

**LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: CREACIÓN DE VALOR Y MODERNIZACIÓN  
INSTITUCIONAL, REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN  
COLOMBIA**

**GISSETTE JOHANA BELTRÁN RÍOS**

**LUIS GABRIEL OSPINO PINTO**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA  
BUCARAMANGA**

**2015**

**LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: CREACIÓN DE VALOR Y MODERNIZACIÓN  
INSTITUCIONAL, REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN  
COLOMBIA**

**GISSETTE JOHANA BELTRÁN RÍOS**

**LUIS GABRIEL OSPINO PINTO**

**Trabajo de grado para optar el título de Especialista en Gestión Pública**

**Director**

**ISAAC GUERRERO RINCÓN**

**ECONOMISTA**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER**

**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS**

**ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN**

**ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA**

**BUCARAMANGA**

**2015**

## CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCIÓN.....	12
1. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS .....	15
1.1 El papel del estado en la nueva gestión pública .....	21
1.2 Etapas de la NGP.....	23
2. REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA A PARTIR DE NGP.....	26
2.1 Reformas con base al concepto NGP de la OCDE. ....	38
2.2 Reflexiones finales de los resultados de las reformas. ....	45
3. El valor público en la NGP .....	47
3.1. Determinantes para la creación de valor público .....	50
3.2. Medición de valor público.....	53
3.3. El valor público, efectividad en las regiones, Latinoamérica y el Caribe (2010- 2013) .....	59
CONCLUSIONES.....	68
BIBLIOGRAFIA.....	72

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Características de la NGP.....	15
Tabla 2.Reformas colombianas relacionadas con la NGP .....	29
Tabla 3.Reformas contenidas CONPES 3248 .....	31
Tabla 4.Pilares de la NGP en Colombia .....	34
Tabla 5.Factores del valor creado por los servicios. ....	51
Tabla 6.Índices de valor público y Efectividad en su logro entre 2010 y 2013 según países de América Latina - el caribe y regiones. ....	58
Tabla 7. IVP por Regiones (2010-2013) .....	60

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.. RELACIÓN ENTRE LA EFECTIVIDAD EN EL LOGRO DE VALOR PÚBLICO ENTRE 2010-2013 Y EL ESTADO DEL VALOR PÚBLICO EN 2010, EN LAS REGIONES

63

Gráfico 2.RELACIÓN ENTRE LA EFECTIVIDAD EN EL LOGRO DE VALOR PÚBLICO ENTRE 2010-2013 Y EL ESTADO DEL VALOR PÚBLICO EN 2010, PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

65

## RESUMEN

**TITULO:** LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: CREACIÓN DE VALOR Y MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL, REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA \*

**AUTOR:** GISSETTE JOHANA BELTRÁN RÍOS-LUIS GABRIEL OSPINO PINTO \*\*

**PALABRAS CLAVE:** NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, VALOR PÚBLICO, EFECTIVIDAD EN EL VALOR PÚBLICO, REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN.

### DESCRIPCIÓN:

La necesidad de cambiar la relación entre el Estado y la sociedad le han abierto las puertas a un nuevo paradigma que se conoce como La Nueva Gestión Pública (NGP) , el trabajo presenta un análisis teórico que configura la práctica administrativa tradicional, dedicada a la satisfacción somera de las constantes demandas de los ciudadanos de manera ineficaz e ineficiente, por una reestructuración organizacional que implica una completa flexibilización, adaptabilidad y cambio de la manera de gestionar, dando un estatus de cliente al ciudadano, categoría que lo eleva a consumidor y por ende abre paso a la incorporación en el mercado, con organizaciones públicas adaptadas al cambio y capaces de responder a la ciudadanía y al conglomerado de "stakeholders" (políticos, partidos, organizaciones sociales, gremios económicos, organizaciones internacionales multilaterales, entre otros).

Observamos como el nuevo paradigma se hace visible en Colombia desde la década de los 80's , a través de una serie de reformas a la administración pública Colombiana, reformas económicas, fortalecimiento del servicio civil, simplificación de trámites, como respuesta a los nuevos desafíos mundiales se abre el "gobierno a la gente" a través de las Tic's, permitiendo la información en línea sobre la gestión y participar de alguna manera en la política pública, de forma coherente con las demandas actuales del mercado y los ciudadanos, observándose a la luz de los estándares de la OCDE, organización a la que Colombia pretende ingresar, asumiendo sus "buenas prácticas" por último se aborda lo relacionado al valor público como característica que democráticamente es medido por los ciudadanos y su efectividad ene logro es la respuesta al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos en cada una de las regiones analizadas.

---

\*Monografía

\*\*Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: Isaac Guerrero Rincón, Economista.

## ABSTRACT

**TITLE:** NEW PUBLIC MANAGEMENT: VALUE CREATION AND INSTITUTIONAL DEVELOPMENT, PUBLIC MANAGEMENT REFORMS IN COLOMBIA \*.

**AUTHORS:** GISSETTE JOHANA BELTRÁN RÍOS - LUIS GABRIEL OSPINO PINTO \*\*

**KEYWORDS:** NEW PUBLIC MANAGEMENT, PUBLIC VALUE, PUBLIC VALUE EFFECTIVENESS, PUBLIC MANAGEMENT REFORMS.

### DESCRIPTION:

The need to change the relationship between state and society has led the way to a new paradigm known as New Public Management (NPM). A theoretical analysis is presented in which is configured the traditional management practice, that satisfy the citizen's demands in an ineffective and inefficient way, into an organizational restructuration that implies a complete relaxation, adaptability and a change in the way that management is executed, giving to the citizen a status of customer. This new category raise him to consumer and therefore lead him to his incorporation in the market, with public organizations adapted to change and able to responding to citizenship and to the group of *stakeholders* (politicians, parties, social organizations, business associations, multilateral international organizations, among others).

It's observed how the new paradigm makes visible in Colombia since the 80's decade, through reforms applied to the Colombian public management, economic reforms, strengthening of the civil service, simplification of procedures. As an answer to the global challenges it's created "gobierno a la gente" through ICT's, allowing access to online information about public management and, in some way, take part in the public policy in a coherent way with the market and citizens current demands light of the OCDE's standards, organization which Colombia aims to enter, assuming its best practices.

Finally the public value concept is addressed as a characteristic that is democratically measured by the citizens and its effective achievement is the answer in the improvement of the citizens' living conditions in each of the analyzed regions.

---

<sup>3</sup> Monograph.

<sup>4</sup> Human Sciences Faculty, Economics Department, Director: MSc. Isaac Guerrero Rincon.

## INTRODUCCIÓN

En un mundo tan dinámico como el nuestro en el que los cambios económicos, políticos y sociales han hecho que las organizaciones públicas se vean obligadas a transformar ya sea parcial o completamente la manera de gestión, dando lugar a un nuevo paradigma “la Nueva Gestión Pública “ como intento de reflexionar, discutir y dar respuesta a los retos que se enfrentan las organizaciones públicas en alcanzar sus fines con la mayor eficacia, eficiencia y satisfacción de los ciudadanos a partir de la mejor asignación de los recursos.

Las instituciones se ha visto obligadas a “experimentar, innovar y posicionarse de mejor manera”<sup>5</sup> a las demandas sociales, en búsqueda de ello inician un proceso de cambios estructurales y en especial la estructuración de mejoras en la atención a las necesidades y carencias de los “clientes” ciudadano y a los “stakeholders” o grupos de interés (políticos, partidos, organizaciones sociales, gremios económicos, organizaciones internacionales multilaterales, entre otros) en especial lo relacionado con el individuo y sus derechos que deben ser garantizados a través de la acción pública entendida desde la institucionalidad, el gobierno y el Estado.

En una constante contradicción entre la eficiencia del mercado y lo “ineficiente del aparato burocrático” frente a la capacidad que tienen ambos de alcanzar el bienestar social, recurrimos entonces al neo-tailorismo como lo señala Martín (1983); Peters y Waterman (1982) en el que afirma que “la causa de una mala gestión tiene que ver con la administración en sí misma. al carecer de un sistema de gestión adecuado

---

<sup>5</sup> Mark H. Moore, *Creating Public Value; Strategic Management in Government*. Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1995. p. 6.

información fidedigna relativa a los costes de las actividades y a los logros conseguidos; el perfil tradicional de los gestores públicos son los factores más importantes que impiden la consecución de la ansiada eficiencia”<sup>6</sup> centrando la mirada en la identificación de ciertos elementos considerados esenciales para adelantar las transformaciones y la “reinención del gobierno” en la búsqueda de mejores resultados en aspectos específicos como “eficacia eficiencia, adaptabilidad y capacidad de innovar” transformación que se logra según Osborne y Plastric (1998)<sup>7</sup> cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder y su cultura.

A su vez la OCDE<sup>8</sup> sugiere que los principios de la NGP son extrapolables a cualquier país sin tomar en consideración sus principios políticos y administrativos. Lo que sin duda plantea la homogeneización a nivel mundial del modelo, con las respectivas consecuencias ideológicas, políticas y culturales que trae consigo. Sin embargo las entidades públicas habitan en contextos complejos desde el punto de vista social, cultural, político y gubernamental.

A partir de estas necesidades estructurales que propone NGP, se presenta un breve barrido teórico de las características, el papel del estado, el proceso de

---

<sup>6</sup> GARCÍA, ISABEL. La nueva gestión pública: evolución y tendencia. En: Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales (marzo,.2007). [En línea]. P.40. [Consultado 15 octubre]. Disponible en [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/47\\_garciasanchez.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_garciasanchez.pdf)

<sup>7</sup> Osborne, D. y Plastric, La reducción de la burocracia: Cinco estrategias para reinventar el gobierno. Buenos Aires.Paidós, 1998. P. 30. Citado por: GARCÍA, ISABEL. La nueva gestión pública: evolución y tendencia. En: Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales (marzo,.2007). P.41.

<sup>8</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2005) Public Sector Modernisation: The Way Forward. Policy Brief. OECD. Citado por: ARAYA, Eduardo & CERPA, Andrés . La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena. En: Revista de Estudios Politécnicos Polytechnical Studies Review No. 11 (Vol. VII.Julio., 2008); p.4. ISSN: ISSN: 1645-9911.

implementación de este nuevo paradigma, seguido por una sucinta exposición del valor público y su efectividad en las regiones y América latina.

De esta forma reconocer algunos de los elementos de la nueva gestión pública, que Colombia ha incorporado, así como varios de los convenios suscritos por el país con miras a su inclusión a la OCDE, para finalmente sugerir unas reflexiones sobre si la nueva gestión pública es determinante en la generación de valor, si contribuyen de forma real y eficaz a la solución de las problemáticas sociales.

## 1. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

La nueva gestión pública (NGP) es uno de los paradigmas nacientes a partir de los años 70s con las constantes reformas estructurales al Estado y la administración pública iniciados en países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia; sin embargo fue hasta el estudio “A Public Management For All Seasons” de Christopher Hood en 1991, donde se describe por primera vez este concepto, definiéndolo como el esfuerzo por disminuir o revertir, el crecimiento del gobierno en lo referente a provisión de personal y gasto público basado en un conjunto de características que agrupa a continuación.

Tabla 1. Características de la NGP

DOCTRINA		SIGNIFICADO	JUSTIFICACIÓN
1	Profesionales prácticos en la administración del sector público.	Control discrecional activo y visible en las organizaciones.	La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la asignación de responsabilidad.
2	Estándares explícitos de medición en el actuar.	Definición de Metas, objetivos e indicadores de éxito preferentemente expresados en términos cuantitativos.	La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la declaración de Metas.

3	Gran énfasis en el control de los resultados.	La asignación de recursos e incentivos, unidos a la medición del desempeño disuelven el extenso centralismo burocrático.	Poner la atención más en los resultados que en los procedimientos.
4	Cambio en la desagregación de las unidades en el sector público.	Cambios en las anteriores unidades monolíticas no atándose a los formularios y descentralizándolas en base a un presupuesto propio con un control básico.	Necesidad de crear unidades administrables separadas de la provisión de intereses, obteniendo ganancias y ventajas en la eficiencia.
6	Hacer competitivo el sector público.	Cambiar los términos contractuales del personal y procedimientos públicos.	La rivalidad es la llave para disminuir los costos y mejorar los estándares.
6	Poner atención en el sector privado y en sus estilos de administración.	Erradicar el estilo militar de administración por mayor flexibilidad en la contratación y premiación.	Necesidad de provisión de herramientas del sector privado al sector público.

7	Poner atención en el uso de los recursos.	Disminución de los costos directos, aumento de la disciplina laboral, resistencia a la unión de demandas limitando los costos complacientes de los negocios.	Necesidad de frenar la demanda por el uso de recursos públicos “hacer más con menos”.
---	---	--	---

**Fuente:** Hood (1991).

De esta manera la NGP plantea un cambio hacia la privatización o cuasi privatización, con un enfoque renovado en la subsidiariedad de la provisión de servicios, el desarrollo de la automatización con énfasis en las tecnologías de la información para la producción y distribución de servicios públicos, y el desarrollo de una amplia agenda internacional, enfocada en temas como administración pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación internacional.<sup>9</sup>

Como consecuencia, se dejan de lado las formas de administración y organización que seguían lógicas de modelos burocráticos, donde la ideología política es primacía de lo público, los gobiernos son considerados pieza sustantiva del desarrollo económico y social de una nación y requieren un aparato grande, fuerte y efectivo, en donde se implementa una administración pública progresiva (APP)<sup>10</sup>, partiendo de la idea que un gobierno sin vigilancia es un gobierno seguramente corrupto e incompetente, o peor aún, un gobierno con una burocracia más poderosa

<sup>9</sup>ARAYA, Eduardo & CERPA, Andrés . La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena. En: Revista de Estudios Politécnicos Polytechnical Studies Review No. 11 (Vol. VII.Julio., 2008); p.4. ISSN: ISSN: 1645-9911

<sup>10</sup> ARELLANO, David. Más allá de la reinención del gobierno, fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. México: Edición Centro de investigación y docencia económica, 2010.32 p. ISBN 978-607-401-341-2

que los políticos electos legítimamente haciendo que la acción gubernamental esté imbuida de influencia política, por parte de grupos y actores, en el corto y largo plazo<sup>11</sup>.

Es así como desde la NGP se desarrollaron líneas de acción para redireccionar el rumbo que la administración pública había perdido con la APP. Entre otras se creó una regulación gubernamental generalizada y administrada por tecnócratas, la formación de una carrera en el servicio público, estructurada con reglas transparentes para evitar el nepotismo de los políticos, y el desarrollo de normatividades sistemáticas que redujeran la probabilidad de actos corruptos o socialmente inequitativos mediante el detalle de la ley y lo específico de la norma, con absoluta confianza administrativa de auto corrección<sup>12</sup>.

Economistas como William Niskanen, Oliver Williamson y Elinor Ostrom (estos dos últimos ganadores del premio Nobel de Economía) han evidenciado otros problemas en la APP al señalar que las estructuras de la administración pública se mueven en una dinámica de actores políticos y burocráticos que defienden sus intereses a partir de una visión oportunista y calculadora, haciendo que la APP se convierta en una coartada de la burocracia para velar por sus propios beneficios, dificultando la evolución por resultados (vía servicio civil), limitando la competencia externa (pseudo mercados protegidos ) y la capacidad política sobre los aparatos administrativos (debido a la compleja red de procesos de presupuesto y gasto)<sup>13</sup>.

Estos vacíos de la APP son usados por el nuevo paradigma de la NGP con el fin de reinterpretar la acción gubernamental, buscando la eficiencia y efectividad en la administración, con el paso de una visión estadocéntrica a la visión mercadocéntrica<sup>14</sup>, ya que el Estado había sido incapaz de generar las libertades

---

<sup>11</sup> Ibid.,p.33

<sup>12</sup> Ibid.,p.22

<sup>13</sup> Ibid.,p.33

<sup>14</sup> ARAYA, Op.cit.,p.2.

necesarias para un adecuado funcionamiento de los mercados y las empresas, donde desde las izquierdas se reclamaba la incapacidad del Estado para superar la pobreza y las inequidades<sup>15</sup>. En consecuencia, cobra fuerza la idea que los instrumentos gerenciales que hacen eficientes a las empresas privadas podrían ser implementados o simulados en el sector público. De esta manera se han generado diferentes aportes teóricos entre ellos se encuentran la Teoría de los Costes de Transacción, que establece un criterio de costos entre la actuación pública versus la privada, el Neo-Taylorismo, que pretende disminuir los niveles jerárquicos de las organizaciones como también su aparato burocrático, y la Teoría de la Agencia, la cual genera compromisos entre organizaciones estableciendo para ello controles de información, responsabilidad y rendición de cuentas<sup>16</sup>.

Es así como la NGP se abre camino a la efectividad y eficacia de la administración pública para atender de manera adecuada, oportuna y con limitados recursos, las necesidades y requerimientos crecientes de una sociedad más participativa y demandante lo cual implica reinventar el gobierno. La intención de transformar las burocracias públicas en gobiernos empresariales, productivos y eficientes, obedece al creciente escepticismo de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar la sociedad y satisfacer las necesidades sociales.

En busca de ampliar el concepto de NGP la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (1995) plantea que en esta, en sus principios, no debe restringirse a la trilogía ya conocida de Eficiencia, Eficacia y Economía, sino que, además, debería concentrarse en un conjunto de cuestiones que permitan introducir coherencia en el actuar global del Estado, particularmente en la relación con sus ciudadanos.

---

<sup>15</sup> Ibid.,p.3

<sup>16</sup> HOOD, Christopher. 1991. A Public Management for All Seasons?. Public Administration 69 (1): 3-19. Citado por: ARAYA, Eduardo & CERPA, Andrés . DESPUÉS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, ¿QUÉ?. En: Agenda Pública No. 12 (Enero., 2009); p.5. ISSN: 0718-123X.

Este nuevo enfoque ve como una necesidad la aplicación de mirco reformas y ajustes estructurales, argumentado en los desafíos globales que deben enfrentar los países en presencia de limitaciones fiscales al crecimiento del sector público y las constantes demandas sociales. Desafíos que requieren de un sector público que se incline hacia los negocios, a la inversión y al suministro eficiente de servicios; un cambio de cultura organizacional que reinvente la administración pública desde el interior y desde el exterior, acompañada de cambios tecnológicos, especialmente con respecto al potencial para la difusión de la información y cambios en los perfiles sociodemográficos, en lo que a envejecimiento de las poblaciones se refiere<sup>17</sup>.

Sin embargo, la administración pública enfrenta otro desafío, y es en cuanto a la asignación de los recursos. Se está observando que es el proceso político, y no el mercado, quien está asignado los recursos públicos, esto ha hecho que sea difícil la medición de valor público, el cual se ha disfrazado en el contenido político, ausentando al ciudadano de cualquier condición de evaluador. Estas características permiten destacar que cualquier modelo o paradigma debe considerar estos detalles como condición de éxito. Sí algunas medidas resultaron exitosas en países desarrollados, éstas no tienen por qué ser exitosas en países con economías pequeñas, con institucionalidad frágil, y con importantes cuadros de inequidad<sup>18</sup>.

Eduardo Araya M y Andrés Cerpa (2009) ven más allá de la eficiencia, y consideran que la administración es mucho más que la entrega de un buen servicio en condiciones de eficiencia. Hay ciertos fines o aspectos de la tarea administrativa que traspasan aquello y tienen que ver con componentes políticos (governabilidad), éticos (bien común), culturales (identidad) y económico-sociales (equidad)<sup>19</sup>. Por lo tanto en la NGP resulta indispensable que la administración pública se oriente más

---

<sup>17</sup> ORMOND, Derry & LÖFFLER ,Elke . Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar? .En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13 (Feb. 1999).P.1. Caracas.

<sup>18</sup> ARAYA,Op.cit.,p.6.

<sup>19</sup> Ibid.,p.26.

hacia el usuario o ciudadano, si se pretenden progresos significativos en la mejora de la gestión, con mayor y mejor acceso de los clientes a los servicios, el incremento de la transparencia de los procesos de decisión y en la reparación de las injusticias cometidas, así como en aligerar las formalidades inútiles.

Si bien es cierto que este enfoque presenta considerables ventajas, también existen desventajas. Se debe tener cuidado en no dar a los deseos la categoría de necesidades, simplemente porque los clientes quieren algo. Algunos consideran que los puntos de vista de los clientes son a menudo volátiles y poco confiables, y critican a las encuestas de opinión de usuarios sobre la base de que puede darse poca importancia a las respuestas de preguntas hipotéticas. Sin embargo, lo que generalmente se concede al cliente en todos los países miembros de la OCDE es el derecho de consulta, más que el derecho de tomar decisiones. En realidad, la opinión del público y las demandas de los clientes realizan un papel importante, pero la decisión será tomada principalmente por el gobierno o dependencias de servicio.

Es entonces la NGP es una constante redefinición de roles de Estado-sociedad, y es el resultado de repensar dichas relaciones en miras a la creación de valor público con la introducción de buenas prácticas que incorporen los constantes cambios sociales y la dinámica internacional realizando una modernización de la gestión pública traduciendo esto en buenas prácticas, producto de políticas públicas eficientes, eficaces y con contenido diferenciador.

### **1.1 El papel del estado en la nueva gestión pública**

La calidad en la gestión pública actual no genera eficiencia y eficacia por sí misma, el modelo burocrático ha dejado secuelas perversas en la administración pública

evidenciadas en el gran déficit fiscal, pésimos resultados en cuanto al alcance de los objetivos y una mediocridad reflejada en el carácter cortoplacista de los mismos.

Es entonces como la nueva gestión pública es una reflexión en cómo el estado puede alcanzar fines públicos con la mayor eficiencia y eficacia en pro del bienestar de los ciudadanos, gestión que debe ir acompañada de una política decidida en la descentralización, mayor autonomía a los gerentes públicos locales, un adecuado sistema de rendición de cuentas y mejoramiento en su sistema de incentivos personales, teniendo en cuenta los pilares en los cuales se fundamenta la nueva gestión pública.

Para lograr esto, la NGP debe hacer uso de la elección pública, entendida como el mecanismo de integración privada a la actuación pública en miras de mejorar la competitividad mediante la modificación de buenas prácticas en el actuar público, limitando la autonomía de la burocracia y retomando el control en nombre del gobierno representativo.

El uso del gerencialismo<sup>20</sup> debe estar vinculado con la inclusión de herramientas de control articuladas a la responsabilidad pública y a la rendición de cuentas, esperando, de esta manera, alejar a los políticos y promover verdaderos gerentes, que tengan en cuenta el proceso de reestructuración organizacional como punto de optimización institucional, además de acabar con los “fallos del gobierno”, buscando disminuir las desigualdades en la distribución cuando los controles no logra desmantelar la corrupción y el clientelismo, minimizar el rol del Estado. Otro tipo de falla es la carencia de veracidad del estado en los indicadores de desempeño. Esto posiblemente se deba a la falta de intervención gerencial.

Todo lo anterior debe estar articulado con modelos de gestión basados en medición de resultados, participación ciudadana y transparencia; siendo estas dimensiones cualitativas de la gestión, donde el ciudadano puede evaluar calidad,

---

<sup>20</sup> OLÍAS DE LIMA, Blanca. La Nueva Gestión Pública. Madrid: Edición Pearson Educación. 2001. 397p. ISBN: 84-205-3105-7

cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos haciendo de este un cliente activo en el proceso institucional, rompiendo con lo Estatal.

## **1.2 Etapas de la NGP**

El nuevo paradigma brinda una propuesta basada en alternativas que mejoren el modelo tradicional de gestión con un modelo activo y evolutivo, que busca reformar el aparato de gestor. Por una parte se encuentra la necesidad de reducir el tamaño del sector público, siendo este aspecto una de las principales premisas del nuevo modelo de gestión. Esto también se aplica en materia de recursos, espectro e influencia<sup>21</sup>. Dicho proceso se evidenció en estados de bienestar, como el europeo en los años 70' con el notorio retroceso estatal y aumento de la privatización en diferentes ámbitos en los que se tuvo en cuenta las telecomunicaciones y la energía entre otros, que a su vez se vieron acompañados por la descentralización.

Este proceso ha dejado de ser un tema ideológico y se empieza a dimensionar como una respuesta al desarrollo del estado de bienestar y su impacto social, económico y político. Se articula a la desregulación y liberalización en algunos sectores económicos que se encuentran bajo la planificación y gestión estatal monopolista, esto evidencia que el actuar directo del estado genera factores distorsionadores en el crecimiento económico.

Con la influencia de la globalización y las nuevas sociedades de la información, estos sectores requieren de una gestión activa y dinámica que responda a los constantes cambios y mayor interdependencia de las políticas y de la dinámica económica en las decisiones estatales, cambiando el concepto de servicio público monopolista, igualitario, de mínimos, uniforme, que no se ajusta a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos actuales; por un servicio público diferenciador, competitivo, innovador y sistematizado. De esta manera se mejora el servicio,

---

<sup>21</sup> WRIGHT, Vincent." Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública", Gestión y análisis de políticas, n,°s 7-8.p.10

adquiriendo un carácter universal y también surge la necesidad de un nuevo modelo de regulación económica.

El proceso de descentralización de las organizaciones es una de las premisas que sustentan la reducción del tamaño del Estado, desde la perspectiva de entidad interna e incluyente con la sociedad. Esto se puede lograr a través de un acercamiento que permita interpretar las necesidades de los ciudadanos con entidades que den respuestas efectivas y así obtener un sistema de causa, efecto decisión y reacción. De esta manera las técnicas administrativas logran responder de una manera eficiente a las exigencias del entorno.

Así mismo se hace necesaria la disminución de los niveles jerárquicos<sup>22</sup> de las organizaciones públicas, con el fin de eliminar las cuotas de influencias que permiten a la esfera pública dominante llegar a ocupar estos cargos. Los niveles jerárquicos intermedios (creados por las organizaciones públicas sin previa planeación), son improductivos, suplen labores innecesarias de << trae y lleva>> y amplían los problemas de coordinación, que terminan siendo un cuello de botella en la administración.

A través de reducciones jerárquicas se pueden eliminar grandes organizaciones que solo actúan como parásitas del Estado y se optimizan los procesos, haciendo que los tiempos de respuesta se reduzcan considerablemente, por medio de niveles de comunicación reticular a modo de telaraña, donde la gerencia se sitúa en el centro, y es quien emite y recibe la información. De esta manera existirá un flujo continuo de información y se podrán brindar respuestas oportunas.

Lo anterior busca configurar una forma de estructura organizacional en un modelo de agencias, en donde el centro de mando (gerencia) crea unidades gestoras independientes de la estructura central con el fin de establecer objetivos claros desde el centro. Estas agencias tienen la función de lograr los objetivos de una manera efectiva y eficiente, en tal sentido que las políticas son establecidas,

---

<sup>22</sup> OLÍAS DE LIMA, Op.cit.,p.22.

alineadas y coordinadas por el centro de la organización. Estas unidades se preocupan por sus propios resultados, dejando de lado otros objetivos macros y sólo consideran sus propios intereses, logrando así eliminar externalidades e internalidades (propias de gestiones tan desreguladas como las que hoy cohabitan en las instituciones públicas) y la organización se centrará en establecer políticas, controlar y fiscalizar, con un enfoque hacia el servicio del interés público.

A su vez se hace necesaria la ruptura de la forma en que se atienden los bienes y servicios públicos. Se evidencia que la demanda de estos ha aumentado, sin embargo, la calidad en los mismos es cada vez peor. La nueva NGP propone la competencia como el mecanismo que rompe con el monopolio que se ha creado en la prestación del servicio. En este sentido se busca mejorar la eficiencia en la entrega del servicio al ciudadano y, aplicando los principios de la sana competencia, prevalecerá la mejor que lo haga, entrando así a un pequeño mercado.

Las transformaciones estructurales socavan hasta llegar al empleado público y su forma de contratación. En este punto la propuesta se dirige a la flexibilización contractual, a tal punto de manifestar la subcontratación o contratación externa como alternativas de cambio y la obligatoriedad de la gestión del conocimiento en este tipo de organizaciones, en las que los empleados se convierten en piezas de arte de las entidades públicas, y por su carácter legal son difíciles de remover e incluso se convierten en una carga para las organizaciones en donde la forma de contratación debería regirse por criterios de productividad con incentivos, aptitud a los cambios y cultura organizacional, dejando de lado la cultura del menor esfuerzo.

Por otro lado se encuentra la transformación de fondo, la nueva concepción de ciudadano como cliente define un rol de autoridad dentro de las organizaciones públicas, un cambio de visión, que aunque parezca insignificante, entraña una transformación en todos los aspectos, desde la misión y visión de la organización pública hasta la entrega de los bienes y servicios. Ahora será el cliente el que decida el tipo de producto (bienes y servicios) que necesita, esto desarrolla aspectos en cuanto a la igualdad de sus derechos, y por ende, califica su satisfacción, ya que

pasa a ser consumidor, por lo que los resultados esperados por la organización se encaminaran realmente a brindar los mejores resultados que serán valorados por el ciudadano.

Es así como la NGP busca grandes retos con la flexibilidad, adaptabilidad y el cambio de las organizaciones públicas y los agentes que intervienen en el proceso, donde el buen o mal funcionamiento es medido por las políticas públicas y gestión que se realiza en este, a través de indicadores gerenciales que miden el desempeño, motivación resultados entre otros que dan cuenta de una organización pública con prácticas privadas donde prima la responsabilidad por la gestión que se acompaña con la legitimidad con que actúa el Estado y el visto bueno del ciudadano lo cual es transformado en mejores condiciones de vida y se refleja en aumento del valor público.

## **2. REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA A PARTIR DE NGP**

Partiendo que la NGP es una tendencia internacional que busca proponer políticas de reforma estructural a la administración pública, con el fin de introducir técnicas y herramientas que les permitan a los gobiernos ser más competitivos, diversificados y globalizados.<sup>23</sup> En Colombia al igual que en América latina las reformas aplicadas a la gestión pública son producto de las recomendaciones de los organismos internacionales como la CEPAL, OCDE, CLAD, que desprenden la inserción del neoliberalismo de los ochenta, noventa y los enfoques económicos de un Estado flexible y ágil, derivado de las prácticas del sector privado en pro de mejorar las condiciones de gobernabilidad.

---

<sup>23</sup> Ramírez Brouchoud, María Fernanda Transformaciones del Estado en el gobierno local: La nueva gestión pública en Medellín En: Reflexión Política, vol. 14, núm. 28, diciembre, 2012, pp. 82-95. ISSN: 0124-0781.

A partir de la constitución del 1991 en Colombia se adquiere un tinte aperturista, proceso hasta ahora incipiente, la cual incorporó un capítulo, sobre la función pública donde se reglamenta de manera general el empleo público y otro sobre la Función Administrativa la cual, la coloca al servicio de los intereses generales y en la cual se mencionan los principios de esta: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, como primer punto de partida de proceso reformista.

Es así como en el gobierno de Virgilio Barco (1986- 1990), La Escuela Superior de Administración Pública ESAP brinda a los municipios el apoyo para la descentralización, iniciando con la elección popular de alcaldes de los municipios, reestructurando la organización pública<sup>24</sup> con el inicio de liquidaciones y fusiones de algunos organismos nacionales para dar paso a las nuevas responsabilidades de las administraciones locales, dando lugar a un proceso de profesionalización en el manejo del Estado, “reglamentando la función pública, democratizando la gestión y el control de las administraciones públicas”<sup>25</sup>, para lo cual se plantearon 5 temas:

1. “Productividad social de los recursos públicos: Privatizar o estatizar; pasar a un sistema de subsidios para el usuario; desregulación.
2. Democratización de la administración pública: Estimular la participación de los grupos interesados en la toma de decisiones; fortalecer los partidos políticos y estimular el ejercicio del sufragio.
3. Eficiencia y responsabilidad de instituciones y funcionarios públicos: Contractualizar las relaciones entre autoridades centrales y entidades descentralizadas; formar una planta global de empleo público y hacer una transición al sistema de cuerpos administrativos,

---

<sup>24</sup> BARRERA, Efrén. New Public Management en América Latina: Una Evaluación en Colombia. En IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, D.F., 19 - 22 Oct. 1999

<sup>25</sup> *ibid.*, p 4.

4. Desarrollar las capacidades de gerencia y administración en los ministerios y departamentos administrativos: Crear y fortalecer unidades de formulación de política, planeación y evaluación; profundizar la descentralización y desconcentración; reducir regulaciones internas y suprimir las directivas de entidades descentralizadas.

5. Fortalecer institucionalmente la Presidencia de la República: conformar una comisión del futuro para planear a largo plazo, institucionalizar las consejerías, crear una oficina de comunicaciones en la Presidencia y diseñar un sistema integral de información.

Lo anterior buscaba no solo un proceso de descentralización sino sumar la delegación y la desconcentración de funciones que en el marco de la gestión pública requiere de un control de lo contrario sería abrir brechas en el aparato administrativo, por lo que de ello se deriva, la aparición de un control interno para el adecuado cumplimiento de las funciones del estado y faculta a los particulares para que puedan cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley<sup>26</sup>.

Tomando como eje al ciudadano, se busca la manera más eficiente y eficaz de suministrar servicios públicos, sobre el principio de la racionalidad en el manejo de recursos, manteniendo una tendencia hacia la modernización de la administración pública en el país, en la cual se llevaron a cabo procesos de reestructuración de entidades públicas (supresiones y fusiones), privatizaciones, los procesos más representativos lo vivieron los sectores de la salud y la educación.

De las características que trajo la constitución de 1991 se identifican una serie de transformaciones institucionales y en la organización del estado, las cuales incluyeron supresiones, creaciones y reestructuraciones de varias entidades del estado y en materia legislativa.

---

<sup>26</sup>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. [en línea].<  
<http://www.constitucioncolombia.com/titulo-5>> [citado 16de septiembre de 2015]

Tabla 2.Reformas colombianas relacionadas con la NGP

SUPRESIONES
<p>Focine,,Vecol, Emcooper, Almagrario, Corfipisca, Centrales de Abasto, IDEMA Empresa de servicio naviero Armada República de Colombia - Senarc , Intra y el Fondo nacional de caminos vecinales).</p> <p>Se eliminaron los monopolios estatales y se entró a la competencia, entre otros servicios:</p> <p>telecomunicaciones y energía- ley 142/94, de servicios públicos domiciliarios- , salud- ley 100/93, correos, puertos, Aduanas Nacionales, Telecom, ISS, Caja Nacional y Adpostal.</p> <p>se trabajó en la racionalización de los trámites y formalidades, como fuentes de corrupción; y se profundizó en la desconcentración y la descentralización)- ley 60 / 93; ley 136/94; ley 152/94- y en los tipos de control fiscal , social e interno- ley 42 /93; ley134/94; ley 87/93;</p>
CREACIONES
<p>- Se creó el Viceministerio de Defensa Nacional, la Fiscalía General de la Nación, nació el instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y aún en Planeación Nacional se creó la Unidad de Justicia y Seguridad. se creó el FIS,( Fondo de Inversión Social)</p> <p>se crea el Sistema estadístico nacional y territorial y el Sistema de informática territorial, en coordinación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE-.</p> <p>se creó la consejería presidencial para la administración pública y se elabora un plan de mejoramiento de la gestión pública, del que se rescata el decreto</p>

de supresión de trámites (decreto 2150/95) que junto con las leyes anticorrupción y estatuto único disciplinario- ley 190 y 200 de 1995,

#### REESTRUCTURACIONES

ley 489 -diciembre 29 de 1998-, que trata de la organización y funcionamiento de las entidades nacionales. Allí por desarrollo constitucional dispone que el Presidente puede fusionar - el art. 51-, suprimir o disolver- art.52-, escindir empresas mixtas y del Estado- art.53-, modificar estructuras del gobierno central nacional art.54- y se le faculta, en el art.120, para que en seis meses expida las normas de reestructuración de las entidades.

se reorganiza el Fondo de Desarrollo Rural que en conjunto con FINDETER ofrecen alternativas para el sector, a través del Fondo de Inversión Rural; y se ; se modificación de las políticas del Icetex, Colcultura, Biblioteca Nacional, Ministerio de Salud, ISS y Superintendencia de Subsidio Familiar, para fortalecer la atención integral del individuo, se apertura del Sena, hacía Corporación privada; con el ICA, expanden los Centros regionales de investigación y capacitación y difusión tecnológica con las Secretarías departamentales de agricultura y de los municipios en las Unidades de asistencia técnica agropecuaria (Umatas).

En el período 1994-1998, se conocen decretos 24, que hacen referencias a reorganizaciones de los ministerios. Merece especial mención la ley 397/97 , que crea un nuevo ministerio, el de Cultura, para ajustar 16 y la ley 1997 de 1995, que le cambia de denominación al ministerio de Gobierno por la del Interior.

Se reestructuró el Ministerio de Justicia

**Fuente:** tomado del IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, D.F., 19 - 22 Oct. 1999.

Se trató de mejorar la productividad, la eficiencia y eficacia administrativa y dotar de transparencia, la implementación y diseño de las políticas públicas, un ejemplo de ello es el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), con él el que se iniciaría un proceso de “renovación” de la administración que inició , con la idea de mejorar la eficiencia y calidad funcional de las entidades públicas, optimizar procesos de decisión, racionalizar el gasto público y robustecer las relaciones con la ciudadanía.”<sup>27</sup>

A Partir del cual se desea que el Estado recupere su capacidad de proveer servicios, reducir el gasto público, continuar reestructurando entidades de nivel nacional, redimensionar el Estado, bajo la premisa de “adecuar las instituciones a las necesidades del país” buscando al ciudadano como parte activa no solo como receptor de las acciones del Estado, sino ejerciendo funciones de vigilancia, control y formulación de política pública.

De esta manera se definieron unas reformas verticales y otras transversales contenidas en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia CONPES 3248<sup>28</sup>, que son el reflejo de otro de los pilares de la gestión pública en lograr el uso eficiente de los recursos.

Tabla 3.Reformas contenidas CONPES 3248

REFORMAS VERTICALES	REFORMAS TRANSVERSALES
- Repensar el papel que debe cumplir el Estado en el sector; -Diseñar una estructura	Durante el período gubernamental 2002-2006, los temas transversales del PRAP serán:

<sup>27</sup>FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS . Nueva Gerencia Pública Y El Papel De Las Autoridades Territoriales Como Agentes De Cambio Institucional. Bogota: KAS – FCM 2014. P 11.

<sup>28</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO Renovación De La Administración Pública CONPES 3248. Bogotá: 2003 P 36

<p>organizacional para la entidad cabeza de sector coherente con sus obligaciones redefinidas en función de la nueva concepción sectorial;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseñar una red institucional coherente con las funciones de carácter misional que el Estado deba ejercer en el sector;</li> <li>- Con base en lo anterior, racionalizar la planta de personal y los demás factores generadores de gasto y, en consecuencia, reducir los costos de funcionamiento del aparato estatal, liberando recursos que puedan reasignarse a la provisión de bienes y a la prestación de servicios a los ciudadanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empleo público</li> <li>- Gestión de activos</li> <li>- Estrategia jurídica de la Nación</li> <li>- Sistema presupuestal</li> <li>- Gestión por resultados</li> <li>- Gobierno electrónico</li> <li>- Sistema de contratación pública</li> <li>- Sistemas de información.</li> <li>- Control interno</li> <li>- Estrategia antitrámites</li> <li>- Regulación, supervisión y control</li> </ul>
---	--

**Fuente:** tomado del Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia CONPES 3248.

Estas reformas se presentan como medio para “modernizar” el Estado, irlo adecuando a la realidad, que fuera coherente con las exigencias y necesidades de ese momento y sobre todo pudiera responder a la las demandas de la ciudadanía, y de cara a esta última brindar una gestión transparente.

Otro de los de los avances de la NGP en Colombia se puede evidenciar, en la puesta en marcha del Plan de Acción del Open Government Partnership a partir del año 2010, a través del cual se creó un comité de seguimiento interinstitucional, coordinado desde la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, con el fin de promover las acciones en el marco de gobierno abierto para el país y con la participación de la Secretaría de

Transparencia de la Presidencia de la República, el Programa de Gobierno en Línea del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior<sup>29</sup>, reafirmando el compromiso con el proceso de transparencia y redes de comunicación inter institucional.

EL país ha ido incorporando a la administración pública herramientas y técnicas, con el fin de mejorar en cuanto a los procesos de Planeación, gestión financiera, gestión administrativa y El control y el monitoreo, siguiendo con los principios de la nueva gestión pública en buscar acercar “el Estado a la ciudadanía, ofreciendo más posibilidades de acceso a la información y a la promoción de mecanismos de transparencia y la participación ciudadana”<sup>30</sup>, con la incorporación de la telecomunicaciones y tics, dentro de las cuales encontramos [www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co), que contiene en línea la información, trámites y servicios que las distintas instituciones ofertan de forma pública como puente del ciudadano y el estado de una manera más moderna.

Otro aspecto relevante, para la eficiencia del Estado en la Prestación de sus Servicios es la expedición del decreto 19 de 2012, por el cual se dictan normas para “suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, impactando transversalmente a los todos los actores que interactúan con el Estado y al Estado mismo.

Igualmente se dieron avances en materia de transparencia (Urna de Cristal), para mejorar la confianza de la ciudadanía, permitiendo participar a los ciudadanos brindando la posibilidad de conocer los resultados o los avances que ha tenido el gobierno, además tener la posibilidad de proponer y resolver sus inquietudes y en general interactuar con las entidades Estatales, además con la creación de la Agencia Colombia Compra Eficiente (Decreto Ley 4170 de noviembre 3 de 2011),

---

<sup>29</sup> FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS Op.cit.,p 11.

<sup>30</sup> ibid., p 11

entre otras cosas se pretende mejorar la gestión en la inversión pública mediante “La formulación de políticas, planes y programas buscando optimizar la oferta y demanda en el mercado<sup>31</sup> con una apertura del sector público a la competencia en el mercado.

A partir de estas reformas en Colombia se pueden identificar 6 grandes pilares que integran los principios y la filosofía de la NGP, que además evidencian los avances que el país ha tenido en materia de gestión entre los que tenemos:

Tabla 4. Pilares de la NGP en Colombia

Pilar de la NGP	Instrumentos de gestión desarrollados
Gobierno abierto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno en Línea (Mintic)</li> <li>• Rendición de cuentas a la ciudadanía (CONPES 3654)               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de Ley Estatuto de Participación Ciudadana</li> </ul> </li> <li>• Programa Nacional de Atención al Ciudadano</li> <li>• Simplificación de Trámites (Dcto. 19 de 2012)               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Portal del Estado Colombiano (www.gobiernoenlinea.gov.co)</li> <li>• Portal de Transparencia Económica (www.pte.gov.co)</li> <li>• Portal para Alcaldes y Gobernadores (www.portalterritorial.gov.co)</li> </ul> </li> <li>• Portal sobre Información de Contratación Pública (www.contratación.gov.co)</li> </ul>

<sup>31</sup> COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. [En línea]. <<http://www.colombiacompra.gov.co/es/colombia-compra-eficiente>>. [citado 5 de octubre de 2015]

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Catálogo de Datos del Estado (<a href="http://www.datos.gov.co">www.datos.gov.co</a>) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuestos Participativos <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditorías Visibles</li> <li>• Urna de Cristal</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
Efectividad institucional	<p style="text-align: center;">Reformas SGP y SGR</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeación y Presupuesto para Resultados</li> <li>• Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública – SINERGIA (SISMEG / SISDEVAL) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de Desempeño Integral</li> </ul> </li> <li>• Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP</li> <li>• Bancos de Programas y Proyectos de Inversión Pública (nacional y territoriales)</li> <li>• Formulación e Implementación Local de Políticas Sectoriales Específicas (Ej. Política Pública de Niñez, Infancia y Adolescencia)</li> </ul>
Sistemas de responsabilidad y control	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo Estándar de Control Interno – MECI • Formulario Único Territorial - FUT</li> <li>• Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) • Creación de la Secretaría de Transparencia en la Presidencia de la República</li> <li>• Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción (creada por el Estatuto Anticorrupción) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión Nacional de Moralización</li> <li>• Mecanismos de Control Preventivo</li> </ul> </li> </ul>
Modernización de estructuras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Racionalización del Gasto Público de Funcionamiento</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de Agencias Estatales Especializadas (Ej. Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE)</li> </ul>
Uso de mecanismos de mercado para proveer servicios y bienes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilización del Régimen de Contratación Pública</li> <li>• Sistema Electrónico para la Contratación Pública <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alianzas Público – Privadas</li> <li>• Contratos Plan (Economías de Escala</li> </ul> </li> </ul>
Reorganización del servicio civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reactivación de la Carrera Administrativa (L909ey )</li> <li>• Sistema de Información y Gestión del Empleo Público <ul style="list-style-type: none"> <li>• Portal para Servidores Públicos (<a href="http://www.sirvoampais.gov.co">www.sirvoampais.gov.co</a>)</li> </ul> </li> </ul>

**Fuente:** tomado Nueva gerencia pública y el papel de las autoridades territoriales como agentes de cambio institucional.

Gobierno abierto, es un pilar que pretende incentivar la participación activa de la ciudadanía, brindando disponibilidad y acceso a la información pública, promoviendo la participación, la transparencia y la eficiencia como estrategia de lucha contra la corrupción y estimulación de las buenas prácticas en materia de gestión de los recursos, que fortalezcan la relación con la sociedad civil.

En Colombia desde el año 2000 se implementa el SIAR (Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Pública, perteneciente a CLAD), y se inicia una carrera por ampliar la oferta de trámites y servicios a través de medios electrónicos, permitiendo mayor accesibilidad.

Efectividad Institucional, se espera que las instituciones sean capaces de plantear sus objetivos, sus metas y planes haciendo un uso racional y eficientemente los recursos, lograr niveles óptimos de ejecución y alcances de las metas propuestas.

Sistemas de responsabilidad y control, su objetivo radica en promover la transparencia, eficiencia y control que beneficien los empresarios, las entidades públicas y la ciudadanía en general, dentro de los cuales podemos encontrar el Modelo Estándar de Control Interno, el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) entre otros.

Modernización de estructuras, es la modernización del Estado va más allá de reestructuraciones y redefiniciones de entidades, en algunos casos la reducción de tamaño que tiene como propósito lograr una administración pública económica y socialmente, más eficiente y eficaz, para el beneficio de los ciudadanos, y así avanzar en la democratización del País.

Uso de mecanismos de mercado para proveer servicios y bienes, Según la CEPAL se trata de “Orientar el manejo del presupuesto a los resultados y la eficiencia en el sector público incorporando la idea de valor público, procurando ser competitivos a la hora de ofrecer bienes y servicios a los stakeholders.

Reorganización del servicio civil se espera que los ciudadanos que desean ingresar a trabajar en las entidades públicas se encontrarán sujetos a la de la ley 909 del 2004, que incluye dentro de sus un componente importante como lo es el mérito, respecto al cual los aspirantes servidores se vincularon con base en sus habilidades, aptitudes y destrezas, así se pretende dotar al proceso de transparencia, combatir la corrupción y mejorar la imagen de la ciudadanía respecto a la vinculación de los servidores públicos y el servicio que estos prestan, en Colombia se cuenta con un sistemas de información en este sentido encontramos el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público, Portal para Servidores Públicos ([www.sirvoamipais.gov.co](http://www.sirvoamipais.gov.co)).

Con base en estos avances Colombia no solo busca modernizar el estado, aumentar los resultados de su gestión, pretende además un posicionamiento global adoptando las mejores prácticas en la satisfacción de las necesidades sociales, haciendo un uso racional de los recursos, se propone entonces pertenecer a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), para lo cual debe realizar una serie de transformaciones y adecuaciones que no sólo brinden beneficios sociales sino que además permitan el desarrollo económico del País y favorezcan la competitividad.

## **2.1 Reformas con base al concepto NGP de la OCDE.**

Colombia en el camino de modernizar y mantener la gestión del estado coherente con la dinámica económica mundial, ve en la OCDE un referente, acogiendo a sus recomendaciones, directrices y requisitos para la incorporación de prácticas exitosas y así convertir a Colombia en un País atractivo, competitivo, capaz de mejorar sus políticas públicas y lograr crecimiento económico.

El 29 de enero de 2008, se emite la directiva presidencial No 1, que otorga el liderazgo a la Agencia Presidencial para acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) para que coordine la implementación de la *Declaración de París* social con lo que se pretende mejorar la coordinación, el impacto y armonizar las ayudas que el país recibe por parte de la cooperación internacional, para tal fin se traza la estrategia de cooperación 2007-2010 que además la cual contiene 3 áreas prioritarias para tal fin (Objetivos de Desarrollo del Milenio, lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente, reconciliación y gobernabilidad).

Se pretende entonces optimizar tales ayudas sobre la base de la gestión por resultados para la toma de decisiones, minimizar los costos de transacción, costos

administrativos, promover acciones más transparentes y colectivamente más efectivas, con un componente de mutua rendición de cuentas entre países donantes y países receptores, sobre la eficacia de la ayuda, (Fuente: Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC)

En 2009 la OCDE lleva a cabo el primer examen inter pares, sobre derecho y política de competencia en Colombia, elogiando al país porque a pesar de las limitaciones en materia de legislación y de presupuesto había logrado avances significativos en la protección a la competencia del cual resaltan La Ley 1340/09 de 2009, que tiene como objeto adecuarse a las condiciones actuales de los mercados y *“facilitar a los usuarios su adecuado seguimiento y optimizar las herramientas con que cuentan las autoridades nacionales para el cumplimiento del deber constitucional de proteger la libre competencia económica en el territorio nacional”*.

A pesar de esta situación la OCDE manifiesta preocupaciones acerca del Decreto 2153 de 1992 que reestructura a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), especialmente con lo relacionado con el artículo 47 sobre “los acuerdos contrarios a la libre competencia” el cual considera extenso, rígido e intolerante, evidenciándose una oportunidad de mejora.

En tal sentido la ley 1340/09 es un avance no supera en su totalidad esta situación, pues la OCDE considera que se debe reducir la lista, además de sugieren que de manera inmediata se instaurar un “programa de Clemencia”, para facilitar no solo la detección de carteles o de acciones contrarias a la competencia, sino además brindar salidas a estas situaciones que resulten favorable al entorno competitivo, situación que brinda confianza en el país, lo vuelve atractivo al mercado.

En 2010 el Centro de Pensamiento Estratégico Internacional CEPEI realiza una Evaluación Conjunta de la Declaración De París, Fase 2 para Colombia dentro de la cual se extraen algunas conclusiones:

- Los compromisos de París son insuficientes pues algunos de ellos, como la apropiación, ya se han alcanzado con anterioridad por Colombia.

- La implementación de la alineación ha terminado siendo excluyente, debido a que su aplicación se hace preferentemente bajo los sistemas nacionales. Así, y desde un punto de vista de implementación, este principio no se ajusta completamente al contexto colombiano.
- Se piensa que estos compromisos no son suficientes para una agenda superior de desarrollo, DP es un mecanismo de gestión y no pretende, por sí misma, realizar modificaciones en las políticas de desarrollo.
- permitió al Gobierno Nacional encontrar un espacio para definir mejor su estrategia de cooperación internacional, en el sentido de que el país ya no se presenta como un típico actor de recepción de recursos sino que, por el contrario, se perfila como un agente con experiencia y capacidad para ofrecer orientaciones en la nueva arquitectura de la ayuda.
- la evaluación de resultados a través del Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno –SIGOB–, el cual tiene como objetivo principal hacer seguimiento a las políticas prioritarias del Gobierno. Sin embargo este Sistema, está más orientado a evaluar indicadores de gestión que a la medición por resultados.

En 2011 la OCDE invitó hoy a Colombia a incorporarse a su Grupo de Trabajo sobre el Cohecho y adherirse a la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales<sup>32</sup>

En 2012 Colombia adopta la mencionada convención a través de la ley 1573 de 2012, dando pasos importantes en la prevención, disuasión y sanción de servidores públicos y empresas privadas internacionales que pretendan de manera irregular por medio de dádivas obtener algún beneficio que afecte la libre competencia, además de constituirse en una herramienta en la lucha contra la corrupción.

---

<sup>32</sup> OCDE. [En Línea].

<<http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/laocdeinvitaacolombiaaqueeseadhieraalaconvencionparacombatirelcohecho.htm>> [citado 5 de octubre de 2015]

Para el mismo año en París se adelantó una reunión entre representantes de la OCDE, el ministro de Hacienda y el embajador de Colombia en Francia, y se adhirió a 4 instrumentos que son<sup>33</sup>:

La Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal: instrumento multilateral más completo disponible para la cooperación fiscal y el intercambio de información. Ayuda a contrarrestar la evasión fiscal transfronteriza y asegura el cumplimiento de las leyes tributarias nacionales, al tiempo que respeta los derechos de los contribuyentes<sup>34</sup>.

- Declaración sobre Propiedad, Integridad y Transparencia en el Desarrollo de los Negocios Internacionales y las Finanzas
- La Declaración sobre Crecimiento Verde: Colombia adhirió a Declaración de Crecimiento Verde de la OCDE, instrumento que busca enfocar los esfuerzos hacia la elaboración de estrategias de crecimiento verde que lleven a un uso más eficiente de los recursos naturales<sup>35</sup>.
- La Guía sobre debida diligencia para Cadenas de Suministro Responsable de Minerales de Zonas de Conflicto y de Alto Riesgo: “iniciativa gubernamental y multilateral colaborativa sobre la gestión responsable de las cadenas de suministro de los minerales procedentes de las áreas de conflicto. Su objetivo es ayudar a las empresas a respetar los derechos humanos y a evitar contribuir al conflicto a través de sus prácticas de abastecimiento de minerales”<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> MINISTERIO DE HACIENDA [En Línea]. <<http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/5817262.PDF>>. [citado 7 de octubre de 2015]

<sup>34</sup> . OCDE. [En línea]. <<http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/colombiamexicofirmaranlosestandaresdistribucioninternacionalderechoshumanosynergocioslimpios.htm>>. [citado 7 de octubre de 2015]

<sup>35</sup> URNA DE CRISTAL [En línea]. <http://m.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/colombia-invitado-ocde>. [citado 7 de octubre de 2015]

<sup>36</sup> OECD. [En línea] Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas Second Edition, 2013 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colombia para esta edición en español.p4. <<http://www.anm.gov.co/sites/default/files/Documentos/librodebidadiligencia.pdf>>. [citado 7 de octubre de 2015]

Continuando por esa vía Colombia busca incorporar las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, que al tratarse de directrices no tienen carácter de obligatoriedad ni son jurídicamente vinculante para las partes, pero que sin embargo contribuyen a incorporar buenas prácticas y a generar un clima de confianza a nivel internacional, dentro de estas directrices podemos destacar<sup>37</sup>:

Divulgación de información: hace referencia a la transparencia y a la confiabilidad de la información que las empresas, en cuanto a sus indicadores y estados financieros.

Derechos humanos: respeto por los Derechos Humanos y que las prácticas empresariales no vayan en contravía ni detrimento de la dignidad humana.

Empleo y relaciones laborales: respeto por los derechos de los trabajadores y su derecho a constituir sindicatos.

Medio ambiente: Establecer y mantener un sistema de gestión medioambiental adecuado para la empresa

Lucha contra la corrupción, las peticiones de soborno y otras formas de extorsión: prohibiciones a las empresas para que a través de las dádivas obtengan posiciones de ventaja en el mercado.

Intereses de los consumidores: proporcionar bienes y servicios de calidad, con información clara y veraz.

Ciencia y tecnología: Esforzarse por garantizar que sus actividades sean compatibles con las políticas y planes en materia de ciencia y tecnología de los países en los que ejercen su actividad y contribuir, de forma apropiada, al desarrollo de la capacidad innovadora local y nacional.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> OCDE. [En línea]. OCDE (2013), Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202436-es>.  
<<http://www.anm.gov.co/sites/default/files/Documentos/librolineasocde.pdf>>[citado 15de octubre de 2015]

<sup>38</sup> *ibid.*, p.61

Competencia: abstenerse de realizar que resulten anticompetitivas o incompatibles con la legislación nacional en materia de competencia.

Cuestiones tributarias: Es importante que las empresas contribuyan a las finanzas públicas de los países anfitriones cumpliendo puntualmente con sus obligaciones tributarias. Concretamente, las empresas deberán cumplir con la letra y con el espíritu de las leyes y regulaciones tributarias de los países en los que operan<sup>39</sup>.

Para lo cual expide el Decreto 1400 de 2012 “Por el cual se establece el Punto Nacional de Contacto de Colombia y se adopta el procedimiento previsto en las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ("OCDE") para Empresas Multinacionales, cuya finalidad es apoyar el desarrollo económico sostenible, incrementar el empleo. Elevar los niveles de vida. Mantener la estabilidad financiera, apoyar el desarrollo económico de otros países y contribuir al crecimiento del comercio mundial”

En tal sentido el Ministerio de Industria y Comercio Expidió la resolución 3879 de 2013, en la cual crea el Comité consultivo del Punto Nacional de Contacto Colombia de las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales, comité integrado por representantes del sector empresarial, de las organizaciones sindicales, de las ONGS y de la academia, los cuales deberán dentro del marco de la “declaración de sobre la inversión internacional y empresas multinacionales”.

El 30 de mayo de 2013 la OCDE invita a Colombia iniciar su carrera para pertenecer a la OCDE, con la definición de una hoja de Ruta, con la cual se evaluará los avances de Colombia frente a los principios y exigencias de la OCDE.

“A partir de ahora comenzará la colaboración de los funcionarios colombianos con los Comités de la OCDE, integrados por expertos de los países miembros en ámbitos como inversiones; cohecho en las transacciones comerciales internacionales; gobernanza corporativa; mercados financieros; seguros y

---

<sup>39</sup> *ibid.*, p79

pensiones privadas; competencia; impuestos; medio ambiente; productos químicos; gobernanza pública; política regulatoria; desarrollo territorial; estadísticas; economía; educación; empleo, trabajo y asuntos sociales; salud; comercio; créditos a la exportación; agricultura; pesca; ciencia y tecnología; tecnología de la información y comunicaciones; y políticas del consumidor”<sup>40</sup>.

Es de resaltar que Colombia antes de la invitación formal a iniciar el proceso para hacer parte de la OCDE venía implementando prácticas y adoptando convenciones como la de combatir el cohecho, las líneas directrices para empresas multinacionales, La Guía sobre debida diligencia para Cadenas de Suministro Responsable de minerales de Zonas de Conflicto y de Alto Riesgo entre otras como:

- Reducir los aranceles a cero para las materias primas y bienes de capital de los empresarios.
- Simplificar la estructura del IVA.
- Eliminar los parafiscales<sup>41</sup>.

Este proceso ha evidenciado que Colombia áreas de mejora, en educación, medio ambiente, política fiscal, transparencia, gobierno abierto, innovación de cara a su futura vinculación a la OCDE, para los cuales hay muchos temas por definir, en el caso de la Reforma fiscal, la inversión en I+D, aún hay muchos resultados de estudios pendientes de los cuales muy seguramente se traducirán en futuras reformas a nivel legislativo y político, no solo deberán redundar en beneficios al mercado, la libre competencia, la eficacia y la eficiencia.

Asumir estas prácticas deben en un sentido más humanista contribuir a la superación de las dificultades sociales de un país que vive un conflicto, debe

---

<sup>40</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, [En línea]. Proceso de Adhesión Colombia. <http://wsp.presidencia.gov.co/ocde/ocde/Paginas/proceso-adhesion-colombia.aspx> [citado 16 de octubre de 2015]

<sup>41</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, [En línea]. Abecé de Colombia en la OCDE. <http://wsp.presidencia.gov.co/portal/Especiales/Paginas/Especial-ABC-de-Colombia-en-la-OCDE.aspx>. [citado 16 de octubre de 2015]

presentarse de cara a una política incluyente no solo de las personas más vulnerables en el sentido más amplios y diversos, sino que además tenga un impacto positivo sobre las víctimas del conflicto, de cara a una posible finalización del mismo, donde estas reformas que tocan directamente a la sociedad serán altamente relevantes.

## **2.2 Reflexiones finales de los resultados de las reformas.**

Se puede analizar que la NGP no es una apuesta “tan nueva” para Colombia, y por el contrario, ha sido la ruta a la modernización que ha seguido el país desde hace más de dos décadas, a partir de la cual se han llevado a cabo un gran número de reformas, que aunque no se reconozcan en el marco de la NGP, hacen parte de su paradigma y siguen implementando bajo sus principios esenciales<sup>42</sup>.

La incorporación de buenas prácticas y prácticas exitosas de la empresa privada a la administración pública es una necesidad para el sector público, va más allá de la eficiencia económica en el manejo racional de los recursos públicos.

Acercar la gestión del Estado a la sociedad es un factor clave para a esta se enfoque en resolver las demandas de la mayoría y no sirva a intereses de burocracias enquistada en la administración o al gobierno de turno.

En este sentido se evidencia una cuestión interesante en el empoderamiento del ciudadano, al considerarlo sujeto activo y un elemento importante en la construcción social y el diseño, aplicación, seguimiento y control de la política pública y de las acciones del estado.

Acercar el estado al ciudadano, a través de los diferentes medios donde las TIC's han jugado un papel fundamental en la gestión transparente y en darle una

---

<sup>42</sup> FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS.,Op.cit,p11.

estructura por decirlo “más liviana” en los trámites, lo que puede redundar en un aprovechamiento más óptimo de la burocracia y de los empleados públicos.

Aunque se evidencia que la incorporación se ha dado más bien de una manera “brusca” para la ciudadanía, el gobierno y la burocracia, en el sentido que la constitución de 1991 modificó un ordenamiento que llevaba más de 100 años que incorporó una serie de reformas que rompían con los paradigmas de la burocracia de ese momento.

Colombia un país que aún requiere avanzar en muchos aspectos que le permitan asumir los retos de la actualidad, asumiendo un compromiso estado, gobierno, servidores públicos y sociedad, donde se desarrollen las capacidades de esta última para asumir el destino y de sí mismos, para aplicación consciente y consecuente de medidas que beneficien a todos y puedan servir de referente al resto del mundo, como generadoras de bienestar, avance que además dignifiquen a los seres humanos en armonía con el medio ambiente.

Muchas reformas pretenden encauzar los deseos, esfuerzos y trabajo del Estado, gobierno y sociedad, en resultados que resulten positivos para el conglomerado social, estableciendo en algunos casos límites a las prácticas económicas, adecuadas a los contextos que además sean amigables con el medio ambiente, transparentes y socialmente eficientes.

Pero alejados un poco del romanticismo y conociendo que su base es la empresa privada y la eficiencia económica, las reformas, directrices, convenios, buscan “la eficiencia económica del libre mercado” que tiene matices excluyentes, al privilegiar el componente económico que no necesariamente tiene efectos positivos sobre las condiciones de vida de la mayoría, que por el contrario en algunos casos exacerban y profundizan la brecha entre los que tienen y los que no tienen.

Aunque en principio en este caso, el acceso a los bienes y servicios del estado no estaría mediado por la capacidad económica del “usuario” si es posible evidenciar

que esta “subsidiariedad” de parte del estado se remite a los mínimos que a veces no alcanzan a ser los óptimos, aunque la política económicamente viable y eficaz.

Como todo en el universo es dinámico y está en constante movimiento, sin importar el grado de preparación de Colombia para asumir reformas tributarias, reducción de aranceles, protección de la inversión extranjera, será una decisión política deberá asumir la sociedad.

Contrasta con lo manifestado por la OCDE “un programa de mejora regulatoria bien estructurado e implementado puede contribuir sustancialmente a mejorar la economía y el bienestar social, ayudando a los países a adaptarse más rápida y fácilmente a los constantes cambios y choques externos”<sup>43</sup> lo anterior apoyado en diálogos transparentes con la ciudadanía, apoyado en un “liderazgo político constante, que informe sobre los costos y los beneficios, con el propósito de mantener el apoyo amplio del público”<sup>44</sup>

Tal como lo plantea el viejo y conocido refrán popular “amanecerá y veremos”, sin embargo lo que es innegable es que continuamente Colombia las sociedad y el mundo de deben persistir en el logro de metas que promuevan un desarrollo incluyente y digno para todos.

### **3. El valor público en la NGP**

El valor público es un término que introdujo el autor Mark H. Moore<sup>45</sup> quien utiliza este concepto para hacer referencia a la necesidad que tienen las organizaciones

---

<sup>43</sup> OCDE. Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia, *Más allá de la simplificación administrativa* OECD01, 2014, 206 p. ISBN :9789264201965 (PDF).

<sup>44</sup> *ibid*

<sup>45</sup> Mark H. Moore, *Creating Public Value; Strategic Management in Government*. Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1995. p. 3.

gubernamentales de cambiar, en función de dar una respuesta eficaz y oportuna a las demandas cada vez mayores de los ciudadanos. Se puede deducir, entonces, que el valor público es producto de la necesidad que trae consigo la medición de la percepción de los ciudadanos en cuanto a la actuación del Estado en la satisfacción de sus necesidades, más aún si se tienen en cuenta los constantes cambios económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales que han transformado y multiplicado esas necesidades.

Es así como el papel del Estado ha ido cambiando para buscar generar un puente directo entre, entender y satisfacer las necesidades de los ciudadanos, transformando las esferas públicas en miras al reconocimiento, mantenimiento y defensa de derechos fundamentales. Pero no sólo se limita al campo estructural y funcional, también abarca lo participativo, y de éste da cuenta el actuar de los funcionarios públicos, quienes deben ser capaces de asumir roles gerenciales para encontrar soluciones (y no de cualquier manera, como es costumbre) con la implementación de nuevas técnicas administrativas en que asumen un papel activo representado en ese “querer hacer”, de forma eficiente y eficaz, sorteando diferentes dificultades, en especial, el manejo de la escasez de recursos y el aumento de demandas sociales, con el fin de “experimentar, innovar y posicionar de mejor manera la gestión pública”<sup>46</sup>. Esta es parte de la transformación que se espera en la NGP.

En este sentido, el valor público se pone en evidencia cuando una sociedad se siente satisfecha al sentir que puede desarrollar sus capacidades y cuenta con el apoyo del Estado que le brinda un entorno favorable. El valor público tiene dos características fundamentales, garantizar la vida y generar un entorno favorable para tal fin, en el plano conceptual el valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Ibid.,p.6.

<sup>47</sup> Ibid.,P. 8

En una democracia se asume por valor aquello que el público mismo define, es así como este valor es determinado por las preferencias ciudadanas expresadas a través de una variedad de medios y reflejados mediante las decisiones de los políticos electos<sup>48</sup>. Sin embargo, el valor ha traspasado el mandato normativo y se correlaciona a la eficacia y eficiencia de la gestión dando respuesta a esas necesidades a un modelo gerencial más participativo de las organizaciones públicas.

Se espera que el valor público ofrezca una forma más amplia de medir el desempeño del gobierno y orientar las decisiones política, mirando como el impacto del gobierno, genera verdaderos resultados, de esta manera mejorar la relación entre el gobierno y los ciudadanos<sup>49</sup>. Para que realmente sea considerado valor debe existir un costo de oportunidad que en la creación de valor es un principio importante ya que sin él la creación de valor no sería posible, el hecho que el ciudadano renuncie a algo, esperado que el Estado produzca una satisfacción a esa renuncia sería una real creación de valor esto se ve reflejado en diferentes ámbitos por ejemplo en el monetario, pagando impuestos o cargos, personales, trabajo comunitario, donaciones de sangre, tiempo prestando servicio militar, voluntarios de organizaciones estatales, entre otros que son actos tan sociales pero que de una u otra forma esperan una retribución por parte del Estado.

Lo abstracto del concepto no permite determinar una forma exacta de medición del mismo pero lo que sí es cierto es que el aparato Estatal debe estar en la capacidad para “transformar las preferencias de los ciudadanos, pero también aprenden de ellos, de sus opiniones, intereses, experiencia y conocimiento colectivo”<sup>50</sup>, entonces serán los criterios de evaluación los que determinan la razón de ser públicos y la

---

<sup>48</sup> Presentación, Valor Público: un enfoque integral para la gestión de políticas: Curso Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas, ILPES-AECID. Santa Cruz, Bolivia, 4-15 Mayo 2009.

<sup>49</sup> CONEJERO PAZ, Enrique. Public value: a conceptual approach. En: Revista 3c Empresa vol.3- N°1 (feb., 2014); p. ISSN 2254-3376.

<sup>50</sup> Ricardo Blaug, Louise Horner y Lekhi Rohti, Heritage, democracy and public value, en Kate Clark, op. cit., p. 24

ausencia de mecanismos de precios, por lo tanto el valor público brinda a la administración pública un enfoque estratégico que prioriza la respuesta a los ciudadanos y el mantenimiento de confianza y legitimidad a través de la buena entrega de productos o servicios<sup>51</sup>, es así como el valor público se convierte en el referente de dirección estratégica en el actuar público.

### **3.1. Determinantes para la creación de valor público**

La creación del valor público se establece a partir de las preferencias públicas siendo el interés individual el determinante del valor, a partir de los bienes y servicios consumidos, sin que en la elección intervenga el interés político, el único interés político debe ser asegurar el uso eficiente de los recursos para conseguir los objetivos de los ciudadanos. Estas preferencias sociales también pueden ser colectivas, por ejemplo la creación de parques, cambio en el medio de transporte entre otras, que no necesariamente afecte al individuo pero si es apoyado por él; Es así como sirve de apoyo para creación de la política pública ya que estas deben responder al interés colectivo expresado en legitimidad.

De acuerdo las preferencias sociales, el valor público se genera por tres fuentes o componentes principales<sup>52</sup> : servicios, resultados y confianza. Los *servicios* son el factor clave en determinar la satisfacción del ciudadano o cliente, este es influenciado por una gama de factores (ver Tabla 5) entre los que se encuentran los servicios facilitados financiados y entregados por parte del gobierno, la información, la elección y, el uso de servicios<sup>53</sup>. Otros externos como los impactos o efectos que

---

<sup>51</sup> Presentación, Valor Público: un enfoque integral para la gestión de políticas: Curso Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas, ILPES-AECID. Santa Cruz, Bolivia, 4-15 Mayo 2009.

<sup>52</sup> Ibid.,p.7.

<sup>53</sup> Traducción realizada por C. Gustavo Gutiérrez de parte del texto de Kelly, G. y S. Muers (2003) Creating Public Value: An analytical framework for public service reform. Strategic Unit, Cabinet Office. [en línea].< [https://www.u-cursos.cl/inap/2010/1/DIR500/2/material\\_docente/bajar?id\\_material=557072](https://www.u-cursos.cl/inap/2010/1/DIR500/2/material_docente/bajar?id_material=557072)>[citado el 26 de noviembre de 2014]

inciden en el bienestar de las comunidades y familias y mantenimiento de confianza y legitimidad a través de la una adecuada entrega de productos y servicios públicos.

Tabla 5. Factores del valor creado por los servicios.

El servicio al cliente	Del sector privado sabemos que la manera como la gente es tratada por el personal figura apenas por detrás de la calidad y el precio del producto en la determinación de su satisfacción.
La información	Existe una fuerte correlación entre la satisfacción con diferentes servicios y el nivel de información que la gente recibe sobre los mismos.
La elección	Existe evidencia que mejores niveles de elección pueden impulsar la satisfacción del usuario aun si estos no tienen un impacto claro sobre los resultados del servicio.
El uso de servicios y la defensa	El hecho que la gente use servicios específicos, en contraposición con sólo haber oído de ellos a través de los medios de comunicación, resulta significativo en la determinación su nivel de satisfacción. La evidencia de que la gente cada vez más se inclina a confiar en aquellos cercanos a ellos más que en las instituciones, hace evidente que una herramienta potencial para impulsar la satisfacción lo constituye la defensa de consumidores por los usuarios del servicio.

**Fuente:** elaborado de información del documento “Creando Valor Público: Un marco analítico para la reforma del servicio público”, <<http://www.strategy.gov.uk>>.

En segundo lugar están los resultados<sup>54</sup>. Cuando las entidades públicas ponen atención a aquellos resultados que son genuinos derivados de buenas prácticas que tienen un impacto global sobre la demanda de los ciudadanos, dejando de lado aquellos que se limitan a especificar una de todas las necesidades y se limitan a evaluar actividad- producto, permite reducir las distorsiones que se quieren hacer del producto o servicio que se oferta, generando un mayor impacto al atender una mayor cantidad de factores, por ejemplo la reducción de la tasa de pobreza como meta de desarrollo de un país permite establecer resultados comparables con diferentes características vivienda, hacinamiento crítico, empleo, educación, en lugar de hacerlo limitadamente con una actividad charlas número de asistentes a charlas de capacitación laboral, en la que solo se atiende una carencia laboral , dejando de articular la satisfacción de más necesidades.

Si bien es cierto que las metas por resultados son efectivas con la acción Estatal la relación y el empoderamiento social es importante ya que solo se logran resultados si existe un trabajo conjunto entre Estado - sociedad , por una parte el Estado puede desplegar un conjunto de medidas por ejemplo en la reducción de los accidentes de tránsito, pese al despliegue operativo este no surtirá mayor efecto si no existe un cambio social de conciencia ciudadana de los efectos de manejar bajo sustancias alucinógenas o alcohol. Es por ello que al cambiar estas percepciones sociales al formar una sociedad madura culturalmente, con responsabilidad ciudadana permitiera tener grandes y mejor resultados esperando la creación de mayor valor.

Por último la creación de valor se de por la confianza o legitimidad<sup>55</sup>, siendo este el centro de la relación Ciudadano - Estado del que se deriva la relación de vida, libertad y justicia entre otros factores que dan base a una sociedad consolidada. Es entonces la legitimidad una gran fuente de valor, que pese a los esfuerzos realizados en los dos componentes anteriores una pérdida en la confianza de los ciudadanos, causaría mucho daño en la sociedad, uno de los ejemplos claros fue

---

<sup>54</sup> Ibid.,p.8.

<sup>55</sup> Ibid.,p.9.

el surgimiento de los grupos armados durante los años 50s y 60s en Colombia del cual se ha derivado grandes costos al socavar en la legitimidad de los ciudadanos, con el aumento en la crisis social resultado de esto se encuentra a violencia, desplazamiento, crisis económica y política que sigue experimentando el país.

Las instituciones pública tienen mucha responsabilidad en mantener la legitimidad, por eso es que la NGP promueva el mejoramiento en el desempeño de estas, en la atención efectiva y oportuna a los ciudadanos así sentar precedentes para aumentar la confianza institucional, procurando que el ciudadano haga uso de los órganos de vigilancia y control social, político e institucional anticipando y previniendo cualquier deterioro de confianza. Lo anterior va de la mano con una percepción de un Estado organizado, democrático justo, transparente y abierto a la opinión social.

Cualquier intento para crear valor público requiere de organizar y gestionar instituciones que satisfaga los deseos del ciudadano haciendo buen uso de los recursos - de tal manera que se garantice la equidad y efectividad en el uso y acceso del producto público, y estar dispuesto al cambio de las aspiraciones de los ciudadanos por lo que se requiere de directivos públicos dispuestos a reposicionar la organización y no sólo convertir las acciones en rutina.

### **3.2. Medición de valor público**

Toda sociedad produce valor público en la medida que el Estado permita garantizar mayor y mejores condiciones de vida a sus ciudadanos. Si bien es cierto que es un concepto subjetivo, como se expuso anteriormente, al ser analizado a profundidad es posible lograr su medición. Al interpretar el valor público como un continuo mejoramiento de las necesidades presentes y futuras, tomando en cuenta la

medición elaborada por el profesor Jorge Hintze,<sup>56</sup> el valor tiene dos connotaciones importantes por excelencia, por una parte, el valor es igual a la vida humana, y por otra, la satisfacción de las necesidades se perpetúan en el tiempo, ya que en el presente se intentan satisfacer las necesidades futuras.

En este sentido el valor hace parte de la esperanza de vida, en la medida que al lograr la satisfacción de las necesidades futuras se garantiza a su vez la propia existencia del individuo, entonces el crecimiento del valor para una sociedad es de suma importancia porque es garante de su existencia, convirtiéndose, en última instancia, en un objetivo de Estado que tiene un carácter no solo individual sino social.

Sin embargo, para que el valor tenga un carácter público debe existir necesariamente la intervención del Estado, no basta con que la sociedad genere vida y oportunidades de vida para los ciudadanos, sino lograr el derecho al acceso a esas oportunidades. Para ello se debe ampliar la mirada a un tema de equidad en el servicio, por lo tanto el valor es comprendido como público precisamente porque permite a los ciudadanos ejercer el derecho a la vida y a la esperanza de vida, contenido en el pleno ejercicio de su libertad integrada a la condición ciudadana; y la manera de lograrlo debe ser con eficiencia, eficacia y al menor costo, convirtiéndose en el principio de la NGP.

Actualmente existe un indicador que permite medir el valor público, el cual contempla las características expuestas anteriormente, este es el Índice de desarrollo humano (IDH). La ventaja de este indicador es que es posible obtenerlo en la mayoría de los países. En él se evalúan los siguientes componentes:

a) El nivel de ingresos por persona: La posibilidad que tiene las personas en acceder a los bienes y servicios que se traduce en riqueza o pobreza.

---

<sup>56</sup>HINTZEN, Jorge. ¿ES POSIBLE MEDIR EL VALOR PÚBLICO?. En: Biblioteca Virtual TOP, Artículos Breves [en línea]. <<http://www.top.org.ar/publicac.htm>> [citado el 5 de octubre de 2014].

b) El nivel educativo: Responde a las oportunidades de desarrollo de capacidades en el individuo (potencial humano) y el aprovechamiento de estas en un contexto futuro.

c) La esperanza de vida: Es la medida en que el Estado es capaz de garantizar la vida presente y futura a través de la satisfacción de necesidades tan básicas como la salud. En su conjunto revelan valor ya que su mejora o rezago es un buen indicador de equidad en la oportunidad de acceder a los derechos fundamentales.

La posibilidad de analizar el IDH como Índice de Valor Público (IVP)<sup>57</sup> se sustenta en que permite determinar que, un país que cuenta con mejoras en educación, esperanza de vida y un mayor ingreso, tiene mayor valor público que otro que carece de estas condiciones. Ahora, surge la cuestión de si este índice garantiza equidad. Siguiendo con la metodología del profesor Jorge Hintze, los componentes de educación y esperanza de vida si garantizan la equidad, en la medida que estos cuentan con un techo de medición,<sup>58</sup> es decir, tienen un punto máximo al cual pueden llegar, contrario al último indicador, el ingreso per cápita,<sup>59</sup> que no puede dar cuenta de mayor equidad en la distribución ya que no existe un punto máximo de riqueza que pueda alcanzar un individuo, por ejemplo, en países con grandes ingresos por regalías producto de la explotación de petróleo, la riqueza se encuentran concentrada en unas pocas personas, mientras la inmensa mayoría están en extrema pobreza. Por lo tanto, los altos índices de ingreso per cápita no necesariamente garantizan mayor equidad, pero representan un indicador de valor.

---

<sup>57</sup> El índice de valor público se obtiene a partir del índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad en cada una de sus dimensiones obtenido de los informes de IDH del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

<sup>58</sup> HINTZEN, Op.Cit., p.2.

<sup>59</sup> Ibid., p.2. "La distribución del ingreso es un buen indicador -al menos en el plano macro- de la medida en que la riqueza per cápita de una población está compuesta por valor público o privado. En efecto, la desigualdad en la distribución del ingreso, por definición, indica valor privado, pues señala que algunos se apropian más que otros de la riqueza. En cambio, la igualdad en su distribución es un claro indicador de la existencia de menores diferencias en las oportunidades de acceso a la riqueza, lo cual supone acción directa del estado y/o su intervención en el mercado".

Para poder transformar este indicador (IDH) en uno que permita medir el valor público, se debe ajustar el ingreso per cápita a esa desigualdad, para ello se tiene en cuenta el indicador de desigualdad en la distribución, que mide las diferencias en el acceso a las oportunidades de riqueza, en tanto que el Estado interviene en el mercado. Así es posible ajustar del IDH a las condiciones de inequidad, sin embargo, para fines de este trabajo, metodológicamente se usará un indicador que ya contiene este ajuste llamado índice de desarrollo humano ajustado a la desigualdad (IDH-D) elaborado a partir de 2010, el cual tiene en cuenta, no sólo los logros promedio de un país en materia de salud, educación e ingresos, sino también la forma en que estos logros se distribuyen entre su población "descontando" el valor promedio de cada dimensión de acuerdo a su nivel de desigualdad<sup>60</sup>.

De esta manera no solo se ajusta el ingreso a las desigualdades, sino que, a pesar de la existencia de un techo en cuanto a educación y esperanza de vida, se tienen en cuenta las barreras de acceso de la población para alcanzarlos por motivos de desigualdad. En conclusión, para fines del trabajo, el índice de desarrollo humano ajustado a la desigualdad (IDH-D) será equivalente al índice de valor público (IVP).

Ahora, con el fin de determinar qué tan efectivo es el logro del valor público se aplica a este otro indicador: la efectividad. Al medir la efectividad se mide el logro de los efectos como consecuencia del uso de recursos para alcanzar determinados objetivos públicos, teniendo en cuenta el entorno en el cual estos fueron alcanzados. El cálculo de la efectividad en el logro del valor público se realiza en base a la variación del valor público, el cual refleja el uso de los recursos en pro de alcanzar los objetivos. Por ejemplo, en Colombia, se obtuvo en el año 2010 un valor público de base 49,2 sobre cien puntos posibles, y en el año 2013 este valor fue de 52,2. Se puede ver un crecimiento de 3 puntos que se traduce en la efectividad que logró con el uso de los recursos invertidos (ver cuadro).

---

<sup>60</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) [en línea]. < <http://hdr.undp.org> > [citado el 14 de Enero de 2014].

Sin embargo, al considerar sólo el grado de mejora o variación para medir la efectividad en el logro del valor público, se está desestimando el esfuerzo que debe realizar cada país en su contexto socio-económico por obtener dicha mejora. Es decir, un país que tiene un alto IVP inicial, debe hacer un esfuerzo más grande para aumentar su condición, así sea un punto porcentual, que un país que tiene un IVP base más bajo, a pesar que matemáticamente tendrá mejores resultados el último que el primero. Esto se debe a que es más difícil lograr una mejora en una situación favorable que alcanzar la misma mejora en una situación desfavorable, es decir, es más fácil, por ejemplo, alcanzar un incremento de 10 puntos con un IVP inicial de 20 puntos, como es el caso de Haití, que lograr la misma variación en un país con un IVP inicial de 85 puntos. Tendría mayor efectividad, en este caso, el país que logró el último incremento.

Por lo tanto en la medición de la efectividad se debe considerar, además de la variación o grado de mejora, el punto de partida, de manera que una misma variación del índice de valor público se considere mayor si el punto de partida era más alto. A partir de esta premisa se construye el “Índice de Efectividad de Valor Público”(IEVP)<sup>61</sup> el cual se calcula para los países en América latina y sus regiones, con el fin de comparar la efectividad del uso de los recursos en el logro de sus metas públicas.

La tabla 6 muestra el logro de efectividad en el valor público alcanzado en América Latina, el Caribe y algunas regiones del mundo seleccionadas a partir del informe de desarrollo humano de 2010. La tabla ha sido elaborada a partir de una escala de 0-100 (porcentaje de efectividad) de manera que indica que el país con mayor efectividad en el logro es aquel que logró una puntuación de 100%, aquel que no tuvo variaciones o efectividad neutra es de 0%, y los que retrocedieron en el logro obtendrán porcentajes negativos. De esta manera se pueden determinar los

---

<sup>61</sup> **El índice de efectividad en el logro del valor público** (IEVP) es el valor de la variación intertemporal del IVP , pondera por el peso asignado al valor inicial, convirtiéndola en una escala 1-100, asignando el valor y a la observación más baja y 100 a la más alta

resultados de la aplicación de los recursos por parte de los países en cuanto a las políticas implementadas y su contexto particular.

Tabla 6. Índices de valor público y Efectividad en su logro entre 2010 y 2013 según países de América Latina - el caribe y regiones.

PAIS	VAR	IVP 2013	IVP 2010	Efectividad (%)	N°
	2010-2013				
Uruguay	0,02	0,662	0,642	36,70	12
Chile	0,03	0,664	0,634	48,40	7
Argentina	0,06	0,682	0,622	100,00	1
Trinidad y tobago	0,03	0,651	0,621	48,10	8
México	-0,01	0,583	0,593	-15,70	25
Costa Rica	0,04	0,616	0,576	51,80	5
Jamaica	0	0,574	0,574	7,30	22
Ecuador	-0,005	0,549	0,554	-6,80	24
Venezuela	0,06	0,609	0,549	86,00	2
Panamá	0,06	0,601	0,541	71,70	3
Latinoamérica	0,02	0,554	0,534	31,80	14
Mundo	0,01	0,535	0,525	19,70	19
Brasil	0,03	0,539	0,509	38,10	11
Peru	0,06	0,561	0,501	68,20	4
República Dominicana	0,04	0,539	0,499	40,00	10
Guayana	0,02	0,517	0,497	27,50	17
Colombia	0,03	0,522	0,492	31,20	15
Suriname	0,05	0,539	0,489	48,00	9
Paraguay	0,04	0,522	0,482	32,10	13
El Salvador	0,01	0,487	0,477	8,10	21
Nicaragua	0,03	0,456	0,426	21,00	18
Honduras	-0,001	0,418	0,419	-0,78	23
Bolivia	0,07	0,468	0,398	50,80	6
Guatemala	0,05	0,422	0,372	30,80	16
Haití	0,05	0,289	0,239	11,70	20
<b>REGIONES</b>					
OCDE	0,08	0,87	0,79	100	1
Estados Arabes	0,04	0,51	0,47	18	3
Asia Oriental y el Pacífico	0,036	0,56	0,53	6	8

África Subsahariana	0,031	0,33	0,30	8	7
Asia Meridional	0,026	0,42	0,39	20	2
Latinoamerica y Caribe	0,025	0,56	0,53	14	4
Promedio Mundial	0,016	0,54	0,53	9	6
No miembros de la OCDE	0,01	0,77	0,76	11	5
América del Norte	-0,012	0,72	0,74	-13	9
Europa y Asia Central	-0,016	0,64	0,66	-14	10

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de los informes de Desarrollo Humano del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ver <http://hdr.undp.org/es/2014-report>)

En cuanto a la puntuación es posible corroborar que países como Argentina, Venezuela, Panamá y Perú, que tuvieron la misma variación de 3 puntos porcentuales, tiene niveles de efectividad diferentes, ya que se supone que son enormes los recursos que se deben invertir para mejorar un poco la situación inicial favorable de países como Argentina quien tiene la mejor combinación en la efectividad del valor público análisis que se expone a continuación.

### **3.3. El valor público, efectividad en las regiones, Latinoamérica y el Caribe (2010-2013)**

El índice de valor público ha ido aumentando a paso lento durante el periodo de estudio, como lo muestra la tabla 7, evidenciando la marcada desigualdad en cada una de las dimensiones que componen este indicador. Esto se traduce en deterioro o incipiente atención a las demandas sociales de cada una de las regiones, unas con menor o mayor índice, pero todas comparten la dificultad en el logro de este objetivo de política en la atención de las necesidades de cada uno de sus ciudadanos.

El retroceso de 1 y 2 puntos porcentuales que se observa en el valor público presentado en la región de América del Norte, Europa y el Pacífico, respectivamente, responde a las consecuencias de los efectos de la crisis financiera de 2009,<sup>62</sup> motivo de la recesión que experimentaron algunos de los países de estas regiones. Consecuencias de este retroceso se vieron reflejadas en el crecimiento de los países, el aumento en el endeudamiento de los hogares y las altas tasas de desempleo, que en el caso de Estados Unidos fue de 11,5% en 2014 (contra 8-10% antes de la crisis), según datos de la Comisión Económica Europea. Todo esto ahondó en el aumento en las desigualdades, que sin lugar a duda tuvieron hondas repercusiones en la disminución del valor público.

Tabla 7. IVP por Regiones (2010-2013)

REGIONES	INDICE DE VALOR PÚBLICO		
	2010	2013	VAR 2010 - 2013
Norte América	0,735	0,723	-0,01
Europa y Asia Central	0,655	0,639	-0,02

<sup>62</sup> COMISIÓN EUROPEA. Asuntos Económicos y Financieros. [en línea]. <<http://ec.europa.eu/>> [citado el 26 de febrero de 2014].

Asia Oriental y el Pacífico	0,528	0,564	0,025
América Latina y el Caribe	0,534	0,559	0,036
Promedio Mundial	0,525	0,541	0,016
Estados Árabes	0,472	0,512	0,04
Asia Meridional	0,393	0,419	0,026
África Subsahariana	0,303	0,334	0,031

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de los informes de Desarrollo Humano del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ver <http://hdr.undp.org/es/2014-report>)

La respuesta a estas crisis fue poner en funcionamiento políticas de austeridad fiscal y salvaguardar los sectores más importantes, que son los que tienen la mayor concentración de la riqueza. Esta estrategia logra que los indicadores no caigan demasiado, pero tiene la grave consecuencia de que deja al grueso de la población (ciudadanos en situación de pobreza o con privaciones de alguna necesidad básica) fuera de alcance Estatal.

Otro aspecto a resaltar es el resultado en el aumento nada significativo de regiones como los Estados Árabes, Asia meridional y África subsahariana, las cuales tienen

los niveles más bajos de desarrollo humano y altos índices de desigualdad, que si bien su mejora es atribuida a las campañas para alfabetizar mujeres adultas en las áreas rurales que tienen un enorme potencial en términos de sinergias positivas sobre el nivel de escolarización de niños y, sobre todo, niñas a su cargo, o sobre su nivel de nutrición, higiene y su estado de salud, no reflejan en términos generales los esfuerzos y apoyo de diferentes ONG's en el mejoramiento de las condiciones de vida de esta parte del mundo.

En cuanto a la efectividad del valor público en estas regiones, como lo muestra la Gráfica 1, son los países miembros de la OCDE<sup>63</sup> quienes cuentan con una combinación favorable entre valor público y efectividad, pese la crisis financiera anteriormente mencionada, la cual lograron sortear al aplicar políticas contracíclicas y de austeridad fiscal que mitigaron el impacto, concentrando los índices de más alto IDH del mundo.

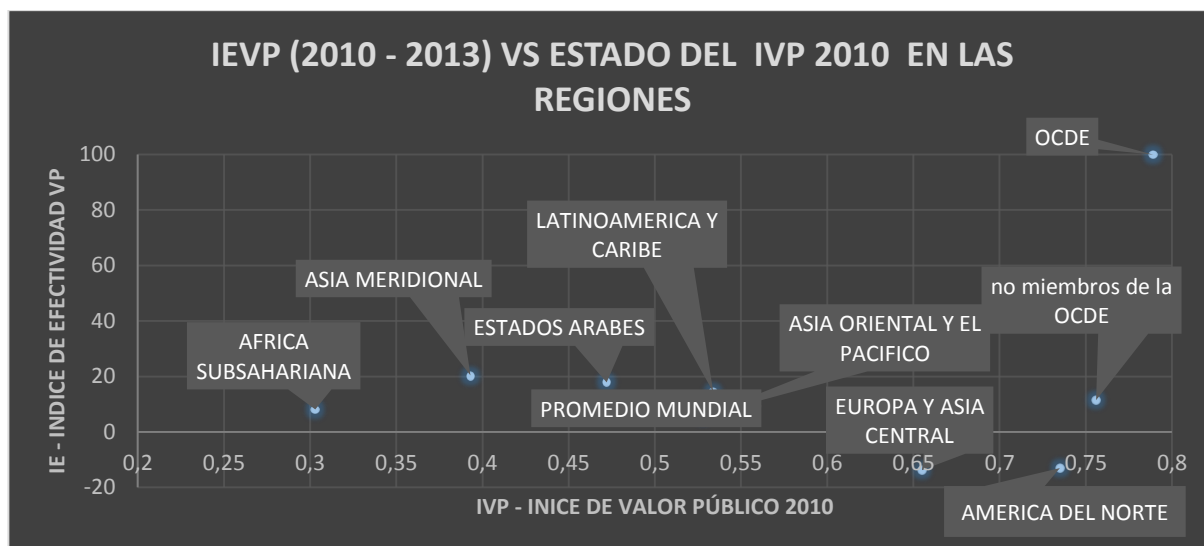
No obstante, cabe resaltar la efectividad en el valor público de los países de las regiones Asia Oriental y El Pacífico, Estados Árabes, que no son miembros de la OCDE ni de la región de Latinoamérica y el Caribe, los cuales se encuentran por encima del promedio mundial, con el aumento en las esperanza de vida y el ingreso per cápita, pero que se ven relegados por los altos niveles de desigualdad<sup>64</sup> y el bajo crecimiento del índice de nivel educativo, que los mantiene rezagados en la efectividad de logro en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus poblaciones.

---

<sup>63</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Informe sobre Desarrollo Humano 2014. [en línea]. <<http://www.undp.org/>> [citado el 26 de febrero de 2014].

<sup>64</sup> Ibid., p.38.

Gráfico 1. RELACIÓN ENTRE LA EFECTIVIDAD EN EL LOGRO DE VALOR PÚBLICO ENTRE 2010-2013 Y EL ESTADO DEL VALOR PÚBLICO EN 2010, EN LAS REGIONES



**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de los informes de Desarrollo Humano del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ver <http://hdr.undp.org/es/2014-report>)

Por último, se aprecia un detrimento del logro del valor público en la región de Europa - Asia Central y Norte América, producto de la crisis financiera y, particularmente en Europa por la caída de la economía Griega, que arrasó con la economía Europea y afectó la Estadounidense, dejando rezagadas las necesidades de las demandas sociales, centrando sus esfuerzos en el rescate económico. Según los documentos de la OCDE la inversión en el gasto social público previo a la crisis logró reducir las fluctuaciones en la producción, haciendo que varios países europeos estuvieran protegidos contra el impacto total de la crisis económica mundial de 2008, gracias a los efectos mitigadores de las transferencias sociales, sistemas de beneficios fiscales y políticas de estímulo fiscal<sup>65</sup>, logrando así reducir el impacto de la crisis.

<sup>65</sup> Ibid.,p.110

Sin embargo, los gobiernos (especialmente los de Europa) centraron rápidamente su atención en políticas de austeridad fiscal, produciendo una reducción drástica en la inversión pública Europea. En el periodo comprendido entre 2008 y 2012 la formación bruta de capital fijo público cayó un 65 por ciento en Irlanda, un 60 por ciento en Grecia y España, un 40 por ciento en Portugal y un 24 por ciento en Italia. En general, la inversión pública en la zona del euro (17 países) bajó de 251.000 millones de euros en 2009 a 201.000 millones de euros en 2012, una reducción nominal del 20 por ciento<sup>66</sup>, que agravó la situación inicialmente.

Consecuencia de lo anterior fueron las tasas altas de desempleo que alcanzaron un nivel de 26% en el epicentro de la crisis. Dichas políticas condujeron al deterioro de las condiciones de vida de los ciudadanos basándose en el bajo logro en el valor público, siendo esta la única región ubicada en el cuadrante negativo. Por otra parte se encuentra Asia Meridional, África Subsahariana quienes avanzan más lentamente en el logro del valor público, por ser países afectados por la epidemia del sida y donde la mortalidad de adultos va en aumento.

En cuanto a la efectividad en el logro del valor público en los países de América latina, como se observa en el Gráfico 2, han tenido crecimientos considerables en los últimos años en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus ciudadanos, con casos excepcionales que se ubican debajo del promedio mundial y que son el reflejo del predominio de la desigualdad y el contexto de cada país (desastres naturales, problemas sociales, violencia interna, entre otros) que se ve reflejado en las dimensiones y por ende deterioro de la efectividad de las políticas implementadas, como es el caso de Haití, Honduras, Jamaica, Salvador y casos extremos de ineffectividad como Ecuador y México.<sup>67</sup> Este último sorprende, pues cuenta con altos ingresos promedio pero con una marcada distribución desigual, en donde la educación se ha convertido en 'talón de Aquiles' a la hora de evaluar su

---

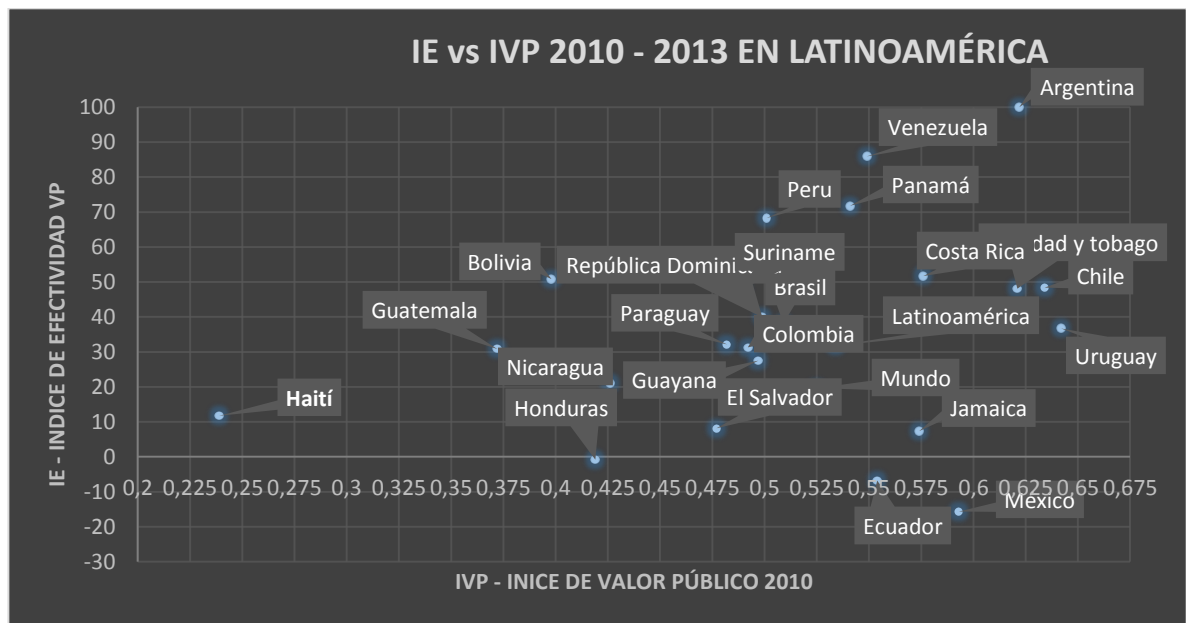
<sup>66</sup> Ibid.,p.39

<sup>67</sup> Ibid.,p.47.

efectividad, registrando una escolaridad inferior a la de países africanos como Botsuana y Ruanda.

México tiene un promedio de escolaridad de 8.5 años y una expectativa de escolaridad de 12.8 años; mientras que Botsuana tiene una escolaridad de 8.8 años y Ruanda una expectativa de escolaridad de 13.2 años, según cifras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo que explica por que su IDH es alto pero con el ajuste a la desigualdad, se rezaga e incluso para cuestión del análisis es inefectivo en el logro sus políticas.

Gráfico 2. RELACIÓN ENTRE LA EFECTIVIDAD EN EL LOGRO DE VALOR PÚBLICO ENTRE 2010-2013 Y EL ESTADO DEL VALOR PÚBLICO EN 2010, PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.



**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de los informes de Desarrollo Humano del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ver <http://hdr.undp.org/es/2014-report>)

Existen también casos de éxito que se encuentran por encima del promedio mundial y de América latina y el caribe (cuadrante superior derecho de la gráfica) con las mejores combinaciones de efectividad entre los años 2010 y 2013, en el que se destaca Argentina y Venezuela, este último ha registrado disminuciones en sus ingresos, no obstante, la esperanza de vida ha aumentado 14 años en promedio y la tasa de matriculación escolar bruta, en 31 puntos porcentuales, en promedio, desde 1970<sup>68</sup>, además registró los niveles más bajos de pobreza e indigencia en dos décadas, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y logró reducir la desigualdad al pasar de 0,498 a 0,394 (medida por el coeficiente de Gini), lo que refleja que no necesariamente un marcado crecimiento económico permite avances en salud, educación y igualdad, de tal manera que este país ha experimentados grandes logros en el mejoramiento del valor público.

En cuanto a Colombia, ocupa el puesto 15 por debajo del promedio de América Latina, con un aumento de 3 puntos porcentuales en el periodo de estudio en cuanto a efectividad en el logro del valor público. Según el PNUD, Colombia ha sobrevivido a largos períodos de conflicto interno y aún así ha avanzado en desarrollo humano, aunque a un ritmo menor al que podría haberlo hecho si no hubiese tenido que enfrentar estos problemas, además las políticas en seguridad social están ayudando a cerrar la brecha en la prestación de servicios públicos. En Colombia, la Caja de Compensación Familiar de Antioquia (COMFAMA), empresa social sin fines de lucro, presta servicios de salud, educación, vivienda, crédito, capacitación laboral y otras prestaciones sociales a familias vulnerables de ingresos medios y medio-bajos, con la cooperación de organizaciones internacionales<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Informe sobre Desarrollo Humano 2010. [en línea]. <<http://www.undp.org/>> [citado el 26 de febrero de 2014].

<sup>69</sup> Ibid., p.68.

El resto de los países de la región se concentran el logro de su efectividad cerca del promedio de América latina, vale la pena analizar si este mejoramiento y respuesta en el logro del valor público representa el inicio de una nueva etapa de mejora en un entorno global de crisis-incertidumbre, o por el contrario solo es una desaceleración de las precarias condiciones de vida que aún se sostienen, por lo que en cualquier caso los resultados, si bien son favorables, tendencialmente no son suficientes y la necesidad de mejorar es cada vez un reto más importante para los próximos años.

## CONCLUSIONES

El nuevo paradigma pone al descubierto las tendencias y necesidades que tienen los gobiernos de proyectar de una manera nueva, la realidad en un mundo tan cambiante en los diferentes campos, económico político social cultural , ambiental, donde se necesita el fortalecimiento de la relación Estado sociedad. Dejando de lado el predominio del sector público sobre el ciudadano, predominio que generaba despilfarro de los recursos públicos, creando instituciones ineficientes y corruptas al servicio de unos pocos, las políticas eran cada vez más sesgadas al interés político que a la realidad social haciendo más grande la brecha entre ricos y pobres.

La nueva gestión pública abre las puertas a una visión del papel del Estado y ciudadano el primero más participativo y controlador - descentralizado, abriendo la las puertas del sector público a la competencia como motivo de mejora continua y calidad en el servicio público, con políticas transversales que articula las demandas sociales con el desarrollo, con una atención no subjetiva sino objetiva de las realidades colectivas y el ciudadano como un agente demandante en igualdad de condiciones que pasa a ser el cliente y quien determina la calidad del servicio.

La generación de valor público es vista entonces como el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos a partir del actuar del Estado mediante la calidad que este le ofrece, medible a través del servicio, leyes, regulaciones, innovación y sobretodo la legitimidad en su acción, que si bien es subjetiva de ella depende gran parte del valor público generado. La efectividad en su logro va a depender del eficiente uso de los recursos y la manera como se elaboran las políticas públicas para alcanzarlo.

Actualmente el valor público y su logro en el mundo y en América latina refleja la marcada desigualdad en el logro del valor y el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos sino la ineficiencia en las políticas que no solo se desperdicia

demasiado dinero en planes y programas ineficientes sino que a la vez agravan la situación de los menos desfavorecidos, significa que los gobiernos que no solo centren sus esfuerzos en temas económicos si no volteen la mirada hacia el mejoramiento social interno que de este también depende el primero .

En cuanto al caso colombiano no se aleja a de la dinámica mundial, ni puede mantener inmutable al margen de los cambios que a nivel mundial se vienen presentando, por tal razón adecuarse al contexto, seguir las tendencias más que un capricho o una moda es una necesidad.

Al reconocer algunas prácticas exitosas en la gestión de las empresas privadas surge la idea de adaptarlas al sector público, es de esa manera como nace el paradigma de la Nueva Gestión Pública, el cual busca de alguna manera solucionar problemas de eficiencia y eficacia en la administración de los recursos públicos los cuales son escasos. De esta manera Colombia empieza a incluir prácticas de la empresa privada a su gestión, buscando incrementar el impacto de sus políticas públicas, incrementar la competitividad, volverse atractivo a la inversión extranjera.

Aunque se vuelven incontables los avances que Colombia ha tenido en la adopción de este paradigma, un componente es la vinculación de la ciudadanía, no sólo como objeto de la acción del Estado sino como parte activa en la identificación de las necesidades, la formulación de la política pública, el seguimiento y el control de la misma (rendición de cuentas a los ciudadanos, SECOP, Urna de cristal).

Un ejemplo importante es la gestión por resultados donde se puede resaltar el Programa de Renovación de la Administración Pública, dichos cambios demandan de grandes transformaciones de Estado y compromiso político de parte de los gobernantes, cuestión amplia pues no es un solo “cambio de cultura y estructura organizacional”, requiere en muchos casos de transformaciones estructurales, desde las mismas leyes hasta la misma forma en que se organiza el estado para cumplir sus funciones (creaciones de agencias, fusiones, supresiones de organismos del estado).

Así mismo se fortalece el proceso de planeación en Colombia, se incorporando componentes como la gestión por resultados (planeación de presupuestos por resultados, Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, Bancos de Programas y Proyectos de Inversión Pública nacional y territorial), para el logro de las metas y los objetivos propuestos y así logrando eficiencia en el manejo de los recursos.

Se fortalece el sistema de control, con el Modelo Estándar de Control Interno, así como se le brinda posibilidad de acercamiento y acceso a la información a la ciudadanía con base el gobierno abierto y sus canales electrónicos (gobierno abierto).

En la lucha contra la corrupción (Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), Secretaría de Transparencia en la Presidencia de la República, Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción.) y la excesiva burocracia (Ley 909 de 2014) suscribe acuerdos internacionales de lucha contra el cohecho (OCDE) asimismo simplifica y suprime trámites ganando agilidad y flexibilidad en los procesos (Dicto. 19 de 2012),

En este tránsito Colombia pretende hacer parte de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), con lo que busca entrar a un “grupo de buenas prácticas” que representa en su conjunto el 80% del PIB mundial<sup>70</sup> de las cuales aprender y compartir prácticas exitosas de países.

Desde 2009 Colombia viene dando muestras de esa intención, mediante la directiva presidencial número 1 con la que se pretende incorporar la declaración de París al someterse a un examen inter pares sobre derecho y política de competencia, en los años siguientes Colombia ha suscrito la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, la

---

<sup>70</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

GOBIERNO DE CHILE [en línea]. <http://www.direcon.gob.cl/ocde/>. [Citado: EL 16 DE OCTUBRE DE 2015]

Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal la cual se incorpora a través del Decreto 1400 de 2012 "Por el cual se establece el Punto Nacional de Contacto de Colombia y se adopta el procedimiento previsto en las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ("OCDE") para Empresas Multinacionales

Así mismo adopta Declaración sobre Propiedad, Integridad y Transparencia en el Desarrollo de los Negocios Internacionales y las Finanzas la Declaración sobre Crecimiento Verde, La Guía sobre debida diligencia para Cadenas de Suministro Responsable de minerales de Zonas de Conflicto y de Alto Riesgo.

Al recibir la invitación formal el 30 de mayo de 2013, Colombia empieza a hacer parte de varios comités, de estudios de los cuales se trazará la hoja de ruta en materia de recomendaciones, reformas y acuerdos que el país deberá suscribir para hacer parte de este grupo.

Finalmente es prematuro conocer cuál será el resultado de la adopción y los frutos de este nuevo paradigma de sus recomendaciones y acuerdos así como el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos y más aún en Colombia, sin embargo no hay que desconocer el reto y los esfuerzos antes mencionados, que han significado equipararse a las prácticas de países desarrollados, con economías mucho más estables y maduras, que si bien es cierto podrán traer beneficios para el país, supondrán de esfuerzo y sacrificio de la sociedad de cara a la implementación de nuevas políticas y la incursión de nuevos actores al mercado.

## BIBLIOGRAFIA

ARELLANO, David. Más allá de la reinención del gobierno, fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina. México: Edición Centro de investigación y docencia económica, 2010. p. ISBN 978-607-401-341-2

ARAYA, Eduardo & CERPA, Andrés. DESPUÉS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, ¿QUÉ? En: Agenda Publica No. 12 (Enero., 2009); p. ISSN: 0718-123X

ARAYA, Eduardo & CERPA, Andrés. La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena. En: Revista de Estudios Politécnicos Polytechnical Studies Review No. 11 (Vol. VII.Julio., 2008); p.. ISSN: ISSN: 1645-9911

BARRERA, Efren. New Public Management en América Latina: Una Evaluación en Colombia. En IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, D.F., 19 - 22 Oct. 1999

BARZELAY, Michael. la nueva gestión pública, un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas. México: Edición fondo de cultura económica, 2003.p.ISBN 968-16-6978-9.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. [En línea] Disponible en: <http://www.colombiacompra.gov.co/es/colombia-compra-eficiente>. [citado 5 de octubre de 2015]

COMISIÓN EUROPEA.Asuntos Económicos y Financieros. [en línea] .disponible en: <http://ec.europa.eu/>. [citado el 26 de febrero de 2014].

CONSEJERO PAZ, Enrique. Public value: a conceptual approach. En: Revista 3c Empresa vol.3-Nº1 (feb., 2014); p. ISSN 2254-3376.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO, Renovación De La Administración Pública CONPES 3248. Bogotá: 2003.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. [En línea]. disponible en: <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-5>  
[citado 16 de septiembre de 2015]

DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES  
GOBIERNO DE CHILE [en línea]. disponible en: <http://www.direcon.gob.cl/ocde/>.  
[Citado: EL 16 DE OCTUBRE DE 2015]

Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia Más allá de la simplificación administrativa OECD 01 Apr 2014 P :206 ISBN :9789264201965 (PDF) ; 9789264201958 (print) DOI :10.1787/9789264201965-es

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS. Nueva Gerencia Pública Y El Papel De Las Autoridades Territoriales Como Agentes De Cambio Institucional. Bogota: KAS – FCM 2014.

FERNÁNDEZ, Yolanda. Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas .Pecunia (Junio,. 2008). [En línea]. p.75-105. [Consultado 15 octubre]. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/D9622E72DBCE283F05257BCC001178C8/\\$FILE/06\\_075\\_106.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D9622E72DBCE283F05257BCC001178C8/$FILE/06_075_106.pdf)

GARCÍA, ISABEL. La nueva gestión pública: evolución y tendencia. En: Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales (marzo,.2007). [En línea]. P.37-64. [Consultado 15 octubre]. Disponible en: [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/47\\_garciasanchez.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_garciasanchez.pdf)

HINTZEN,Jorge.¿ES POSIBLE MEDIR EL VALOR PÚBLICO?En: Biblioteca Virtual TOP, Artículos Breves [en línea]. Disponible en: <<http://www.top.org.ar/publicac.htm>> [citado el 5 de octubre de 2014].

HOOD, Christopher. 1991. A Public Management for All Seasons? Public Administration 69 (1): 3-19. Citado por: ARAYA, Eduardo & CERPA, Andrés . DESPUÉS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, ¿QUÉ?. En: Agenda Pública No. 12 (Enero., 2009); p.5. ISSN: 0718-123X.

López Andrea La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. España: Dirección de Estudios e Información, Instituto de Administración Pública,2002.

MINISTERIO DE HACIENDA. [En Línea]. Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/5817262.PDF>. [Citado 7 de octubre de 2015]

OCDE. [En Línea]. disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/laocdeinvitaacolombiaaqueeseadhieraalaconvencionparacombatirelcohecho.htm>. [citado 5 de octubre de 2015].

OCDE. [En línea]. Disponible en: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/colombiaymexicofirmaranlosestandaresdistribucioninternacionalderecoshumanosynegocioslimpios.htm>. [citado 7 de octubre de 2015]

OECD. [En línea] Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas Second Edition, 2013 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colombia para esta edición en español.p4.disponible en: <http://www.anm.gov.co/sites/default/files/Documentos/librodebidadiligencia.pdf>. [Citado 7 de octubre de 2015]

OCDE. [En línea]. OCDE (2013), Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202436-es>. Disponible en: <http://www.anm.gov.co/sites/default/files/Documentos/librolineasocde.pdf>. [Citado 15 de octubre de 2015].

OLÍAS DE LIMA, Blanca. La Nueva Gestión Pública. Madrid: Edición Pearson Educación. 2001. 397p. ISBN: 84-205-3105-7.

Osborne, D. y Plaštic, La reducción de la burocracia: Cinco estrategias para reinventar el gobierno. Buenos Aires. Paidós, 1998. P. 30. Citado por: GARCÍA, ISABEL. La nueva gestión pública: evolución y tendencia. En: Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales (marzo, 2007). P.41.

ORMOND, Derry & LÖFFLER, Elke. Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar? .En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13 (Feb. 1999). p. Caracas.

Presentación, Valor Público: un enfoque integral para la gestión de políticas: Curso Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas, ILPES-AECID. Santa Cruz, Bolivia, 4-15 Mayo 2009

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Abecé de Colombia en la OCDE.[En línea]. disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/portal/Especiales/Paginas/Especial-ABC-de-Colombia-en-la-OCDE.aspx>. [citado 16 de octubre de 2015].

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, [En línea]. Proceso de Adhesión Colombia. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/ocde/ocde/Paginas/proceso-adhesion-colombia.aspx> [citado 16 de octubre de 2015].

PROCESO DE ADHESIÓN COLOMBIA. [En línea]. <http://wsp.presidencia.gov.co/ocde/ocde/Paginas/proceso-adhesion-colombia.aspx> [citado 16 de octubre de 2015]

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Informe sobre Desarrollo Humano 2014. [en línea]. disponible en <http://www.undp.org/>. [citado el 26 de febrero de 2014].

RAMÍREZ, Bouchoud, María Fernanda Transformaciones del Estado en el gobierno local: La nueva gestión pública en Medellín En: Reflexión Política, vol. 14, núm. 28, diciembre, 2012, pp. 82-95. ISSN: 0124-0781.

Ricardo Blaug, Louise Horner y Lekhi Rohti, Heritage, democracy and public value, en Kate Clark, op. cit., p. 24

SÁNCHEZ, José. Gestión pública y governance. México: Edición Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.e, 2002.p. ISBN: 968-6452-50-8

SÁNCHEZ, José. Las reformas Neogerenciales en Hispanoamérica. Enseñanzas para incrementar la capacidad de gobierno. México: Edición Revista chilena de administración pública Estado, gobierno, gestión pública, No. 12. (Diciembre 2008).p.105-123. ISBN: 0717-6759.

SILVA, Julio DESCENTRALIZACION Y MODERNIZACION DEL ESTADO La búsqueda de la democracia y la eficiencia con gerencia pública competitiva. Santafé de Bogotá D. C., 1.993

Traducción realizada por C. Gustavo Gutiérrez de parte del texto de Kelly, G. y S. Muers (2003) Creating Public Value: An analytical framework for public service reform. Strategic Unit, Cabinet Office. [en línea].< [https://www.u-cursos.cl/inap/2010/1/DIR500/2/material\\_docente/bajar?id\\_material=557072](https://www.u-cursos.cl/inap/2010/1/DIR500/2/material_docente/bajar?id_material=557072)>[citado el 26 de noviembre de 2014]

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) [en línea]. Disponible en: <http://hdr.undp.org> [citado el 14 de Enero de 2014].

WRIGHT, Vincent.” Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública”,Gestión y análisis de políticas, n,°s 7-8.