

La formación de los niveles directivos: la experiencia uruguaya

Sergio Villanueva

1. Introducción

A 25 años de su reinstitucionalización, tras haber sido suprimida por la dictadura y luego de atravesar por distintas etapas de plena asunción de las competencias que le asigna la ley o de deserción, por la vía de los hechos, de cometidos asignados, la Oficina Nacional del Servicio Civil desde el año 2005 ha tenido y tiene un rol preponderante en la estrategia del gobierno para el fortalecimiento institucional del Estado. Se trabajó durante todos estos años en la gestión de los recursos humanos a través de distintos proyectos articulados entre sí. Uno de ellos culminó con la consagración de un nuevo sistema escalafonario para la Administración Central del Estado, denominado Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO). Una de las particularidades de ese sistema es la determinación de los cargos de alta conducción a los que se podría acceder, tras concursos de oposición y méritos.

A su vez, esa misma normativa legal que consagró el SIRO, también determinó la obligación preceptiva de quienes ocuparan los cargos de alta conducción, de cursar la Maestría en Políticas y Gestión Públicas.

Si nuestra pretensión es transformar y fortalecer el Estado, resulta imprescindible profesionalizar la gestión de la administración pública. La formación y la capacitación de los servidores públicos es uno de los componentes claves, cuando no insoslayable para el logro de esa transformación.

Es necesario lograr eficiencia, calidad en el servicio al ciudadano, transparencia y además resulta imperioso fortalecer las capacidades del Estado adecuando sus estándares al mundo en el que nos ha tocado vivir. Un mundo signado por los cambios, la dinámica, la incertidumbre y los avances tecnológicos. También caracterizado por la cada vez más creciente concentración de la riqueza y la agudización de las desigualdades.

Los cargos de alta conducción que se crearon en los Ministerios, requieren de funcionarios que puedan trasladar a la práctica los objetivos estratégicos definidos por el gobierno democrático-representativo.

Para eso se deben potenciar y desarrollar las capacidades para la conducción de las organizaciones públicas, el relacionamiento en redes transversales, la articulación con el nivel político y con los ciudadanos. En síntesis, los cargos de alta conducción deben tener siempre presente que son responsables de que la gestión de la administración pública esté dirigida a cumplir con los objetivos trazados por el gobierno democráticamente electo por la ciudadanía.

Con este telón de fondo comenzamos a diseñar en el año 2005, el plan estratégico de lo que entonces se llamaba Escuela de capacitación de funcionarios públicos, que hoy es la ENAP. Nos parece interesante hacer una breve recorrida panorámica por este proceso, para detenernos más específicamente en las definiciones estratégicas de los programas de formación de los cargos de conducción de la Administración Pública uruguaya, que hoy ya son una realidad objeto de evaluación posible.

La ley N° 15.757, de 9 de julio de 1985, crea y establece los cometidos de la Oficina Nacional del Servicio Civil. En su artículo 4° literal c) se consigna:

“Establecer los planes y programas de capacitación de los funcionarios públicos, en función de las necesidades de los diferentes organismos y conforme a los principios de la carrera administrativa”

La Escuela Nacional de Administración Pública “Dr. Aquiles Lanza”, es el órgano creado en la órbita de la ONSC, para dar respuesta a este cometido.

Me importa señalar especialmente que en este sentido se trabajó con una concepción inclusiva desde el inicio mismo.

Asumida la conducción de la Escuela, se decidió crear un Grupo de Trabajo multidisciplinario con el objetivo de definir colectivamente, su Plan Estratégico. Dicho grupo se conformó con representantes del ámbito académico (público y privado), integrantes del plantel docente y funcionarios de la Escuela, representantes de COFE y de la Mesa Sindical Coordinadora de Entes (gremios de trabajadores de la Administración Central y de los Entes Autónomos) y el Director de la ENAP.

El proceso de elaboración y de acuerdos, posibilitó en primera instancia, definir la misión, la visión y los valores de la Escuela:

MISIÓN

Promover, desarrollar y coordinar la formación permanente de los trabajadores del Estado con el doble objetivo de transformar las organizaciones estatales para lograr mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios a la ciudadanía y dignificar el rol de los funcionarios como **servidores públicos**, promoviendo su desarrollo personal.

VISIÓN

Una Escuela inmersa en la realidad del país, en continuo desarrollo y percibida como referente por directivos, funcionarios y gremios de los trabajadores del Estado.

Una Escuela posicionada como centro de referencia de la región en materia de Administración Pública.

VALORES

Solidaridad, ética, transparencia, participación, compromiso, dinamismo, vocación de servicio, calidad, excelencia, tecnificación y respeto.

Se propone una Escuela **para todos**; es decir, para aquellos que, independientemente de la naturaleza jurídica de la relación que mantienen con la Administración, del escalafón al que pertenecen o del nivel jerárquico que ocupan, cumplen un papel **al servicio de la ciudadanía**.

Se promueve que la Escuela sea un ámbito de encuentro, de intercambio y de reflexión. Un lugar de crecimiento compartido, en el cual se aborde en forma conjunta, el desafío de lograr una transformación democrática del Estado.

Como puede apreciarse a partir de la definición de la misión, la Escuela debe encarar una estrategia que contemple la consecución de un doble objetivo simultáneo en sus actividades de formación y de capacitación. Aportar a la mejora de la gestión de la Administración Pública y concomitantemente atender a las naturales aspiraciones de desarrollo personal de los servidores públicos.

El Plan Estratégico definió además que la formación y la capacitación de los funcionarios públicos y en consecuencia la responsabilidad de la ENAP debía orientarse a concebir, diseñar, implementar, desarrollar y coordinar un Sistema Nacional e Integral de Formación de los funcionarios públicos.

2. Los funcionarios públicos en Uruguay. Algunas cifras

A los efectos de dar alguna idea aproximada de la población objetivo de nuestras actividades, considero pertinente aportar algunos aspectos numéricos de los funcionarios públicos en Uruguay.

Información a diciembre de 2009:

Total de cargos en la Administración Pública	248.157
Otros no funcionarios (contratados, becarios, pasantes, etc.)	16.800
Docentes	47.442
Militares	29.948
Policías	28.124
Total Administración Pública (sin contabilizar docentes, militares y policías)	159.143
Total de cargos de Dirección Media en la Administración Pública	23.870
Total en la Administración Central	78.363
Total en la Administración Central (sin contabilizar militares y policías)	20.291
Total de cargos de Dirección Media en la Administración Central	3.230

3. La formación de los cargos de conducción

En el Plan Estratégico de la ENAP se definieron una pluralidad de actividades para asegurar la concreción de esta Meta. Es así que se determinaron tres niveles de conducción, que pueden traducirse en Alta Dirección, Dirección Media y Supervisión Operativa. Especial énfasis se hace en lo que refiere al primero de los grupos. Se partió de la base de que las definiciones programático-conceptuales que se realizaran para este nivel, podrían operar como articuladoras de los programas de formación de los otros niveles de conducción.

Se creó un grupo de trabajo interdisciplinario conformado por expertos de los ámbitos público y privado, por representantes de los gremios de los trabajadores del Estado y por la Dirección de la ENAP, responsable por realizar el diagnóstico y evaluación de experiencias previas desarrolladas en el país, el análisis de programas de formación de cuadros directivos públicos de otros países y el intercambio de experiencias y de propuestas con una pluralidad de actores uruguayos relevantes del ámbito de la Administración Pública, los gremios y la academia.

4. La formación de la Alta Dirección

El grupo de trabajo:

- Relevó y cotejó diferentes modelos internacionales, particularmente: Brasil, México, España y Francia
- Analizó la evolución de la gerencia pública uruguaya
- Investigó los mejores antecedentes nacionales en la materia.
- E hizo propuestas

A partir de esta investigación y de las propuestas formuladas, la ENAP adoptó una serie de definiciones:

- Que la ENAP debía tener un rol protagónico en la definición de los lineamientos de este programa y no el de un mero seleccionador de ofertas y que a su vez debía mantener la responsabilidad por el seguimiento y la evaluación de resultados. En este último aspecto se firmó un convenio con la Escuela Nacional de Administración de Francia, -que cuenta con una vasta experiencia de más de 60 años en la formación de los cuadros dirigentes del Estado francés-de manera de obtener asesoramiento en relación a la metodología de evaluación del impacto del Programa de Formación que se definiera.

- Que la formación debía tener nivel de Maestría y que en consecuencia, la implementación debería estar a cargo de instituciones universitarias.

- Que esa Maestría debía ser un requisito formal imprescindible para quienes accedieran a los cargos de Alta Dirección Pública.

- Que debía tener un sesgo profesionalista, orientada a proporcionar conocimientos destrezas y competencias operativas, destinadas específicamente al sector público uruguayo.

- Que sus ejes centrales serían; Estado y Políticas Públicas, Derecho Público, Finanzas

Públicas y Gestión Pública y que a su vez habría un quinto eje no temático al que atribuíamos especial importancia, vinculado a un trabajo de campo a realizar por los participantes, con apoyo de tutores.

- Que la ejecución del programa procuraría una articulación permanente entre teoría y práctica y entre los contenidos temáticos de las asignaturas y el trabajo práctico final requerido para la obtención del Título.

También determinó:

- El perfil del egresado de la Maestría
- Que el Estado debía garantizar el financiamiento y la gratuidad por un principio de equidad (esto es, el derecho de todos)

A su vez la Escuela internalizó y públicamente planteó:

- Que para acceder al cursado de la Maestría se requeriría título universitario o formación equivalente de manera de no impedir el acceso a los cargos superiores a recursos humanos valiosos que integran la Administración Pública, pero que sin embargo no cuentan con formación universitaria completa, y;

Con estos lineamientos acordados, se inició una ronda de consultas con diferentes actores gremiales, políticos y académicos de modo de recabar aportes y sugerencias.

Una vez recorrido este proceso de intercambio, presentamos la propuesta a las Universidades e Institutos Universitarios.

Finalmente un fructífero trabajo conjunto entre representantes de la Universidad de la República y la ENAP, nos permitió acordar un programa de Maestría en Políticas y Gestión Públicas, sobre la base de los lineamientos aprobados por la Escuela, que culminó con la celebración de un convenio entre la ONSC y la UDELAR.

Paralelamente se incluyeron en la Rendición de Cuentas del año 2006, que posteriormente resultó aprobada por el Parlamento, las normas y los recursos financieros que habilitaron la implementación de la Maestría en Políticas y Gestión Pública, a partir del año 2008.

A la fecha 40 servidores públicos que accedieron a cargos de Alta Conducción han participado de dos generaciones de este programa de formación.

5. La Dirección Media también existe

La Dirección Pública no se compone solo de Alta Dirección, sino como mencionamos antes, también de lo que denominamos Dirección Media. En este sentido la ENAP, tal como se estableció precedentemente, teniendo como eje articulador la formación para la Alta Dirección Pública, comenzó a trabajar en el nivel inmediato inferior. En este caso con un triple objetivo; fortalecer las capacidades necesarias en este nivel de dirección, simultáneamente aportar elementos de base para aquellos funcionarios que posteriormente se propusieran cursar la Maestría y generar un equipo de interlocutores que tuvieran un lenguaje común con los niveles de Alta Dirección.

Con este propósito la ENAP, ya sin la exigencia de otorgar un título expedido por un instituto

universitario, convocó a su plantel docente para elaborar colectivamente, el Programa de Dirección Media (PDM). Tras este proceso de intercambio, de elaboración y de acuerdos, hemos desarrollado desde el año 2007 este Programa de Formación en el que han participado 500 Directores de toda la Administración Pública.

El objetivo general del programa es que el participante adquiera los **conocimientos** y las **destrezas** necesarias para el desarrollo **eficiente y eficaz** de las **competencias** requeridas para desempeñar funciones de **dirección** de un **organismo público** y simultáneamente **valore** la trascendencia que para la **sociedad** tiene, su papel de **servidor público**.

Los ejes centrales vertebradores del Programa, son los mismos que se definieron para la Alta Dirección. Es decir, Estado y Políticas Públicas, Gestión Pública, Derecho Público y Finanzas Públicas. Hay un quinto eje articulador de teoría y práctica, que es el elemento distintivo e innovador de estos programas. El Taller de Integración a la Práctica Profesional (TIPP).

6. Articulación de teoría y práctica

Este Taller, constituye la práctica con la que concluyen los estudios en los diferentes Diplomas que otorga la ENAP y cuyo Proyecto Integrador Final (PIF) requiere la aplicación concreta de los conocimientos, habilidades y valores adquiridos a lo largo de toda la formación. Su exposición y defensa ante un Tribunal Examinador, suponen requisitos indispensables para la obtención del Diploma. Recordemos que nuestro objetivo es profesionalizar la gestión y no formar académicos. De allí la necesidad imperiosa de entrelazar teoría y práctica.

Los objetivos específicos del Taller son:

- Que el participante adquiera habilidades metodológicas para la aplicación, en su área de trabajo, de los conocimientos, habilidades y valores adquiridos en el curso.
- Que el participante pueda fortalecer su capacidad de análisis, resolución de situaciones problemáticas y toma de decisiones en ámbitos organizacionales complejos.
- Que el participante fortalezca sus aptitudes para el trabajo en equipo, la disposición al diálogo e intercambio de opiniones, la visión crítica y autocrítica, así como desarrollar una visión sistémica y práctica de la gestión pública.

La consigna es que el egresado del Taller no debe tener un sentimiento de impotencia por considerar que todos los problemas que lo aquejan escapan a su ámbito de actuación, ni la omnipotencia de considerar que a partir de la experiencia adquirida, todas sus dificultades serán resueltas por si y ante si.

Los proyectos presentados deben ajustarse a una serie de criterios para resultar elegibles.

Los criterios de selección de casos aprobados por la Dirección de la Escuela y la Coordinación de Tutorías, son los siguientes:

CRITERIO	DESCRIPCION
----------	-------------

Especificidad	Deben ser concretos y bien delimitados en su inicio y en el futuro deseable
Relevancia	Deben contribuir de manera significativa a los propósitos de la Unidad/ Servicio
Viabilidad	Deben ser realistas y ubicarse dentro de la zona de influencia de los responsables directos
Mensurabilidad	Si es posible, deben ser pasibles de cuantificación de la línea de base y de los resultados obtenidos, para permitir la verificación de que los objetivos de mejora han sido cumplidos
Temporalidad	Deben poder ser desarrollados en un período definido, de manera de poder realizar el seguimiento correspondiente al proceso
Integralidad	Se valorará su ajuste a las líneas de conocimiento ofrecidas por las asignaturas del curso

Todos los trabajos presentados deben incluir, además del **cronograma** de realización, un **presupuesto** estimado para la implantación de las mejoras.

Todos los proyectos elegidos deben ser aprobados previamente por la Dirección de la Organización involucrada. Esto supone lograr los avales necesarios para la realización del trabajo de campo y al mismo tiempo, facilitar luego la implementación de las mejoras, en tanto el problema enunciado y su solución, son de interés de la institución.

Una vez seleccionados los proyectos, se conforman grupos de entre tres y cinco participantes, que desarrollarán el trabajo de campo con acompañamiento de tutores.

- **Premisas del Taller**

- la visión realista y estratégica;
- la corresponsabilidad en el estado de situación;
- el análisis fundamentado con información relevante para la toma de decisiones;
- la capacidad gerencial y de liderazgo;
- la salida del prejuicio;
- la valorización de recursos existentes;
- el pensamiento creativo;
- el trabajo en equipo.

- **Características del Taller**

- la transversalidad disciplinaria de su proceso y contenidos;
- la cualidad aplicada del aprendizaje,
- el entrenamiento de los participantes en el análisis de situaciones y en la toma de decisiones en ámbitos complejos;
- la participación activa de los estudiantes en el proceso de aprendizaje

- **La consideración de los casos**

- *Caracterización del contexto y de la situación-problema.*
- *Posición del participante en la situación descripta.*
- *Identificación de los factores claves involucrados en la situación descripta.*
- *Principales dificultades y facilidades para el abordaje de la situación.*
- *Propósito y relevancia de este estudio para el servicio considerado.*

- **Criterios de selección de los casos**

CRITERIO	DESCRIPCION
Especificidad	Deben ser concretos y bien delimitados en su inicio y en el futuro deseable
Relevancia	Deben contribuir de manera significativa a los propósitos de la Unidad/ Servicio
Viabilidad	Deben ser realistas y ubicarse dentro de la zona de influencia de los responsables directos
Mensurabilidad	Si es posible, deben ser pasibles de cuantificación de la línea de base y de los resultados obtenidos, para permitir la verificación de que los objetivos de mejora han sido cumplidos
Temporalidad	Deben poder ser desarrollados en un período definido, de manera de poder realizar el seguimiento correspondiente al proceso
Integralidad	Se valorará su ajuste a las líneas de conocimiento ofrecidas por las asignaturas del curso

- **La instancia final del proceso de enseñanza-aprendizaje (EL ATENEO)**

CRITERIO	DESCRIPCION
Especificidad	Deben ser concretos y bien delimitados en su inicio y en el futuro deseable
Relevancia	Deben contribuir de manera significativa a los propósitos de la Unidad/ Servicio
Viabilidad	Deben ser realistas y ubicarse dentro de la zona de influencia de los responsables directos
Mensurabilidad	Si es posible, deben ser pasibles de cuantificación de la línea de base y de los resultados obtenidos, para permitir la verificación de que los objetivos de mejora han sido cumplidos

Temporalidad	Deben poder ser desarrollados en un período definido, de manera de poder realizar el seguimiento correspondiente al proceso
Integralidad	Se valorará su ajuste a las líneas de conocimiento ofrecidas por las asignaturas del curso

Las propuestas de mejora de gestión son presentadas en Ateneo. En él participan todos los cursantes, los docentes, los tutores, la Dirección de la ENAP y son invitadas autoridades de los organismos involucrados en la propuesta.

En esta instancia cada equipo presenta su propuesta. Se promueve el debate y la crítica que permita mejorar el proyecto. Culminada esta etapa, se abre un paréntesis de dos semanas a efectos de que los grupos tengan la posibilidad de realizar ajustes, a la luz de las sugerencias recibidas.

- **El tramo final del Programa**

La etapa final de este proceso consiste en la presentación de los proyectos de mejora de gestión ante un Tribunal Examinador integrado por un representante de la Dirección de la ENAP, un docente del curso y un tutor que no haya participado en las tutorías de los grupos que se presentan.

Cada grupo presenta colectivamente su proyecto y luego se realiza una defensa individual del mismo frente al Tribunal.

El Tribunal determina si el participante está en condiciones de aprobar el Taller de Integración a la Práctica Profesional (TIPP). Para ello también toma en cuenta la evaluación realizada por los tutores de los equipos, tanto en lo que refiere a la perspectiva individual, como a la grupal. Se considera el nivel de participación e involucramiento, el grado de cooperación, la forma de gestionar las diferencias y los conflictos, los conocimientos y la calidad de los aportes, la capacidad de iniciativa y la modalidad utilizada para la toma de decisiones.

Con similar concepción a la que hemos expresado hasta aquí, se diseñó el Diploma en Gestión Humana (DGH), destinado específicamente a aquellas personas que desempeñan tareas directivas, vinculadas a los órganos responsables de la Gestión de los Recursos Humanos en la Administración Central del Estado. Está en etapa de elaboración un diploma de similares características, pero esta vez dirigido a quienes desarrollan tareas directivas en el ámbito de los recursos financieros (DGF).

7. Consideraciones finales

En el marco del convenio de cooperación con la ENA de Francia, recientemente se ha iniciado el proceso de evaluación del impacto de esta formación.

Por ello resulta prematuro extraer conclusiones definitivas, sin perjuicio de lo cual podemos afirmar que la experiencia realizada hasta el presente muestra resultados altamente alentadores en el campo de la formación directiva del servidor público uruguayo. Se ha constatado un efecto de implicación importante por parte de los participantes no sólo en el

proceso de aprendizaje, sino también en sus respectivas funciones, responsabilidades y servicios concretos.

A su vez las organizaciones a las que pertenecen, que se constituyen en laboratorio de estrategias de mejora de gestión, se ven favorecidas por los resultados del proceso de aprendizaje de los distintos equipos y respaldados a su vez por la orientación técnica de los tutores y la institucionalidad de la Escuela Nacional de Administración Pública.

Los proyectos de mejora de gestión son enviados a las instituciones para su eventual implementación.

Por su parte, para la Escuela Nacional de Administración Pública y para la propia Oficina Nacional de Servicio Civil, esta experiencia constituye un interesante campo de observación de la realidad funcional de los servicios de la Administración Pública, y permite explorar tendencias de los obstáculos y las posibilidades para la mejora de la gestión.

Por lo expuesto, la Escuela Nacional de Administración Pública continuará desarrollando y mejorando este Programa de Formación en el quinquenio 2011 – 2014.

Se fortalecerá el programa a través de dos potentes instrumentos:

- La creación del Centro de Estudios Superiores en Administración Pública.
- La utilización del nuevo Portal Educativo de la ENAP y de su plataforma de educación a distancia.

El Centro de Estudios Superiores en Administración Pública no solo permitirá fortalecer la formación de los cargos directivos de la Administración Pública uruguaya, sino que además posibilitará focalizar en algunos temas de particular interés como son:

Negociación colectiva
Evaluación de políticas públicas
Formación de formadores

Todo ello, sumado a nuestra firme voluntad de compartir experiencias con los países de la región, esperamos que nos augure un tiempo de crecimiento conjunto, en materia de formación de los niveles de dirección de nuestras administraciones públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Carrizo, Luis (2008), “El aprendizaje de Dirección a través de la mejora de la gestión pública”, en Transformación, Estado y Democracia, Revista de la Oficina Nacional del Servicio Civil, N° 39.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Director de la Escuela Nacional de Administración Pública, Oficina Nacional del Servicio Civil, Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

Tel. (598 2) 901 39 41 (598 2) 901 46 43

e-mail: svillanueva@onsc.gub.uy

<http://www.onsc.gub.uy>

Docente y Técnico en Administración Pública. Participó en seminarios de capacitación en Francia, España, Costa Rica y República Dominicana y como expositor en Uruguay, Argentina, Brasil, Chile, Venezuela, Colombia, Ecuador y Honduras. Director del Instituto de Estudios Municipales de la Intendencia Municipal de Montevideo entre 1992 y 2005. Integró la Comisión Coordinadora de la Reforma Municipal de la Intendencia Municipal de Montevideo entre 1995 y 2005. Integró el Comité Ejecutivo de la Red Latinoamericana de Entidades de Capacitación Municipal entre 1992 y 1996 y ejerció su Presidencia entre 1996 y 1998. Presidió el Instituto Uruguayo de Capacitación Municipal entre 1997 y 2000. Integró el Comité Directivo del Instituto MERCOSUR de Formación en representación de Uruguay desde 2006. Coordina el Comité Ejecutivo de la Red Uruguaya de Capacitación y Formación de Funcionarios del Estado (La Red) desde 2006. Integra el Consejo Académico Asesor de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas del CLAD.

Integra la Comisión Interinstitucional (ONSC-UDELAR) responsable de la “Maestría en Políticas y Gestión Públicas”.