario; potenciar el sentido de pertenencia del funcionario con los fines públicos y sobre todo el hecho de generar una preocupación por el interés colectivo, que se traduzca en facilitar a los ciudadanos y ciudadanas un conjunto de condiciones que hagan posible la participación para un ejercicio efectivo de todos sus derechos. Ello es particularmente importante en el caso de los funcionarios y funcionarias que ocupan cargos de conducción, en la medida que con su ejemplo modelan el comportamiento del resto de la organización.

Diferentes instancias y mecanismos de evaluación y control de la gestión, que permitan el seguimiento de las actividades y la adopción de acciones de mejora de las mismas, operan asimismo a favor del logro de los objetivos planteados.

En este marco interesa destacar el aporte del Código Iberoamericano de Buen Gobierno, aprobado en la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en



Montevideo, el día 23 de junio de 2006 y ratificado por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno los días 4 y 5 de noviembre de 2006.

### 3. EL CÓDIGO IBEROAMERICANO DE BUEN GOBIERNO

#### ANTECEDENTES

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno constituye una iniciativa del CLAD (Centro Latinoamericano para el Desarrollo) que entre otros objetivos, se plantea como un aporte desde este organismo con el apoyo, aprobación y compromiso por parte de los gobiernos que lo suscriben, para avanzar en los procesos de Reforma del Estado y de la Administración Pública. En ese sentido, el Código se plantea como objetivo avanzar en la instalación de sistemas de gestión modernos, que potencien a los servicios públicos, flexibles a los cambios que se producen en el contexto y que centren sus esfuerzos en mejores servicios para la ciudadanía.

Se entiende que esta iniciativa, junto con otras vinculadas, tiene importantes potencialidades pero que la realidad de los distintos países es diversa y no siempre existen las condiciones para avanzar en la implementa-

ción de las orientaciones y directivas que se determinan en este tipo de documento. Además, el Código se elabora y aprueba como un instrumento que busca avanzar a partir del aporte de las distintas administraciones, a la construcción de una ética universal y a la elaboración de códigos de conducta universales que proporcionen orientaciones para jefes y funcionarios.

El documento parte de una serie de principios básicos y valores vinculados a los derechos de los involucrados por las normas, a opinar, debatir, argumentar las condiciones de igualdad sobre las bases constitucionales de la convivencia, procurando desde el debate, modelos de desarrollo que promuevan la participación ciudadana y eliminen todo tipo de exclusión. Busca contribuir a dignificar socialmente el servicio público y permitir a los integrantes del Gobierno sentir el orgullo de realizar una labor esencial para su comunidad. En ese marco se plantea el concepto del buen gobierno y una serie de reglas que constituyen recomendaciones para la adopción del mismo.

Luego, es responsabilidad de los gobiernos que firman su conformidad con el mismo, adoptar las estrategias pertinentes a su realidad para su implementación (Código Iberoamericano de Buen Gobierno, 2006).

Un elemento a destacar tiene relación con la necesaria contextualización del documento. La Administración Pública en los países latinoamericanos resulta heterogénea, integrada por unidades de diverso tamaño y grado de autonomía, recursos con escasos elementos en común, incluso cuando la referencia se efectúa a nivel nacional. En ese sentido, resulta necesariamente genérico y con un importante grado de abstracción lo que implica un nivel de interpretación que deberá articularse necesariamente con el marco normativo, las modalidades de estructuración formal e informal de los recursos empleados, el volumen y la calidad de los mismos a la hora de su aplicación.

### ÁMBITO DE APLICACIÓN

El Código se aplica a todos los altos cargos políticos y de carrera del Poder Ejecutivo, Directores de Entes Públicos y Directores Generales.

### Concepto de Buen Gobierno en el marco del Código Iberoamericano de Buen Gobierno

Un primer acercamiento al documento implica profundizar en el concepto de Buen Gobierno. El Código Iberoamericano de Buen Gobierno entiende por “*buen gobierno, el que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, en su naturaleza interdependiente y universalidad, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho*”, (Código Iberoamericano del Buen Gobierno, 2006).

Esta definición implica la promoción de una actuación gubernamental eficaz y eficiente, alejada del uso abusivo de los recursos públicos para fines de interés partidista o particular. Transparente y accesible a la auditoría y control ciudadano.

Se introduce así una definición del Gobierno como buena administración, corriendo el riesgo de reducir la relación Estado-Sociedad atendiendo a problemas de funcionamiento de las instituciones y la falta de un código de ética, sin referir la dimensión transformación social.

En este marco, el Código adopta una serie de principios y valores básicos de la convivencia global, derivados de una ética que contempla la pluralidad cultural y social de los pueblos que guían la acción del Buen Gobierno. Por otra parte, avanza en la construcción de un Código deontológico o de conducta que oriente el ejercicio de las prácticas profesionales.

### Principios y Valores

Los principios básicos que guiarán la acción del Buen

### CUADRO N° 1

#### Principios básicos que guían la acción del Buen Gobierno

1. El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana.
2. Búsqueda permanente del interés general.
3. Aceptación explícita del Gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y ciudadanas y de los pueblos.
4. Respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social.

Fuente: Código Iberoamericano del Buen Gobierno, 2006

Gobierno, se expresan en el Cuadro N° 1.

Los principios determinan las convicciones y creencias que los miembros de una organización tienen en preferir algunos comportamientos a otros, afectando el desempeño en tres aspectos clave:

- i. Proveen una base estable (guía) sobre la cual se toman las decisiones y se ejecutan las acciones. Cabe destacar que la naturaleza del marco normativo, las modalidades de estructuración de los recursos empleados y el volumen y la calidad de los mismos se manifestarán en ciertos patrones de comportamiento que a su vez afectarán la índole de los productos obtenidos.
- ii. Forman parte integral de la imagen de “valor social” de la organización
- iii. Motivan y energizan a los trabajadores para dar su máximo esfuerzo por el bienestar de la organización.

En cuanto a los valores que guiarán la acción del Buen Gobierno, se muestran en el Cuadro N° 2.

Una primera observación a la propuesta refiere a que si bien se trata de un conjunto de principios y valores de validez universal, la falta de definición del contenido de los mismos constituye una limitación importante a la hora de su implantación.

Por otra parte, implantar un conjunto de principios y valores en la organización implica generar nuevos patrones de comportamiento que afectarán el carácter del producto obtenido. La experiencia indica que uno de los problemas más complejos en los procesos de cambio, es lograr arraigar en la operativa de las

## CUADRO N° 2

### Valores que guían la acción del Buen Gobierno

1. Objetividad
2. Tolerancia
3. Integridad
4. Responsabilidad
5. Credibilidad
6. Imparcialidad
7. Dedicación al servicio
8. Transparencia
9. Ejemplaridad
10. Austeridad
11. Accesibilidad
12. Eficacia
13. Igualdad de género
14. Protección de la diversidad étnica, cultural y medio ambiente

Fuente: Código Iberoamericano del Buen Gobierno, 2006

personas, los grupos y la organización, nuevos comportamientos, relaciones, actividades y/o acciones que posibiliten lograr la misión y visión definidas originalmente, determinando de esta forma un impacto permanente en su desempeño en el largo plazo.

Este desafío no resulta sencillo. No se trata de un aprendizaje de primer orden, fundamentado en una relación reactiva de mejoramiento como respuesta al resultado de una acción. Se trata de incidir efectivamente en las personas en la medida que son precisamente ellas, las que van a determinar la calidad del proceso de transformación. Además, en la mayor parte de los casos, crear una norma, un comportamiento nuevo, significa que hay que cambiar los antiguos, los que están por lo general, profundamente arraigados e instaurados en la organización.

Implica un cambio importante de la cultura organizacional que se internalizará en el comportamiento de las personas en la medida que:

- i. Exista una dirección y un entendimiento común de los valores y principios sostenidos por la organización, que permita generar un vínculo claro y positivo entre la estrategia y los logros obtenidos. La observación del modelo social de la organización constituye un elemento fundamental, por lo que debe existir coherencia entre el discurso y el compor-

tamiento de los integrantes de la organización.

- ii. Se capacite al personal en el marco de un programa en el que se impulsen proyectos integrados y susceptibles de ser asumidos por la gente.

- iii. Se genere participación: los valores se “aprenden” en la práctica, en el hacer. La capacitación y el logro de resultados van de la mano.

- iv. Existan acciones de reconocimiento, destacando los comportamientos alineados a los principios y valores deseados.

- v. La estructura y los procesos no constituyan impedimentos para avanzar en el sentido propuesto.

Trabajar en las acciones de los responsables de la dirección, las políticas de recursos humanos, la visión, misión y estrategia de la organización, constituyen modeladores para avanzar en la transformación. Para ello resulta importante fomentar la creación de espacios de comprensión y reflexión con el fin de obtener lineamientos de actuación común. La adopción de un código de ética, compartido y discutido permanentemente con el personal, que integrado a los sistemas de gestión de la organización, permita disminuir o neutralizar el surgimiento y la difusión de la corrupción, constituye una herramienta efectiva para el apoyo de este tipo de procesos.

### Reglas de conducta

A partir de los principios y valores definidos, el Código articula tres tipos de reglas de conducta como forma de contribuir a su modelaje:

- i. Las vinculadas a la naturaleza democrática del Gobierno.
- ii. Las vinculadas a la ética gubernamental.
- iii. Las vinculadas a la gestión pública.

En el Cuadro N° 3 que se presenta a continuación, se expresan en forma resumida las principales propuestas del Código.

#### *I. REGLAS VINCULADAS A LA NATURALEZA DEMOCRÁTICA DEL GOBIERNO*

En este punto se hace referencia a valores fundamentales de la dignidad humana: los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos, la igualdad de derechos y oportunidades de género, el respeto a los derechos de los pueblos y al funcionamiento democrático del Estado. Asimismo, establece normas de funcionamiento político que implican igualdad, independencia de decisiones de los cargos, transparencia de ingresos y gastos, sanción equitativa de incumplimientos, instauración de mecanismos de control.

El Código identifica algunos elementos referidos a la

**CUADRO N° 3**

**Reglas de Conducta del Buen Gobierno**

REGLAS VINCULADAS A LA NATURALEZA DEMOCRÁTICA DEL GOBIERNO	REGLAS VINCULADAS A LA ÉTICA GUBERNAMENTAL	REGLAS VINCULADAS A LA GESTIÓN PÚBLICA
<p><b>El Poder Ejecutivo:</b></p> <p>Promoverá, reconocerá y protegerá los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos y los pueblos, evitando toda actuación que pueda implicar discriminación.</p> <p>Perseguirá siempre la satisfacción de los intereses generales.</p> <p>Impulsará el debate político con transparencia, información adecuada y participación.</p> <p>Se someterá a la Ley y al Derecho.</p> <p>Procurará que los cargos del Poder Judicial sean ocupados por juristas con trayectoria, honestidad probada e independencia acreditada.</p> <p>Promoverá normas de funcionamiento político que impliquen igualdad, independencia de decisiones de los cargos, transparencia de ingresos y gastos, sanción equitativa de incumplimientos, protección de los mecanismos de control.</p> <p>Respetará y garantizará la independencia de los órganos electorales.</p> <p>Promoverá la igualdad de derechos y oportunidades de género.</p> <p>Combatirá la pobreza y la exclusión.</p> <p>Propiciará el reconocimiento de los derechos de los pueblos.</p>	<p><b>Miembros del Poder Ejecutivo:</b></p> <p>Evitarán el uso abusivo del poder.</p> <p>Se abstendrán de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo político.</p> <p>Se someterán a las condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos.</p> <p>No aceptarán ningún trato que signifique un privilegio.</p> <p>Rechazarán regalos que puedan condicionar sus acciones.</p> <p>No influirán en la agilización de un trámite sin causa justificada.</p> <p>Se responsabilizarán por sus decisiones.</p> <p>Ejercerán sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público.</p> <p>Evitarán el uso indebido de la información.</p> <p>Se comprometerán a que el desempeño de otros cargos no comprometa el ejercicio eficaz de sus funciones.</p>	<p><b>Miembros del Poder Ejecutivo:</b></p> <p>Actuarán de acuerdo a los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia y vigilarán la consecución del interés general.</p> <p>Garantizarán la gestión pública centrada en el ciudadano.</p> <p>Garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos sobre los servicios públicos.</p> <p>Serán accesibles.</p> <p>En el ejercicio de sus funciones serán un ejemplo.</p> <p>Austeridad en el manejo de los recursos públicos.</p> <p>Producción de información y estadísticas.</p> <p>Fomentarán la participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas.</p> <p>Fomentarán la profesionalización de la gestión pública.</p> <p>Promoverán el trato adecuado, digno y respetuoso de los funcionarios.</p> <p>Promoverán una administración receptiva y accesible, lenguaje claro y comprensible.</p> <p>Garantizarán la protección de datos personales y la conservación y orden de los documentos oficiales.</p>

Fuente: Código Iberoamericano del Buen Gobierno, 2006

naturaleza democrática del Gobierno, profundizando en la importancia de democratizar al Estado y su articulación con la sociedad civil. Señala un conjunto de temas a trabajar que son de mayor debilidad en el conjunto de países iberoamericanos, a destacar: la pobreza y la exclusión social, el respeto por los diversos grupos étnicos, religiosos y culturales, el ejercicio de los derechos humanos, el acceso a la información y la libertad de expresión, las garantías electorales, el funcionamiento de la justicia, entre otros.

## II. REGLAS VINCULADAS A LA ÉTICA GUBERNAMENTAL

La preocupación por la cuestión ética en el ámbito de la actuación pública resulta de mayor importancia. El vacío ético en los gobiernos o en sus funcionarios se refleja en sus decisiones, en la aplicación de las políticas públicas. Entre otras situaciones ocurre, cuando los empleados públicos eligen pensando en los beneficios de sus grupos de interés, no en la población; cuando se sienten comprometidos con los intereses particulares de diferentes grupos de interés; llevando necesariamente a un abuso de poder, que se contradice con la vocación democrática y, en particular, con el principio de igualdad ante la ley; cuando se anteponen intereses particulares al interés público.

La falta de ética no es por lo tanto una cuestión declarativa, sino que se manifiesta por una “desviación de recursos públicos (corrupción) que es injusta y aumenta la desigualdad en la sociedad civil”, (Arland, 2000).

En ese sentido y siguiendo a Stiglitz (Stiglitz, J., 1992) la burocracia del Estado implica un complejo vínculo de relaciones de poder que inciden necesariamente en su actuación:

- i.** Como agentes de la ciudadanía desarrollan funciones sustantivas del Estado, suministrando servicios a los ciudadanos dentro de los programas públicos que se han legislado.
- ii.** Como personas integrantes de la ciudadanía, son a su vez receptores de los servicios que suministran y poseen, por lo tanto, un interés particular en las materias en las que deciden.
- iii.** Como integrantes o vinculados a grupos de intereses diferentes, que en algunos casos tienen relación directa con su rol en el cargo que desempeñan, reciben influencia directa en el desarrollo de sus actividades.
- iv.** En especial, como integrantes de la burocracia de la que forman parte, desarrollan intereses corporativos propios.

En ese sentido, el Código postula el ejercicio eficaz

e imparcial de las funciones que le competen, censurando toda vinculación con una actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses, así como la posible ingerencia derivada de la participación en órganos ejecutivos de dirección de partidos políticos o en asociaciones o fundaciones.

Del mismo modo, establece la necesidad de someterse a las condiciones y exigencias previstas para todos los ciudadanos y ciudadanas, sin propiciar ni admitir favoritismos. Especialmente refiere a los casos en que ello comporta privilegios en beneficio de los titulares de los cargos o su entorno familiar.

Un elemento interesante tiene que ver con la ratificación del principio de autoridad-responsabilidad en administración, en la medida que dispone que los funcionarios y funcionarias se responsabilizarán políticamente en todo momento por las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen; asumirán responsabilidades ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva.

No obstante, la importancia de los aspectos destacados, el enfoque orientado en una perspectiva deontológica, aparece insuficiente. De acuerdo con García Delgado (García Delgado, 2006) una ética pública debería plantearse en términos de proyecto colectivo, donde los fines, los intereses y las prioridades que se fijen o concierten son decisivos para la equidad que se desea lograr. Un planteo enfocado en la justicia distributiva y modelos integrales e inclusivos de desarrollo, aparece como deseable.

Del mismo modo, la responsabilidad ética de las naciones en sus relaciones entre sí, tanto en sus aspectos políticos, comerciales, de movilidad de personas, transferencia tecnológica, cooperación internacional, representan aspectos a considerar.

## III. REGLAS VINCULADAS A LA GESTIÓN PÚBLICA

Un abordaje necesariamente general respecto a este punto, pone de manifiesto la importancia de los aspectos relacionados con una gestión pública profesional que posibilite el logro de los objetivos propuestos. En efecto, del articulado surgen un conjunto de acciones orientadas al logro de una gestión pública efectiva, transparente en su desempeño. En ese sentido, hace referencia a la necesidad de actuar de acuerdo a criterios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia en la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos del Estado. Garantizar la protección de los datos personales y la adecuada clasificación, registro y archivo de los do-

cumentos oficiales constituye otro aspecto destacado. El control administrativo que se realiza dentro de las instituciones sobre el cumplimiento de las normas y procedimientos que rigen la gestión aparece como una variante. Con relación a las personas que integran la organización, refiere a la necesidad de invertir en capacitación y formación que posibilite la actualización de conocimientos y el perfeccionamiento de sus habilidades y aptitudes, al mismo tiempo que se abren nuevos horizontes para su desarrollo. En el mismo sentido, enfatiza la importancia de la participación de las personas involucrándolas en la definición y logro de los objetivos y resultados de la organización. Asimismo, ordenar las carreras administrativas con el fin de contribuir a la profesionalización de la Administración Pública, resulta de la mayor relevancia. Un factor a considerar tiene relación con la profundización de un enfoque centrado en el ciudadano. Para ello moviliza a todos los integrantes de la organización en la prestación del servicio que brindan. Se parte de la base de que la Administración ha de legitimarse ante la sociedad por los servicios que presta, para lograr su satisfacción y atender sus expectativas. A esos efectos, plantea la necesaria transparencia y celeridad en el ejercicio de las funciones, la accesibilidad en el desempeño de los cargos y la utilización de un lenguaje administrativo claro y comprensible para todas las personas y los pueblos. Por otra parte, la ciudadanía, en su papel de sujeto activo y beneficiario directo de la gestión de los componentes del Estado, aparece en un rol destacado en una función de control. Una apreciación importante que surge de la consideración de este punto tiene que ver en primer lugar, con las posibilidades efectivas de controlar la gestión gubernamental desde una óptica ciudadana.

En el interior del sector público, por ejemplo, se debe estructurar un sistema de rendición de cuentas y evaluación del desempeño transparente, global, que comprenda con precisión las acciones a llevar a cabo y un sistema de gestión integrado a partir de los indicadores de efecto y de actuación que permitan medir los avances logrados. Otro factor a considerar, lo constituye el desarrollo de un programa de capacitación y adiestramiento a los funcionarios para incorporarlos al nuevo paradigma de gestión.

De parte de la ciudadanía, los desafíos no son menores. De hecho, los ciudadanos, las asociaciones y los grupos organizados deben asimilar e internalizar adecuadamente sus posibilidades de participación. La sociedad civil debe prepararse para ejercer su pro-

tagonismo, debe estar conciente de sus responsabilidades y oportunidades y además debe ser competente e intransigente en el ejercicio de sus derechos. De allí que las iniciativas para capacitar a entidades no gubernamentales en el tema resulta relevante. Este proceso de control será afectado en general por los intereses, opiniones y visiones de los distintos actores que interactúan en la administración gubernamental. Un factor relevante a integrar en el análisis tiene que ver con el enfoque aplicado por el Código en la participación de la ciudadanía. El ciudadano aparece fundamentalmente como receptor de los servicios, planteando sus demandas y como controlador y auditor de la transparencia de los mismos. El planteo no recoge la óptica transformadora según la cual la ciudadanía es uno de los actores fundamentales del proceso de transformación. Si bien el Código destaca la necesidad de fomentar la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad, las menciones se efectúan en términos individuales y despolitizados. Tal como destaca García Delgado, el Estado necesita de los movimientos sociales para poder transformar la realidad y para que el proceso transformador tenga una base social que lo sustente. Al mismo tiempo, un mayor involucramiento de los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de políticas sociales significa repensar nuevas relaciones de poder. Otros temas vinculados a la descentralización, la coparticipación, la necesaria concertación y articulación con diferentes actores sociales, como es el caso de la Universidad, el necesario diálogo social, no han sido considerados. En otro nivel, temas como el trabajo en equipo, el sistema de gestión de los recursos humanos, la estructura y las normas, la medida de los resultados, tampoco merecen menciones especiales.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

De las consideraciones anteriores se desprende que el Código Iberoamericano de Buen Gobierno constituye un avance importante en el esfuerzo de comenzar a homogeneizar, compartir y consensuar los criterios que deben guiar una buena gestión del Estado. En ese sentido, identifica un conjunto de principios y valores básicos de la convivencia global, los que se instrumentan a partir de reglas de actuación vinculadas a la ética, racionalidad y modernización aplicadas al proceso de gestión del Estado, que resultan importantes en un necesario proceso de fortalecimiento. En ese sentido,



constituye un aporte al proceso de transformación democrática del Estado. Sin embargo, el enfoque deontológico o de conducta en que se inserta el Código limita en forma considerable la propuesta contenida en el documento. En este sentido, interesa destacar que no se hace referencia a la diversidad y heterogeneidad que presenta el conjunto de países latinoamericanos que los hace situarse en puntos de partida bien diferentes a la hora de trabajar hacia la construcción de una ética

y criterios universales. Por otra parte, y alimentando el punto recientemente señalado, se plantean en el Código una serie de principios y conceptos que no son definidos y no se brindan orientaciones para la implementación de los mismos. Estas ausencias o vacíos ponen en el compromiso a los países que acuerdan con el Código, de plantearse desafíos comunes, tendientes a profundizar en la conceptualización, en el diseño de estrategias de implementación y en sistemas de seguimiento y evaluación de las mismas que permitan potenciar y continuar con la consolidación de acuerdos internacionales y retroalimentar los procesos a través del análisis de experiencias comparadas.

En ese marco, se plantean a continuación un conjunto de sugerencias a modo de propuesta, orientadas a la creación de un modelo de desarrollo integral inclusivo, las que complementan las diversas observaciones realizadas a lo largo del trabajo. Las mismas son efectuadas fundamentalmente a partir de una óptica de gestión y pretenden constituir un aporte a las orientaciones generales explicitadas en el marco del Código Iberoamericano de Buen Gobierno, a partir de una interpretación nacional de la problemática.

### **Aspectos a considerar en la formulación de un modelo de gestión integral inclusivo**

**i.** Elevar los niveles de equidad, eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública.

- En el marco de la visión y misión del Estado, propiciar un proceso de reformas estructurales que aseguren la coherencia organizativa, funcional y sistémica de los órganos públicos.
- Diseñar estructuras y procesos transparentes, adecuados a los desafíos de la organización, que posibiliten el logro de la estrategia y políticas enunciadas, posibilitando a las personas comprender dónde se encuentran y qué rol se espera de ellas. En general, las organizaciones exitosas han superado la estructura funcional que adoptaron tradicionalmente, organizándose en torno a los procesos y los equipos.
- Implementar la simplificación de trámites en todos los niveles, creando una cultura de servicio al ciudadano.
- Dinamizar e institucionalizar la participación ciudadana por la vía de la descentralización de la gestión.
- Atender la efectividad de la normativa que rige la actividad del Estado, sin perjuicio de la rigurosidad de los mecanismos de control, aplicando

sistemas integrales de evaluación de la gestión de organismos y funcionarios.

- Promover los principios de coordinación y cooperación interorgánica de la Administración Pública en todos los niveles, así como la integración regional e internacional.

## ii. Construir una nueva ética del servidor público.

- Mejorar la imagen del sector público. Las organizaciones públicas deben convertirse en lugares de trabajo atractivos y para ello se requiere un esfuerzo en la construcción de una imagen positiva y creíble de las actividades y condiciones de trabajo en el Sector Público.

- Avanzar hacia una gestión de los recursos humanos flexible, basada en el principio del mérito, sobre la base de procesos y prácticas adecuadas en el marco de una carrera administrativa, que asegure un conjunto de funcionarios comprometidos con el servicio. Vincular la gestión del rendimiento con un sistema de compensación y recompensas, asegurando la equidad horizontal, vertical, interna y externa.

- Atender aspectos relacionados con el comportamiento de las personas en la medida que la conducta de los funcionarios determina en definitiva la efectividad de las políticas definidas.

- Mejorar los sistemas de información, comunicación y participación del personal, que permitan planificar y adoptar políticas coherentes y compartidas.

- Desarrollar mecanismos de formación a los servidores públicos para su mejoramiento.

- Generar sistemas de retroalimentación que permitan conocer a los empleados el grado de cumplimiento de los objetivos planteados y mecanismos para su mejoramiento.

## iii. Profundizar la utilización de las nuevas tecnologías de la información

- Informatizar e integrar las diversas bases de datos.

- Generar sistemas integrados de gestión que posibiliten el seguimiento técnico y desde la conducción política de los procesos.

- Atender las posibilidades de las nuevas tecnologías de la información para fortalecer el sistema de formación.

- Promover el acceso ciudadano a la información.

## iv. Fortalecer la participación y toma de decisiones de la ciudadanía.

- Fortalecer la participación de la ciudadanía a nivel nacional, profundizando los espacios de diálogo con la sociedad civil.

- Difundir experiencias organizativas comunitarias.

- Promover la formación y organización social.

- Crear canales efectivos para la controlaría social.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Arland, R.**, (2000): "Ética Pública. Teoría y práctica". En revista *Probidad*. <http://www.revistaprobidad.com>. 6ta edición.

**Bhansali, L.**, (2004): "Reforma del Sector Público en el marco del crecimiento económico del Uruguay". Banco Mundial.

**CLAD**, (2003): "Carta Iberoamericana de la Función Pública".

**CEPRE**, "Informe final de la Reforma del Estado. Período 1997-2001".

**CLAD**, (2006): *Código Iberoamericano del Buen Gobierno*.

**Ferrer Soto, J.**, (2004): "Ética social y Liderazgo ético del Servidor Público: fundamentos para la construcción de un principio de transparencia institucional". CLAD. Universidad de Zulia, Venezuela.

**García Delgado, D.**, (2006): *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. CLAD. "Comentarios al Documento". Instituto Provincial de la Administración Pública.

**Gerpe, S.**, (2005): "Informe trabajo de Investigación sobre transformación del Estado". BID.

**Longo, F.**, (2004): "Servicio civil y ética pública". Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE.

**Narondo, P.**, (2004): "La reforma del Sector Público. Una perspectiva uruguaya". Udelar.

**Secretaría General de la Presidencia**, (2001): "Proyecto de Reforma y Modernización del Estado". Santiago de Chile.

**Schick, A.**, (2003): "La modernización del Estado. Reflexiones sobre la reforma de la próxima generación para fortalecer las capacidades para gobernar". Universidad de Maryland.

**Stiglitz, J.**, (1992): "La economía del sector público".