

I CONGRESO SOBRE
COMPETENCIAS
LABORALES, FLEXIBILIDAD
Y MÉRITO EN EL
SECTOR PÚBLICO COLOMBIANO



Departamento Administrativo
de la Función Pública
República de Colombia



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Departamento Administrativo
Servicio Civil Distrital



Escuela Superior de
Administración Pública

PRIMER CONGRESO SOBRE COMPETENCIAS LABORALES, FLEXIBILIDAD Y MERITO EN EL SECTOR PUBLICO COLOMBIANO

ENRIQUE BORDA VILLEGAS

Ponencia: “Una Gestión Pública con Enfoque Social y Humano”

Noviembre 2005

Introducción

Para poder entender el enfoque social y humano de la gestión pública es necesario resaltar que la prioridad está en comprender que la Administración Pública tiene sentido en la medida en que las políticas públicas se orienten a resolver lo social, es decir a garantizar los derechos y a satisfacer las necesidades de la población.

El enfoque social humano que debe caracterizar la gestión pública distrital, está fundamentado en supuestos y principios, los cuales se concretan en políticas que contribuyen a realizar y hacer posibles los objetivos orientados a lograr las finalidades del estado.

Una de las grandes preocupaciones de quienes tienen la misión de administrar lo público, es comprender de manera integral lo que significa hacer realidad una administración pública con enfoque humano, porque implica revisar profundamente las patologías de la administración pública que no hacen posible consolidar un nuevo modelo de gestión, donde prevalezca la confianza, el respeto mutuo y la cooperación, que conlleven a un desarrollo humano equitativo y sostenible y por supuesto a la consolidación de capital social.

Para hacer posible el enfoque social y humano, la administración distrital, se ha concentrado en dos acciones fundamentales: 1) fortalecimiento de la gestión institucional 2) Preparación de la institucionalidad para alcanzar la inclusión social, la satisfacción de los derechos en el marco de la descentralización y desconcentración, aspectos que se expondrán en desarrollo de esta ponencia.

I. ¿Qué entendemos por gestión social y humana?: Supuestos.

El primer supuesto que es preciso señalar es que el Estado y la Administración Pública no son un fin en sí mismo, deben estar al servicio de los ciudadanos y son un instrumento para la realización de sus necesidades y sus expectativas sociales.

Para comprender las implicaciones que conlleva implementar políticas de desarrollo humano y social es conveniente analizar este concepto desde más de una perspectiva:

Siguiendo a Edgar Morin,¹ se diría lo siguiente:

“El concepto de desarrollo siempre tuvo una base técnica y económica, medible por indicadores de crecimiento y de ingresos. Da implícitamente por sentado que el desarrollo técnico y económico, es la locomotora que arrastra naturalmente “el desarrollo humano”, cuyo modelo consumado y exitoso, es el de los países llamados desarrollados, es decir los países occidentales. Esta visión supone que el estado actual de las sociedades occidentales constituye el objetivo y la finalidad de la historia humana... En él la palabra humana está exenta de toda sustancia... Este tipo de desarrollo ignora lo que no es calculable ni medible, es decir la vida, el sufrimiento, la alegría, el amor, y su único índice de satisfacción es el crecimiento (de la producción, de la productividad, de los ingresos monetarios). Concebido en términos únicamente cuantitativos, ignora las calidades de la existencia, las calidades de la solidaridad, la calidad ambiental, la calidad de vida, las riquezas humanas no calculables y no comercializables; ignora el don de la magnimidad, el honor, la conciencia...”

El planteamiento de Max Neff, en contraposición a la visión señalada anteriormente, nos sirve de marco conceptual para plantear nuestro **segundo supuesto fundamental**. Concibe Neff, el desarrollo como proceso de transformación que persigue el mejoramiento de las condiciones de vida para lograr la mejor calidad de vida, alcanzar y mantener la dignidad de la persona humana en la sociedad lo cual requiere y exige la participación de la población. Este concepto está centrado más en las personas que en las cosas, lo que lo lleva a mencionar otras pobrezas como la pobreza de participación, de afecto, de protección, de realización etc.

Todo esto sirve para señalar que gestión social y humana implica, desde la perspectiva de la administración pública: una noción del desarrollo centrado en las personas, es decir, humano; la defensa de la dignidad humana (la persona no es un objeto ni un instrumento, sino un fin en sí mismo); reconocer al estado no como un fin, sino como un medio al servicio de la sociedad y de los ciudadanos, que son quienes lo construyen y lo constituyen.

El tercer supuesto implica la recuperación de valores públicos como la equidad, la justicia y la solidaridad; factores cualitativos como la calidad de vida, y no solo poner el Estado al servicio de los ciudadanos, sino devolverle el Estado a los ciudadanos, mediante la participación y la ampliación de la democracia.

¹ MORIN Edgar, *Revista CLAP, Reforma y Democracia No 30 Octubre 2004*.

II. Principios fundamentales del Plan de Desarrollo “Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión- Bogotá Sin Indiferencia”

Los principios son elementos básicos que orientan la concepción de una gestión pública social y humana. En el Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia” se definieron como principios fundamentales la solidaridad, la autonomía, la diversidad, la equidad, la participación y la probidad. El enfoque con que fue concebido este Plan de Desarrollo, es consecuente con la visión de Max Neff, es por ello que su énfasis se concreta en una gestión pública orientada a la realización de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los ciudadanos y ciudadanas; la ampliación, fortalecimiento y desarrollo de la democracia y la construcción de una ciudad moderna equitativa y humana.

Los supuestos y los principios constituyen el alma en la construcción de las políticas que orientan el accionar del plan de desarrollo, las cuales pueden ser de carácter social y de carácter organizacional.

1.-Políticas Sociales

- Intervención social integral
- Intervención para la equidad
- Ampliación de la democracia
- Materialización de los Derechos Humanos
- Servir con Calidad al ciudadano
- Participación para la decisión y la gestión

2.- Políticas Organizacionales.

- El fortalecimiento de la gestión institucional, haciéndola más humana, sostenible y eficaz.
- La preparación de la institucionalidad para alcanzar la inclusión social, satisfacer los derechos humanos en el marco de la descentralización y desconcentración.

III. Cambios para la modernización y el fortalecimiento

Decir que la Administración no es un fin sino un medio, no significa que el aparato administrativo no requiera de cambios y ajustes, para que todos sus miembros participen y asuman responsablemente su función. Sin embargo la modernización de la administración pública y los cambios institucionales deben contribuir a realizar las finalidades sociales del estado, ampliar la democracia, servir con calidad a los

ciudadanos y devolverles su capacidad de decisión y de control de la gestión pública.

1. Patologías burocráticas. La cultura administrativa está en muchos casos caracterizada por aplicar esquemas sustentados en comportamientos “burocráticos” que dan origen, a patologías administrativas como las siguientes:

- **Exceso de centralización y jerarquización**, lo cual resta iniciativa a las instancias ejecutoras; contribuye a la obediencia pasiva, a la ausencia de sentido de responsabilidad personal y solidaridad de cada uno hacia el conjunto, favoreciendo la apatía y la corrupción, ya que quien ejecuta no se compromete ni responsabiliza de sus decisiones. Esto ha dado lugar a paradigmas que obstaculizan el desarrollo de la administración pública: “la línea del menor esfuerzo”, “Hay que hacerlo así porque siempre se ha hecho así”, “cumplir con mis funciones y no más”, “hice lo que me corresponde”, “que responda el jefe”.
- **Fragmentación de la actividad administrativa** en compartimentos estancos, esto genera relaciones conflictivas entre áreas, ausencia de coordinación; cada unidad tiende a desarrollar una subcultura exclusiva, difícilmente comprensible al resto de la organización que evita la construcción de una cultura común, inhibe la capacidad de innovación, estimulando la adhesión rígida a normas existentes, exceso de formalización de los comportamientos y resistencia al cambio.(Koldo Echabarría)²
- Imposición de una cultura organizacional con énfasis en lo **técnico - económico**. Se trabaja con énfasis en los temas misionales y técnicos, se trabaja con base en indicadores económicos, de gestión, etc., olvidando la dimensión humana, el desarrollo del talento humano, ignorando aquello que no es medible ni cuantificable como los sentimientos, los sueños el deseo de trascendencia de las personas que hacen parte de la institución.

Como consecuencia de lo anterior se manifiesta una pérdida paulatina de compromiso e identidad con la administración pública y de ésta con los valores y principios de una ética pública supeditando el interés social y general a los intereses personales.

2. Nuevos hábitos propuestos?

Reconociendo que tales patologías no son susceptibles de superarse de manera automática, sino que implican un proceso de construcción colectiva en el que es necesario combinar varios enfoques de gestión administrativa:

² *ECHABARRÍA Ariznabarrieta Hoidal, Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. Panel. Capital social, XI Congreso internacional del CLAPQ sobre la Reforma del estado y la administración Pública. Buenos Aires, Argentina 5-9 noviembre 2001*

- **Centrismo/ policentrismo / acentrismo**, es decir que la capacidad de decisión no dependa de un solo centro; unos servidores se encargan de ámbitos distintos y otros de problemas particulares, con un margen de autonomía y responsabilidad en la toma de decisiones.
- **Jerarquía / policentrismo/ participación**, la combinación de estas formas de administración contribuye a crear espacios que estimulen la creatividad, la responsabilidad y la interacción espontánea entre las personas de la organización.
- **Especialización/ poliespecialización / competencia general**, permite a los diferentes agentes ser policompetentes e interactuar con los responsables de tomar decisiones, en la medida en que se dan asociaciones mutuas (Morín), lo cual permite incorporar prácticas como dialogar en equipo, promover el desarrollo de las personas, definir una visión compartida, (Peter Senge)³, reforma ética basada en la responsabilidad y la solidaridad, trabajar la cultura organizacional, potenciar valores públicos, formación de los servidores públicos y construcción de capital social,⁴
- Como alternativa y construcción de una administración pública eficiente, humana, coherente con los propósitos organizacionales, la Administración Distrital se ha propuesto desarrollar la **cultura de la transversalidad**, la cual, equivale al reforzamientos de la coordinación horizontal o lateral, frente a las limitaciones de la coordinación vertical. Supone la búsqueda de causas de relación entre unidades, sin ascender por la línea de mando, ni arrebatarse la capacidad de decisión de la Dirección. La transversalidad, permite convivir con la especialización; puede aplicarse tanto al interior de una misma organización, como entre diferentes organizaciones, atravesando sus fronteras por la base de su estructura, para contribuir a la gestión conjunta de entornos compartidos. (Echabarría)⁵
- **Construcción de Capital social**: Los hábitos enunciados son los que permiten la potencialización del talento humano para garantizar sus mejores aportes y constituirse en “capital social”, entendido como los “acuerdos nacidos de elementos fundamentales de la organización social, tales como la confianza, las normas y las redes que establecen relaciones de reciprocidad activadas por una confianza social que emerge de dos fuentes, las normas de reciprocidad y las “redes de compromiso ciudadano”.⁶

³ SENGE Peter. *La quinta disciplina*. Ed Currency, 1999

⁵ *Idem*, Echabarría

⁶ Putnam, R.D

IV. Implementación de las políticas del Plan de Desarrollo Distrital

Para el **fortalecimiento de la gestión institucional, haciéndola más humana, sostenible y eficaz**, en el Distrito Capital se han desarrollado programas y estrategias encaminadas a construir y vigorizar el capital social y consolidar una cultura ética y de servicio a partir de valores éticos.

Así mismo, acciones dirigidas al desarrollo del talento humano mediante el fortalecimiento de sus competencias generales y su relación con la ciudadanía que le permita construir una ética social vinculada con sus derechos y responsabilidades, fundamentada en el desarrollo personal y colectivo para que aporte todo su saber y experiencia a la administración pública y al país en general.

Respecto a la **preparación de la institucionalidad**, se han efectuado acciones transversales de coordinación para intercambiar experiencias que conduzcan a la unidad de criterio y de aprendizaje que supere el formalismo y la rigidez, la fragmentación y subordinación para la toma de decisiones; se está construyendo una cultura de procesos que integre los elementos humanos, financieros y técnicos, de toda la Administración Distrital a partir de la implantación del Sistema de Gestión de la Calidad; se han ido modernizando las localidades para hacerlas más eficientes y eficaces; lo anterior para posibilitar la adaptación al cambio y el mejoramiento permanente de los procesos y de los servicios que se prestan.

1. ¿Qué estrategias estamos implementando?

Para tal efecto se han diseñado y desarrollado varias estrategias que concretan las políticas, así:

1.1. Fortalecimiento de la gestión institucional. Que se ha implementado a través de las siguientes estrategias:

1.1.1. Creación de una Cultura ética y de servicio

- Construcción colectiva del Ideario Ético, como gran acuerdo distrital de consolidación de una cultura ética y de servicio, y de afianzamiento de la visión y valores institucionales.
- Incorporación a los programas académicos del componente de ética y servicio.
- Realización de campañas para la consolidación de una cultura basada en principios y valores éticos.

- Desarrollo de programas de formación que propicien el cambio cultural dirigido al personal de contacto que atiende al ciudadano.

1.1.2. Desarrollo del Talento Humano.

- **Definición de las competencias laborales**, haciendo énfasis en las características de las personas, en sus conocimientos, habilidades actitudes y valores, relacionados con la correcta actuación en el puesto de trabajo, su motivación, rasgos de carácter y el concepto de sí mismo, lo cual trasciende el ámbito de la educación formal para involucrar la educación no formal, la gestión comunitaria, la familia, la convivencia social y en general el desarrollo humano de las personas que conforman la administración distrital.
- **Elaboración y desarrollo de un Plan de Formación, Capacitación y Entrenamiento**, con base en los requerimientos de capacitación detectados a partir de la definición de las competencias. Estos programas se caracterizan por ser modulares y secuenciales, respecto a las unidades temáticas que constituyen los módulos; son flexibles en cuanto que pueden articularse entre sí como prerrequisito para acreditarse en los programas establecidos para las líneas de formación en Cultura Organizacional, Desarrollo Gerencial y Desarrollo Personal
- **Construcción de la Escuela para la formación y capacitación** de los servidores públicos del distrito, mediante la metodología E-learning, donde la tecnología de la comunicación e información y otras metodologías de estudio son un medio utilizado para facilitar la democratización del conocimiento, y crear condiciones de gobernabilidad y fortalecimiento de las acciones de la Administración Distrital.

Los programas de formación y capacitación del Distrito están orientados a promover el potencial y crecimiento de las personas como seres humanos integrales es decir como ciudadanos, como individuos y seres sociales, a fortalecer sus competencias técnicas y humanas que hagan posible impulsar el desarrollo institucional.

El desarrollo humano de los servidores públicos del Distrito, busca forjar un servidor público, solidario, transparente, responsable, comprometido, con principios éticos, donde su misión esté orientada hacia el servicio a la comunidad, y que comprenda su responsabilidad social en la construcción de un modelo de ciudad centrada en la participación ciudadana, en la defensa, protección, promoción y garantía de los derechos humanos.

El modelo de aprendizaje Distrital promueve en el servidor público: 1) La auto motivación; 2) La autodisciplina; 3) El autodesarrollo; 4) La autoestima; 5) El trabajo en equipo y el autocontrol.

- **Establecimiento de comunidades de práctica** que gestionan el conocimiento e información institucional. Su propósito fundamental es desarrollar las capacidades y la creación e intercambio de conocimiento entre sus miembros a través de un entorno colaborativo y de trabajo en equipo. Se fundamenta en colaboración, responsabilidad, comunicación trabajo en equipo y retroalimentación; lo que hace posible la consolidación de grupos con propósitos comunes, con base en acuerdos y compromisos que hacen efectivos la apropiación del conocimiento y la información generada, para la construcción de capital social. La administración distrital cuenta con tres comunidades de práctica: Gestores de Calidad. Gestores de ética y servicio y Dinamizadores.

1.2. Preparación de la Institucionalidad. Política que se concreta a través de las siguientes estrategias:

1.2.1. Implementación de Equipos Transversales

- Es un mecanismo de coordinación de las áreas estratégicas, y de apoyo y de evaluación y seguimiento de todas las entidades y organismos del D.C.. Se trata de compartir desarrollos, mejores prácticas y lograr la unificación de criterios, así como lograr soluciones concertadas a necesidades comunes. Estrategia que conduce al reconocimiento de la dependencia mutua entre las diferentes instancias, áreas y entidades, como factor dinamizador de las relaciones institucionales.

1.2.2. Construcción del Sistema de Gestión de la Calidad

- Implementación de un **Sistema de Gestión de la Calidad**, el cual busca fundamentalmente que los productos y servicios generados por la administración distrital para la satisfacción de las necesidades del ciudadano, se elaboren bien desde el principio y siempre, eliminando los continuos reprocesos que incrementan los costos económicos y sociales tanto para la administración como para quien los recibe.

Para lograr el objetivo anterior, el Distrito ha elaborado un plan de acción definido en cuatro etapas, donde cada una de ellas esta caracterizada por un hito fundamental en el logro de la construcción e implementación de un sistema de Gestión de la Calidad a saber: 1) Preparación de la cultura de la calidad, 2)

Estandarización y mejoramiento de procesos 3) Mejoramiento continuo 4)
Consolidación y documentación del Sistema de Gestión de la Calidad.

V. CONCLUSIONES:

1. Este artículo pretende resaltar, mediante acciones concretas, el carácter social y humano, implícito y explícito en las políticas del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”;
2. Se reconoce que es necesario emprender acciones que modernicen la administración, para que se hagan posible y sostenibles las políticas dirigidas al desarrollo humano de quienes están al servicio de lo público;
3. Que es necesario aunar esfuerzos y realizar las coordinaciones transversales necesarias para en construcción colectiva de una ciudad al servicio de los ciudadanos que trabaje, por la materialización de los derechos humanos, tal como lo exige el Estado Social de Derecho.
4. Que el crecimiento y desarrollo de los servidores públicos tiene sentido y se potencializa si está al servicio de los intereses colectivos más elevados.
5. Que el Sistema de Gestión de la Calidad que se está implementando en la Administración Distrital crea las condiciones para el mejoramiento de los procesos y servicios y abona el terreno para el desarrollo humano de las personas que allí laboran y el reconocimiento del ciudadano como el centro de la gestión distrital.
6. Que la administración distrital requiere contar con servidores públicos reconocidos como seres humanos integrales, desde sus dimensiones de ser, estar, hacer y tener, éticos orientados al servicio y comprometidos con su desarrollo y fortalecimiento de sus competencias laborales, personales, sociales y culturales, que hagan posible el desarrollo de las políticas públicas dentro de un marco de responsabilidad y transparencia que conduzcan al desarrollo humano de los ciudadanos.
7. Para lograr el propósito anterior, la Administración Distrital ha enfocado sus esfuerzos a la construcción de una cultura ética y de servicio que dinamice las relaciones de sus miembros en la construcción del capital social.

**PRIMER CONGRESO SOBRE COMPETENCIAS LABORALES, FLEXIBILIDAD Y MÉRITO
EN EL SECTOR PÚBLICO COLOMBIANO**

*Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP
Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital – DASCD
Escuela Superior de administración Pública – ESAP*