

La Escuela Nacional de Administración Pública de Uruguay y la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas: nuevas sinergias para generar conocimiento compartido

**Sergio R. Villanueva
Luis Carrizo**

Las transformaciones en América Latina y en el mundo, han sido enormes en la última década. Luego de la denominada “década perdida”, los países de nuestra región muestran una tendencia sostenida hacia el fortalecimiento de las democracias, transitando por distintas transformaciones en la concepción sobre el papel de los distintos actores sociales y políticos, incluido, por supuesto, el propio Estado.

En este contexto regional, nuevas concepciones de la realidad latinoamericana han ido evolucionando, de manera dinámica y sostenida. Imaginarse cómo será el futuro resulta imposible, pero esto, fundamentalmente para América Latina, puede suponer una gran oportunidad.

Pese a los esfuerzos que se vienen haciendo en los últimos años, nuestro continente continúa siendo el más desigual del planeta. Hemos avanzado en muchos aspectos: enormes esfuerzos han sido destinados a luchar contra la pobreza, mejorar los sistemas de salud, ampliar la cobertura y calidad de la educación, instalar sistemas tributarios más justos, entre otras estrategias. Sin embargo, aún tenemos por delante enormes desafíos para transformar y fortalecer nuestras estructuras políticas, sociales, culturales y económicas, de manera que sean instrumentos útiles para lograr igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. Fundamentalmente, estos desafíos deben estar enfocados en privilegiar a los grupos más débiles de nuestras sociedades (niños, ancianos, mujeres, jóvenes) y a los grupos minoritarios y postergados (razas, etnias, etc.). Los cambios que se buscan tienen que estar dirigidos a fortalecer la democracia, pues ella debe encontrar soluciones a los problemas de la gente. Si no avanzamos en equidad, los enemigos de la democracia se fortalecen. Necesariamente debemos lograr un desarrollo económico y social más justo, en libertad y con pleno respeto a los derechos humanos.

Para alcanzar estos objetivos se necesitan Estados diferentes a los que hoy tenemos. Desde una perspectiva neoliberal, que fue la que caló fuertemente nuestras sociedades de fin de siglo, el mercado tiene un protagonismo decisivo en la distribución y regulación de la riqueza. El Estado participa allí de manera secundaria, sin la necesaria fortaleza en su función de garante de la justicia social, la equidad y el desarrollo en democracia.

Desde los objetivos que nos planteamos en la ENAP, por el contrario, el Estado se constituye en un actor protagónico y distinto al actual. En esta visión, el proceso de diseño e implementación del “nuevo Estado” requiere tener en cuenta concepciones políticas, culturales y técnico-administrativas. Que los diseños se incorporen luego efectivamente a la

vida cotidiana de la Administración Pública, dependerá en gran medida del involucramiento y de la capacidad de los funcionarios públicos para desarrollarlos.

Sería insensato pensar que es factible contar con una única receta que resuelva todos nuestros problemas, pues nuestra región es sumamente heterogénea, diversa, llena de particularidades. No existen por tanto modelos únicos ni transferibles de manera acrítica. El desafío es crearlos para cada realidad concreta. Sin perjuicio de ello, es posible avanzar en la construcción de “cada modelo”, compartiendo elaboraciones teóricas, experiencias transitadas, visiones y concepciones disímiles, por parte de directivos y servidores públicos de países diversos. Compartir solidariamente para crecer distintiva y conjuntamente.

El fortalecimiento institucional que nuestros Estados requieren –para que sean capaces de liderar las transformaciones que reclaman los ciudadanos– bien puede nutrirse del sistemático encuentro, del trabajo en red y del permanente intercambio de opiniones, visiones y experiencias de países de la región. Cada país tiene su propia cultura política y de gestión pública, razón por la cual cualquier aproximación conceptual y metodológica a estos temas debe tener en cuenta las particularidades nacionales. Sin embargo, es posible identificar prácticas, dispositivos institucionales y métodos que puedan servir de referencia para el diseño de modelos propios, sólidos y eficaces que tiendan a fortalecer la gestión pública, contribuyendo no sólo a la mayor eficiencia en la gestión, sino a la transparencia de los asuntos públicos y al fortalecimiento de la ciudadanía activa.

Es imprescindible que exista un ámbito propicio para ello, de forma que grupos de profesionales de la Administración Pública latinoamericana, con preocupaciones similares, se desarrollen y consoliden de manera creciente. Entre ellas, la vocación irrenunciable por una gestión pública de calidad y eficiencia, basada en el compromiso ético con el servicio público y con la común sensibilidad hacia la equidad, la libertad, los derechos humanos y la profundización de la democracia, capaz de liderar los procesos de transformaciones que se vienen impulsando en nuestros países.

Ese espacio ya está creado: existe, funciona y merece ser fortalecido. Se trata de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP) del CLAD, una verdadera apuesta estratégica para nuestra región, integrada por distintos organismos públicos de los gobiernos iberoamericanos. En Uruguay, es la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) –a cargo de la formación de los servidores públicos uruguayos– quien representa al país en el seno de la EIAPP.

Así, al integrar la EIAPP sentimos –seguramente al igual que los representantes de los demás países– una gran responsabilidad por su consolidación y desarrollo. En nuestro caso se conjugan otras razones que nos comprometen particularmente, como es el hecho de que la creación de la EIAPP fue aprobada por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Montevideo, Uruguay, del 22 al 23 de junio de 2006; y fue respaldada por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y

de Gobierno, reunida en noviembre de 2006 en la misma ciudad. Es decir, la construcción fue un trabajo de equipo, y en su formalización nos sentimos honrados de ser anfitriones.

La formación en debate

Creemos que uno de los puntos relevantes de una agenda estratégica en materia de Administración Pública en nuestros países lo constituye el rol del servidor público: ¿qué funcionario necesita el nuevo Estado?, ¿qué formación requiere el nuevo funcionario? Desde nuestra perspectiva, no es posible pensar una transformación del Estado sin considerar una transformación igualmente estructural de la cultura, las aptitudes y la actitud del funcionario público. La ENAP de Uruguay ha destinado importantes esfuerzos a elaborar su propio marco conceptual de la formación para la función pública. Así, en los últimos cinco años ha diseñado nuevos programas de formación, articulados con una visión sistémica del Estado y la nueva Gerencia Pública, desarrollando estrategias de sistematización de resultados y evaluación de impacto en la función pública en el marco de la transformación del Estado. Parafraseando al pensador francés Edgar Morin, quien sostiene que "el territorio es humano", por nuestra parte decimos que "el Estado es humano" y desde allí podemos orientar nuestra aproximación al rol, identidad, cultura y capacidades del servidor público.

Los programas de formación que ha desarrollado la ENAP en este período tienen una base conceptual que explora los diseños pedagógicos más allá de la tecnocracia, más allá del funcionario "ideal" aislado del sistema y más allá de la capacitación meramente instrumental. Por el contrario, asumimos la responsabilidad de contribuir, a través de la formación, a la necesaria metamorfosis cultural de la función pública y la gerencia para el nuevo Estado. En este plano, dimensiones tales como la dignificación de la función, la corresponsabilidad estratégica en los resultados, la orientación al ciudadano, la transparencia y la concepción de derechos humanos en la administración, son centrales en nuestra idea de formación. Una concepción de este tipo contribuye –desde la misma base humana– a construir un Estado a la altura de las exigencias contemporáneas en América Latina.

En nuestra opinión, el debate sobre **el sentido de la formación** debe tener, en el ámbito regional, espacio y tiempo para su desarrollo. Y estamos seguros de que ámbitos como el que propone la EIAPP pueden catalizar las contribuciones que desde la ENAP de Uruguay y las Escuelas de la región se aporten para el intercambio y la discusión estratégica. No se trata de retórica: las experiencias de formación, su sentido, sus resultados, los testimonios de los actores, son materia concreta sobre la que discutir las grandes avenidas que nos acerquen más, y de manera compartida, a la formación que queremos para el funcionario iberoamericano del siglo XXI.

Estos años de la ENAP en la EIAPP

La ENAP y la ONSC de Uruguay han estado presentes en diversas actividades de la EIAPP. Muchos funcionarios uruguayos han participado en las múltiples actividades organizadas por la EIAPP en diferentes países iberoamericanos y, asimismo, la ENAP ha tenido el privilegio de participar en el Consejo Académico Asesor que formuló el Programa de Actividades

2010–2012, recientemente aprobado por la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Buenos Aires, República Argentina, los días 1º y 2 de julio de 2010. A su vez, también ha tenido el privilegio de organizar diversas actividades de formación en Montevideo, que contaron con la presencia de decenas de representantes de los países amigos. Entre ellas, cabe destacar:

- Foro Iberoamericano sobre estrategias para la implantación de la “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”.
- I Curso-Taller Internacional "Evaluación de Políticas Públicas: un desafío para la democracia y el desarrollo".
- II Curso Taller Internacional Gerencia Pública y Evaluación de Políticas Públicas: Conocimiento para la gestión y la transformación del Estado.

En la reunión del Consejo Académico Asesor de la EIAPP, realizada en junio de este año en Santo Domingo, República Dominicana, planteamos nuestro compromiso de organizar anual y regularmente el Curso de Evaluación de Políticas Públicas. Al mismo tiempo, confirmamos la voluntad de ofrecer nuestro Programa de Dirección Media, en modalidad virtual, a partir del año 2012 luego de las experiencias piloto que venimos desarrollando en nuestra plataforma de educación a distancia.

Los próximos años de la ENAP en la EIAPP

La ENAP se ha visto fortalecida en los últimos cinco años, en base a una revisión de su plan estratégico que incluye, entre otros puntos, el compromiso permanente con la calidad y la pertinencia de la formación, desde la visión del servidor público para la transformación del Estado uruguayo, así como mayor cobertura y presencia de la Escuela en todo el territorio nacional y en los distintos organismos de la Administración Pública. La perspectiva regional, sin embargo, nunca estuvo ausente. Por eso la construcción de la ENAP se ha visto enriquecida con los apoyos de expertos y organismos internacionales que ven en nuestra institución un potencial decisivo para la proyección de un nuevo Estado.

En este período, 25.000 servidores públicos uruguayos han participado en actividades de formación y capacitación organizadas por nuestra Escuela. La valoración que hacen es altamente positiva. Sin perjuicio de ello, estamos trabajando junto a la ENA de Francia en un modelo de evaluación del impacto de la formación de los niveles de conducción que seguramente nos permitirá mejorar lo que estamos haciendo en este nivel de la estructura del Estado.

A partir de nuestros programas de formación, con importante componente de articulación entre teoría y práctica de la gestión pública, hemos constatado en estos años algunos importantes resultados –tanto a nivel de los funcionarios públicos, como de los servicios del Estado y de la propia ENAP:

- *Creciente implicación por parte de los participantes no sólo en los procesos de aprendizaje, sino también en sus respectivas funciones, responsabilidades y servicios concretos.*

- *Mejora de los Servicios, que se constituyen en un laboratorio de estrategias de mejora de gestión, siendo favorecidos por los resultados del proceso de aprendizaje.*
- *Información sistematizada y útil para la ENAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil, vinculada a la realidad de los servicios de la Administración Pública, explorando tendencias de los obstáculos y las posibilidades para la mejora en la gestión.*

Con lo realizado hasta el momento, estamos satisfechos, sí, pero no conformes. Es por ello que, en la órbita de la ENAP, hemos creado el **Centro de Estudios e Investigaciones en Administración Pública.**

Dicho Centro tendrá foco en la formación de los niveles de Dirección del Estado y, particularmente en la primera etapa de su desarrollo, pondrá el énfasis de sus investigaciones y de sus programas de formación en tres áreas:

- Negociación colectiva
- Evaluación de políticas públicas
- Formación de formadores

Éste es nuestro desafío de mediano plazo: ***fortalecer las capacidades de los servidores públicos con el propósito de coadyuvar al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, a la mejora de la capacidad de la gestión del Estado y a la consolidación de sistemas de función pública profesionales en Uruguay.***

Si bien estas son definiciones de nuestra ENAP y, en consecuencia, refieren a los servidores públicos de Uruguay, nuestra voluntad es, tal como lo resalta la misión de la EIAPP, ***“articular y coordinar el intercambio de información y de experiencias, promover la creación de sinergias y realizar acciones de cooperación internacional para la formación de directivos y funcionarios públicos de conformidad con las orientaciones de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, del Código Iberoamericano de Buen Gobierno, de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico y de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.***

Estamos firmemente convencidos de que tenemos algo para aportar y mucho para recibir en el intercambio, la complementariedad, el apoyo mutuo y la solidaridad. Tenemos la certeza de que cada actividad que pongamos al servicio de Iberoamérica redundará en nuestro propio crecimiento y profesionalización.

Partimos de la idea de que la interacción de miradas diversas contribuye de manera decisiva a la generación de nuevo conocimiento. Por ello, alentamos la convicción de que la constitución de redes de expertos de nuestros países, trabajando con un enfoque interdisciplinario, generará sinergias y nuevos conocimientos en el campo de la administración pública.

Por estas sencillas razones es que nuestro novel Centro y nuestra querida ENAP están y estarán a disposición de los compañeros de ruta iberoamericanos, a través de esta formidable creación colectiva que es la EIAPP.