

resumen

El presente trabajo tiene que ver con el proceso de elaboración en implementación de un programa de formación de los altos directivos del Estado en la República Oriental del Uruguay. Este programa es visto aquí como una oportunidad de fortalecimiento de los cuadros directivos, en el ejercicio de sus cargos, frente a una posible forma de nombramiento a partir de criterios políticos, recogiendo aquí el debate entre la administración y la política. El propósito inicial que guía la elaboración del trabajo es el de exponer los componentes que son decisivos para el éxito de este programa; y dicho éxito no puede ser determinado aún puesto que se desconocen sus resultados, pero existen tres factores clave que pueden tener incidencia. Finalmente, su división consta de tres partes: la exposición del caso, el estudio de los factores determinantes para el éxito, y las respectivas conclusiones.

Palabras clave: Función pública, alta dirección, meritocracia, gobierno, capacitación, plantas de personal, selección de cargos públicos, maestría.

abstract

Training for senior management positions: is administration being strengthened regarding politics? An analysis of what is happening in Uruguay and possible factors in its success

This article deals with implementing a senior executives' training programme for state officials in Eastern Uruguay. This programme may be seen as an opportunity for strengthening managerial staff's performance regarding their duties; it concerns a possible political criteria-based form of appointment, drawing on the debate between administration and politics. This article's initial purpose was to set out the components which may have been critical in the programme's success. Such success cannot yet be determined since the results are still unknown; however, three key factors may have had an impact. The paper consists of a case presentation, studying the factors which may have determined success and presenting the respective conclusions.

Key words: Public Service, senior management, meritocracy, government, training, managerial staff, public office selection, skills.

resumo

A formação dos cargos de alta direção: há um fortalecimento da administração frente à política? Análise do caso uruguaio e os seus possíveis fatores de sucesso.

Este programa é visto aqui como uma oportunidade de fortalecimento dos quadros dirigentes, no exercício dos seus cargos, frente a uma possível forma de nomeação a partir de critérios políticos, acolhendo aqui o debate entre a administração e a política. O objetivo inicial que orienta a elaboração do trabalho é o de expor as componentes que são decisivas para o êxito deste programa. E o dito êxito não pode ser ainda determinado dado que se desconhecem os seus resultados; mas existem três factores chave que podem ter incidência. Finalmente, a sua divisão consta de três partes: a exposição do caso, o estudo dos factores determinantes para o êxito, e as respectivas conclusões.

Palavras chave: Função Pública, Alta Direção, Meritocracia, Governo, Formação, Quadros de pessoal, Seleção de Cargos Públicos, Mestría.

Recibido: abril de 2010/ Aprobado: octubre de 2010

CORREO IMPRESO: Calle 44 No. 53-37, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Facultad de Investigaciones, piso 1. Bogotá, D. C., Colombia

Hernández Castañeda, Ana María y Rodríguez Sanmiguel, Sergio. 2010. La formación de los cargos de alta dirección: ¿Hay un fortalecimiento de la administración frente a la política? Análisis del caso uruguayo y sus posibles factores de éxito. *Administración & Desarrollo* 38 (52): 21-38.

La formación de los cargos de alta dirección: ¿hay un fortalecimiento de la Administración frente a la política? Análisis del caso uruguayo y sus posibles factores de éxito

ANA MARÍA HERNÁNDEZ CASTAÑEDA*

SERGIO RODRÍGUEZ SANMIGUEL**

Introducción

El ensayo que se presenta a continuación muestra el proceso de implementación del programa de formación para altos directivos en la República Oriental del Uruguay, a partir de la metodología del estudio de caso y el análisis de ciertos factores que podrían incidir en el éxito de este proceso a nivel latinoamericano, recogiendo ciertos debates teóricos en torno a la tensión permanente entre la política y la administración y ciertos criterios de la ética pública, la construcción de ciudadanía y democracia, acompañados de ciertos elementos de la Nueva Gestión Pública que han sido los más notorios en los estudios de las burocracias latinoamericanas.

Por ello, el objetivo que se propone este trabajo es el de exponer algunos componentes que son decisivos para el éxito futuro del programa de formación de los cargos de conducción de la función pública de Uruguay, especialmente en aquellos que son determinados como de alta dirección. Frente a la pregunta de si el caso puede ser determinado como exitoso o no, intentamos responderla con la siguiente hipótesis de trabajo que es la siguiente:

La oficina del servicio civil uruguayo ha implementado dentro de su sistema de formación y capacitación un programa para la formación de la alta dirección del Estado: no es posible determinar si este caso es exitoso o no, ya que no se encuentran resultados al respecto, salvo en los arrojados en algunos antecedentes; sin embargo, se encuentran tres factores que pueden incidir en los resultados

* Investigadora de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

CORREO-E: anamariaheca@gmail.com

** Investigador de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

CORREO-E: moekje@gmail.com

que se arrojen: 1. La formación del alto directivo y su relación permanente con los niveles de gobierno y los funcionarios electos, 2. El contenido del programa y su relación teórico-práctica y, 3. El nexo entre el estudiante – funcionario y la administración.

1. La formación de la alta dirección en Uruguay: el caso

La formación de altos directivos del Estado no es una figura reciente en Uruguay o en otros países. Sin embargo, puede decirse, con anterioridad a la explicación del caso, que esto viene siendo una necesidad creciente de parte de las instituciones que ven en la figura del directivo un elemento central para ser formado y especializado, puesto que lleva en gran parte el destino de la organización.

Por eso, como antecedentes al programa de formación para altos directivos, se encuentra el siguiente: el curso de formación de altos ejecutivos de la administración pública realizado en Uruguay en colaboración con la Escuela Nacional de Administración Francesa (ENA). Esta experiencia, realizada entre los años 1988 a 1993, año de suspensión, y retomado desde 1996 hasta el 2001, se asemeja bastante a la que es objeto de estudio, ya que tuvo por objetivo realizar una formación específica en gestión pública. La ENA aportó el sistema de estudio y la metodología, mientras que la Escuela de Funcionarios aportó los profesores y la elaboración de los programas. Estaba dirigido principalmente a funcionarios públicos, y tenía un nivel de posgrado profesionalista¹.

Los aspirantes debían pasar pruebas de admisión bastante exigentes, para reducir el número de candidatos (Villanueva 2007, 24). Quienes pasaban tenían dedicación exclusiva, con una intensidad horaria total de 1440 horas distribuidas diariamente con jornadas de ocho horas. Además de ello, el curso era gratuito y el funcionario seguía cobrando el sueldo correspondiente a su cargo, a pesar de que no cumplía con sus funciones. El curso se adaptaba a las realidades, problemas, características y exigencias de la función pública uruguaya. Tenía contenidos referentes a la gerencia empresarial, aunque estaba enfocada al sector público. Contenía trabajos prácticos sobre casos ocurridos en la administración pública uruguaya, y

al finalizar el curso, el estudiante – funcionario debía realizar una pasantía en una unidad organizativa diferente a la de su vinculación².

Esto no estuvo exento de tener problemas. El primero de ellos era que no existía un vínculo formal entre el curso y el acceso a los cargos de conducción de la administración pública; este hecho hizo que se redujera considerablemente la cantidad de egresados, y sobre todo, de quienes accedían realmente a estos cargos. El segundo, que proviene del primero tuvo que ver con el impacto de dichos programas. Este impacto se dio de forma indirecta, al ver que se materializaba mediante el aporte que el funcionario daba en su respectivo puesto de trabajo, mas no directamente en los cursos de conducción.

En lo que respecta a la creación de los cargos de conducción, Uruguay ha venido planteando acciones desde la última década del siglo XX. A partir de la ley de presupuesto de 1996, se crean los cargos de alta gerencia para que fuesen ocupados por personal de la misma administración o por fuera de ella, con conocimientos específicos sobre la conducción o gerencia. Según Villanueva (2007, 24) esta experiencia no tuvo un mayor impacto, puesto que no terminó de concretarse, y además de ello fue distorsionada con algunas prácticas distintas a las previas. Este muestra el ejemplo de la Intendencia Municipal de Montevideo, en el cual se creó un escalafón de conducción al que se accede en la actualidad por concursos internos desde los escalafones tradicionales. Este escalafón tuvo en los últimos años la concreción de los concursos para proveer dichos cargos: se menciona que la experiencia aún está dándose, por lo que se desconocen los resultados³. Junto a ello, en la actualidad se encuentra en discusión del parlamento un escalafón de conducción para la administración central, cuyas características fundamentales están aun por determinar. Lo anterior es muestra de que el tema no ha sido punto central de la agenda, pero hace parte del conjunto de acciones que la función pública debe hacer para adaptar a sus instituciones a un contexto cambiante y complejo.

En lo que respecta a la formación, la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), desde el año 2005, se ha propuesto, como objetivo primordial, responder a las necesidades de capacitación y a las demandas for-

1 En el que se exigía como requisitos primordiales tener un título universitario superior o intermedio, o como equivalencia tener tres años de estudios universitarios y cinco años de experiencia en la función pública. (Villanueva 2007, 23).

2 Ídem.

3 Ídem.

muladas por los distintos órganos y organismos de la Administración Pública; para ello se hizo necesario elaborar e implementar un sistema integral de formación que fuera capaz de responder a las necesidades de esta y sus funcionarios. Se plantearon objetivos respecto a la programación y ejecución de cursos de dirección y alta dirección; de inducción a la administración pública y otros cursos temáticos adicionales dirigidos a todo el conjunto de los funcionarios públicos, bajo el compromiso de la Escuela de Funcionarios Públicos. Esta instancia se propone dentro de su plan estratégico 2005 – 2010, elaborar un sistema integral de formación que responda a las necesidades de la Administración Pública y sus funcionarios. Con ello, se establece como meta el elaborar un programa de formación para los cargos de conducción de la administración pública.

La escuela ha realizado dos tipos de cursos: el primero es el referido a los cursos de promoción, concernientes a la alta dirección pública destinados a organismos específicos, dentro de los cuales se encuentran cursos en materia de desarrollo cooperativo, mediación, trabajo en equipo, gerencia de proyectos, gestión financiera del Estado y negociación. El segundo tiene que ver con el “Programa de Formación para la Alta Dirección Pública” (Maestría en Gestión y Política Pública). Este proceso ha conllevado la realización de reuniones con diferentes instancias que tienen incidencia en la conformación del curso; entre ellas se encuentra la Universidad de la República, y la Escuela Nacional de Administración de Francia, la cual brinda los vínculos, apoyo y asesoramiento, “con el objetivo de compartir sus experiencias pedagógicas en el ámbito de la práctica profesional y en la investigación de métodos de formación adaptados a las necesidades de la Alta Función Pública”⁴.

El propósito surge, entonces, en torno a una calificación de aquellos funcionarios públicos que llegan a los lugares jerárquicos superiores, de tal forma que, se generen una serie de exigencias y que exista un compromiso real de gestión. Lo que equivale a decir, que la intencionalidad es perseguir un doble propósito en torno a la transformación democrática del Estado de cara a la ciudadanía, y la profesionalización de la gestión acorde con la dignificación de los funcionarios como servidores públicos. Dicha calificación se convierte en

obligatoria, pero de cara a la implementación del programa existen ya muchas ventajas⁵.

Formalmente, el convenio que implementa la nueva maestría fue firmado el 30 de marzo del presente año en la Escuela de Funcionarios Públicos, que funciona en la Oficina de Servicio Civil. Y teniendo en cuenta que el nuevo escalafón de conducción para la función pública en Uruguay, está comprendido por tres niveles: supervisión, nivel al cual se le atribuyen funciones de control directo de procesos, actividades y operaciones; luego la conducción y finalmente la alta conducción o dirección; es a este último nivel a quienes se les obliga a cursar la maestría en gestión pública.

Básicamente, atendiendo a la necesidad de que la escuela de funcionarios debía tener un rol protagónico en la formación de sus servidores públicos y con la asesoría de la ENA en relación con la metodología de la Maestría –que cuenta con una trayectoria de más de 60 años en la formación de los cuadros dirigentes del Estado Francés–, se establece que la formación debe tener nivel de Maestría y que, en consecuencia, la implementación debe estar a cargo de instituciones universitarias. Además, al constituirse como un requisito formal imprescindible para concursar por los cargos de la Alta Dirección Pública, debe tener un sesgo profesionalista, orientado a proporcionar conocimientos, destrezas y competencias operativas, destinadas específicamente al sector público uruguayo.

2. La formación del alto directivo y la tensión entre política y administración: ¿posicionamiento o coordinación?

Uno de los objetivos que busca el programa de formación de altos directivos del Estado es proporcionar a los aspirantes a los cargos, un conjunto de conocimientos y prácticas comunes a la administración pública, además mediante un acceso a la carrera funcional en la cual existan las posibilidades de movilidad y logro de los proyectos de vida. Esto muestra un intento por lograr que los mandos directivos se encuentren actualizados y puedan contribuir al proceso de reforma del Estado y la Función Pública. Se busca impedir la repetición de fenómenos que afec-

4 Publicaciones ONSC, revista No. 35, págs. 102-103. En: <http://www.onsc.gub.uy/>

5 “Lo importante es que los trabajos técnicos ya existen y los programas (de la maestría) ya existen. Pensamos que esta propuesta es un grito nacional. No es una innovación que pueda concitar la negativa de alguien. Es algo que de alguna manera la sociedad lo esperaba” Entrevista 27/07/2007, por uruguayescribe.com.

taban profundamente como el parasitismo, el corporativismo, la corrupción, la ineficiencia y la falta de comunicación con la ciudadanía. En lo que respecta al acceso a una carrera funcional, la formación se convierte en un requisito indispensable para ocupar el cargo. Si bien eso sucede en los niveles de las estructuras administrativas, hay ciertos cargos en los que el nominador, elegido democráticamente a través del voto, requiere tener a su lado a acompañantes que garanticen el cumplimiento de los puntos de su plan de gobierno. Son cargos elegidos por confianza⁶.

Si se busca que esos cargos elegidos por confianza no puedan apropiarse del poder gubernamental para beneficio propio (Przeworski 2004); suceso que es determinado como inconstitucional, la labor del alto directivo es la de impedir que dicha apropiación suceda. Esto hace que el alto directivo se convierta entonces en un garante de la transparencia de las instituciones. Esta relación revive una tensión permanente en todas las organizaciones y que varios teóricos han mostrado, que es la existente entre la política y la administración. La forma en la que se maneje esa relación es crucial para el desarrollo de las organizaciones.

Para el caso uruguayo, esta tensión ha tratado de manejarse a partir de concebir a ambas dimensiones como complementarias antes que opuestas. Por un lado, siguiendo a Toma (2007) se mira a la política como aquella que determina una estrecha vinculación entre la lógica de las bases programáticas y la estructura actual del Estado, operando los cambios en un proceso dotado de legitimidad. Por su parte, la administración, vista como una dimensión científica, ayuda a imprimir rigor que produce coherencia estratégica y táctica de transformación, lo cual facilita encontrar soluciones acordes a las necesidades y requerimientos del país para generar cambios en la administración.

Frente a esta tensión surgen los siguientes interrogantes que servirán como partes que guían esta parte del ensayo. El primero surge a partir del rol que cumplirá el alto directivo en esta tensión. Nos preguntamos si la formación apunta a formar a un gerente en su sentido más estricto, un directivo con claros matices políticos o qué forma puede surgir. El segundo tiene que ver con el enfoque que toma la administración de

cara al cumplimiento de sus actividades: debido a la presencia de vicios políticos, tenderá a alejarse aislándose, o qué tipo de papel debe tomar. El tercero tiene que ver con la imagen que genera la política sobre el desarrollo de instituciones, y nos preguntamos si su influencia es negativa o no. El cuarto tiene que ver con la implementación de estas políticas y la viabilidad política que tendrán.

a. ¿A qué apunta la formación?

¿Cuál debe ser el sujeto que sale de un proceso de formación de altos directivos? ¿Debe ser un director, con características similares a las de un gerente, o un directivo con amplios conocimientos técnicos? ¿O debe ser un político con amplia capacidad de gestión, conciliación y convencimiento de todos los subordinados de la organización? Todas las preguntas anteriores se refieren al producto mismo de la formación de un alto directivo; es en últimas la finalidad en términos del sujeto receptor, la cual muestra cuál ha sido el énfasis que ha dado la instancia para realizar la formación. Antes de decir, a partir de los rasgos del programa y de las pretensiones de la oficina del servicio civil, cuál es el resultado del perfil del alto directivo, nos permitimos hacer unas anotaciones teóricas sobre cuáles han sido las pretensiones de la formación del funcionario.

Para ello, se debe recurrir a Weber, pues ha sido quien ha descrito el sistema burocrático con tal precisión, que se ha convertido en referente de implementación para muchas naciones, de ahí que ese mismo se haya convertido en una medida de éxito difícil de alcanzar. En lo que se refiere a las funciones de la burocracia, (Weber, 1969) se observa que toda actividad en la que esté inserta esta forma de organización y división del trabajo *“supone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional. Esto resulta válido para jefes y empleados de una empresa privada como para funcionarios públicos”*. Este aprendizaje determinaba el desempeño en el cargo, el cual se realizaba según normas generales. Cabe decir, que hasta ahora en dicho aprendizaje no se agregaba ninguna pretensión teleológica a la función que desempeñaba el funcionario, sino que solamente se suscribía a la función individual, no al conjunto.

La tensión que se colocaba en ese esquema de formación en dicha organización nacía de ver como a la vez que surgía un *“espíritu evolutivo de los funcionarios modernos, que se van transformando en un conjunto de*

6 El que se constituya en un requisito es una garantía que ofrece la función pública para que quienes ocupen los cargos sean personas idóneas. Pero, en el caso de los cargos de alta dirección tendrán una cercanía especial con este tipo de cargos, ya que pueden estar en niveles superiores a este, o bajo su supervisión.

trabajadores intelectuales excelentemente especializados, gracias a una muy intensa preparación, así como con un honor estamental muy perfeccionado, con el altísimo valor de la integridad” (Weber 1999, 32), se consolidaba un tipo de funcionario que provenía de la simpatía con el partido, en los que, de no existir los primeros, “se cerniría sobre nosotros el riesgo de una tremenda corrupción e inclusive peligraría gravemente la positiva acción del aparato estatal” (Weber, 32)⁷.

No obstante, el tipo de formación que debía recibir ese funcionario no debía inmiscuirse con los asuntos políticos, ya que eso era un acercamiento a la demagogia que existía entre los políticos modernos, y al tratarlo, “conforme a su naturaleza, suele ser un pésimo demagogo” (Weber, 33), haciendo que le fuera un asunto totalmente vedado, y desprovisto de ira y de prevención⁸. Pero como un elemento que subyace fuertemente en el quehacer de ese funcionario, sea cual fuese su nivel de prestancia, y es el principio de responsabilidad existente entre el funcionario y el político, en donde el primero:

“(…) el cual se ennoblece con sus aptitudes para cumplimentar con precisión y a conciencia, como si correspondiese a sus propias convicciones, las prescripciones de la autoridad superior, aunque a él le parezcan contrarias a la verdad y sobre las cuales el funcionario descarga, claro está toda la responsabilidad. De no existir esta negación de su yo y esa disciplina ética, en el sentido más elevado, se desmoronaría toda la maquinaria administrativa” (Weber, 32).

Como ya se dijo anteriormente, la descripción hecha por Weber de la burocracia como forma efectiva de organización, hizo que muchos de los gobiernos decidiesen racionalizar sus sistemas a partir de este modelo. Si bien ello contribuyó, por ejemplo en el caso de los Estados Unidos en la civil service reform a limitar el número de cargos provistos por elección política frente a los elegidos por capacidad y por mérito, a fortalecer el aparato estatal frente a los influjos que realizaban los partidos políticos, el cual era necesario para fortalecer las necesidades de esa época, se pro-

dujo, por una parte, un crecimiento exacerbado del sector, junto con una impersonalidad frente al ciudadano y un apego a la regla que ha limitado y retrasado muchos procesos administrativos de importancia, pero por otro lado, una doble moral que consiste en ver, por un lado los aspectos formales de una organización frente a los comportamientos propios de los empleados y, a su vez, en la cultura organizacional.

Se entiende aquí que las características propias del sector público uruguayo han cambiado, (por lo que recibe un carácter de progresista), y dentro de ese cambio se encuentra también el de sus necesidades de formación. La idea de formar a un alto directivo como gerente o como político no contribuye a solucionar las necesidades del sector. Si se ve por el lado del gerente, se observa cómo este vuelve a plantear la idea del aislamiento técnico que se produce entre la administración y la ciudadanía. Pero si se ve por el lado del político, la formación debe ser tan integral que el político casi debe dedicarse por completo a conocer de los asuntos internos de la organización y solucionarlos, antes que potenciarla frente al entorno.

Entonces, ¿Cuál lado se debe escoger? La solución se encuentra, como muchos de los problemas de injerencia entre el sector público y privado, acudiendo a soluciones medias o híbridas. En este caso, lo que se observa del programa de formación es que el alto directivo es un agente dotado de instrumentos de conocimiento de la administración pública y las políticas públicas, que le permiten tener un dominio sobre los asuntos propios de su organización, los cuales se le evidencian en una práctica, pero enfocado hacia una relación directa con la ciudadanía. Es algo así como un alto directivo gerente con relación al ciudadano. Si bien esta salida se define como híbrida, se observa por sus rasgos que tiende a fortalecer más lo administrativo, pero con una relación política con el ciudadano.

Las razones por las cuales no se elige un político con tales rasgos de hibridación, corresponden más al deseo de las instancias relacionadas, que ven en este un funcionario que puede ser elegido democráticamente pero por el sistema de votos, a diferencia del que hemos denominado, que está articulado con la carrera funcional y con el sistema de mérito, lo cual es incoherente con lo anterior. Además, porque existe el temor de que pueda beneficiar intereses de su partido de origen.

7 Weber; 1999, 33 y ss. Sobre los casos de formación de funcionarios, Weber solamente destacaba el alemán, puesto que los funcionarios públicos “requerían contar con un título académico y haber pasado por pruebas de capacitación y de servicios previos durante un tiempo prescrito”.

8 El Funcionario debía tener en el ejercicio de su cargo, una cualidad sin ira et studio, que fue lo que denominamos como “sin ira ni prevención” a diferencia del político, que debía tener una cualidad ira et Studio, caracterizada por la parcialidad, lucha y pasión.

b. ¿Se aleja o no la administración con este tipo de formación?

De acuerdo con los argumentos ya planteados en torno a la relación que busca la administración con la ciudadanía, en el que se busca un diálogo abierto, esto es un indicio que la administración, no tiene un deseo de aislarse de la política, ya que esto le implica alejarse también de la ciudadanía. Los planteamientos clásicos en los que la administración se hacía hermética frente a los planteamientos políticos y a las demandas de la ciudadanía hacen parte de los asincronismos del sector público, los cuales justificaron las reformas neoliberales que recortaron muchas de las funciones principales de los estados, ayudados por los organismos económicos, que son denominados por Garnier (2004, 92) dentro de la reducción de gasto *tout court*.

Las necesidades que demanda la sociedad, con la continuidad de las inequidades sociales, requieren medidas en las que se tomen en cuenta sus planteamientos y no las iniciativas propias del Estado. Es lo que Mayntz (2001, 6 - 7) enmarcaría dentro de una transformación de un modelo tradicional, a formas modernas de gobernanza. Por lo tanto, la administración, por obligación y por necesidad, no puede alejarse.

c. La imagen generada por la política en las instituciones públicas: ¿hay una influencia negativa?

Una de las tantas consecuencias que ha dejado la implementación/adaptación del modo organización burocrática de Weber, es una imagen del político como abusador y como fuente de puestos para la organización. Frente a este tipo de planteamientos, que muestran al político que vive para y de la política, como un demagogo o un empresario capitalista, hay que guardar cierto recelo. Y debe guardarse teniendo en cuenta un conjunto de argumentos. El primer argumento proviene de la realidad reflejada por Weber en los Estados Unidos con el *spoils system* y su posterior reforma a través del *civil service reform* (ver Osbourne 1993, 40 - 43).

El segundo argumento proviene de los límites puestos por las administraciones al manejo del poder gubernamental. Przeworski (2004, 206 - 209) muestra cómo esos límites pueden darse a partir del control que pueden realizar los partidos de oposición o por otros poderes como el judicial o el ejecutivo. Sin

duda, una de las consecuencias que han dejado los regímenes democráticos es la de ver desde este autor el abuso partidista del poder gubernamental de las organizaciones como “fenómeno extendido e intuitivamente reconocido por los ciudadanos de la mayoría de las democracias” (Przeworski, 216).

Estos dos argumentos nos permiten revisar cuál ha sido, en muchos de los casos, la influencia política sobre las organizaciones, ¿pero en verdad puede considerarse como negativa siempre? En esta parte del ensayo quisiéramos contraponer algunos de los argumentos puestos por teóricos en los que se enfatiza en el carácter negativo de la influencia política. Lo anterior se hace con la intención de que la escogencia de un programa de formación no se realiza para excluir al funcionario elegido políticamente, sino que en virtud de la reforma del Estado, los funcionarios requieren de ciertas cualidades políticas para mejorar las relaciones con la ciudadanía⁹. Se enuncian a continuación los siguientes argumentos a favor de la influencia política:

Primer Argumento: hay una barrera por parte del funcionario de carrera hacia el funcionario elegido políticamente. Maynard – Moody y Kelly (1998 119 y ss.) muestran que esa barrera es generada por el mismo nivel en el que se ubican los funcionarios electos o sus adeptos. Si bien hay de parte de estos una voluntad de cumplir con los problemas que aquejan a la comunidad, y que se ofrecieron a solucionar en sus programas de gobierno, esa distancia entre los niveles hace que no pueda darse respuesta. En este caso, la influencia política no es negativa, sino enfocada únicamente hacia el cumplimiento del programa, pero es retrasada por la administración.

Segundo Argumento: El cumplimiento de planes estratégicos. La reanimación de la aplicación de la planeación estratégica en los gobiernos ha permitido que haya mecanismos de cumplimiento de parte de los funcionarios elegidos políticamente. Esto plantea un interrogante a las administraciones y con ello a los altos directivos, y consiste en ver que dichos planes tengan una temporalidad que le otorgue a la administración un carácter de estabilidad y cumplimiento en sus funciones. Dicha temporalidad

9 Se quiere hacer notar que se entiende a la política como al arte de persuadir y entender al contrario. Esto nos sirve para emprender, de cara a los requerimientos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública un proceso de construcción de entidades públicas más abierto y democrático.

no puede afectar los objetivos misionales de las instituciones estatales.

Tercer argumento: La capacidad de gestión por parte del político. La realización de ciertas actividades requiere algunos recursos adicionales tanto financieros como humanos. De acuerdo a su capacidad de consecución de contactos importantes, dada su notoriedad pública, el político posee una capacidad mucho mayor que los administrativos. Además de ello, porque este tiene un apego mucho menor a la regla al momento de conseguir objetivos.

d. ¿Un proceso de esta índole tiene viabilidad política?

En el título correspondiente al trabajo mencionábamos que este programa iba encaminado a fortalecer a la administración frente a la influencia que ejerce la política sobre los empleos públicos. Hemos dejado de última esta parte por razones metodológicas y así ha quedado porque nos ha dejado bastantes cuestionamientos. Es decir, si la apuesta realizada por la ONSC y la EFP de fortalecer los sistemas de formación de funcionarios es vista como una forma de modernizar y fortalecer la función pública, ¿es esta una forma de fortalecer el acceso a los cargos directivos frente a la influencia política que pueda hacerse sobre ellos?

El problema que hemos dejado planteado tiene que ver tanto con los mecanismos de acceso a esos cargos, como en la idoneidad en su ejercicio. Este tipo de empleos tiene una clara confianza con el gobierno Nacional, por lo que supone una gran movilidad en su ocupación. Se aclara que esta movilidad se produce en aquellos cargos que son de Alta Dirección. En el caso se ha visto cómo el programa pretende hacerse como un requisito inamovible para quien desea entrar a esos cargos. No se soluciona la forma de provisión, que puede atender en algunos casos de la administración nacional, de la discreción por parte del nominador, que puede ser el presidente o delegado de este, o que también puede realizarse por la vía del mérito en la provisión, caso que solo puede darse en la media dirección. Por lo menos, si se cumple la obligatoriedad de llenar el requisito, se hace que las personas que ocupen estos cargos tengan los conocimientos adecuados.

Esto es una limitante para los partidos políticos que aspiran llegar al gobierno en cada elección presidencial o parlamentaria, ya que ante la prevención que toma la

función pública, estos se ven obligados a formar sus cuadros en este tipo de disciplinas, o de lo contrario, a recurrir a egresados que no trabajen en el sector para que lo hagan. El último recurso consiste en buscar a funcionarios egresados para que sean ascendidos a estos niveles. No obstante, la limitante puede ser rota, si los partidos políticos dejan sin fuerza dentro del parlamento la elaboración de la ley en esos aspectos. Por lo tanto, no hay un ganador claro y definido. La pregunta es: ¿el fortalecimiento del Estado depende de las luchas políticas por los cargos a ser provistos en cada gobierno?

3. Contenidos del programa: ¿teoría, práctica o equilibrio entre ambas?

Al realizar la descripción del caso, se mostró que dentro de las instituciones estatales del Uruguay se ha emprendido un proceso de unificación de los procesos de formación de los funcionarios públicos, que se ha reunido en la Oficina Nacional del Servicio Civil, pero especialmente en la Escuela de Funcionarios Públicos. Ambas, al definir en su plan estratégico un sistema de formación y capacitación (ver gráfico 1), definen como subsistema la formación de los cargos de conducción. Dentro de este subsistema hemos hallado el de la alta dirección. Este proceso se orienta a formar al alto funcionario bajo los enfoques de orientación profesionalista y generalista; por ello, se encuentra que la formación está orientada a dotar al funcionario de unos conocimientos teóricos y prácticos, pero que por sí solos no ayudan a resolver en la mayoría de los casos los problemas de las instituciones. Si bien se determina como generalista, esta formación deja de lado aspectos que van más allá del ejercicio de unas funciones por parte del funcionario: un componente ético con dirección hacia la comunidad, y no hacia la organización.

A continuación se desarrollarán cuatro aspectos que se refieren al programa. Estos tienen que ver con: 1. La pretensión de la formación de los funcionarios de la alta dirección. 2. El carácter de la formación. 3. Sus posibles desventajas. Como punto número cuatro tratamos de elaborar un enfoque normativo¹⁰ que puede aportar a este tipo de procesos.

10 Cuando nos referimos a un enfoque normativo, nos referimos a aquel deber ser que debe tener la formación de alta dirección. Se realiza a partir de las observaciones vistas en el pensum de la maestría en gestión y políticas públicas.

La implementación de la “Maestría en Gestión y Políticas Públicas”, como programa de formación dirigido a ciudadanos y funcionarios que desean hacer parte de los cargos de alta dirección de las instituciones y entidades de la función pública, no deja de ser un proceso tanto innovador, al lado de otras experiencias implementadas en Latinoamérica. No deja de serlo, ya que un proceso que apueste a la formación de sus directivos nace de una intención de hacer que se mejore el desempeño del sector estatal, ante los problemas que hayan afrontado tiempo atrás. Pero así como es innovador, no deja de suscitar preguntas, especialmente con el por qué se forma a un tipo de funcionario. Algunas de las preguntas tienen que ver con:

1. ¿Por qué formar a un directivo?, y 2. ¿Acaso no se supone que este, en virtud de las exigencias y requisitos de su empleo, debe tener una formación especializada y adecuada para ejercerlo? Responder este tipo de preguntas nos lleva a hablar de la pretensión de este tipo de programas. Si se entiende que un funcionario de este nivel tiene como una de sus responsabilidades principales adoptar y elaborar políticas dentro de la institución que se encuentra a su cargo, esa responsabilidad requiere un tipo de conocimiento y experticia especial. Ahora, si se toma en cuenta el proceso de reforma institucional que ha emprendido el estado uruguayo desde hace ya varios años (y dentro del cual, se encuentra la función Pública), se busca que ese proceso corrija los errores cometidos antes de la reforma y no vuelvan a ser cometidos.

Estas dos premisas nos pueden llevar a la conclusión de que la formación de un alto directivo tiene importancia para la consolidación de la reforma que se ha implementado y para garantizar niveles de cumplimiento en las funciones de cada institución. Por ello, la formación de este tipo de funcionarios pretende formar reuniendo un conjunto de áreas o contenidos comunes al saber de lo administrativo público, contribuyendo además a la modernización, la eficiencia y la eficacia de las instituciones.

La importancia de este tipo de procesos dentro de las organizaciones es mostrada por Villanueva (2007). Para demostrarla, recurre a los procesos de globalización y a las semejanzas o entrecruzamientos existentes entre los campos de conocimiento que tienen las primeras, con respecto a las organizaciones privadas. Dentro de esas semejanzas están las de tener a sus cargos directivos con una formación adecuada. Para el caso de las organizaciones privadas, este recurre a la figura del MBA (Master of Business Administra-

tion), que se ha determinado, a partir de las exigencias del mercado como un requisito para el acceso, en oposición a quienes los ocupaban sin tener ningún tipo de formación relacionada.

Si bien Villanueva aclara que los ámbitos privado y público son completamente diferentes, a partir de sus finalidades, la figura de comparación llama la atención, pues el MBA se convierte en un punto de referencia, tanto por su intencionalidad, como por los conocimientos que dicho programa de formación tiene. Frente a este tipo de conocimientos es donde debe ponerse una cierta restricción, ya que ese tipo de programas contiene una serie de componentes de tipo financiero y administrativo que van encaminados al fortalecimiento de las empresas, su competitividad frente al mercado y la obtención de utilidades y ganancias.

La restricción consiste en admitir la importancia de este tipo de conocimientos dentro del funcionamiento de las organizaciones públicas: pero no puede dejarse de lado que la formación de un funcionario público está orientado al servicio público en general, en el que se encuentran las relaciones que con la sociedad permiten el desarrollo de una adecuada gobernabilidad. Ante todo, un funcionario público no deja de ser ciudadano, por lo que su finalidad es servir a la ciudadanía, haciendo que el Estado sea más democrático y abierto (Osbourne y Gaebler 1993, 50). Sobre este punto se hablará más adelante.

Los rasgos distintivos de este tipo de formación son la “profesionalista” y la “generalista”¹¹. Al desarrollar más a profundidad el enfoque de formación generalista, el programa reúne unas áreas cuyo contenido e intensidad horaria se encuentran en el cuadro 2; además de ello, la realización de una pasantía en una organización en la que, en el caso de los funcionarios, debe hacerse en un lugar diferente en el que realiza sus funciones. Estas áreas contienen un carácter cualitativo y cuantitativo, lo cual le otorga un carácter integral. Esto permite, por un lado contener asignaturas en las cuales el aspirante en el ejercicio del cargo no se limite únicamente a ordenar, dirigir y firmar, sino que conozca la situación general de los estados financieros de la entidad, su ubicación dentro

11 Se define a la *profesionalista* como aquella formación que se destina tanto a aspirantes o funcionarios que ya posean un título profesional. La *generalista* es entendida como aquella formación que reúne un conjunto de conocimientos necesarios dentro del sector público, a diferencia de los cursos de capacitación y especialización, que enfatizan sobre un campo específico.

de los rubros presupuestales de cada ley, y el aporte de su institución o entidad al sector público en lo que se refiere al ahorro. Nos referimos aquí a los conocimientos de orden cuantitativo. Por otra parte, se recogen también los conocimientos referentes al análisis y diseño de políticas públicas, y a la estructura del Estado, así como a las metodologías de investigación, para la solución de problemas comunes a la institución. Estos son los de orden cuantitativo.

Con el propósito de reforzar algunos elementos centrales del programa, y antes de continuar con la discusión que en este numeral se ha adelantado, mencionamos algunas ventajas que ha adquirido la implementación del programa. En primer lugar, se observa la presencia de asesores expertos en la administración pública, como de egresados de procesos anteriores (ver caso). Esta ha permitido la resolución de problemas que llevaron al cierre del programa años atrás. Estos tienen que ver, en el caso de la terminación dada en el 2001 con la inexistencia de un nexo formal entre quienes estudiaban y la función pública, pero sobre todo, de un nexo entre estos y los niveles de dirección de las administraciones. Sobre esta relación se mencionará en este numeral.

En segundo lugar se encuentra el otorgamiento de la maestría dentro del nivel de posgrado por parte de la Universidad de la República de Uruguay. Esto al menos garantiza a quien se encuentre por fuera de la función pública, tener una experiencia adicional, así como un título de posgrado. De todas formas, así como la Universidad se encarga de proporcionar la aprobación del título mediante el convenio, la EFP se encarga de mantener al estudiante que no ha ingresado a la función pública con la posibilidad de ejercer este tipo de cargos.

En tercer lugar, se resalta la búsqueda de experiencias de otros países con similares programas de formación. Los aportes de países latinoamericanos como Argentina, Brasil y México pueden significar elementos de avance para el programa de la maestría, si bien estos tienen diferentes modalidades de presencia del estudiante a los programas y dedicación horaria, entre otros. Pero el aporte internacional al que más se le presta la atención es el proporcionado por la ENA francesa, quien desde los antecedentes del programa mencionado en el caso ha estado proporcionando ayuda al proceso. La presencia de esta entidad en estos procesos otorga gran nombre y calidad al programa; esto otorga responsabilidad a los niveles de gobierno, ya que la experiencia dada por la

ENA muestra que sus egresados pertenecen efectivamente a los altos niveles de la función pública y del gobierno francés, por lo que la forma de establecer la articulación entre la maestría y la función pública en términos formales, garantiza y determina la efectividad del proceso.

Como se había sostenido en la hipótesis central, la precariedad de la implementación del programa no permite ver los resultados obtenidos, lo cual impide ver el éxito o fracaso. No obstante, en los aspectos relativos al programa existen ciertos vacíos de contenidos que son fundamentales en la formación del funcionario de la alta dirección. El primero de estos aspectos tiene que ver con la parte práctica. Si bien la finalidad de esta parte del programa le permite al aspirante adquirir un acercamiento a la problemática de una organización, así como a las exigencias del cargo, lo cual deriva en una cierta experiencia, no se contemplan figuras que permiten dar efectividad a esta parte y no hacerla un requisito.

Se mencionan dos figuras al respecto: la primera tiene que ver con el tipo de funciones que desempeñará el aspirante y el rol que tiene el tutor; la segunda, con los efectos que se generan sobre la organización cuando el aspirante comete errores en su pasantía. No existe claridad sobre el tipo de funciones que desempeñará el aspirante, pero sobre todo del tipo de empleo en el que permanecerá temporalmente. El cumplimiento de los planes operativos de una institución no puede verse estancado por el cambio del cargo directivo, y no puede suscitar resistencias por parte de los demás niveles inferiores de la planta de personal.

En este caso, plantear la figura del “Aprendiz del Jefe” puede ser sugerente para quien va a ocupar este tipo de cargos. No es una figura de orden decisional, sino de acompañamiento continuo de quien ocupa el cargo directivo. Así mismo, la labor del tutor no está del todo desarrollada. Se desconoce si este es un profesor de la escuela de funcionarios, o es parte de la organización en la cual hará la pasantía. Afirmamos aquí que un tutor que conozca plenamente las características de la organización, incluyendo la cultura organizacional es indicado para realizar la tutoría, ya que le permite estar atento ante cualquier interrogante o anomalía que se pueda presentar al aspirante. Sobre todo, para estar atento a cualquier posibilidad de que el aspirante cometa errores. Para definir qué puede hacer tanto el tutor como la organización, es indispensable que se defina claramente cuál será el

cargo que desempeñará este durante la pasantía; esto para contribuir a la definición de responsabilidades que este adquiere.

El segundo de estos aspectos tiene que ver con los componentes teóricos. Al revisar claramente un pen-sum de un programa de administración pública, que aquí hacemos como equivalente al de la maestría, se requieren, para el ejercicio de funciones de un nivel directivo, conocimientos que vayan más allá del análisis de políticas públicas. Estas se entienden aquí como el resultado de la elaboración de planes estratégicos, es decir, que al ser vistas como un nivel de la planeación, solamente se muestran sus resultados intermedios, que son las políticas y no el diseño de otros niveles como los planes de índole sectorial (o ministerial), y los proyectos, entre otros. Acentuamos entonces, la importancia de que dicho programa desarrolle componentes de planeación estratégica.

Pero el problema no está solamente en los contenidos teóricos que acumule el aspirante. El problema tiene que ver con la ausencia de ciertos contenidos que más que apuntar al desarrollo de funciones, apuntan al desarrollo de ciertas calidades. Nos preguntamos entonces ¿la perspectiva de la ética de lo público está planteada como contenido del programa? ¿La construcción de ciudadanía está presente en ellos? Con ello, ¿la posibilidad de crear instituciones no solo eficaces, sino cercanas al ciudadano, es decir, democráticas de acuerdo a los fines del Estado, está presente? Como un acercamiento parcial, podríamos decir que permanecen implícitos, pero no están claramente definidos.

Lo anterior nos lleva a definir una perspectiva normativa de formación de un directivo público. El ejercicio que nos proponemos aquí no tiene que ver con el diseño de un programa ideal que pueda ser aplicable al caso uruguayo. Esto sería realizar una implementación a un sector que no se conoce, es como dar una receta a un enfermo desconocido. Lo que nos proponemos aquí es definir ciertos componentes que son centrales y transversales de la formación de un funcionario, cualquiera que sea su nivel.

Estos componentes se encuentran unidos a partir del eje “ética de lo público, formación de ciudadanía y acercamiento del Estado al ciudadano y democracia”. Consideramos, por ello, que todo proceso de formación, sea o no exitoso, debe tener presente estos componentes, no por tratarlos por separado, sino como elementos que son centrales y que definen el quehacer del funcionario público. Deben permanecer en

cada iniciativa que cada función pública o servicio civil nacional desarrolle.

¿Y por qué deben estar presentes? Cada estudiante tiene un interés diferente, en un programa de estos se encuentra una amplia gama de intereses y expectativas, que van desde el ejercicio de un empleo de grandes responsabilidades, pasando por otros que encuentran en dichos empleos un contacto directo con las comunidades, y termina con aquellos que quiere lucrarse obteniendo una especie de free rider en el cargo que ocupa (Garnier 2004, 104). Puede que todos los egresados accedan a un cargo de director, en virtud de las facilidades que la ONSC pueda brindar para que ocupen un cargo temporal o de carrera. Pero, ¿se garantiza que de tantos egresados, exista uno solo, o algunos que no tengan una noción ética y se dediquen a lucrarse de su cargo?

Esta pregunta, un tanto existencial e inclusive un tanto olvidada de los mecanismos disciplinarios que tenga el Estado uruguayo, muestra un poco cómo la perspectiva de la corrupción se encuentra presente en cualquier tipo de administración pública, sin importar el tipo de programas de formación o castigo que se implemente. La ética de lo público, entendida aquí como el conjunto de comportamientos que rigen el quehacer de todo funcionario y que buscan el cuidado de todo aquello que es de todos, es un componente a tener en cuenta, porque define en quien estudia una responsabilidad con la sociedad y con las cosas que son de la Nación, que debe estar en todas y cada una de sus acciones.

Este componente debe estar, como ya se dijo, en todo funcionario, no solo por el ejercicio de sus funciones en sí. El criterio funcional ha mostrado que las organizaciones tienden a encerrarse en sí mismas y no dar la cara a la comunidad (Hernández 2004), pero por el intento de separarse de ciertas labores que son políticas, ha olvidado acercarse a la comunidad. Los planteamientos weberianos de una administración impersonal, que eran expresión del tipo ideal con el que estudió la organización burocrática han hecho olvidar que el funcionario debe ser visto, ante todo, como un ciudadano. Y efectivamente lo es, antes de ejercer un cargo público, y en el momento de acceder, debe acreditar su situación de ciudadanía (Constitución de la República Oriental del Uruguay 1997, Art. 76). Pero no deja de serlo en el ejercicio de sus funciones, quedando con derechos y responsabilidades que son constitucionales.

El componente ético pretende dar al posible funcionario-ciudadano la garantía de que no le serán vulnerados sus derechos por ningún nivel de la administración, pero a la vez tiene la responsabilidad de garantizar que sus funciones, en cualquier empleo, no lo hacen superior a ningún otro ciudadano, y que debe estar disponible a cualquiera de las observaciones que surjan de este, independientemente de la índole que posea. Sigue siendo igual a los otros frente a la ley. El aspirante al ingresar a la función pública deberá tener en cuenta el mandato constitucional, que impone su despego de toda formación política, así como su servicio a la Nación, pero sobre todo que el funcionario existe para la función y no al revés¹².

La aplicación de los planteamientos clásicos de la impersonalidad ha encerrado a las instituciones en la búsqueda de resultados que sean visibles para ellas y no para la sociedad para la cual sirven. El componente democrático recoge la perspectiva ética de responsabilidad y de ciudadanía para dar una perspectiva a las instituciones. Se supone que este debe aportar para que las instituciones sean más abiertas y disponibles al control ciudadano. Pero, ya que se define como un componente a tener en cuenta, también revela la continua obstrucción que las mismas suelen poner en el ejercicio de los derechos a la información.

4. Nexo entre el aspirante y la administración

Al tomar en cuenta el numeral anterior en el que el aspirante realizaba la pasantía en una organización, que en el caso de los funcionarios se hacía en una diferente, mostrábamos una serie de ventajas y errores, así como vacíos que debían tenerse presentes. En esta parte del ensayo, se quiere mostrar cómo se realiza el nexo entre el aspirante y la administración, recordando que aspectos tales como el acceso a la carrera funcional ya han sido mencionados. En una primera parte se muestra cómo el funcionario no tiene a su disposición una figura que le permite dejar temporalmente el empleo, ni siquiera en el caso de la pasantía. En una segunda parte, mencionar

un elemento central en la permanencia del funcionario, y la sostenibilidad del programa que son las resistencias de la administración, y los criterios de selección. En tercer lugar, mencionar ciertos aspectos de la Nueva Gerencia Pública que ayudan a mostrar cómo realmente hay un proceso de cambio en la administración con la figura del alto directivo. Finalmente, realizar algunas anotaciones en torno a un interrogante que surge sobre si el programa puede solucionar los problemas presentes en la administración, lo cual es un factor determinante en la efectividad del programa.

La forma de dedicación del aspirante parece un asunto sumario en el proceso de realización del programa. Se supone que cada quien escoge la forma de dedicación de acuerdo a sus intereses, entre ellos a su disposición horaria. Y se define como un parecer por que es un asunto que puede determinar la efectividad del programa, por medio de su deserción. Igual, en el caso de los funcionarios no parece un asunto tan fácil. Para ellos, existen graves limitaciones en la escogencia de cualquiera de las dos modalidades, por que tal y como aparece en el programa, la escogencia de una dedicación, por lo menos limita la realización de una etapa. Esta limitación se hace más grave cuando se observa que tras la realización de la investigación por medio de la revisión documental, se arroja como resultado que hay una ausencia de una figura que le permite dejar el empleo temporalmente mientras realiza sus estudios. Hablamos aquí de lo que en Colombia en el Régimen del Empleado Laboral se denomina como comisión de estudios.

La inexistencia de esta figura, en cualquiera de las dos modalidades, ya sea total o parcial¹³ le implica problemas. No podría realizar la dedicación total porque no podría abandonar el empleo, y no puede hacer la dedicación parcial porque en el momento de la pasantía no podría ocupar dos cargos a la vez. El funcionario se encuentra ante la decisión de abandonar su empleo por estudiar para otro que tal vez no podría ocupar. O podría iniciar sus estudios, pero tendría que desertar. Este problema fue solucionado con la iniciativa emprendida durante la década de los noventa, mediante la existencia de una salida temporal que era remunerada. Por ahora, las alternativas de

12 Artículo 58 de la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay: "Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política".

Artículo 59 de la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay: "La ley establecerá el Estatuto del Funcionario sobre la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario".

13 Faroppa; 2007, 3 y ss. Son dos alternativas que vienen como modificación presentada a la experiencia anterior. Estas se ajustan de acuerdo a las necesidades. Hay entonces: 1. Una dedicación total de ocho horas diarias, y 2. Una jornada en la que se realiza una semana con ocho horas diarias, con un solo día a la semana con ocho horas semanales.

estudios en su búsqueda de ser flexibles, no lo son en este tipo de casos.

Encontrar este tipo de vacíos nos lleva a plantear un elemento que podría afectar la efectividad del programa: las resistencias de la administración. Estas son entendidas como aquellas acciones que son hechas por cualquier nivel de la administración (central o territorial), para evitar que este continúe con sus estudios combinados con su ejercicio del empleo, puesto que genera un vacío funcional que es difícil de llenar. Dichas acciones pueden presentarse en un amplio margen de posibilidades que van desde la acumulación de responsabilidades, interrupción continua de los estudios por atender asuntos propios del empleo, y que terminan con el retiro del servicio del funcionario.

En el fondo, las resistencias son la muestra de una situación de inmovilidad por parte del empleado sobre el empleo. Procede cuando las funciones del empleo están tan inmersas en el empleado, ya sea por su experticia o nivel de conocimiento, que ningún otro puede realizarlas porque las desconoce. Esto conlleva a que el empleado no pueda abandonar su empleo, pero sí el proceso. Este problema puede presentarse con mayor frecuencia en los niveles subnacionales de la administración, pues es en aquellos donde este tipo de figuras están más arraigadas.

Lo anterior es una consecuencia del agrandamiento del sector público, pero también en una consideración de la planta de personal como un elemento estático que impide la realización del proyecto de vida del funcionario. Sobre este punto se trabajará un poco más adelante, pero se debe tener muy en cuenta este tipo de problemas, estén o no encerrados mediante el fenómeno que acabamos de describir, ya que inciden sobre la sostenibilidad del programa y la eficiencia del gasto, ya que el Estado financia el 100% de los gastos por aspirante. Hay inmerso un componente de eficiencia del gasto que no puede ser olvidado a la hora de iniciar estos programas, y que exige el cumplimiento de ciertos indicadores. Se propone en este punto realizar una revisión a los sistemas de información de la función pública, para detectar las necesidades y alternativas de quienes son aspirantes en este tipo de procesos. Esto requiere tener una meta fijada del cumplimiento por parte de la instancia realizadora para saber cuántos y en cuáles condiciones salen como egresados de los programas.

También se requiere tomar medidas referentes a la admisión. Este aspecto ha permanecido como invi-

sible en el momento de hablar sobre los elementos atinentes al programa, pero tiene relevancia a la hora de conocer cuáles de los aspirantes pertenecen a la administración, y cuáles no; cuál es el tipo de vinculación laboral con la administración, entidad o institución de que provienen, nivel de calificaciones, etc., que permiten observar quiénes son los que acceden al programa. A la vez, también es importante para saber cuáles son los aspirantes que inician el proceso. Según los datos de la experiencia anterior (ver el caso) se mostraba que el examen debía hacerse más exigente por la cantidad de interesados que existía. Evidentemente, si se garantiza un programa de maestría gratuito y con posibilidades de ascenso, la cantidad aumenta considerablemente¹⁴.

El problema planteado anteriormente toca, en esta relación entre el aspirante (funcionario) y la administración, un tema referente a las condiciones de ocupación del empleo. En él aparecen dos temas: la movilidad, relacionada con la capacidad de ascenso, y la permanencia del empleado como sector público. Estos temas han sido objeto de discusión permanente con el ascenso del paradigma de la Nueva Gestión Pública (Saravia, 1997). Hablar del primero nos remonta a plantear un problema que han enfrentado las burocracias estatales, que tiene que ver con inmovilidad. Proponer políticas de ascenso en virtud de los estudios realizados es una forma de atacar, pero no es el problema de fondo. Sostenemos que el problema tiene que ver con la elaboración de una política a nivel nacional que permita estos procesos, en virtud de las etapas de transición que afronta actualmente la función pública uruguaya. Dicha política no solamente puede estar montada sobre los estudios realizados sino también sobre los resultados obtenidos.

Esto permite generar una posibilidad de cambiar y conseguir una mejor remuneración. Ahora, cuando nos referimos a la permanencia del empleado en el sector, no nos referimos a una permanencia *every life* en el empleo. Esta es una modalidad en la que el egresado del programa de formación en alta dirección no se pierda yéndose al sector privado, sino que permita la posibilidad de que el egresado aporte continuamente en su ejercicio.

14 Solo que si se tiene en cuenta la calidad de la dirección del programa (nacional y/o subnacional) y la pertinencia del examen de admisión como filtros de entrada, se contribuye a mejorar la efectividad.

El cuarto elemento a plantear nace de un interrogante que surge desde el primer numeral de este ensayo, que es el referente al programa. Al hacerlo, en este punto creemos que su relación con la administración es fundamental ¿El programa contribuye a solucionar los problemas de las instituciones públicas uruguayas? Si la finalidad del programa era la de dotar al aspirante de unos conocimientos teórico-prácticos, estos deben verse reflejados en el desempeño de la entidad. Pero la pregunta no deja de ser tanto peligrosa como inquietante, ya que la modernización y reforma del servicio civil depende de la solución de muchos problemas estructurales que tienen las instituciones, por lo que el papel del egresado incide directamente en ese proceso.

Como una afirmación parcial se diría que hay una diferencia entre los conocimientos que son comunes a las instituciones y las realidades propias que afrontan estas. El egresado no puede desconocer la realidad que rodea a cada organización, pero por sí mismo no es un actor que lleve consigo el cambio y la solución; es más bien el catalizador de los cambios que deben afrontar cada una de las instancias y actores relevantes en las instituciones. Si no asume ese papel, y así haya muchos egresados del programa, difícilmente el sector público podrá solucionar sus problemas internos. En síntesis, la inexistencia de resultados impide realizar una afirmación más concreta, pero la solución de los problemas de la entidad depende de los cambios que deben darse en la cultura organizacional, en las cuales el alto directivo es el catalizador, pero por sí mismo el número de egresados no garantiza más que la sostenibilidad del programa, antes que su efectividad. La efectividad se determina por el grado de aporte del alto directivo a los problemas de cada institución¹⁵.

Conclusiones

El ofrecimiento de un programa de formación de posgrado para altos directivos del Estado hace parte de las medidas de implementación por parte de la Oficina Nacional del Servicio Civil, para atender a los requerimientos de la Carta Iberoamericana de Función Pública. Se recurre para su elaboración a la ayuda de expertos nacionales con relación a la formación de

funcionarios públicos, a la Escuela de Funcionarios Públicos y a experiencias internacionales, entre ellas la reanimación del convenio con la ENA de Francia, para dotar del sistema y los mecanismos de formación. Consideramos que el programa es una alternativa para garantizar la idoneidad en la ocupación de estos cargos. No obstante, señalamos un conjunto de factores que debían ser objeto de observación, puesto que aún el programa se encuentra en proceso de implementación. Por ello, nos abstuvimos de afirmar si el programa era o no exitoso, sino que vimos que esos factores podrían afectar, a nuestro criterio, la efectividad del programa. No obstante, como experiencia de formación a ese nivel, vale la pena ser observada dentro de las experiencias internacionales de la Función Pública Latinoamericana.

Dentro del primer factor se observó que la existencia de un alto directivo formado era una propuesta que reanimaba la tensión presente entre la política y la administración. Frente a este, el elemento que se agrega es que el producto de esta formación es un alto directivo gerente enfocado hacia el ciudadano. No obstante, no se puede dejar de lado que la influencia política, vista siempre como negativa, aporta algunas ventajas a las organizaciones. Esto puede potenciarse más si los políticos tratan de hacer mejor la política, siendo controlados efectivamente por los grupos opositores o los organismos de control. Por su parte, la administración no puede alejarse de su relación con la ciudadanía, si la pretensión es la de mantener un estado abierto y democrático.

Dentro del segundo factor mostramos cómo la maestría contenía un conjunto de conocimientos comunes y la realización de una pasantía. Anotábamos que en los conocimientos había una serie de vacíos que fueron llenados con el eje “Ética Pública, construcción de ciudadanía y democracia”, y en la parte práctica, en la definición concreta del papel del aspirante dentro de la institución y el rol del tutor. Si bien esta clase de procesos son innovadores en la función pública latinoamericana, se deben contemplar procesos de investigación en las instituciones. Conocer aspectos referentes al estado de los funcionarios susceptibles de recibir información, así como ciertos temas específicos de las entidades requieren el impulso de grupos de investigación.

Dentro del tercer factor se mostraban cuáles eran aquellos vacíos que existían entre el aspirante y el funcionario, que tenían que ver con la ausencia de figuras de vacancia temporal del empleo. Esto se

15 Y si la pregunta se liga a la eficiencia de las organizaciones, diríamos a partir de los resultados una respuesta del mismo calibre, en el sentido de que este no es un proceso que puede jalonar un solo directivo, sino un proceso que puede liderar conjuntamente.

añadía al problema de las “resistencias de la administración”, que revelaba figuras de inmovilidad en el empleo. Pero frente a esto hay dos elementos a plantear: la sostenibilidad por medio de la medición de impacto a través de indicadores, y la constante retroalimentación de los programas. Sobre este último se enfatiza en la necesidad de cumplir con las exigencias legales tanto nacionales como internacionales, para adaptarse a ellas y hacer que el alto directivo se encuentre a la par.

Pero sobre todo, en este factor debían tenerse en cuenta aspectos que son parte del paradigma de la Nueva Gestión Pública, como la movilidad en el empleo y las facilidades de ascenso. Pero hay otro elemento a mencionar, que es el de la flexibilidad en

las plantas de personal. El alto directivo se encuentra hoy ante plantas de personal fuertemente jerarquizadas y dependientes de la figura de la dirección. Una modificación en la relación entre el subordinado y el superior es esencial para desarrollar relaciones de confianza en las instituciones.

Finalmente, la efectividad de estos procesos es definida por la capacidad que tiene el directivo para movilizar las instancias de la institución a fin de promover reformas. Pero, estas requieren de tiempos largos y garantías de continuidad, pues en el fondo las reformas son cambios en la cultura organizacional, que calan en el comportamiento de cada empleado. Uruguay ha comenzado a dar sus primeros pasos, por lo que en todos sus aspectos, sus resultados son aún precarios.

ANEXOS

Gráfico 1. Sistema Nacional e Integral de Formación

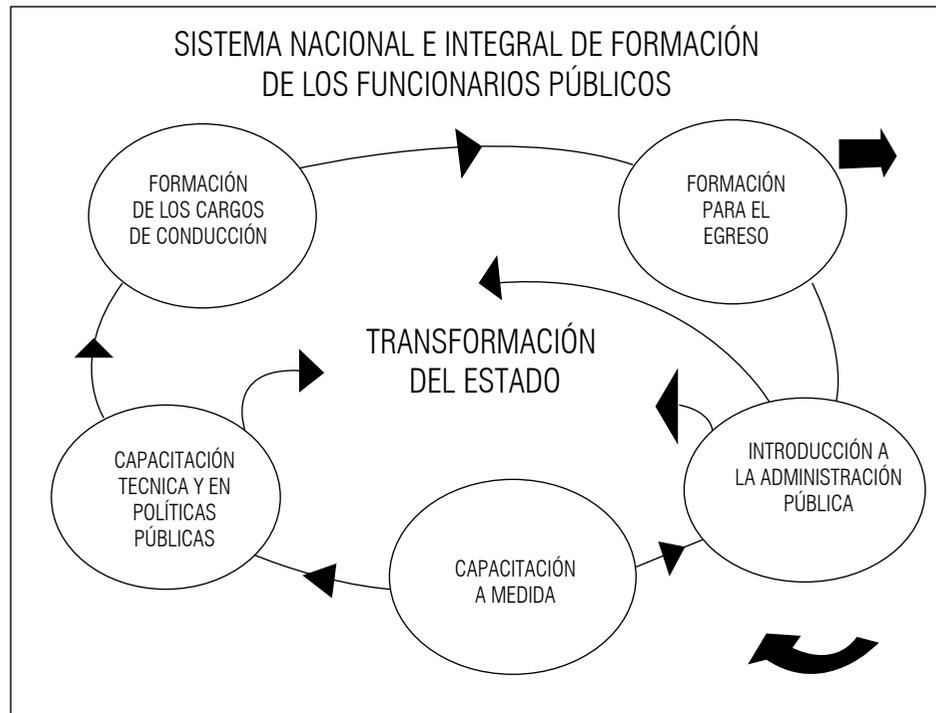


Gráfico 2. Contenido resumido del Programa de la Maestría en Gestión y Políticas Públicas

N°	Módulo	Créditos	Carga Horaria
1	Estado y Políticas Públicas	6	30 hs
2	Gestión Pública	18	90 hs
3	Derecho Público	6	30 hs
4	Gestión Financiera del Estado	6	30 hs
5	Metodología de la Investigación	6	30 hs
6	Temas de debate contemporáneo	8	40 hs
7	Taller de investigación a la práctica profesional		40 hs
	Totales		290 hs

Fuente: Villanueva, 2007

Apéndice 1.

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

1. El currículo de la Maestría se integrará por cuatro ejes temáticos obligatorios, talleres y pasantías, y un

elenco de materias obligatorias no temáticas y optativas, seminarios y conferencias¹⁶. Sus ejes centrales están dados por elementos de Estado y Políticas Públicas, Derecho Público, Finanzas Públicas y Gestión Pública y que a su vez habría un quinto eje no temático al que se le atribuye una mayor importancia, vinculado a un trabajo de campo a realizar por los participantes, con apoyo de tutores.

2. La ejecución del programa procura una articulación permanente entre teoría y práctica y entre los contenidos temáticos de las asignaturas, para lo cual, en desarrollo de este cometido, y para efectos de ajustar la carga horaria a las demandas nacionales e internacionales de los programas de maestría, se propone fijarla en “512 horas lectivas, más un informe final que sintetizará conocimientos adquiridos y trabajo de campo (pasantía), orientado por un docente de la Maestría, estimado en 100 horas”¹⁷. Esto se realiza so pretexto de posibilitar instancias de inmersión y dedicación total de los participantes

16 Villanueva, Sergio. La Formación de los Funcionarios Públicos. Ejes de un compromiso decisivo y decidido. Pág. 29. En: Publicación Transformación, Estado y Democracia No. 30.

17 Ibid. Pág 30.

en cuanto al formato de los cursos, se apuesta por un régimen intermedio que no implique su alejamiento de la función pública por plazos prolongados, se puede perfectamente cursar la maestría en un año civil y destinar los meses de noviembre y diciembre para la realización del informe final.

3. Dicho convenio determinó la garantía de financiamiento por parte del Estado en función del principio de equidad (esto es, el derecho de todos). En consecuencia, dado que el curso sería de carácter obligatorio para concursar por los cargos de conducción, y en vista del derecho de todos los ciudadanos de ingresar y hacer carrera en la Función Pública con base a sus méritos y capacidades, y con independencia de sus recursos económicos, el Estado debe garantizar la financiación del posgrado y su gratuidad, lo que da lugar a que el Estado asegure que todos los interesados que además reúnan los requisitos tengan acceso a esta formación. De igual forma, como se mencionaba anteriormente, dentro de un contexto de equidad, también “incide en el mismo sentido la trascendencia fundamental de los cargos de conducción para asegurar la calidad de los servicios públicos, que constituyen un activo social y por tanto ameritan su financiamiento estatal”¹⁸.

4. Del mismo modo, se establece el perfil del egresado de la Maestría, en donde, para acceder a esta se requiere título universitario o formación equivalente, de forma que no se impide 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; además, se considera equitativo y conveniente ampliar la admisión a aquellos funcionarios que demuestren experiencia y méritos laborales que se juzguen como equivalentes por la Escuela de Funcionarios Públicos y todos aquellos que cumplan con la información requerida en tiempo y forma.

5. A consecuencia de los requisitos se establece un riguroso, exigente, complejo y transparente proceso de selección de los candidatos a cursar la Maestría. Para el efecto, este programa de formación está establecido por la normatividad vigente que regula el acceso a los cargos superiores, lo que da lugar a que son destinatarios potenciales de la Maestría, todos aquellos funcionarios que se encuentren en condiciones legales y reglamentarias para acceder a los cargos de alta

dirección pública o aquellos similares que pudieran establecerse.

6. Otro aspecto a considerar es que el cursar la Maestría no sería exigible a quienes ya ocupan los cargos de la alta dirección en virtud de los derechos adquiridos por los funcionarios. “Este sector del funcionariado debería ser objeto de otros programas de capacitación y formación permanente, ya sea de corte generalista u orientados a las especificidades del organismo en que se desempeñan”¹⁹. Dicho de otra manera, la Maestría lo que hace es proponerse como un proyecto estratégico orientado al fortalecimiento y desarrollo de la administración pública hacia el futuro, encaminado hacia los aspirantes a ocupar los cargos de dirección.

Todos estos lineamientos y exigencias implican un cambio organizacional profundo de cara a un cambio cultural de toda la Administración Pública y su relación con la ciudadanía. La confluencia Maestría-Carrera Funcional corresponde a una apuesta estratégica para la formación de los servidores públicos del mayor nivel jerárquico, teniendo en cuenta que sobre estos recae la mayor responsabilidad en el servicio público.

“El Director Público debe ser una persona que valore su papel como servidor público, que incorpore o potencie conocimientos y destrezas que le permitan programar y coordinar la ejecución de actividades y el control de sus resultados, con conocimiento de la realidad social en la que está inmerso”²⁰.

7. Fundamentalmente, el servicio civil uruguayo lo que ha pretendido es consolidar de alguna forma un trabajo eficaz y eficiente que le permita encarar las reformas estructurales; para lo cual apunta a que esta formación de la alta dirección adquiera los conocimientos y las destrezas necesarias para el desarrollo eficiente y eficaz de las competencias requeridas para desempeñar sus funciones dentro de un organismo público y, simultáneamente, haga una valoración de la trascendencia que para la sociedad tiene su papel de servidor público.

Por último, la capacitación de los funcionarios públicos como eje central, atiende no solo a las necesidades de la Dirección Pública, sino también adquiere una estrecha relación con el enunciado formulado en el

18 Ibid. Pág 27.

19 Ibid. Pág 25.

20 Ibid. Pág 30.

epígrafe 52 literal c) de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, suscrita por Uruguay, que establece:

“Fortalecer las competencias de los directivos en materia de gestión de las personas, asumiendo líneas de capacitación permanente en los conocimientos y habilidades necesarias, y articular el conjunto de mecanismos de la función pública en forma tal que promuevan y estimulen la mayor implicación y responsabilidad de los directivos en este campo”.

8. En otras palabras, los funcionarios presupuestados que accedan al subescalafón “CO3” de alta conducción de la Administración Central están obligados a cursar el programa de formación. Pero en la Rendición de Cuentas se aclara que, sin perjuicio de lo

dispuesto, el Poder Ejecutivo “podrá modificar las condiciones de exigibilidad” del programa de formación, reglamentando su realización como requisito previo al acceso a los mencionados cargos.

Incluso, la Oficina Nacional del Servicio Civil, a requerimiento de los mandatarios, también podrá autorizar a participar en la maestría a los titulares de cargos del escalafón “CO2” de Conducción que se crea en la Rendición de Cuentas. Ese escalafón comprende cargos de conducción vinculados a programación, coordinación, gestión, control y ejecución de actividades, además de determinación de metas en corto y mediano plazo y asistencia especializada a niveles directivos.

- Carta Iberoamericana de Función Pública. (2006). CLAD.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. (1997).
- Garmier, Leonardo. (2004). El espacio de la política en la gestión pública. En: Bresser P. Luiz C., et ál. Política y Gestión Pública. CLAD – FCE. Ciudad de México.
- Faroppa Maillot, Carlos. (2007). Nuevas modalidades de formación para directivos públicos en el marco de la transformación del Estado. En: Revista Transformación, Estado y Democracia No. 31. ONSC. Montevideo.
- Hernández, Pedro (2004). Bases Constitucionales de Función Pública: Empleo Público. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá.
- Maynard – Moody, Steven y Kelly, Marisa. (1998). Relatos que cuentan los administradores públicos acerca de los funcionarios electos: cómo dar sentido a la dicotomía entre política y administración. En: Bozeman, Barry (1998). La gestión pública su situación actual. FCE. Ciudad de México.
- Mayntz, Renate. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En: Revista Reforma y democracia Número 21. CLAD. Caracas.
- Osbourne, David y Gaebler, Ted. (1993). La reinención del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público. Paidós. Barcelona.
- Przeworski, Adam. (2004) Política y Administración. En: Bresser P. Luiz C., et ál. Política y Gestión Pública. CLAD. – FCE. Ciudad de México. Publicaciones ONSC, revista No. 35.
- Saravia, Enrique. (1997). La situación laboral del personal de la administración pública. CLAD – PNUD. Santo Domingo.
- Toma, Miguel (2005). La Transformación del Estado, la construcción del sistema de servicio civil y la carta iberoamericana de la función pública. En: Revista Transformación, Estado y Democracia No. 29. ONSC. Montevideo.
- Villanueva, Sergio. (2007). La Formación de los Funcionarios Públicos. Ejes de un compromiso decisivo y decidido. En: Revista Transformación, Estado y Democracia No. 30. ONSC. Montevideo.
- Weber, Max. (1969). La burocracia. _____ . (1999). El Político y el científico. Páginas web: <http://www.onsc.gub.uy/>

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Hernández Castañeda, Ana María y Rodríguez Sanmiguel, Sergio. 2010. La formación de los cargos de alta dirección: ¿Hay un fortalecimiento de la administración frente a la política? Análisis del caso uruguayo y sus posibles factores de éxito. <i>Administración & Desarrollo</i> 38 (52): 21-38.	Hernández Castañeda, Ana María y Rodríguez Sanmiguel, Sergio. (2010). La formación de los cargos de alta dirección: ¿Hay un fortalecimiento de la administración frente a la política? Análisis del caso uruguayo y sus posibles factores de éxito. <i>Administración & Desarrollo</i> 38 (52): 21-38.	Hernández Castañeda, Ana María y Rodríguez Sanmiguel, Sergio. "La formación de los cargos de alta dirección: ¿Hay un fortalecimiento de la administración frente a la política? Análisis del caso uruguayo y sus posibles factores de éxito". <i>Administración & Desarrollo</i> 38.52 (2010): 21-38.