

## DESARROLLO DE CAPACIDADES DE GERENCIA Y ADMINISTRACION

\* Para desarrollar las capacidades de gerencia y administración en los ministerios y departamentos administrativos, se recomienda:

a) Crear y/o fortalecer unidades de formulación de política, planeación y evaluación. Para ello se requiere un número plural de viceministros en algunos ministerios; asegurar los fondos necesarios para un gabinete consultivo de cada ministro; reconstruir las oficinas de planeación y establecer unidades de seguimiento y evaluación en los ministerios.

b) Reducir la carga decisional del nivel directivo en los ministerios, mediante la transferencia de funciones administrativas al nivel ejecutivo y a funcionarios regionales, profundizando la descentralización y la desconcentración.

c) Remover obstáculos de gestión, para lo cual es necesario eliminar o reducir regulaciones internas en procedimientos de contratación, presupuesto y personal.

d) Suprimir las juntas directivas de entidades descentralizadas.

## DESARROLLO DE CAPACIDADES DE GERENCIA Y ADMINISTRACION

*Parte sustancial del tiempo y la acción de los ministros se consume en asuntos rutinarios. El esquema institucional no les asegura suficientes elementos de juicio para participar en la toma de decisiones relevantes. El control de tutela que deben ejercer sobre las entidades descentralizadas es, frecuentemente, ilusorio. La planeación en los ministerios es aún más débil -si cabe- que en los establecimientos públicos. Las distorsiones en el régimen de personal son tan evidentes que la mayor aspiración de un funcionario de un ministerio es "ascender" a una entidad descentralizada.*

115. Para la viabilidad y eficacia de las recomendaciones presentadas en los capítulos anteriores, es indispensable crear las correspondientes capacidades institucionales en los ministerios y departamentos administrativos. Se trata de que no sean ilusorias sus responsabilidades de concurrir en la planeación global, de definir políticas sectoriales y de ejercer el control de tutela requerido para el seguimiento y evaluación de las entidades responsables de ejecutar políticas públicas.

**116.** Las propuestas que se presentan a continuación se dirigen a remover obstáculos de gestión; enfrentar factores de desviación de los recursos públicos; fortalecer y/o crear capacidades de planeación y evaluación; y reducir, selectivamente, la carga decisional de ministros, jefes de departamento administrativo, y presidentes, directores y gerentes de entidades descentralizadas.

**117.** Para desarrollar las capacidades de gerencia y administración en los ministerios y departamentos administrativos, se recomienda:

a) Crear y/o fortalecer unidades de formulación de política, planeación y evaluación. Para ello se requiere un número plural de viceministros en algunos ministerios; asegurar los fondos necesarios para un gabinete consultivo de cada ministro; reconstruir las oficinas de planeación y establecer unidades de seguimiento y evaluación en los ministerios.

b) Reducir la carga decisional del nivel directivo en los ministerios, mediante la transferencia de funciones administrativas al nivel ejecutivo y a funcionarios regionales, profundizando la descentralización y la desconcentración.

c) Remover obstáculos de gestión, para lo cual es necesario eliminar o reducir regulaciones internas en procedimientos de contratación, presupuesto y personal.

d) Suprimir las juntas directivas de entidades descentralizadas.

**118.** Se trata de promover un desajuste conjunto, acelerado y sostenido de capacidades gerenciales y de administración de todo el sector público, con atención prioritaria a los déficit y restricciones de conducción que acusa el mando estatal.

### **Trípode ministerial**

**119.** La institución de los viceministros pese a su rango constitucional, mantenido relativamente indefinido, se encuentra desaprovechada. Se encuentra veniente que para algunos ministerios como Relaciones Exteriores, Desarrollo Agrícola y Trabajo, se permita un número plural de viceministros. Recientemente, en otros ministerios el cargo de viceministro podría suprimirse.

**120.** Es indispensable asegurar las unidades necesarias para que los ministros y jefes de departamento administrativo puedan conformar su propio gabinete consultivo, vincular asesores, facilitar la preparación de estudios especiales y/o constituir fuerzas de tarea, grupos de trabajo para la realización de actividades específicas.

**121.** Para tal efecto se deben reducir al máximo las formalidades de contratación, a fin de que el ministro o jefe de departamento administrativo pueda vincular, sin mayores restricciones, personal en el país o en el exterior, las instituciones y personas que requiera.

**122.** Con frecuencia los ministros o jefes de departamento administrativo no logran vincular en sus grupos de trabajo a las personas que, por diferentes motivos,

men interés en una relación pura-  
e contractual. Para este caso, y con  
ta sujeción a la **partida anterior**-  
e mencionada, podría autorizarse  
eación de cargos con el simple  
ramiento, sobre la base de que se  
men con la remoción. Así también,  
posible que se vincularan en  
ción funcionarios pertenecientes a  
organismos o entidades.

El gabinete consultivo del ministro  
diría funciones políticas de concerta-  
coordinación y asesoría. Sería un  
so de poder del ministro que, en su  
xectiva y con la necesaria flexibili-  
y confianza, podría responder a  
emas de coordinación intrasecto-  
de capacidad para ejercer el con-  
e tutela, mejorando los canales de  
misión entre las decisiones, la  
ción y la evaluación.

El gabinete consultivo se reuniría  
a frecuencia, oportunidad y agenda  
e señale el ministro. Obviamente,  
las tareas que éste le asigne de-  
n incluirse las relativas a:

aminar las políticas para el sector.

scutir, definir y afinar la programa-  
resupuestal.

visar los resultados de gestión y  
la evaluación general del sector.

Las unidades de planeación y de  
miento y evaluación, serían el brazo  
oyo esencial para el desempeño  
abinete consultivo del ministro.

La Comisión recomienda crear en  
ministerio y departamento admi-

nistrativo **unidades de seguimiento y  
evaluación**, que se encarguen de eva-  
luar el desempeño de las entidades  
descentralizadas, adscritas o vincula-  
das. Este instrumento se considera in-  
dispensable para poner en funciona-  
miento el programa de **contrac-  
tualización** de relaciones entre autori-  
dades centrales y entidades descen-  
tralizadas.

127. La evaluación de los resultados de  
las agencias gubernamentales es la  
recomendación más reiterada por los  
especialistas, para conocer el nivel real  
de compromiso con los planes guber-  
namentales y la vigencia de los objetivos  
institucionales.

128. La unidad propuesta, conformada  
por expertos en evaluación y control de  
gestión y con sólidos conocimientos de  
Administración Pública, diseñaría meto-  
dologías y modelos para tal fin, y los  
implantaría gradualmente a cada uno de  
los proyectos presentados y desarrolla-  
dos por las entidades.

129. A partir de estas unidades puede  
construirse una capacidad institucional  
de los ministerios para ejercer el control  
de tutela sobre las entidades descen-  
tralizadas, que hasta ahora ha sido casi  
nulo o inexistente.

130. Se requiere reconstruir las  
**unidades de planeación, personal y  
sistemas** de los ministerios y depar-  
tamentos administrativos. Para el efecto  
es necesario, en relación con todo el  
personal de estas unidades:

a) Desarrollar un programa de reentre-  
namiento, promoviendo su participación

en programas de formación avanzada y en pasantías en el país o en el exterior.

b) Redefinir las escalas de remuneración, de tal manera que pueda vincularse y retenerse personal altamente calificado.

c) Establecer un sistema de incentivos y sanciones, que permita estimular su rendimiento y su productividad.

d) Hacer obligatoria su participación en cursos de información y/o actualización, a fin de mantener el nivel de conocimiento sobre las técnicas y los métodos más adecuados para una gestión eficiente de los recursos.

e) Facilitar la sustitución del personal que no evidencie mejoras significativas en su desempeño, pese a su reentrenamiento y reclasificación.

**131.** Es igualmente necesario montar un **sistema de información** ministerial que incluya indicadores sectoriales y de gestión; consultas y casos; aspectos administrativos y financieros; normas, procedimientos y formas; y fuentes documentales. En todo caso, este sistema debe funcionar conectado con un sistema similar definido para la Presidencia de la República, al cual pasará únicamente la información relevante.

#### **Reducción de la carga decisional**

**132.** Es necesario reducir la carga decisional de los funcionarios directivos de los ministerios, empezando por los ministros, para liberarlos de funciones administrativas de rutina que les impi-

den concentrar sus esfuerzos en los políticos relevantes, estrategias de mayor incidencia. Para ello facilitarse la mejor utilización de los recursos humanos y técnicas de **descentralización** y **desconcentración**, haciendo flexibles los procedimientos de trabajo y de las estructuras internas y de la atribución de funciones.

**133.** La revisión de estructuras internas (creación, supresión o fusión de dependencias) y de plantas de personal (creación, supresión o fusión de cargos) constituye una función rutinaria de mantenimiento y adaptación del sistema administrativo.

**134.** Sin perjuicio de la programación gradual aplicación del esquema de **contractualización, cuerpos administrativos y planta global de personal** se recomienda que los ajustes de estructura interna y planta de personal sean revisados y aprobados por el órgano especializado que, en coordinación con las respectivas entidades, examina la justificación y viabilidad técnica, administrativa, financiera, económica, y política de las modificaciones propuestas.

**135.** En consecuencia, se recomienda promover la revisión de la normativa constitucional que reserva al legislador la facultad de modificar las estructuras internas de los ministerios y departamentos administrativos. Esa disposición no protege ningún principio ni valor constitucional vigente y envuelve un rezago, luego de la reforma constitucional de 1961 que transfirió al gobierno la adopción de plantas de personal.

necesario desconcentrar en las inferiores las funciones que los jefes de departamento administrativo vienen cumpliendo en asuntos rutinarios de contratación y ración de personal. En cuanto a las funciones corresponden a delegaciones corresponden a delegaciones del Presidente de la República, su atribución a unidades subalternas de los ministerios y departamentos administrativos, requeriría modificaciones constitucionales y pertinentes.

A través de los mecanismos propios de los instrumentos y organismos se recomiendan para el mantenimiento y adaptación de la maquinaria gubernamental, debe suscitarse un proceso permanente, dirigido a eliminaciones en procedimientos de contratación, presupuesto y personal, a remover factores que frenan la actividad administrativa; depurar objetivos de las entidades; y promover la descentralización y la desconcentración.

#### **Creación de juntas o consejos directivos**

Por las razones que se exponen en el capítulo anterior, se recomienda la supresión de las juntas o consejos directivos en los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, pues otros instrumentos y mecanismos recomendados en este informe consideran menos expuestas a las críticas las acciones encontradas en juntas directivas, y se estiman más eficientes para los propósitos de democratización, descentralización, evaluación y control de las

entidades públicas.

139. El número plural de miembros de las juntas o consejos ha permitido evadir, fraccionar o diluir la responsabilidad. Frecuentemente, las autoridades de control administrativo, judicial o fiscal, se enfrentan a la dificultad de identificar autores, establecer conflictos de intereses y determinar grados de participación en irregularidades contractuales o en decisiones administrativas relevantes. Suprimir las juntas corresponde al propósito de asegurar un esquema institucional en el cual pueda exigirse **responsabilidad** a los directores y gerentes, sin que éstos puedan invocar la intervención de terceros en la adopción de sus decisiones.

140. Las juntas o consejos directivos de las entidades no han resultado instrumentos eficientes para el ejercicio del control de tutela. Por la asimetría de la información y de las capacidades institucionales de análisis, el ministro queda frecuentemente en situación de desventaja frente a los gerentes o directores cuya gestión debería controlar.

141. Las juntas o consejos directivos no han sido, tampoco, eficientes para los objetivos de democratización que las inspiraron. Al contrario, la penetración de gremios con escasa representación favorece el corporativismo y acentúa el feudalismo sectorial.

142. Así mismo, las juntas o consejos directivos no han constituido un adecuado escenario de concertación. En ellas los poderes negativos o de veto tienen un peso muy incidente y, con frecuencia, logran hacer prevalecer in-

tereses de grupos no representativos y, aun, puramente personales.

**143.** En su conformación frecuentemente se buscaba la coordinación intersectorial. La experiencia prueba, concluyentemente, la ineficiencia de este mecanismo. **La coordinación intersectorial solo puede hacerse por una autoridad suprasectorial. Las consejerías y PNR han sido más exitosas.**

**144.** Se deben modificar las modalidades de interacción entre los agentes públicos y privados, para que en las políticas, estrategias y administración de la coyuntura, prevalezca la voluntad mayoritaria de la nación. Deben experimentarse otros instrumentos de participación, conforme a la recomendaciones relativas a la **democratización de la administración pública**.

### FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA PRESIDENCIA

\* Para fortalecer institucionalmente la Presidencia de la República, se recomienda:

a) Conformar una comisión de futuro, con el propósito de asegurar que las acciones estatales sean compatibles con los propósitos y escenarios de largo plazo.

b) Ampliar e institucionalizar las consejerías presidenciales, para atender asuntos relativos a la seguridad; la agenda gubernamental en el Congreso; la privatización y la desregulación; la política exterior y otros temas relevantes en la agenda y prioridades del Presidente.

c) Situar en la Presidencia de la República la oficina general de presupuesto.

d) Crear en la Presidencia de la República una oficina de comunicaciones, encargada de las relaciones con los medios de comunicación social, por una parte, y de la elaboración de los pronunciamientos, discursos y declaraciones presidenciales, por otra.

e) Diseñar e implementar un Sistema automático de información, que facilite la comunicación en tiempo real entre la Presidencia, los Ministerios y los Departamentos Administrativos.