

INFORME TÉCNICO

Las opiniones vertidas en este informe técnico son de exclusiva responsabilidad de quienes las emiten y no representan necesariamente, el pensamiento de los Organismos Internacionales de Cooperación u otras instituciones que se mencionan.

Se puede reproducir y traducir parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

Contactos: cej@cej.org.py

www.cej.org.py

Síguenos en:



2011

Ética y Calidad en la gestión judicial: estrategias de institucionalización.



Centro de Estudios Judiciales

Por el fortalecimiento del Estado de Derecho en Paraguay

Componente: Transparencia y Ética

Informe Ética y Calidad en la gestión judicial: estrategias de institucionalización

Elaboración de contenido: Mercedes Argaña

Mayo, 2011

Ética y Calidad en la gestión judicial: estrategias de institucionalización

Índice	Página
1. Presentación	4
2. Marco de referencia	5
2.1. Infraestructura ética y sistemas de gestión	5
2.2. Infraestructura ética y calidad	7
3. Evaluación de las condiciones existentes en materia de "infraestructura ética institucional"	11
3.1. Revisión de antecedentes	11
3.2. Condiciones institucionales sobre las bases de la infraestructura ética	13
3.3. Resumen de las principales medidas a desarrollar para fortalecer la infraestructura ética institucional	15
4. Recomendaciones políticas para la intervención	17
4.1. La cultura organizacional importa	17
4.2. Gestión del cambio cultural	19
4.3. Metodología y etapas del proceso de cambio	20
4.4. Principales medios para el cambio cultural	22
5. Fuentes Consultadas	25
6. Anexos	28

1. Presentación

El objetivo del informe que se presenta a continuación es explicitar el marco conceptual que se propone como fundamento de la estrategia de intervención y asistencia técnica del CEJ con el Poder Judicial para fortalecer la infraestructura ética judicial. En este marco, se presenta además un listado de posibles actividades a llevar a cabo para lograr el referido objetivo.

El documento está organizado en cuatro secciones además de esta presentación: la primera contextualiza el marco referencial propuesto, en la segunda se valora las condiciones actuales de la infraestructura ética institucional y en la tercera se presentan algunas recomendaciones para orientar el plan de trabajo a establecer.

2. Marco Referencial

2.1. Infraestructura ética y sistemas de gestión

La instalación de una cultura y una práctica institucional que valore y opere en función a los principios de la ética e integridad pública requiere una manera específica de gestión institucional que favorezca que los valores éticos se concreten en mecanismos institucionales que le den vida. Para saber cuan adecuado o no es un sistema de gestión para promover una cultura ética es necesario contar con una evaluación previa que permita identificar con qué recursos se cuenta y qué desafíos específicos se enfrentará en términos de dificultades y posibles resistencias al cambio deseado en cada realidad institucional.

Otra cuestión no menos importante es definir qué modelo de gestión ética es la más adecuada o pertinente para la institución. Al respecto, cabe referir que existen dos enfoques generales¹. El primero se da en el estricto cumplimiento con procedimientos administrativos descriptivos, mecanismos de control y reglas detalladas que definen lo que los servidores públicos deben evitar, lo que deben hacer y cómo deben hacerlo. Esto se conoce como *Administración de Ética basada en el cumplimiento*. El segundo enfoque, basado en aspiraciones, depende de incentivos y fomenta la buena conducta en vez de solamente perseguir y castigar errores y comportamientos indebidos. Este otro enfoque se conoce como *Administración de Ética basada en la integridad*. La sola creación de códigos a la espera de que los servidores públicos actúen por deber, cae en la primera situación. No obstante, hay que ir más allá, intentando llegar a una ética integral.

¹ Bautista, O. (2009). Ética Pública y Buen Gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México.

En este sentido, utilizar como concepto básico orientador la noción de “infraestructura ética” puede ser de gran utilidad por su carácter abarcante. Este término fue acuñado por la OCDE² para definir de manera integral los componentes (y sus interacciones) de un ambiente que promueve la ética y la integridad en las instituciones públicas.

La premisa básica que orienta este enfoque integral es que la administración de la ética pública y toda política anticorrupción incluyen la coordinación, implementación y evaluación de diversas medidas que sean consistentes entre sí y que consideren las particularidades del ambiente en el que se produce el servicio público.

Parte de la convicción de que el papel de la conducción de una institución en la promoción de integridad y prevención de conducta indebida incluye el desarrollo y mantenimiento de mecanismos interrelacionados, como orientación de la conducta de sus miembros, gestión de la ética y control adecuado. A continuación se describe con mayor detalle cada uno de estos componentes.

Orientación. Se ofrece mediante un compromiso fuerte de liderazgo político; enunciados de valores, como códigos de conducta y actividades de socialización, como educación y capacitación.

Gestión. Puede realizarse a través de la coordinación, mediante dependencias institucionales específicas y/o a través de

² OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2000). Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE. México.

condiciones del servicio público y políticas y prácticas administrativas.

Control. Se asegura principalmente a través de un marco legal que hace posible sancionar conductas impropias, establecer responsabilidades efectivas y mecanismos de control; transparencia, participación ciudadana, entre otros.

La mezcla ideal y el grado de estas funciones depende en cada caso del entorno cultural y político administrativo que caracteriza a cada institución.

2.2. Infraestructura ética y calidad

Uno de los valores clave dentro de los valores y conceptos que las instituciones públicas transmiten a la sociedad, y de los que deriva su legitimación, es el de calidad³.

Ética, Calidad y Autorregulación institución.

La calidad como atributo se concreta en los procesos que la institución pone en marcha para desarrollar los servicios que debe proveer, por lo que la calidad final del servicio dependerá de cuan adecuado y pertinente es el sistema de gestión que lo genera. Por lo tanto, la gestión de la calidad debe ocuparse tanto de la calidad de los procesos como de la calidad de los resultados.

³ Cortina, A. (2000). *Ética de la empresa*. Trota: España

Para obtener resultados adecuados las instituciones deben desarrollar un **adecuado sistema de gestión** y deben poder **orientar el comportamiento** de sus miembros para el logro de los objetivos esperados.

En la orientación de la conducta de los funcionarios públicos la dimensión ética cobra particular importancia para **fortalecer la noción de servidor público**. Servidores públicos cuyas prácticas respondan, sobre todo, a dos parámetros: (1) la adopción de la probidad como parámetro moral, por un lado, y (2) la búsqueda constante del mejoramiento del desempeño y de la calidad de la atención a los ciudadanos, por otro lado⁴. En este sentido la dimensión ética se convierte es una parte decisiva dentro del concepto de calidad con el que la institución se presenta a la sociedad.

Al respecto, la **Carta Iberoamericana de la Función Pública** señala con claridad que la observancia por parte del personal público de los principios éticos del servicio público: *la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitutivos de la gestión pública*, son elementos imprescindibles para la calidad de la gestión y que **las normas, políticas, procesos y prácticas que integran un sistema de función pública deben proponerse desarrollar una influencia positiva sobre el comportamiento de los servidores públicos**, actuando, en el sentido más adecuado en cada caso, sobre las competencias y la voluntad de las personas en el trabajo (pág.18 y 22).

⁴ Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI. CLAD, 2010.

Por su parte, la **Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública** establece que una gestión pública de calidad implica la observancia de valores éticos que la orienten, tales como la vocación de servicio público, la probidad, la honradez, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad y la corresponsabilidad social, transparencia, la dedicación al trabajo, el respeto a las personas, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y la preeminencia del interés público sobre el privado. En este sentido, el documento enfatiza que es responsabilidad de las instituciones públicas brindar las condiciones necesarias para que las personas, que son las que construyen la calidad, cuenten con los conocimientos, habilidades, motivación y compromiso requerido para llevar a cabo sus funciones. Para el desarrollo de capacidades las instituciones deben:

- A. Elaborar normas éticas que proporcionen pautas de comportamiento a los funcionarios públicos, orientadas al servicio público.
- B. Establecer un sistema de profesionalización de la función pública en base al mérito.
- C. Incorporar programas de capacitación en gestión de calidad y en el uso de las herramientas de calidad a la formación continua.
- D. Sensibilizar e implica al personal en torno a la calidad del servicio público.
- E. Promover condiciones necesarias para el trabajo colaborativo y participativo del personal.
- F. Utilizar incentivos vinculados a la evaluación del desempeño para promover la calidad.

En la misma línea, cabe citar que para el **Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP)**⁵ un ambiente institucional que favorece el control y la autorregulación se genera al interactuar la integridad, los principios y valores éticos de la institución con las políticas y prácticas de promoción y desarrollo de sus funcionarios; su

⁵ Manual de Implementación del MECIP.

competencia profesional, responsabilidad, integridad y transparencia con la actitud de servicio de las autoridades gubernamentales, y con el estilo de gestión de la máxima autoridad de la institución. Refiere además que un adecuado ambiente de integridad pública propicia la probidad, la transparencia y la competencia de los funcionarios públicos a través de la construcción colectiva de la cultura organizacional orientada al servicio público.

El componente de ambiente de control comprende tres tipos de estándares: (a) Acuerdos y compromisos éticos; (b) Desarrollo del talento humano y (c) Protocolos de buen gobierno. Los tres estándares deben interactuar entre sí retroalimentando la infraestructura ética de la institución.

En este contexto, el desarrollo de los estándares éticos y de integridad pública son vinculados necesariamente con las políticas y prácticas de gestión de personas y las reglas e instancias de buen gobierno.

Tomando en consideración lo citado previamente puede afirmarse que en el escenario internacional y local predomina como concepto y buena práctica el enfoque de una gestión de la ética pública integral e integrada al sistema de gestión de la institución.

3. Evaluación de las condiciones existentes en materia de “infraestructura ética”

3.1. Revisión de antecedentes

Es sabido que el ambiente general de la organización tiene un impacto directo sobre la práctica diaria de valores del servicio público y estándares éticos. Las políticas y prácticas de administración en general crean el marco para el compromiso de una organización hacia los estándares éticos. Estos estándares, si están adecuadamente explicitados y puestos en funcionamiento de manera articulada, aseguran el funcionamiento adecuado de los principios generales y valores esenciales del servicio público, como lo son la imparcialidad, la legalidad, la transparencia, entre otros.

Tomando como referencia el modelo de infraestructura ética descrito en la sección anterior, se ha realizado una primera caracterización de las condiciones institucionales que promueven, favorecen y/o desincentivan las conductas adecuadas a un marco de ética e integridad pública. Para ello, se ha llevado a cabo un análisis documental que ha comprendido un recorrido por los últimos cuatro años de vida institucional. Ver Anexo 1: Listado cronológico de documentos considerados en la revisión de la situación de la infraestructura ética de la institución.

Además se ha considerado como insumo prioritario los resultados de los **Índices de Transparencia Institucional** obtenidos a partir de la medición realizada en abril del año en curso. Igualmente, se ha tomado en cuenta los resultados de la **Encuesta Nacional sobre Ética en el Sistema de Justicia**, publicados en marzo del corriente año.

3.2. Condiciones institucionales sobre las bases de su infraestructura ética

Al observar los diferentes desarrollos que la institución ha venido realizando se puede apreciar una evolución progresiva de los niveles de formalización de la gestión institucional. Para graficar el proceso institucional se propone la metáfora de un espiral ascendente que se ha ido expandiendo en su recorrido, incluyendo en él cada vez nuevos elementos.



Gráfico 1. Espiral ascendente de innovaciones institucionales.

En este marco, cabe destacar que si bien los desarrollos institucionales en materia de formalización de la gestión son dignos de congratular, los resultados de los **Índices de Transparencia** señalan debilidades que deben ser atendidas sobre todo en cuanto al “*Factor de Institucionalidad y Eficiencia*”, siendo éste uno de los que presenta la menor calificación en el conjunto de factores. Ver en Anexo 2. Definición de Factores de Transparencia Institucional.

Este dato no es menor debido a que este factor mide el grado de desarrollo de la puesta en práctica de normas, procedimientos y controles reconocidos y precisos para limitar la discrecionalidad de funcionarios en el ejercicio de la función pública, así como acciones de desarrollo por medios claros para lograr la misión y objetivos institucionales de manera efectiva y equitativa. Por lo tanto, es prioritario trabajar para mejoramiento del desempeño de este factor siguiendo las recomendaciones que ya están enunciadas en el informe de resultados de los Índices.

Entre otras medidas, cabe señalar algunas de las ya referidas en el citado informe:

- Existen áreas que deben ser mejoradas en cuanto a niveles de transparencia sobre la gestión institucional, en líneas generales las mayores dificultades se presentan en: (a) la administración de planes y (b) particularmente los procesos destinados a evaluar participativamente los resultados.
- Se debe seguir impulsando los esfuerzos por lograr que el 100% de los recursos humanos de la CSJ presenten sus Declaraciones Juradas y establecer un sistema eficaz de actualizaciones conforme a las reglamentaciones.

- En cuanto a los planes de calidad necesario desplegar acciones puntuales de mejoramiento de procesos operativos.

Si se cruza los resultados del índice con los resultados de las indagaciones previas llevadas a cabo en el marco de la implementación de la **Propuesta de Mejoramiento de la Justicia Civil**⁶ se puede notar coincidencias, en particular, que una de las debilidades detectadas ha sido que el área de Recursos Humanos, según la percepción del funcionario, no se ocupa de manera sistemática del desarrollo del personal y de administrar los conflictos internos. Además que se podría mejorar el sistema de compensaciones en base a la equidad y el reconocimiento del mérito.

Estos resultados, además, son similares a los de la **Encuesta Nacional sobre Ética en el Sistema de Justicia** con respecto a la necesidad de fortalecer los procesos internos que tienen como misión orientar la conducta de los funcionarios públicos y fortalecer el componente preventivo de comportamientos contraproducentes.

Por lo tanto, a partir de la revisión de las condiciones institucionales vigentes se puede afirmar que los pasos que ha dado la institución para formalizar su sistema de gestión son importantes y que es necesario continuar con los esfuerzos de integración y puesta en funcionamiento de manera articulada de los diferentes elementos que forman parte del diseño institucional.

⁶ Informe de SISTEMATIZACIÓN DE LA PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DE LA JUSTICIA CIVIL. CEJ, 2010.

En este contexto, será necesario trabajar para que la consistencia entre estructura, procesos, personas y cultura institucional sea la mayor posible. Para ello, entre otras actividades posibles, se tendrá que:

- 1) Integrar dimensiones de la gestión ética en los diferentes documentos institucionales que sirven como orientadores de gerenciamiento. Entre otros, cabe citar: las Políticas de RRHH; los procedimientos del área; contenidos del plan de capacitación; contenidos de la evaluación de desempeño.
- 2) Sensibilizar y capacitar al funcionariado con respecto a los principios éticos y de calidad esperada en la gestión judicial.
- 3) Fortalecer a la Dirección General de RRHH en su rol de orientador de conductas éticas deseadas.
- 4) Promover a través de diferentes tipos de iniciativas el tipo de cultura ética deseada.

3.3. Resumen de las principales medidas a desarrollar para fortalecer la infraestructura ética institucional

En su conjunto, las sugerencias que se resumen en este cuadro apuntan a diseñar o fortalecer mecanismos institucionales que refuercen positivamente la instalación de una cultura ética, incorporando principios éticos en áreas claves del diseño y funcionamiento de la institución. Con mayor detalle se exponen ejemplos en la sección narrativa del informe.

RESUMEN DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS A DESARROLLAR PARA FORTALECER LA INFRAESTRUCTURA ETICA INSTITUCIONAL		
FUNCIONES	ELEMENTOS	PRIMERAS PROPUESTAS A DESARROLLAR
<ul style="list-style-type: none"> • ORIENTACIÓN ETICA 	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso político • Códigos de conducta • Formación 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Como un primer conjunto de medidas iniciales se recomienda incorporar la gestión ética como un componente transversal del conjunto de documentos que orientan la gestión de la institución. <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Como marco orientador general incorporar la dimensión ética como parte de los lineamientos estratégicos de la institución. En particular en los objetivos Estratégicos 3 y 4. Obj. Estrat. 3: “Implementar una gestión de personas eficaz que contribuya a contar con magistrados/as y funcionarios/as idóneos, eficientes, honestos y comprometidos”; Obj. Estrat. 4: “Fortalecer la gestión administrativa descentralizada hacia la eficiencia y transparencia, enfocada a responder a las necesidades institucionales con énfasis al sector jurisdiccional” 1.2. Con respecto a los documentos específicos que rigen el accionar de la Dirección General de Recursos Humanos cabe citar los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> - Manual de organización y funciones de la Dirección General de Recursos Humanos - Manual de Procedimientos – Dirección General de Recursos Humanos - Manual de organización y funciones de la Dirección de Comunicación - Planes de capacitación y motivación para Juzgados Civiles. En estos planes es necesario incluir acciones formativas específicas referidas a la ética en la gestión. 2. Desarrollar un código de conducta específico. 3. Llevar a cabo acciones formativas específicas referidas a la ética en la gestión. En particular focalizando la relación de la

		orientación de la conducta ética con el mejoramiento de la calidad de la gestión.
• CONTROL	<ul style="list-style-type: none"> • Marco legal • Mecanismos efectivos de responsabilidad • Compromiso de los ciudadanos/beneficiarios de los servicios. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incorporar en el MANUAL DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO AREA JUDICIAL CIVIL la “competencia ética como parte de las dimensiones de evaluación del desempeño”. 2. Incorporar a la Guía de premiación a jueces la orientación ética y de gestión a su equipo como una de las dimensiones a considerar en la matriz de evaluación en el Factor “Desempeño”. 3. Desarrollar o fortalecer algún tipo de mecanismo de retroalimentación con los usuarios de los servicios.
• GESTIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones de trabajo adecuadas • Órganos de coordinación 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar los recursos necesarios para desempeñar el trabajo de manera adecuada. 2. Explorar las vinculaciones que tendrá el sistema de gestión ética jurisdiccional con el sistema administrativo de soporte.

4. Recomendaciones políticas para la intervención.

"El cambio no se hace con proclamas, se hace con la articulación de prácticas diferentes"

Tomas Ibañez

4.1. La cultura organizacional importa

A partir de estudios previos sobre las particularidades del ambiente de integridad en la administración pública paraguaya cabe referir que todo intento de instalar modalidades más éticas y transparentes de gestión requerirá un trabajo decidido sobre aspectos culturales arraigados en la manera de entender y administrar lo público.

Es sabido que las adquirimos nuestras conductas éticas de la misma forma que adquirimos todos los demás modos de conducta y que en este sentido los valores de la cultura en la cual vivimos e interactuamos es determinante. Por lo tanto, habrá que buscar intervenir sobre los elementos clave de la cultura, entre ellos sobre los **valores y creencias** que se comparten; en particular, sobre las creencias normativas porque éstas especifican aquello que los individuos consideran como comportamientos apropiados para ellos mismos y para los demás en un particular contexto social. Tales creencias son creadas a través de las interacciones y dinámicas grupales que informan a los individuos sobre lo que se necesita para ajustarse y ser aceptado como miembro de un grupo.

Por lo tanto, si bien a nivel formal ya se ha avanzado bastante en la definición de un modelo de gestión racional basado en buenas prácticas, la evidencia preliminar señala que todavía hay camino por recorrer para lograr que la ética se institucionalice como un valor culturalmente aceptado y valorado. Ver resultados de la Encuesta Nacional sobre "Ética en el Sistema de Justicia".

En este sentido, habrá que incidir sobre la representación social con respecto a lo que implica ser funcionario público judicial.

La representación social sobre lo que implica ser funcionario público judicial está conformada por un sistema de ideas e imágenes que los funcionarios públicos han construido a partir de sus experiencias cotidianas y de las producciones culturales de su entorno, en relación a su profesión (actividad) y de la manera que se ha entendido que es la forma adecuada de desarrollarla. Ésta se ha construido a lo largo de los

años y se deberá intentar modificarla a través de nuevos acuerdos que establezcan reglas más acordes a la ética pública.

En resumen, puede afirmarse que la conducta de los funcionarios públicos será ética, sobre todo, cuando hayan incorporado a su forma de ver el mundo una serie de valores como la equidad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad a partir de la orientación que reciban de la institución, tanto, a través de mecanismos formales como informales.

4.2. Gestión del cambio cultural

Como marco introductorio cabe referir que la cultura se forja y se modifica en la cotidianidad de las relaciones internas y externas de la organización. Ahora bien, es sabido que los elementos de la cultura organizacional son los componentes estructurales de más lento movimiento. La buena noticia es que la cultura es modificable, incrementable o actualizable mediante la suma de nuevos conocimientos⁷.

En esta línea, la propuesta de intervención que se plantea comprende diferentes entradas para favorecer la institucionalización de la gestión ética. Entre las medidas sugeridas se considera necesario llevar a cabo una serie de incorporaciones de dimensiones de la gestión ética en los mecanismos e instrumentos de gestión que ya están vigentes en la institución, iniciativas que permitirán ir trabajando los aspectos culturales que deben ir modificándose.

⁷ Etkin, L.; Schvarstein, L. (1989) Identidad de las organizaciones. Invariancia y Cambio. Paidós: Argentina.

4.3. Metodología y etapas del proceso de cambio

Estrategias de intervención

El modelo de gestión del cambio propuesto comprende tres fases: (1) Sensibilización; (2) Instalación; (3) Consolidación (ver gráfico 1.). A continuación una breve descripción de cada fase:

(1) En la fase de sensibilización se propone

Explorar, tomar conciencia y sensibilizar

la puesta en marcha de reuniones de trabajo en las que se analice las diferentes maneras de institucionalizar la ética en el sistema de gestión vigente. El objetivo es la toma de conciencia sobre la necesidad de mejorar la gestión de la ética en la institución. Es importante que se involucre de manera comprometida a la alta dirección como primera medida que otorgue seguridad con respecto al cambio en curso, además de favorecer la participación de los diferentes referentes de la institución. Garantizar la participación de las diferentes instancias permitirá democratizar el proceso y otorgará transparencia al mismo.

(2) En la fase de instalación se llevarán a cabo las diferentes iniciativas propuestas para la institucionalizar la ética en la

Cambio de percepción, modificación de actitudes y valores. Reestructuración cognitiva sobre lo que es adecuado o no en la institución.

gestión institucional: 2.1. Incorporación de la ética en los documentos orientadores de la institución; 2.1. Acciones formativas dirigidas a diferentes niveles; 2.3. Vinculación de la gestión ética con la gestión de calidad de los juzgados, entre otros. Se pretende lograr en esta fase la "reestructuración cognitiva" con respecto a la importancia de los valores éticos en la gestión de calidad de la institución.

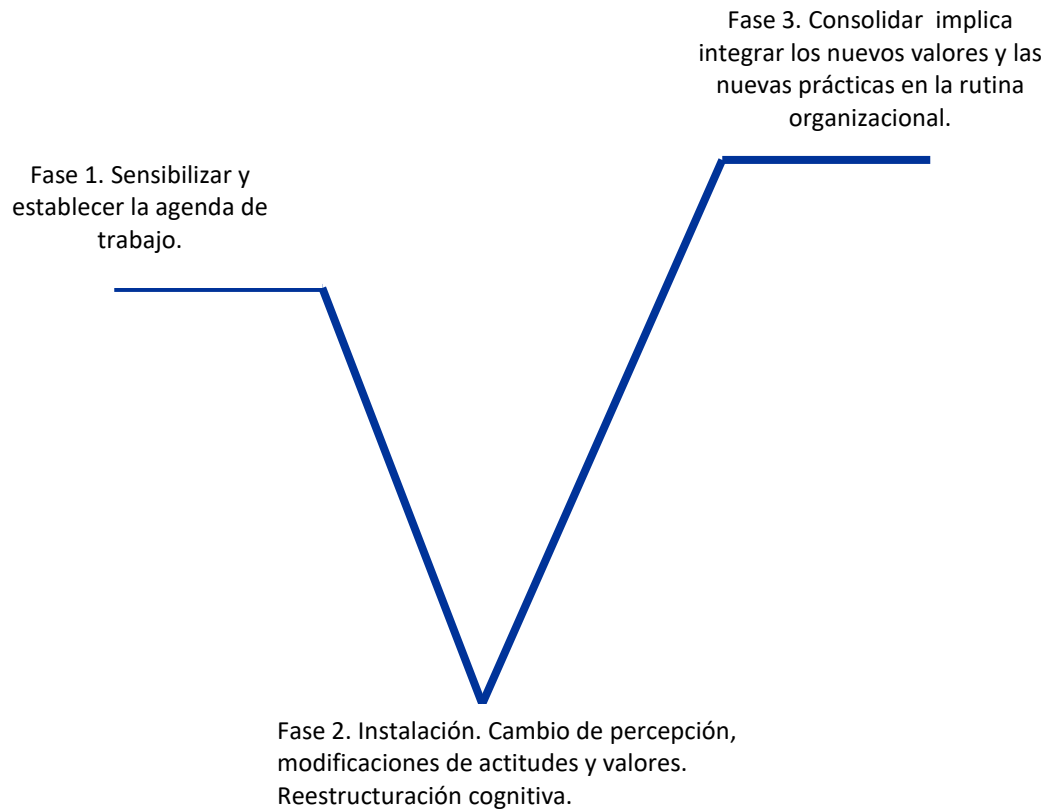
En esta fase se requiere un refuerzo constante de que el cambio es necesario y posible, para ello deben preverse actividades de comunicación que la apoyen, además de las estrategias de retroalimentación dirigidas a las diferentes instancias involucradas.

(3) La etapa de consolidar implica integrar los nuevos valores y las nuevas prácticas en la rutina organizacional a través de las diferentes instancias de retroalimentación y de las actividades de mantenimiento que deben ser previstas.

Modificación de comportamientos y rutinas.

En esta fase se debe favorecer la integración de las nuevas conductas en todos los niveles; tanto organizacional (a través de distintos mecanismos de formalización, como reglamentos, políticas, etc.), a nivel grupal o de equipos a través del refuerzo positivo de las nuevas conductas (sistemas de incentivos, inclusión de indicadores importantes en el sistema de evaluación de desempeño, etc.), a nivel individual a través del establecimiento de relaciones de aprendizaje entre los jefes y las personas a su cargo. Debe cuidarse que el mensaje que transmitan las personas que son significativas en la organización como referentes apoyen las nuevas conductas y promuevan la profundización de la internalización de las mismas.

Gráfico 2. Etapas del proceso de cambio



4.4. Principales medios para el cambio cultural:

Diseñar mecanismos institucionales que refuercen positivamente la instalación de la cultura ética: incorporación de áreas clave en el desarrollo de la cultura ética.

A partir de buenas prácticas⁸ es sabido que en las condiciones del empleo en el servicio público, tales como las perspectivas de carrera, el desarrollo personal, las remuneraciones y las políticas de administración de recursos humanos, cuando prevalece el mérito como valor, se crean las condiciones necesarias para un ambiente ético. Sin lugar a dudas este tipo de prácticas contribuye a mantener la integridad en el servicio público, por lo tanto, los valores y los códigos de conducta deben insertarse en el contexto de las políticas de RRHH para que los principios éticos cobren vida y puedan ser relacionados con conductas específicas.

Al funcionariado le debe resultar claro qué tipo de conductas son permitidas y cuáles no, y esto dependerá en gran medida de la capacidad que desarrolle la institución para comunicara adecuadamente los estándares de conducta deseables. Por ejemplo, todo funcionario debe poder determinar que la honestidad implica abstenerse de: (1) Ejercer funciones o autoridad con fines distintos al interés público; (2) Recibir regalos ofrecidos por personas interesadas en obtener decisiones favorables de cualquier tipo; (3) Utilizar datos e informaciones institucionales para fines distintos a la función pública, entre otros. En este línea, se citan a continuación diferentes maneras de incorporar aspectos de la gestión ética en el quehacer de la Dirección de RRHH.

Ejemplo1. Participación de la Dirección de RRHH en la promoción de la ética y la integridad en el accionar del funcionariado. Esto implicará ofrecer asesoramiento técnico a la referida dirección para que incorpore **indicadores de gestión ética en su plan estratégico y operativo.**

⁸ Op Cit. OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2000). Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE. México.

Tal como ya fue referido, el área de recursos humanos tiene una importancia esencial para crear un ambiente ético, al desarrollar el profesionalismo y ejercer la transparencia en las prácticas diarias.

La relación ética de un individuo con la organización inicia mediante el área de recursos humanos a través del *proceso de admisión*, y se refuerza a través de posteriores *capacitaciones o acciones formativas*. En ambos casos es básico reiterar la importancia de los valores y de la filosofía de la organización. La ética en los programas de formación en el servicio público fomenta principios y valores. La libertad, la dignidad, la integridad, la solidaridad o el respeto a los derechos humanos básicos pueden ser pasados por alto si no se insiste sobre ellos.

En este sentido, las acciones formativas son la *vía regia* para la renovación de la cultura ética. Al respecto, los programas de sensibilización son uno de los mecanismos tradicionalmente utilizados para inculcar valores éticos en los funcionarios. El objetivo de este tipo de programas no es que los funcionarios aprendan moralidad, sino que se sensibilicen con la importancia de los valores éticos en su trabajo y desarrollen la capacidad de aplicar tales valores en circunstancias concretas. Los programas de formación pueden incluirse tanto en los cursos de ingreso en la función pública, como posteriormente durante el desempeño del puesto de trabajo.

En resumen, para insertar valores y los códigos de conducta deben insertarse en el contexto de las políticas de RRHH en general se desarrollan las siguientes intervenciones:

- Orientación del recién llegado
- Re-inducción a los funcionarios que ya están en la estructura

- Programas de Formación Continua
Sistema de evaluación del rendimiento, incorporando la “competencia ética” como una de las dimensiones a evaluar.
- Directores de línea como gestores de personas: el papel orientador de los directivos.
- Modelo de carrera que valora el mérito y el respeto a las reglas de convivencia
- Articular con los estándares del MECIP sobre todo para promover la autorregulación de los equipos de trabajo.

Ejemplo 2. Contar con instancias de *orientación, asesoría y consultoría interna* para resolver problemas de ética relacionadas al día a día del trabajo.

Si bien la capacitación es una de las maneras básicas de desarrollar las aptitudes fundamentales para el análisis ético de situaciones que se presentan en el ámbito laboral, ésta puede ser insuficiente ante un ambiente dinámico que requiere tomar decisiones en situaciones particulares no contempladas en las reglas generales, por ello en algunas experiencias internacionales⁹ han sido desarrolladas instancias de asesoría imparcial para contribuir a crear un ambiente en el cual los servidores públicos muestren una mayor disposición a confrontar y resolver tensiones y problemas éticos.

El desarrollo de este tipo de instancias implica que la institución provea orientación y asesoría para resolver dilemas éticos en el trabajo. En la experiencia de países del OCDE han sido variadas las modalidades adoptadas para el efecto. En algunos casos son los propios *directivos* jerárquicos inmediatos los que están disponibles para asesorar, en otros

⁹ Op cit. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE

casos se crean *comisiones específicas* o se contrata a *personas dedicadas* para responder a solicitudes de ayuda ya sea en persona, por teléfono o correo electrónico.

Sea como fuere la alternativa que la institución desarrolle lo importante, en todos los casos, es que los mecanismos de guía y consulta deben estar a disposición de los servidores públicos para que estos apliquen las normas éticas básicas en sus lugares de trabajo.

5. Fuentes Consultadas:

Obs: sólo se citan las referencias que no forman parte de los documentos institucionales revisados.

- Bautista, O. (2009). *Ética Pública y Buen Gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. 2003
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Función Pública. Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. 2008
- Cortina, A. (2000). *Ética de la empresa*. Trota: España
- Etkin, L.; Schvarstein, L. (1989) *Identidad de las organizaciones. Invariancia y Cambio*. Paidós: Argentina.
- *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*. CLAD, 2010.
- Hellriegel, D., Jackson, S. y Slocum, J. (2005) *Administración, un enfoque basado en competencias* (10ª. Ed.) México: Thompson
- Hellriegel, D. y Slocum, J. (2005) *Comportamiento Organizacional* (10ª Ed.) México: Thompson
- Modelo Estándar de control interno para instituciones públicas del Paraguay (MECIP). Contraloría General de la República del Paraguay. 2008
- OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2000). *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*. México.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Tecnos: España

- Villoria Mendieta, Manuel (2000) Ética Pública y corrupción: Curso de ética administrativa. Tecnos: España.

6. Anexos

Anexo 1: Listado cronológico de documentos considerados en la revisión de la situación de la infraestructura ética de la institución			
Documento	Fecha	Autor	Descripción
Informe de Diagnóstico de la Dirección de Recursos Humanos de la CSJ.	Mayo 2008	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	Evaluación institucional y diagnóstico de la situación de la Dirección de RR.HH. con propuesta de un modelo de gestión necesario para su optimización.
Estructura Organizacional	Junio 2008	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	Diseño de modelo organizacional propuesto por el programa y aceptado por la Dirección.
Guía de premiación a jueces	Julio 2008	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	Políticas de selección, matriz de evaluación, metodología del proceso de evaluación, premios.
Informe de Diagnóstico de la Dirección de Recursos Humanos de la CSJ.	Mayo 2008	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	Evaluación institucional y diagnóstico de la situación de la Dirección de RR.HH. con propuesta de un modelo de gestión necesario para su optimización.
Estructura Organizacional	Junio 2008	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	Diseño de modelo organizacional propuesto por el programa y aceptado por la Dirección.
Guía de premiación a jueces	Julio 2008	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	Políticas de selección, matriz de evaluación, metodología del proceso de evaluación, premios.
Manual de organización y funciones de la Dirección General de Recursos Humanos	Julio 2008	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	El manual define las funciones de toda la Dirección General de Recursos Humanos y por lo tanto se aplica a todas las áreas componentes de la misma.
Manual de Procedimientos de la Inamovilidad de los Magistrados	Julio 2008	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	Objetivos: Contar con un instrumento mediante el cual se pueda cumplir el proceso del tratamiento de la inamovilidad de los magistrados a través de la evaluación del desempeño y el mérito de los mismos. Evaluar la trayectoria laboral de los magistrados con factores que podrían ser medidos y verificados. Contar con un dictamen técnico que complemente, respalde y ratifique la condición de la inamovilidad de los magistrados a más de las razones legales
Manual de Procedimientos	Marzo 2009	Programa Desempeño	Establece los procesos de trabajo de las

– Dirección General de Recursos Humanos		Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	diversas áreas de la DG de RR.HH. Define los procedimientos más importantes de cada Área y abarca todas las actividades de la DG de RR.HH.
Manual de cargos Dirección General de Recursos Humanos	Febrero 2009	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	El manual define la descripción de las tareas principales de cada cargo de toda la Dirección.
Informe de Diagnóstico de Clima organizacional de los juzgados civiles	Julio 2009	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	Informe evaluativo del Clima Organizacional realizado a 5 Juzgados Civiles de Asunción. Se propone identificar en forma amplia lo que los funcionarios piensan y sienten respecto al tratamiento que reciben de la Institución y que influye en su conducta.
Manual de organización y funciones de la Dirección de Comunicación	Julio 2009	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	El manual define las funciones de toda la Dirección de Comunicaciones y por lo tanto se aplica a todas las áreas componentes de la misma.
Planes de capacitación y motivación 2009/2010 para Juzgados civiles de la Capital	Agosto 2009	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	Objetivo: Proporcionar una Guía de Capacitación para Juzgados Civiles, de Capital, como una modalidad de trabajo en la etapa de propuesta de soluciones, atendiendo a las debilidades y necesidades detectadas, en la etapa de relevamiento y análisis de datos.
Planes de capacitación y motivación 2009/2010 para Circunscripción Judicial de Caaguazú	Agosto 2009	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	Objetivo: Proporcionar una Guía de Capacitación para la Circunscripción Judicial de Caaguazú – Sede Palacio de Justicia de Coronel Oviedo, como una modalidad de trabajo en la etapa de propuesta de soluciones, atendiendo a las debilidades y necesidades detectadas, en la etapa de relevamiento y análisis de datos.
Planes de capacitación y motivación 2009/2010 para Circunscripción Judicial de Misiones	Agosto 2009	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	Objetivo: Proporcionar una Guía de Capacitación para la Circunscripción Judicial de Misiones – sede Palacio de Justicia de San Juan Bautista, como una modalidad de trabajo en la etapa de propuesta de soluciones, atendiendo a las debilidades y necesidades detectadas, en la etapa de relevamiento y análisis de datos.
Manual de procedimientos e instrucciones de clima organizacional, plan de capacitación y plan de motivación. Juzgados civiles de Capital	Setiembre 2009	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	El manual define los procedimientos y los indicadores de monitoreo y evaluación de cumplimiento y de impacto.
Manual de procedimientos e instrucciones de clima organizacional, plan de	Setiembre 2009	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la	El manual define los procedimientos y los indicadores de monitoreo y evaluación de cumplimiento y de impacto.

capacitación y plan de motivación. Circunscripción judicial de Caaguazú – sede Palacio de Justicia de Cnel Oviedo.		Información USAID CIRD CEJ	
Informe de Avance “Consultoría de Diseño de Herramientas de Desarrollo de Recursos Humanos, en Planes Pilotos de 2 Juzgados Civiles de Asunción”	Junio 2010	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	La consultoría está abocada a desarrollar dentro del programa de fortalecimiento de la Dirección General de Recursos Humanos, herramientas de Recursos Humanos en un sistema de Plan Piloto en dos Juzgados Civiles de Asunción, que complemente los instrumentos ya aplicados, en la primera fase.
Manual de cargos Área Judicial	Junio 2010	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	El manual define la descripción de las tareas principales de cada cargo de todo un Juzgado y por lo tanto se aplica a todos los funcionarios que prestan sus servicios a las áreas componentes de la misma
Políticas de Recursos Humanos	Mayo 2010	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	Políticas sobre Reclutamiento, admisión, selección de persona, Promoción, Compensaciones, Traslados, Desarrollo, Asistencia y bienestar, disciplina.
MANUAL DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO AREA JUDICIAL CIVIL	Setiembre 2010	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	Contiene: a) Procedimientos que conforman todos los procesos de: Jornadas de Sensibilización; Capacitación y Entrenamiento a los Evaluadores; Aplicación de la herramienta; Cierre del Proceso. El esquema de cada uno de los procesos ilustra sobre: El Concepto, Las Normas y los Procedimientos. Se incluyen en los anexos los modelos de Formularios e Informes que se mencionan. b) Modelo de Manual de Evaluación de Desempeño.
Marco Normativo Investigación y Sanción	Febrero 2010	María José	Contiene una tabla donde se resumen los aspectos principales de las normativas atinentes a las dependencias que forman parte del Área de Control de la Corte (según su organigrama). Además están los textos completos de dichas normativas.
Sistematización de la Propuesta de Mejoramiento de la Justicia Civil	Setiembre 2010	Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información USAID CIRD CEJ	Sistematización de la experiencia iniciada para el Mejoramiento de la Justicia Civil. El documento describe el desarrollo de la implementación de la propuesta ejecutada por el CEJ a partir de las experiencias y vivencias de los diferentes actores involucrados. El objetivo del mismo es obtener una valoración cualitativa para

			poder establecer buenas prácticas y lecciones aprendidas en el proceso.
Informe del Índice de Transparencia y anexos.	Abril 2011	Programa Estado de Derecho – USAID CIRD CEJ – Corte Suprema de Justicia	El “mapa de Transparencia del Poder Judicial” en una herramienta técnica administrativa que permite visualizar a través de una calificación de factores, indicadores y variables cuantitativas, los niveles de transparencia institucional, con la finalidad de determinar el grado de desarrollo alcanzado y a partir de este, establecer políticas, planes y programas que mejoren los niveles de transparencia, de calidad institucional, rendición de cuentas y participación ciudadana.
Encuesta Nacional sobre Ética en el Sistema de Justicia. Principales Resultados.	Marzo 2011	Programa Estado de Derecho – USAID CIRD CEJ – Corte Suprema de Justicia	Encuesta para indagar: (a) Situaciones que podrían afectar el ambiente ético de la institución; (b) Conocimiento de parte de los funcionarios sobre documentos orientadores de la gestión institucional: Manual de Cargos y Funciones, obligaciones y deberes; (c) Prácticas institucionales con respecto al uso del tiempo laboral y cumplimiento de las obligaciones vinculadas a la generación del servicio a proveer y (d) Conocimiento sobre normativas sobre la ética en el ejercicio y sobre instancias internas para presentar denuncias ante faltas éticas.
Plan Estratégico del Poder Judicial	2011-2015	Corte Suprema de Justicia – Programa Estado de Derecho – USAID CIRD CEJ	El plan estratégico es el documento institucional que contiene los objetivos estratégicos del Poder Judicial como lineamientos a cumplir en el periodo 2011 – 2015.

Anexo 2. FACTORES DE TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL

Institucionalidad y Eficiencia, mide la puesta en práctica de normas, procedimientos y controles reconocidos y precisos para limitar la discrecionalidad de funcionarios en el ejercicio de la función pública, así como acciones de desarrollo por medios claros para lograr la misión y objetivos

INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Existencia y cumplimiento de reglamentos y manuales	Evalúa el estado de situación de los reglamentos y manuales y la aplicación de las normas y procedimientos establecidos para funcionarios en las áreas relevadas.
Existencia, difusión interna y cumplimiento de planes estratégicos y planes de mejoramiento institucional	Califica la existencia, difusión y del mejoramiento institucional en áreas tales como eficiencia, integridad, monitoreo y evaluación, tecnologías de información, comunicación y otras.
Funcionamiento de una carrera de la función pública, evaluación del desempeño y riesgos en el empleo público	Evalúa la aplicación de principios de mérito y evaluación del desempeño en la selección, promoción, remuneración y remoción de funcionarios.
Implementación de modelos y sistemas de calidad	Evalúa la implementación de modalidades de gestión de calidad en las áreas relevadas.
Declaraciones Juradas de Bienes	Evalúa el cumplimiento de la obligación de declaración jurada de bienes de los funcionarios públicos.
Sistemas informatizados y uso intensivo de nuevas tecnologías de información y comunicación	Evalúa el nivel de uso de las nuevas tecnologías para mejorar la producción, circulación y calidad de la información en la gestión.

institucionales de manera efectiva y equitativa.

Visibilidad y Rendición de Cuentas, existencia de publicaciones, rendición de informes y capacidad de acceso de la ciudadanía a información institucional relevante, fidedigna y actualizada.

INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Disponibilidad en la Web de información relevante a la ciudadanía	Califica la existencia y contenido de la información disponible en la Web, según el marco normativo de Acceso a la Información, así como los medios de acceso.

Servicio de información, recolección y disponibilidad de información pública generada en la institución	Califica la existencia y funcionamiento de la Oficina de Acceso a la Información (o el Responsable del Acceso a la Información), sus planes de recolección y sistematización de la información.
Disponibilidad en la Web de información relevante a la ciudadanía	Califica la existencia y contenido de la información disponible en la Web, según las políticas de Acceso a la Información y sus reglamentos, así como los medios de acceso.
Sistema de Solicitud de Información	Califica la existencia y funcionamiento del Servicio de información a solicitud de la ciudadanía y el registro estadístico, temático y tiempo de respuesta de las solicitudes
Sistema de Atención a Quejas y Reclamos	Califica la existencia y funcionamiento del servicio (línea telefónica gratuita, Web, otros) y califica el seguimiento, respuesta y monitoreo de las quejas, reclamos y sugerencias
Procesos de apoyo a la racionalización de tramites	Verifica que la información sobre trámites esté completa y examina si los trámites se pueden realizar en línea y que la institución haya realizado procesos de racionalización, simplificación o eliminación de tramites
Rendición de Cuentas a la ciudadanía.	Califica la existencia y contenido de los ejercicios de rendición de cuentas a la ciudadanía, la gestión institucional, la ejecución del presupuesto, los planes y programas, a través de su página Web y de otros medios

Investigación y Sanción, identificación, investigación y sanción oportuna y efectiva de hechos constitutivos de faltas cometidas por servidores públicos, y documentadas por parte de organismos de control interno y externo.

INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Sanciones de control interno disciplinario	Califica el cumplimiento de sanciones administrativas como respuesta a la evidencia de faltas cometidas por los funcionarios y/o magistrados en el ejercicio de la función.
Investigación y sanción de faltas o comportamientos indebidos (corrupción)	Evalúa la existencia y funcionamiento de mecanismos de control e investigación interna para el seguimiento de denuncias, sospechas y evidencias de faltas cometidas por los funcionarios y/o magistrados en el ejercicio de la función, así como por contratistas, oferentes, proveedores o concesionarios.