

su indebida penetración en la administración pública.

b) El sistema de tarjeta electoral, empleado con éxito para la elección pre-

sidencial del 27 de mayo de 1990, debe extenderse a otras elecciones. La experiencia mencionada demostró que la tarjeta contribuye a liberar al votante de presiones indebidas.

UN ESQUEMA DE RELACIONES INSTITUCIONALES PARA LA RESPONSABILIDAD Y LA PRODUCTIVIDAD

* Con el propósito de promover la eficiencia y la responsabilidad de instituciones y funcionarios públicos, se recomienda:

a) Contractualizar las relaciones entre autoridades centrales y entidades descentralizadas, para precisar responsabilidades y posibilitar la evaluación del desempeño de las unidades ejecutoras.

b) Formar gradualmente una planta global de empleo público, para facilitar la movilidad y mejor asignación del personal al servicio del Estado.

c) Hacer una transición al sistema de cuerpos administrativos, como condición para el desarrollo de un verdadero régimen de carrera que permita a los funcionarios un avance progresivo en su remuneración, capacidades, funciones y responsabilidades.

UN ESQUEMA DE RELACIONES INSTITUCIONALES PARA LA RESPONSABILIDAD Y LA PRODUCTIVIDAD

Los ministerios tienen la función pero no la capacidad de formular políticas. Tienen el control de tutela, pero carecen de instrumentos de seguimiento y evaluación de las entidades. Estas tienen recursos pero excesivas regulaciones para movilizarlos y, en la práctica, no tienen autonomía pero tampoco están sujetas a coordinación y control.

70. Es necesario asegurar el pleno empleo de las instalaciones, equipos y personal público; eliminar sobrecostos que derivan de la complejidad y lentitud de los procedimientos administrativos; sustituir el sistema de control en los procesos por un sistema de control de resultados; e introducir instrumentos que permitan definir responsabilidades, evaluar el desempeño de las organizaciones y de los funcionarios, promover el desarrollo de sus capacidades, pre-

miar la productividad y sancionar la ineficiencia.

71. Se recomienda:

a) Contractualización de las relaciones entre autoridades centrales y entidades descentralizadas, para precisar responsabilidades y posibilitar la evaluación del desempeño de las unidades ejecutoras.

b) Formación gradual de una planta global de empleo público, para facilitar la movilidad y mejor asignación del personal al servicio del Estado.

c) Transición al sistema de cuerpos administrativos, como condición para el desarrollo de un verdadero régimen de carrera que permita a los funcionarios un avance progresivo en su remuneración, capacidades, funciones y responsabilidades.

Contractualización de las relaciones entre autoridades centrales y entidades descentralizadas.

72. El contrato es el más probado y eficiente instrumento para darle certidumbre a los derechos que pueden exigirse y a los compromisos que se asumen. Se recomienda, por ello, su utilización para definir las relaciones entre las autoridades centrales y las entidades descentralizadas. Análogamente, se propone la utilización de acuerdos formales para definir las relaciones del nivel directivo de los ministerios y departamentos administrativos, con sus unidades ejecutoras.

73. En este sentido, contractualizar dichas relaciones significa, simplemente, que, mediando la aproximación, discusión y negociación correspondiente, las autoridades centrales y los directivos de las entidades descentralizadas llegan a un acuerdo en sus posiciones, responsabilidades y compromisos relativos a la producción de bienes o prestación de servicios públicos. Dicho acuerdo se recoge por escrito en un documento que expresa obligaciones y derechos, precisando qué debe hacerse, en qué término, cuándo, cómo, por quiénes y para quiénes.

74. La contractualización de estas relaciones supondría aproximar los presupuestos de las entidades a la base cero, de tal manera que, inicialmente, ellas tendrían unas partidas mínimas para cubrir gastos de mantenimiento.

75. Para la obtención de las partidas presupuestales, inclusive en el rubro sueldos de personal de nómina, los directores o gerentes de las entidades presentarían sus proyectos y sus requerimientos en cuanto a recursos humanos, técnicos y financieros.

76. Este mecanismo le quitaría relevancia a la discusión sobre supresión o creación de entidades, vigencia o carencia de sus objetivos, y exceso o déficit de su planta de personal.

77. Se trata de someter todo programa o proyecto público, tradicional o nuevo, a una prueba costo/ beneficio. El análisis se centraría en la justificación económica y social de los proyectos; en su viabilidad técnica, política y financie-

y en los recursos que podrían asignárseles.

El sistema permite a las autoridades centrales recuperar libertad en la asignación de recursos, revisar la conformidad de los proyectos públicos con la política macroeconómica y social, calificar su justificación y viabilidad, facilitar la coordinación intersectorial e intrasectorial, y hacer el seguimiento y la evaluación de la gestión descentralizada.

En la perspectiva de las entidades descentralizadas, les permite ante todo reducir la incertidumbre en los compromisos que asumen y en los derechos que pueden exigir a las autoridades centrales. Este factor tiene la mayor relevancia si se considera que la incertidumbre de los recursos parece ser la variable más importante en la improductividad de las entidades públicas.

Igualmente la contractualización, acompañada de la transición al sistema de cuerpos administrativos y de la reforma global de empleo público, que se presentarán más adelante, permite a las entidades recuperar autonomía en la contratación y otorga a los directores mayor libertad para disponer y combinar factores. El personal no sería un costo fijo, no viene siéndolo en el sector público, sino, como resulta apenas obvio, un costo variable en función de los requerimientos.

La figura de los contratos proyecto emerge de lo expuesto, permitiría incluir cláusulas obligatorias los términos de la relación entre autoridades

centrales y entidades descentralizadas, precisando: objetivos del proyecto, compromisos de la entidad y del gobierno; parámetros, períodos y alcances de evaluación; estímulos y sanciones.

82. Los objetivos de cada proyecto deben corresponder a la misión que la ley le asigna a la entidad y recoger los propósitos derivados de la identificación de problemas.

83. Los compromisos de la entidad deben responder a las políticas vigentes y describir cada una de las metas por cumplir, con su cuantificación o cualificación, según el caso. De esta componente deben resultar las unidades de medida que hacen viable la tarea propia de las oficinas de seguimiento y evaluación de los ministerios.

84. Los compromisos del gobierno deben dirigirse a respetar la autonomía de la entidad; agilizar los trámites que de él dependan, estableciendo términos de decisión; incluir las apropiaciones correspondientes y fijar fechas para los desembolsos.

85. Para la evaluación deben definirse los indicadores de desempeño, las unidades de medida, la ponderación de los factores, los períodos de medición y los alcances de la misma.

86. El cumplimiento o incumplimiento de los compromisos contractuales debe tener efectos con respecto a la entidad y al grupo de funcionarios responsables de la ejecución del proyecto: tratamiento preferencial para la aprobación y asignación de recursos para otros proyec-

tos, revisión de nuevas alternativas de gestión, sanciones o incentivos para los funcionarios comprometidos.

87. En todo caso, en la evaluación final debe ponderarse la incidencia de **variables no controlables** por la entidad, como cambios imprevistos en impuestos a importaciones, en precios de insumos, y en aceleración de la devaluación. Sin embargo, en el diseño del modelo de evaluación y de sus indicadores debe procurarse aislar estos fenómenos, estableciendo, por ejemplo, precios constantes.

88. La dificultad del modelo estriba en la definición de medidas, unidades de medida, criterios de lectura de los indicadores, y momentos de medición. Se trata, en suma, de construirle un contador o medidor a la entidad.

89. La adopción del instrumento propuesto supone el fortalecimiento de las capacidades técnicas de la oficina general de presupuesto, que se situaría en la Presidencia; la creación de las oficinas de seguimiento y evaluación en los Ministerios y Departamentos Administrativos; y la adopción del sistema de planta global de empleo público.

90. La contractualización permitiría crear una capacidad estatal para el seguimiento, evaluación y control de proyectos públicos. Igualmente permitiría una reducción gradual y acelerada de los procedimientos que en la actualidad cohiben la acción de los funcionarios, porque el control no tendría que aplicarse a los procesos, sino a los resultados. Así, tendrían una relevancia cada vez mayor

el desempeño y la rendición de cuentas antes que algunas reglas vigentes de contratación o presupuesto.

91. Esta propuesta viabiliza, también, la transferencia de tecnología administrativa del sector privado al sector público, el aprovechamiento de la experiencia gerencial del sector privado, pues elimina los obstáculos ligados al crecimiento y destreza en el manejo de procedimientos tan numerosos y complejos como improductivos.

92. En concordancia con las propuestas contenidas en el capítulo sobre la **productividad social de los recursos públicos**, debe admitirse el surgimiento gradual de competidores de las organizaciones públicas, favorecido por la eliminación de monopolios estatales, presión de ventajas y cargas injustas y sustitución de los subsidios al lado de las empresas al lado de usuarios.

93. La experiencia de **contractualización**, en armonía con lo expuesto sobre nuevas alternativas de gestión, permitiría ensayar, progresivamente, modalidades inéditas o poco empleadas de contratación del sector público con el sector privado para la producción o prestación de bienes o servicios, como contratos de gerencia, costos, arrendamiento de equipos, concesión, fideicomiso y encargo fiduciario.

94. El esquema de contractualización supone, necesariamente, un proceso de implementación gradual que debe comenzar por los programas que se financian con transferencias del presupuesto

nacional, centrándose en aquellos que presentan condiciones favorables para la medición de costos y beneficios.

95. Igualmente, debe destacarse que el esquema propuesto armoniza con los avances incorporados en la nueva ley orgánica del presupuesto y supone el eficiente funcionamiento del **banco de proyectos** que, según dicho estatuto, es un sistema de información en el cual se registran proyectos de inversión aptos para ser financiados con recursos públicos y seleccionados como viables, previa su evaluación técnica, económica y social por el Departamento Nacional de Planeación.

Transición al sistema de cuerpos administrativos

96. Recientes leyes de **estabilización** de funcionarios (inapropiadamente llamadas de “**carrera administrativa**”) han permitido a la burocracia nacional tomar alguna distancia de la manipulación partidista. Los funcionarios se han hecho menos vulnerables a la presión de los partidos. Sin embargo, el régimen vigente no garantiza el **ingreso** y la **promoción** por antecedentes y desempeños meritorios, ni establece relaciones efectivas con otros componentes del sistema, como el **entrenamiento**, la **capacitación**, la **formación** y la **evaluación** del desempeño.

97. El régimen actual de administración de personal es, esencialmente, el de **puestos administrativos**. El funcionario es designado para desempeñar un cargo en el cual debe permanecer casi

sin ninguna posibilidad de promoción. Ocupa un empleo, pero no ingresa a un sistema que le asegure un avance progresivo en su remuneración, capacidades, funciones y responsabilidades.

98. Por ello se recomienda establecer un sistema que se fundamente en el **entrenamiento** y la **productividad**, y que garantice una mejor selección, la promoción de los funcionarios eficientes y la **exclusión** de los funcionarios ineficientes, mediante una transición progresiva y gradual del sistema de **puestos administrativos** al sistema de **cuerpos administrativos**.

99. El sistema de **cuerpos administrativos** consiste en la agrupación de los funcionarios, considerando su formación profesional y/o las capacidades requeridas, para desempeñarse en un conjunto de empleos que integran un **cuadro administrativo**. En este sentido se utilizan las expresiones cuerpo de abogados, cuerpo de ingenieros, cuerpo docente, cuerpo de seguridad, cuerpo secretarial, cuerpo de conductores, etc.

100. Los conceptos de **cuerpos y cuadros administrativos** son correlativos. Así, pues, la organización de los funcionarios en cuerpos corresponde a la integración de los empleos en cuadros.

101. Los **cuadros administrativos** se conforman con los **empleos** afines, tomando en cuenta la naturaleza de sus funciones y las capacidades o calidades requeridas para su desempeño. Ello permite una organización jerárquica de los empleos, considerando la com-

**BOCETO DE UN SISTEMA DE CUERPOS ADMINISTRATIVOS
-PURAMENTE ILUSTRATIVO-**

CUERPOS

| | | | | | | |
|----------------|--------------|-------------|----------------|-------------|------------------|---------|
| PROFESIONAL | Abogados | Ingenieros | Médicos | Economistas | Contadores | 01 - 16 |
| TECNICO | Seguridad | Informática | Archivo | Impresores | Fotogrametristas | 01 - 16 |
| ADMINISTRATIVO | Almacenistas | Cajeros | Guardianes | Inspectores | Secretarias | 01 - 24 |
| OPERATIVO | Celadores | Conductores | Transcriptores | Enfermeros | Fotógrafos | 01 - 09 |

de las tareas y el grado de responsabilidad de los cargos. Así mismo, el diseño de **carreras administrativas** para los funcionarios que integran los cuerpos.

En razón del título académico o del nivel de conocimientos requeridos, los cuerpos de funcionarios podrían categorizarse en profesionales, técnicos, administrativos, operativos. Así mismo, los cuerpos administrativos podrían clasificarse con base en la formación, experiencia y capacitación básica exigidas para el desempeño de los empleos.

Para fines puramente ilustrativos, el ejemplo correspondiente a los cuerpos administrativos podría presentarse como aparece en la página anterior.

Por las consideraciones de viabilidad económica, seguramente sería necesario incorporar a los cuerpos el personal de **"carrera administrativa"**. Sin embargo, es posible aprovechar esta oportunidad para presionar la participación de los funcionarios en programas de capacitación y aun de simple orientación al servicio, que no se realice al momento de la incorporación masiva a la carrera.

Sería conveniente, pero no parece práctico, realizar algunas pruebas de aptitud a los actuales funcionarios de carrera para su incorporación a los cuerpos administrativos.

Finalmente, es claro que ni el caso de cuerpos administrativos ni el caso de puestos carecen de defectos evidentes. En relación con el primer caso, se acentúa la tendencia a la

gremialización, pero es innegable que el sistema de cuerpos le da sentido a la carrera administrativa, profesionaliza, mejora la moral, la motivación y los incentivos, y hace productivas las inversiones en la formación y capacitación de los funcionarios.

Formación gradual de una planta global de empleo público

107. Se recomienda la formación gradual de una planta global de empleo público, administrada por el Departamento Administrativo del Servicio Civil -DASC- como un mecanismo para poner en contacto la oferta y la demanda de personal al servicio del Estado; facilitar la transferencia de personal entre entidades públicas; enfrentar la burocratización y hacer posible un sistema realista de evaluación del desempeño.

108. Se trataría de agrupar, en una **planta global**, todos los empleos del servicio civil, que hoy pertenecen a las plantas de personal de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales.

109. Inicialmente la planta global estaría conformada por el personal que las entidades declaren **transferible**. Aunque las entidades no estarían obligadas a motivar la declaración de "transferible", es claro que ésta puede causarse por exceso de personal, incompetencia, etc.

110. El personal transferible puede seguir desempeñándose en la entidad de origen hasta cuando sea requerido. En ningún

caso las entidades pueden crear cargos para sustituir el personal que han declarado transferible.

111. En concordancia con la propuesta sobre **contractualización**, los gerentes públicos competirían por obtener en la planta global el personal más calificado, según sus necesidades y el monto de los recursos asignados para el rubro sueldos de personal de nómina.

112. Cuando, excepcionalmente, se autorice la **creación de cargos**, éstos no corresponderán a entidad alguna, ni siquiera a la requirente, sino a la planta global.

113. La **planta global de empleo público**, acompañada de la contractualización:

a) Sirve a la estrategia de reducción del déficit fiscal, mediante la supresión gradual de personal al servicio de la Administración.

b) Facilita la transferencia de personal de una entidad con excedente a otra con déficit, para asegurar el equilibrio del sistema.

c) Hace posible un sistema realista de evaluación del desempeño, tanto del personal como de las entidades.

d) Permite enfrentar la burocratización y los excesos en personal de planta. A los funcionarios en planta que no han sido requeridos para ocupar puestos, puede autorizárseles jornadas de medio tiempo,

conviniendo reducciones de remuneración e incluso eliminación de incompatibilidades, todo dentro de una estrategia dirigida a suprimir personal excedentario y a facilitar su gradual inserción en el sector privado.

e) Facilita la transferencia de tecnología y la búsqueda de ambientes organizacionales apropiados para el funcionario y de funcionarios apropiados para las organizaciones.

f) Elimina sobrecostos, pagos a personal ocioso y subsidios indirectos que, en caso de justificarse, pueden pagarse por un sistema más transparente (subsidio de desempleo).

g) Facilita una calificación indirecta del personal, menos formalizada y más eficiente, en cuanto la decisión de solicitar un funcionario de la planta envuelve un reconocimiento de su experiencia, capacidades, aptitudes y conducta. Seguramente, algunos funcionarios de la planta global no serían llamados a puestos de trabajo, porque sus conocimientos no se requieren o porque no son calificados o competentes.

114. Las propuestas relativas a la planta global de empleo público, contractualización y transición al sistema de cuerpos administrativos, se encuentran estrechamente vinculadas. Se trata de recomendaciones inescindibles y complementarias dentro del esquema de relaciones institucionales para la responsabilidad y la eficiencia.