



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

La reforma de la gestión pública en Colombia: una aproximación a los procesos de rendición de cuentas y análisis de los indicadores de eficiencia del gasto público propuestos

Diego Alexander Quintanilla Ortiz

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Administración y Contaduría Pública
Bogotá D. C., Colombia

2017

La reforma de la gestión pública en Colombia: una aproximación a los procesos de rendición de cuentas y análisis de los indicadores de eficiencia del gasto público propuestos

Diego Alexander Quintanilla Ortiz

Tesis de maestría presentada como requisito parcial para optar al título de:

Magíster en Administración

Director:

Doctor Jairo Orlando Villabona Robayo

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Administración y Contaduría Pública
Bogotá D. C., Colombia

2017

Resumen

Este trabajo analiza los procesos de reforma de la Administración Pública, con el propósito de identificar las tendencias y metodologías que se han incorporado en diferentes contextos, junto con la difusión de información relacionada con la eficiencia del gasto público. Por tal motivo, analiza la gestión pública desde los modelos que han surgido a partir de los procesos de reforma desarrollados en el mundo, y principalmente en el contexto anglosajón, cuyo modelo se ha tratado de incorporar en América Latina. Tomados como referencias dichos modelos, se enfatiza en el de la Nueva Gestión Pública, el cual pretende que cada una de las acciones que realizan las entidades públicas satisfaga las necesidades de los ciudadanos al menor costo posible. Estas acciones se realizan bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía, y en este modelo de gestión la evaluación del gasto público se convierte en una tarea fundamental de las entidades del Estado.

Para mostrar la relevancia del proceso de evaluación de la eficiencia del gasto público en el esquema de gestión de la Nueva Gestión Pública (NGP), se construyeron tres capítulos: en el primero se caracterizan los modelos de gestión que han surgido a raíz de los procesos de reforma; asimismo se caracteriza el contexto en el cual surgieron y se hace énfasis en la Nueva Gestión Pública al abordar sus componentes teóricos. En el segundo capítulo se enuncian algunas iniciativas que se han planteado en Colombia con el propósito de renovar la Administración Pública y se analizan algunas de las acciones adelantadas en relación con la estrategia de buen gobierno. En el tercer capítulo se explica la metodología desarrollada en Colombia para evaluar la eficiencia del gasto público. El documento concluye con una exposición de los principales retos de la Administración Pública colombiana respecto al desarrollo de indicadores de medición de desempeño del gasto público.

Palabras clave

Gestión pública, Nueva Gestión Pública, Gestión para resultados, gasto público, eficiencia, costos en el sector público.

Abstract

This work- analyses public-management reform processes to discern trends, the methodologies employed in several contexts, and the spread of information on the efficiency of public spending. Public management is, therefore, examined in light of management models stemming out of reform processes worldwide, and mostly of those of the Anglo-Saxon world, which have been brought to Latin America to some extent. Within this framework, it highlights the New Public Management (NPM) scheme, in which every action of a public entity must satisfy the needs of citizens at the lowest cost possible. These actions are performed under the principles of efficiency, effectiveness and economy, making the assessment of public spending a fundamental task for public entities.

Three chapters explore the relevance of assessing the efficiency of public spending under the NPM scheme: Chapter 1 addresses the management models stemming out of reform processes and examines their respective contexts, paying special attention to the NPM theoretical components. Chapter 2 outlines some Colombian initiatives to renovate public management, and examines some of the actions of the good-government strategy. Chapter 3 explains the Colombian methodology to assess the efficiency of public spending. The analysis ends by addressing the leading challenges of the Colombian public sector to develop indicators for the measurement of public-spending performance.

Keywords

Public Management, New Public Management, Management for Results, Public Expenditure, Efficiency, Productivity, Standard Costs.

Contenido

Resumen	3
Lista de gráficas.....	7
Lista de tablas	8
Lista de siglas y acrónimos.....	9
Introducción.....	10
Capítulo 1	13
Resumen	13
1. Surgimiento de las reformas en la administración pública	15
1.1 Primer periodo de reformas.....	15
1.2 Segundo periodo de reformas	16
1.2.1 La Nueva Gestión Pública o New Public Management.....	16
1.3 Tercer periodo de reformas	24
1.3.1 Neoweberianismo estatal	25
1.3.2 La Nueva Gobernanza Pública o Gobernabilidad	25
1.3.3 Accountability.....	27
1.4 Contabilidad de gestión en el sector público	29
Consideraciones finales del capítulo	29
Capítulo 2	31

Resumen.....	31
2. Surgimiento de los procesos de reforma en América Latina.....	33
2.1 Implicaciones en el empleo público de las reformas en la administración pública	34
2.2 Implicaciones de las reformas en la administración pública en las instituciones presupuestarias	36
2.3 La gestión para resultados en el desarrollo	36
2.4 Los procesos de reforma en Colombia.....	38
2.5 El gasto público en Colombia.....	40
2.6 Comportamiento del gasto público en Colombia.....	41
2.7 Evaluación de la administración pública en el 2010 y cambios posteriores	45
Consideraciones finales del capítulo	50
Capítulo 3.....	51
Resumen.....	51
3.1 Contexto y fundamento de los indicadores de medición del gasto público	52
3.2 La contabilidad de gestión y la medición del desempeño en el sector público.....	56
3.3 Ejercicio piloto del Departamento Nacional de Planeación	58
3.4 Análisis del indicador de productividad ex antes y ex post.....	59
Consideraciones finales del capítulo	62
Conclusiones	64
Bibliografía	67

Lista de gráficas

Gráfica 1	Bases teóricas de la Nueva Gestión Pública	19
Gráfica 2	Conceptos comunes de los modelos de administración pública	26
Gráfica 3	Empleo público asalariado	35
Gráfica 4	Marco normativo del presupuesto público	40
Gráfica 5	Evolución del gasto público en Colombia 2005-2015	42
Gráfica 6	Informe de corrupción en Colombia 2013	49
Gráfica 7	Marco conceptual de intervención del sector público	53
Gráfica 8	Medición de la eficiencia, productividad y efectividad del gasto	54
Gráfica 9	Variables para el análisis de eficiencia en medio de déficit	60

Lista de tablas

Tabla 1	Ejecución del presupuesto general de la nación 2015	43
Tabla 2	Indicadores de productividad y de eficiencia del gasto	59

Lista de siglas y acrónimos

Sigla/Acrónimo	Significado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CAPAM	Commonwealth Association for Public Administration and Management
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo
IFAC	Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés, significa International Federation of Accountants)
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
IPC	Índice de Percepción de Corrupción
NGP	Nueva Gestión Pública
NPM	New Public Management
NWE	Neoweberianismo Estatal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRODEV	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo
SECOP	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
TCT	Teoría de los Costos de Transacción

Introducción

En la década de 1970, los países desarrollados emprendieron reformas para dar respuesta a la crisis fiscal de ese momento y enfrentar algunas deficiencias que se generaron en el estado de bienestar. Estas reformas, inspiradas en la gerencia del sector privado, apuntaban a modificar el modelo burocrático de Estado.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2012) destacó que, en la década de 1980, en América Latina y el Caribe se comenzó un proceso de reforma de Estado provocada básicamente por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, imperante desde los años cincuenta, y la crisis de la deuda externa, que impactó fuertemente la economía de la región. Las reformas provocadas por el surgimiento de la esfera neoliberal priorizaron la dimensión financiera de la crisis y dieron inicio a cambios en el ajuste fiscal, la reducción del Estado y la apertura comercial. Este proceso comenzó en medio de un contexto de globalización que se puede entender —tomando como referencia a Giddens (1993)— como un proceso creador de vínculos y espacios transnacionales que implican una interdependencia mayor de la población mundial. Al estudiar estas reformas se pueden identificar las siguientes dos fases:

La primera tenía como propósito alcanzar un balance fiscal en términos macroeconómicos, iniciativa que fue impulsada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), quienes plantearon que el balance fiscal se lograría mediante la desregulación, privatización, externalización y disminución del aparato estatal, de modo que los mandos de control de la economía tendrían que pasar a los entes privados. Tales acciones se emprendieron con el argumento de que estas actividades no eran propias del Estado.

Estas iniciativas no fueron suficientes para alcanzar el equilibrio fiscal esperado, lo que condujo a que varios países latinoamericanos empezaran una segunda oleada de reformas, enfocadas a redefinir la

funcionalidad del Estado y lograr la legitimidad de las acciones del sector público. Para alcanzar lo anterior, los postulados de esta segunda ola de reformas tenían por objetivo modernizar la administración pública aplicando modelos de gestión del sector privado al sector público, y hacían énfasis en que los recursos públicos debían ser utilizados bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía.

Con la estrategia de “buen gobierno”, Colombia ha buscado alcanzar los objetivos de la segunda ola de reformas. Por ejemplo, se ha manifestado la necesidad de aumentar los controles en la ejecución del presupuesto, de implementar el presupuesto orientado a resultados y de facilitar la comunicación entre el sector público y la ciudadanía. La gestión por resultados busca disminuir la brecha entre la política y la administración pública. Uno de los aspectos que incorpora este modelo de gestión es el suministro de un esquema de presupuesto donde se visualicen los recursos y los procesos de transformación hasta tener los resultados, lo cual facilita la evaluación del proceso completo.

En Colombia no se evalúa de forma precisa la ejecución del presupuesto en el país, y las deficiencias de información son el principal obstáculo para realizar este tipo de mediciones. Es precaria aún la cultura de evaluación y seguimiento en el sector público y existe una débil vinculación entre el presupuesto y la evaluación. Este esquema orientado a resultados tiene su base doctrinal en la Nueva Gestión Pública (NGP), que hace parte de las bases que se han adoptado en Colombia para renovar la administración pública.

Considerando lo anterior, los objetivos de esta tesis son: contextualizar las circunstancias que llevaron a Colombia a implementar modelos de medición en la administración pública, establecer las bases doctrinales y la pertinencia de la Nueva Gestión Pública como base de estos modelos y evaluar la pertinencia de iniciativas como la de instaurar indicadores de medición de eficiencia del gasto público en Colombia.

Para cumplir con estos objetivos se construyeron tres capítulos. En el primero, con la finalidad de enmarcar la investigación, se caracterizan los procesos de reforma de la administración pública, se explican las bases doctrinales de la NGP y se brindan argumentos a favor y en contra de este modelo de gestión; posteriormente, se plantean los modelos de Neoweberianismo Estatal (NWE) y la Nueva Gobernanza Pública, se aborda el concepto de *accountability* y se define el papel de la contabilidad de gestión en el sector público; lo anterior en razón a que estos conceptos empiezan a ser claves en la

estructura de la administración pública. Para la construcción de este capítulo se consultaron obras de Hood, Barzelay, Pollit, Salawu y Williamson, entre otros.

En el segundo capítulo se contextualizan las circunstancias que llevaron a que los países de América Latina reformaran los modelos de administración pública y se hace especial énfasis en el caso colombiano. Para ello se toman como referencia los resultados de estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el tercer capítulo se abordan los avances que ha hecho Colombia en la formulación de indicadores de medición de eficiencia del gasto público. Para esto se explica primeramente en qué consisten estos indicadores y, para valorar y establecer su pertinencia, se toman como referencias los avances del Departamento Nacional de Planeación (DNP), ente encargado de la planeación del país.

Por último, en un apartado independiente se presentan las conclusiones de la investigación, la cual se puede clasificar como un estudio descriptivo explicativo. Descriptivo en razón a que toma como referencia información secundaria publicada en revistas y libros especializados, para establecer los modelos de gestión en administración pública que han sido tendencia y han marcado los procesos de reforma en América Latina y en Colombia. Y explicativo en razón a que se abordan las implicaciones y los posibles resultados de implementar instrumentos de medición de eficiencia del gasto público.

Capítulo 1

Resumen

Este capítulo tiene como finalidad caracterizar los paradigmas que se han forjado en los procesos de reformas de la administración pública, para constituir de esta manera el marco teórico. A fin de cumplir con este objetivo, se abordan, en primer lugar, los procesos de reforma de la administración pública, tomando como referencia la clasificación de Pollitt & Bouckaert (2011). Teniendo en cuenta que varios procesos de reformas se forjan bajo los principios de la Nueva Gestión Pública, se profundiza en este paradigma explicando sus bases teóricas. Asimismo se enuncian algunos beneficios y contras de los procesos de reformas que han tomado como referencia este modelo. Después se presentan otros modelos de aparición posterior: el Neoweberianismo Estatal y la Nueva Gobernanza. Con base en lo anterior y dada la importancia de la ciudadanía en la administración pública, se analiza el término *accountability* con el propósito de vincular los procesos de rendición de cuentas como parte medular de la gestión por resultado. Para hacer énfasis en las medidas de eficiencia del gasto público, se enuncian algunos avances de la contabilidad de gestión en el sector público. Por último, se presentan algunas consideraciones finales.

Summary

This chapter provides a theoretical framework by describing the paradigms that have evolved out of public-management reform processes, having as a reference the Pollitt & Bouckaert (2011) typology. Given that several of them occur under the NPM principles, it examines this scheme in depth,

explaining its theoretical foundations, and outlining some advantages and disadvantages of the reform processes carried out under this model. Thereafter, it examines other schemes such as the New-Weberian State and the New Governance model. Under this overall framework and given the importance of citizens within public management, it analyses the concept and processes of accountability, highlighting them as a keystone of the results-based management. Last, to underscore the measurement of public-spending efficiency, it outlines some developments of management accounting within the public sector, and provides some final considerations.

1. Surgimiento de las reformas en la administración pública

El estudio de la administración pública tiene como objetivo entender la estructura y procesos del sector público para dar lugar a la formulación de alternativas que mejoren su funcionamiento. El planteamiento de este objetivo puede tener diversas interpretaciones; por ejemplo, cuando se habla de entender la *estructura* de la administración pública se puede hacer un estudio de la forma como se encuentran articuladas las entidades públicas para subsanar una necesidad; este tipo de estructuras son totalmente diferentes a las estructuras formales del sector público. Algo similar ocurre al momento de abordar los *procesos* del sector público, que contemplan un espectro amplio de alternativas; por ejemplo, se pueden estudiar los procesos de selección de los servidores públicos, los procesos de comunicación entre el ciudadano y la administración pública, o los procesos de compra o suministro de servicios por parte de las entidades públicas, entre otros. Con respecto a *mejorar su funcionamiento*, esta parte del objetivo es ambigua, ya que se puede buscar la forma de usar más eficientemente los recursos afectando la calidad o se puede aumentar la calidad de un servicio afectando su cobertura u otros servicios.

El estudio de las reformas, por su parte, caracteriza los rangos distintivos que se han modificado en la administración pública. Los procesos de reforma en cada país se iniciaron en momentos diferentes; sin embargo, Pollitt et al. (2011, p. 6) identifican tres momentos claves:

1.1 Primer periodo de reformas

El primer periodo de reformas empezó en 1960 y tiene dos características particulares: en primer lugar, se trataba de una serie de herramientas técnico-jurídicas y no de cambios relacionados con lo político o lo económico. Estas reformas se caracterizaron por cambios de procedimientos de la administración pública. En segundo lugar, fueron temas de orden nacional e inclusive sectorial. Los países que las emprendieron fueron Alemania, Francia, Inglaterra y Estados Unidos, y las condiciones de tales reformas en cada país fueron particulares; no existía un organismo de presencia internacional que incidiera en el debate de su contenido.

1.2 Segundo periodo de reformas

Un segundo periodo de reformas, que empezó a finales de los años setenta y se extendió hasta los noventa, se caracterizó por incorporar una lógica más racional y estrategias de medición de desempeño en la formulación de políticas, así como por una alta difusión de investigaciones realizadas en las universidades, en las que se percibía un optimismo modernista respecto a la administración pública.

Este periodo de reformas coincidió con las perturbaciones económicas globales de la década de los 70, cuando se difundió la idea de que los estados de bienestar occidentales eran ineficientes, inaccesibles y excesivamente restrictivos para los ciudadanos. En medio de este entorno se extendió la idea de hacer el gobierno más empresarial, incorporando medidas de eficiencia en las que se involucrara más a los beneficiarios y a la ciudadanía. Los países que emprendieron estas reformas fueron Australia, Canadá, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos, y se propagaron con el nombre de New Public Management (NPM) o Nueva Gestión Pública (NGP).

1.2.1 La Nueva Gestión Pública o New Public Management

- Dawson y Dargie (citados en Ramírez, 2009), definen la NGP como aquella que busca mejorar las funciones y el rendimiento del sector público mediante la incorporación de técnicas de administración privada. Es una forma de concebir el diseño organizacional en el sector público, que ha fomentado la discusión académica sobre la gestión pública. Este modelo se ha difundido a nivel internacional por su visión económica y gerencial de la administración gubernamental.

- Hood (1991) sostiene que la difusión de las ideas de la NGP están relacionadas con cuatro “megatendencias”, a saber:
 - Intentos de frenar el crecimiento del gobierno en términos de gasto público y de recurso humano.
 - El cambio hacia la privatización, con la cual las instituciones gubernamentales pasan a ser subsidiarias en la prestación del servicio.
 - El desarrollo de la automatización, particularmente en términos de información, así como en la producción y distribución de los servicios prestados por las entidades públicas.

- El desarrollo de una agenda internacional focalizada en las cuestiones generales de la administración pública y en la cooperación intergubernamental.
- Dunleavy y Margetts (2000, p. 13) describen la NGP como la combinación de tres factores: la desagregación, la competencia y los incentivos. Berzelay (2002, p. 241) anota que la NGP se puede entender como un «campo de discusión profesional acerca de cómo estructurar, administrar y supervisar las oficinas gubernamentales y el sector público como un todo» y que las discusiones deben enfocarse en la implementación de formas eficientes de satisfacer las necesidades de los ciudadanos por parte de un gobierno organizado y diligente, de tal forma que la actuación pública debe regirse por los principios de economía, eficiencia y eficacia (García, 2007, p. 38). Pollitt (2003, p. 27) identifica ocho factores característicos de la NGP, a saber:
 - **Cambio en el enfoque de sistema de gestión:** Identifica la gestión de la administración pública como la articulación de insumos (talento humano), procesos (educación básica), salidas (personas con conocimientos base medibles en pruebas de conocimiento) y resultados (niveles de alfabetización de la comunidad). Hood (1991) resume lo anterior como la necesidad de hacer énfasis en los controles de producción.
 - **Integración de indicadores de rendimiento:** Subraya la importancia de la medición y cuantificación de los recursos empleados y de cómo estos se transforman en productos, para ver qué oficinas de la administración pública administran de mejor manera los recursos. Propone definición de metas y objetivos e indicadores de avance preferiblemente expresados en términos cuantitativos, especialmente para los servicios profesionales (Hood, 1991).
 - **Unidades administrativas más especializadas:** Las entidades que conforman la administración pública pasan de ser multiusos con estructuras jerárquicas grandes a ser unidades más planas y autónomas que permitan asociar cada unidad con un producto, y con presupuestos descentralizados (Hood, 1991).
 - **Del hacer al contratar:** Gran parte de las acciones que realizan las entidades públicas pasan a ser desarrolladas por un tercero bajo condiciones contractuales específicas. Hood (1991) indica que el logro de una mayor flexibilidad en la contratación y el empleo de

mejores tácticas en la asignación de presupuestos son aspectos que se deben implementar tomando como referencia las prácticas del sector privado.

- **Ampliación de los mecanismos de mercado:** Bajo la premisa de que la libre competencia y el mejoramiento de las normas son elementos clave para disminuir los costos, se incorporan mecanismos de mercado para la contratación de los servicios y se fomentan los procesos de licitación.
 - **Énfasis en la calidad del servicio y orientación al consumidor:** En toda Europa occidental y Norteamérica se implementaron proyectos de mejoramiento de la calidad y herramientas como la Gestión de la Calidad Total (*Total Quality Management*, TQM por sus siglas en inglés) (Pollitt, 1995, p. 143).
 - **Ampliación de las fronteras entre el sector público, el sector privado y el sector voluntario:** Se da como consecuencia de la implementación de los procesos de contratación externos.
 - **Cambio de prioridades:** Se desplazan valores como la universalidad, la equidad y la seguridad, que son sustituidos por la eficiencia y el individualismo.
- Pollitt (2007, p. 110) argumenta que no existe una única definición de la NGP, y la resume como un fenómeno de dos niveles: uno que llama de “doctrina”, donde el sector público puede ser mejorado al incorporar conceptos, técnicas y valores de negocios, y uno que denomina “mundano”, que incorpora conceptos y prácticas específicas como las siguientes:
 - Otorgamiento de la mayor importancia al rendimiento, a través de la medición de resultados.
 - Desagregación de la administración pública en unidades pequeñas y especializadas, que sustituye formas multifuncionales.
 - Adopción de elementos de mercado como remuneración ligada al resultado.
 - Incorporación de instrumentos para mejorar la calidad de los servicios, tales como el *Total Quality Management*, que convierte a los beneficiarios de los programas en clientes.

1.2.1.1 Bases teóricas de la Nueva Gestión Pública

Las bases teóricas de la NGP son el nuevo institucionalismo y la gerencia profesional. El primero de estos busca fomentar la idea de la libre competencia y las estructuras basadas en resultados, y el segundo pretende promover una cultura organizacional basada en la eficiencia, en la cual las actuaciones de los servidores públicos se encuentren alineadas con los productos y servicios esperados (Hood, 1991).

Sánchez (2007) retoma el planteamiento de Hood y explica que los fundamentos teóricos del nuevo institucionalismo son la teoría de la elección pública, la teoría de los costos de transacción y la teoría de la agencia, y que la gerencia profesional tiene su base en el neotaylorismo. De acuerdo con lo anterior, la base teórica de la NGP se puede sintetizar de la siguiente manera:

Gráfica 1. Bases teóricas de la Nueva Gestión Pública



Fuente: Elaboración del autor

1.2.1.1.1 Teoría de la elección pública

La teoría de la elección pública, desarrollada por Ostrom y por Buchanan y Niskanen, enfatiza en la introducción de mecanismos del sector privado en la administración pública para regular el orden social. Esta teoría tiene como base los fundamentos de la economía ortodoxa y busca incorporarlos al funcionamiento de la política; traslada la teoría económica del actor racional a la administración pública, y la unidad de análisis que emplea es el individuo. Esta teoría tiene la falencia de no poder

modelar los intereses de diferentes individuos de manera orgánica, es decir que los actores públicos buscan en primera instancia maximizar sus beneficios y después sí buscan el bienestar social.

1.2.1.1.2 Teoría de los costos de transacción

La teoría de los costos de transacción (TCT) estudia los costos que se generan en los intercambios efectuados en el mercado en condiciones de asimetría de información y oportunismo, en los cuales los agentes económicos actúan en ambientes complejos y de incertidumbre (Uribe Gonzáles, 2000). Williamson (citado por Uribe Gonzáles, 2000) analiza este fenómeno e indica que el objetivo de esta teoría es identificar y establecer los mecanismos para administrar los costos en que se incurre para llegar a un contrato (Jones, 1987).

De la TCT se desagregan dos pilares: el primero, de medición, se refiere a los procedimientos que se deben instaurar para que se genere una menor diferencia entre el valor contratado y el precio de mercado. El segundo, de gobernación, se refiere a la instauración de los mecanismos internos en una organización para gestionar de forma eficiente las transacciones (Williamson, 1985).

Williamson (1985) afirma que la eficiencia es un criterio para medir el desempeño de una organización, cosa que se puede observar al tomar como unidad de análisis los intercambios y contratos de bienes y servicios que se realizan en la frontera organizacional (Williamson, 1981). Asimismo, el autor identifica como costos de transacción los siguientes:

- **Costos de información:** Son los generados por las asimetrías entre información y la búsqueda de las partes que intervendrán en la firma de un contrato. En las entidades públicas, estos costos pueden asociarse a la interacción entre posibles proveedores y las entidades públicas en la estructuración de los proyectos y procesos contractuales de dichas entidades.
- **Costos de negociación:** Son los asociados a la estipulación de las cláusulas y condiciones que van a regir la interacción entre las partes, con el propósito de llevar a cabo el contrato. En las entidades públicas, estos costos están asociados a los soportes jurídico, económico y técnico requeridos en los procesos de selección.
- **Costos de la garantía:** Están asociados a las garantías, pólizas y formas de salvaguardar las consecuencias de una inejecución del contrato. En los procesos de selección que adelantan las entidades públicas se establecen diversos tipos de pólizas, que buscan garantizar el cumplimiento del objetivo contractual.

1.2.1.1.3 Teoría de la agencia

La teoría de la agencia toma como referencia la interacción de dos sujetos: el principal, que es el contratante, y el agente, que debe llevar a cabo la acción pactada. El contrato es la unidad de análisis en la teoría de la agencia. Los elementos que son característicos en la relación entre el principal y el agente son el individualismo metodológico (el comportamiento de las partes es maximizador), el entorno en que se da la negociación (con información asimétrica) y la formalización de mecanismos de monitoreo o incentivos que contrarresten los conflictos de intereses.

El entorno en que se realizan los contratos hace que se incurra en costos de monitoreo, de selección y vinculación, de incentivos y de pérdidas residuales, correspondientes a la disminución de la riqueza del principal (Bueno y Santos, 2012). En la relación principal-agente se forjan relaciones superpuestas entre distintos niveles de la organización, situación que también aplica para el sector público, en donde se pueden identificar diferentes tipos de relaciones, dos las cuales se destacan continuación (García, 2007):

- Relación entre ciudadanos, políticos y gestores: Se trata de una delegación sucesiva de responsabilidades que se crea mediante la elección de representantes y delegaciones de gestión.
- Relación interadministradores: Se refiere a las relaciones de agencia entre los diferentes niveles de administración, en los cuales se incrementa el poder político sin considerar el bienestar social.

1.2.1.1.4 Neotaylorismo

El neotaylorismo busca disminuir los niveles jerárquicos en las organizaciones y descentralizar trabajos y funciones. Esto implica generar sistemas de refuerzos al trabajador orientados a obtener mayores niveles de productividad que, a su vez, están direccionados a los objetivos y prácticas organizacionales. Este tipo de sistemas se incorpora de tal forma en cada una de las instancias que compone la organización, que los trabajadores, sin recibir un estímulo por una instancia específica en esta, se deben sentir integrados a las labores y objetivos que persigue la compañía para, de esta manera, obtener resultados eficientes (Gismano y Schwerdt, 2012).

El neotaylorismo presenta dos falencias en el desarrollo de la gestión organizacional: la carencia de sistemas de gestión y la resistencia al cambio por parte de algunos gestores públicos tradicionales. En

esta teoría, para superar estas falencias es necesario desarrollar las siguientes prácticas organizacionales (Nadal, 2014):

- Separar política y gestión.
- Reducir las normas de actuación con el fin de lograr la profesionalización del gestor.
- Aumentar los controles financieros y económicos.
- Generar incentivos y sanciones para obtener mayores logros y corregir falencias en el sistema organizacional.

El neotaylorismo modifica el diseño organizacional mediante la racionalización de procedimientos administrativos y la simplificación de la estructura jerárquica, con el fin de producir mejoras en su eficiencia, eficacia, adaptabilidad y capacidad innovadora y establecer sistemas de control más adecuados (Echeverri, González, Echeverri, y Miranda, 2011).

1.2.1.2 Argumentos a favor y en contra de la Nueva Gestión Pública

Cuando un proceso de reforma de la administración pública toma como referencia la NGP, significa que tal proceso busca articular desde los objetivos hasta los resultados de la administración con el propósito de formular indicadores de resultados que muestren los mecanismos, acciones y recursos que se emplean para la consecución de los objetivos. La articulación desde los objetivos también implica un control de costos y, en la cultura organizacional, conlleva la necesidad de instaurar la conciencia de que los recursos se deben emplear de manera eficiente.

Para poder evaluar de forma objetiva el grado de implementación de la NGP en una administración pública se requiere tener claridad de la situación de dicha administración antes de la reforma (situación inicial) y posteriormente establecer los costos de la implementación (consultores, talleres, tecnologías de la información, capacitaciones...), con el objetivo de contrastarlos con los resultados obtenidos y poder medir los niveles de eficiencia alcanzados por la entidad.

La integración de la NGP en la administración pública ha producido una serie de resultados positivos, entre ellos mejoras medibles en la eficiencia, mejoras en los sistemas de calidad de los servicios y reducción en los costos, en algunos casos; sin embargo, también se han documentado efectos adversos, tales como la falta de articulación de las entidades para implementar una política integrada y los daños

ocasionados en los valores tradicionales de los servicios públicos a raíz de la implementación de los regímenes de medición del desempeño (Pollit, 2007, p. 112).

Pollitt (2003) indica que las reformas que tomaron como referencia la NGP se formularon con una idea muy general de lo que se pretendía alcanzar, en la que no se estimaron los costos de transición entre reformas y no se formularon metodologías consistentes que permitieran confirmar, rastrear y medir los objetivos trazados.

No se han documentado procesos de reformas en los que, si se tomara la NGP como estandarte, se hubiesen tenido ahorros sustanciales o por lo menos los ahorros que prometían generar sus postulados básicos (Pollitt, 2003). Estas reformas pueden aumentar la regulación burocrática, particularmente en términos de inspección, control y vigilancia (Hood, James, Jones, Scott, y Travers, 1998). En algunos casos, se abordaron los cambios alcanzados en cultura organizacional, pero los niveles de implementación y los logros conseguidos tenían criterios subjetivos de base. Arellano y Cabrero (2005) señalan las siguientes seis consecuencias del seguimiento de las prácticas de la NGP:

1. Distorsiona la misión de la administración pública, por cuanto estas reformas no incorporan la creación de un valor social, sino que este se considera desde los mecanismos formulados e implementados para disminuir la desigualdad. También se genera distorsión de la misión al buscar solo subsanar un fallo del mercado específico, de forma que no se contempla claramente la articulación de las entidades del Estado.
2. Centra la atención en la incorporación de técnicas tales como la evaluación de desempeño, el presupuesto orientado a resultados y los sistemas de gestión de calidad, entre otros (Arellano et al., 2005, p. 609).
3. La desarticulación del Estado hace que las entidades que comprende el sector público luchen entre ellas por la consecución de mayor presupuesto. De igual forma, los dirigentes de estas entidades buscan sobresalir en un ambiente competitivo en lugar de propender por un ambiente de cooperación y articulación.
4. Evalúa constantemente el uso y el desempeño de los recursos sin articular las deficiencias de la sociedad.

5. La desregulación no se puede dar en todos los ámbitos e intervenciones del gobierno, ya que algunos aspectos sociales requieren que todos los grupos sociales sean tratados de una forma homogénea.
6. La gerencia de empleados públicos se debe enfocar en forjar los mecanismos necesarios para conseguir los resultados planteados por las organizaciones públicas, de manera que los derechos laborales se encuentran subordinados al cumplimiento de metas y objetivos y a la satisfacción de los clientes (ciudadanos).

1.3 Tercer periodo de reformas

La tercera etapa de reformas se empezó a dilucidar en los años noventa, cuando se dio inicio a la incorporación de conceptos importantes, tales como *articulación*, *transparencia* y *confianza*, sin desaparecer los de eficiencia y calidad. La agenda de reformas comenzó a incluir estos elementos cuando identificó que, el pasar a unidades de administración más pequeñas y especializadas, se generó un problema de coordinación, dado que varias entidades podían trabajar una misma problemática de distintas formas. Lo anterior implicó problemas de responsabilidad política.

Durante estos procesos de reforma, un concepto que se difundió rápidamente fue el de “gobierno electrónico” (*e-government*) (Pollitt et al., 2011, p. 7), con el cual se incorporaron en la agenda de la administración pública estrategias para articular las tecnologías de información con los procesos de mejora de la administración. La incorporación de los medios tecnológicos en la administración pública permitió instaurar un medio de interacción entre el ciudadano y el gobierno, promoviendo así la democracia participativa. Es importante indicar que el gobierno electrónico no es un modelo en sí mismo y tampoco se encuentra alineado con un modelo específico de gestión (Pollitt et al., 2011, p. 7).

El periodo comprendido entre 1980 y el 2000 se caracterizó por un amplio interés en la incorporación de la NGP (Pollitt et al., 2011, p. 212), y con este proceso se incrementó asimismo el interés a nivel internacional en temas tales como:

- El desarrollo de servicios integrados en los que se articulen desde las políticas hasta los usuarios de los programas o proyectos del gobierno.
- La implementación de estrategias de gobierno electrónico, aspecto que varios países han buscado integrar, así sea a nivel de retórica.
- El aumento de la transparencia, concepto que se incorporó en la gestión pública a nivel internacional y que ha gozado de general aceptación, independientemente de que en algunos contextos difiera.

Hood, James, Peters y Scott (2004, p. 41) indican que la transparencia, junto con la rendición de cuentas

(*accountability*), se convirtieron en las palabras claves de la administración pública. Estas transformaciones que tuvo la administración pública tomaron partes de la NGP e incorporaron otros elementos, lo cual puede verse reflejado en la interrelación que se establece entre la NGP y modelos como el Neoweberianismo Estatal y la Nueva Gobernanza Pública o gobernabilidad.

1.3.1 Neoweberianismo estatal

El NWE es un modelo que refleja un mayor respaldo a la actuación estatal (Pollitt et al., 2011). Este modelo busca: i) modernizar la burocracia tradicional haciendo la administración pública más profesional, ii) hacer más eficiente la actuación del Estado, y iii) fomentar la participación ciudadana. Este modelo fue característico en Europa occidental, donde se gozaba de un alto grado de bienestar, sobre todo en Alemania, Francia y los países nórdicos.

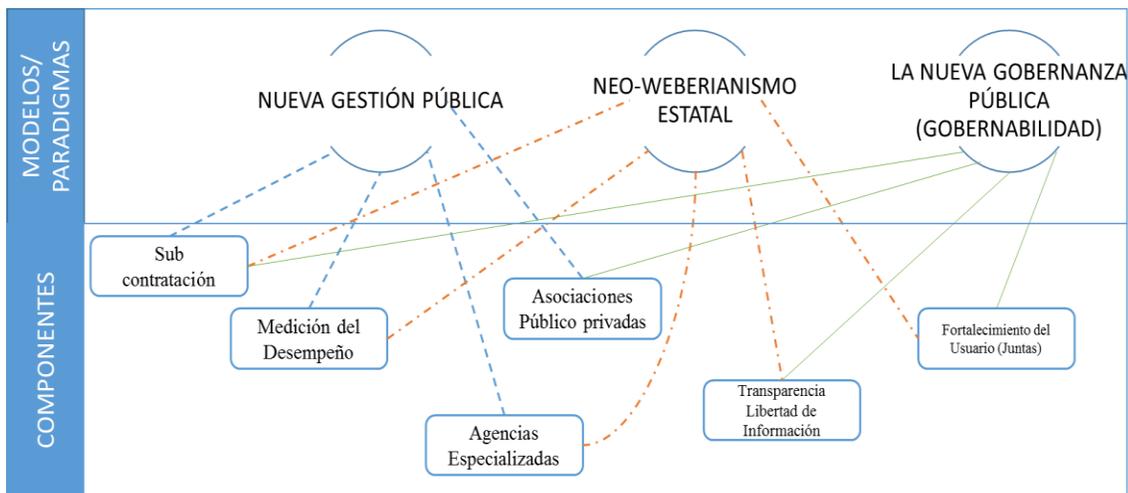
1.3.2 La Nueva Gobernanza Pública o Gobernabilidad

La nueva gobernanza pública o gobernabilidad (Osborne, 2010) implica modificar las formas jerárquicas de las organizaciones adaptándolas a las estructuras en red (Pollitt et al., 2011, p. 22), en las que predomina la cooperación y no la competencia, como ocurre en la NGP. Otro aspecto característico

de la gobernabilidad es la instauración de niveles más participativos en la ciudadanía, lo que implica la incorporación de formas más flexibles de regulación y aplicación (Bellamy y Palumbo, 2010).

La NGP, el neoweberianismo y la nueva gobernanza pública tienen elementos interrelacionados, como lo sintetiza Pollitt (2011, p. 25) en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Conceptos comunes de los modelos de administración pública



Fuente: Pollitt y Bouckaert. (2011). *Public Management Reform A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (Traducción del autor).

Independientemente del modelo de administración, uno de los componentes que se empezó a promulgar de manera generalizada y notable fue el concepto de transparencia y gobierno abierto. A mediados de los años ochenta, algunos de los países que contaban con avances significativos en estos aspectos eran Suecia y los Estados Unidos; sin embargo, para el 2005 y con el avance de las tecnologías de información, aumentó de forma significativa la cantidad de países que empezaron a adoptar canales de comunicación para fomentar estos dos aspectos. Una de las ideas que promovió este movimiento fue la de que la ciudadanía debería contar con información sobre las decisiones que tomaran sus dirigentes, para realizar control de la gestión política (Pollitt et al., 2011, p. 110).

Esta preocupación por divulgar más información a la ciudadanía hizo que se retomara el debate sobre la rendición de cuentas (*accountability*), concepto que tomó fuerza en el umbral del nuevo milenio (Cutt

y Murray, 2000, p. 1) y que se emplea para enmarcar la medición del rendimiento, la presentación de informes y la evaluación de las organizaciones, en las cuales, de manera implícita, se establece una instancia de control.

1.3.3 *Accountability*

El término *accountability* se asocia al proceso de rendición de cuentas, en el cual la información no es el fin, sino el medio para establecer medios de evaluación y tomar decisiones (Cutt et al., 2000, p. 2). Mulgan (1997, p. 27) indica que la rendición de cuentas es una característica común a las relaciones de autoridad asimétricas, como la de agente y principal. Sobre esto, Bird (1973) (citado por Coombs y Richard, 1993, p. 27) afirma que el proceso de rendición de cuentas implica dos características: la necesidad de que el agente informe las acciones realizadas con los recursos que custodia, y la necesidad de someter esta información a un examen o auditoría. Salamwu y Agbeja (2007, pp. 47-48) identifican las siguientes perspectivas en la rendición de cuentas:

- **Tradicional:** Desde esta perspectiva, el proceso de rendición de cuentas es directo, es decir, se hace de los servidores públicos a sus superiores, de las instituciones a los entes de control y de los entes de control a la comunidad. La administración pública funciona bajo los principios de honestidad, integridad, imparcialidad y objetividad.
- **Democrática:** Según esta perspectiva, la representación y la participación en la democracia fortalecen los canales de rendición de cuentas que se han visto afectados por el énfasis gerencialista.
- **Profesional:** La burocracia y el profesionalismo representan un conjunto de reglas que contribuyen a mantener una posición neutral por parte del Estado. Lo anterior implica la creación de una nueva disciplina política en la que aparecen herramientas como la evaluación del Estado y el fomento del mercado como insumos fundamentales.
- **Gerencialista:** En esta perspectiva, la rendición de cuentas tiene dos niveles: el estratégico, que está a cargo de los políticos, y el operacional, que es función de los administradores. La separación de la administración de la política implicaría que los administradores estén más

enfocados en los servicios a suministrar al ciudadano, teniendo en cuenta que estos son la prueba de la legitimidad del servicio público.

- **De gobernanza:** Esta perspectiva incorpora la complejidad de los servicios públicos y la forma de redes instauradas en el sector público, de forma que abarca desde el análisis de nuevas formas de coordinación y dirección política hasta el amplio legado de instrumentos empleados para el proceso de rendición de cuentas.
- **Regulatoria:** Aquí se hace un mayor énfasis en el uso de la autoridad; se refuerza el concepto de supervisión, dado que las entidades no prestan de forma adecuada los servicios.
- **De acción racional:** Esta perspectiva centra la acción de rendimiento de cuentas en un proceso de iniciativa individual.

Villapando (2009) indica que se disminuye la probabilidad de abusos de poder o discrecionalidades cuando se fuerza al servidor público a rendir cuentas sobre sus acciones. La rendición de cuentas se puede clasificar en dos tipos: la horizontal y la vertical. La primera se refiere a los mecanismos de rendición de cuentas que se deben incorporar y al seguimiento que se debe hacer entre las entidades públicas, mientras que la segunda se refiere al control social que hacen los ciudadanos sobre la actuación pública. Smulovitz y Peruzzotti (2000 y 2002) indican que se debe fomentar el proceso de rendición de cuentas como un mecanismo de control de la sociedad; esto generaría un canal para que la ciudadanía pueda «exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability*. [...] Emplear herramientas institucionales y no institucionales y activar demandas legales o reclamos ante agencias de control hasta estimular el emprendimiento de movilizaciones sociales» (Smulovitz et al., 2002, p. 32).

De lo anterior se saca que el proceso de rendición de cuentas en el sector público se da en tres niveles (Mulgan, 1997, p. 29):

- La ciudadanía, ya sea directamente como individuo que recurre a una instancia, o en forma masiva como comunidad.
- Organismos como la Auditoría General o la Defensoría del Pueblo, que actúan o deben actuar en nombre y representación de la opinión pública.
- Las instancias superiores en la misma entidad pública y compañeros oficiales. Este es considerado el método preferido, pero en este se diluye el proceso de rendición de cuentas.

1.4 Contabilidad de gestión en el sector público

Los modelos de reforma de la administración pública expuestos hasta el momento hacen énfasis en la incorporación de medidas de eficiencia y desempeño, la profesionalización de la administración pública y el fortalecimiento del usuario mediante el suministro de información clara para que este puede exigir el cumplimiento de los objetivos. Cuando se habla de estos propósitos o énfasis en el modelo de gestión de la administración pública, uno de los pilares que es necesario reforzar es la contabilidad de gestión, debido al importante papel que desempeña.

La Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés) (2000, p. 9) indica que la contabilidad de gestión en el sector público es una herramienta necesaria para elaborar presupuestos, controlar y gestionar los costos de los programas, establecer precios y tarifas de los servicios y bienes públicos, medir el rendimiento, evaluar los programas y suministrar información para apoyar el proceso de toma de decisiones de orden económico.

La elaboración de presupuestos evidencia el proceso de planeación y suministra herramientas para el control. En el sector público, la estimación del presupuesto suministra información para la asignación de recursos a un gran número de actividades. En Nueva Zelanda, por ejemplo, los costos incurridos en el pasado son tomados como referencia para la estimación de presupuestos (IFAC, 2000, p. 7), lo que permite tener mayor control sobre los costos presupuestados.

Por otra parte, la contabilidad de gestión suministra información de costos para determinar los precios o tarifas de los bienes y servicios que aporta el gobierno, que son mucho más relevantes cuando el Estado subsidia una parte o la totalidad del bien o servicio. En Estados Unidos se estableció la exigencia de que los precios cobrados al público por los bienes y servicios gubernamentales se basen en los precios del mercado o en los costos totales en los que ha incurrido el gobierno (IFAC, 2000, p. 8).

Consideraciones finales del capítulo

- La NGP debe desarticularse como una doctrina con un conjunto de instrumentos y técnicas. Esto adquiere sentido cuando los gobiernos analizan la composición de herramientas que contiene esta doctrina y toman aquellas que pueden ser adaptables.

- Los impactos y los resultados no son comparables en diferentes contextos. La aplicación de herramientas tales como el presupuesto por resultados puede tener diferentes connotaciones.
- Aunque la NGP ha brindado elementos importantes a los procesos de reforma de la administración pública, no es la única alternativa. Como se evidenció en este capítulo, también surgieron otros enfoques, como el NWE y la Nueva Gobernanza, que han ofrecido una mayor cantidad de alternativas. La NGP es un modelo que ha sido ampliamente promulgado y, sin embargo, son pocos los resultados que se pueden observar de forma clara en el momento en que se evalúan los procesos de implementación de este modelo.

La relevancia de los procesos de reforma de la administración pública es tal que también se han visto abocados a generar mayor información para la ciudadanía, con el propósito de aumentar la legitimidad de sus acciones. Este tipo de acciones puede propiciar que se desvíe la mirada de asuntos como el terrorismo, los problemas sociales y la corrupción, entre otros. Es necesario tener claro que la rendición de cuentas termina siendo un medio y no el fin de la administración pública.

Capítulo 2

Resumen

Este capítulo tiene por finalidad establecer el nivel de inserción de las ideas de la Nueva Gestión Pública, la Nueva Gobernanza y el Neoweberianismo Estatal en América Latina, particularmente en Colombia. Con este propósito, se contextualiza la situación en América Latina y para ello se toman como referencia los principales elementos de la metodología desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo para medir el grado de implementación de la gestión por resultados en América Latina; tal modelo toma como bases teóricas los expuestos en el capítulo 1. De igual forma, se analizan los resultados presentados por la CEPAL en relación con dos factores principalmente estudiados por este organismo: los cambios en la administración del talento humano y los cambios que se han gestado en las entidades presupuestarias. Posteriormente y con el propósito de ahondar en la situación de Colombia, se hace un breve análisis del gasto público, de sus tendencias y de los organismos que controlan su ejecución, para dar un contexto que permita abordar las prácticas que se han incorporado con el fin de implementar una reforma a la administración pública que sea acorde con las tendencias internacionales. Por último, se plantean algunas consideraciones resultantes del capítulo.

Summary

This chapter explores the adoption of NPM, New Governance or New-Weberian State ideas in Latin America, paying special attention to Colombia. To this effect and having as a context the Latin American state of affairs, it uses the leading elements of the Inter-American Development Bank's methodology to determine the extent of the implementation of the results-based management model within the region –a model conceptually grounded on the

schemes outlined in Chapter 1. Likewise, the section analyses the ECLAC's findings on two significant factors: changes to the management of human resources, and changes introduced within budgetary entities. Thereafter, and to reflect in depth on the Colombian case, it briefly analyses the country's public spending, discerning its trends and responsible entities, and outlining the landscape where several public-management reform actions have been taken, in sync with international tendencies. The chapter closes with some general considerations.

2. Surgimiento de los procesos de reforma en América Latina

En la mayoría de los países de América Latina se han desarrollado procesos de reformas estatales que han generado cambios en la forma de administrar las entidades públicas. Ozlak (1997) indica que la apertura de los mercados y la descentralización son algunos de los factores claves en la modificación de los roles fundamentales del Estado. Por su parte, Fleury (1999) argumenta que los cambios en la administración pública obedecen a una segunda generación de reformas en América Latina, que responden al fracaso de las establecidas en el marco del Consenso de Washington. Esta segunda generación abarca las reformas que se desarrollaron en aquellos países que tuvieron las condiciones necesarias para redefinir las relaciones de poder.

Los procesos de modernización en América Latina surgieron en medio de crisis fiscales, corrupción generalizada, identificación de un alto grado de ineficiencias, cuestionamiento sobre las injerencias del Estado y demandas de la sociedad, todo esto en razón a que se empezó a evidenciar una mayor brecha entre las demandas sociales y la capacidad de los organismos públicos para satisfacerlas. Como producto de lo anterior y dadas las restricciones fiscales, empezó a ser cada vez más visible la necesidad de buscar una «racionalidad funcional y organizativa del Estado» (Ramírez, 2009, p. 9), y en la gestión pública se instauró como prioridad reevaluar su papel, con el objetivo de incorporar mejores prácticas gerenciales, regidas por los principios de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia. Lo anterior se estableció bajo el lema de «reinención del Estado» e identificando al ciudadano como principal benefactor de las acciones de las entidades estatales, dentro de un esquema de incentivos y evaluación constante de las mismas.

R. García y M. García (2010) identifican una creciente demanda de servicios por parte de la ciudadanía, acompañada cada vez de mayores expectativas. Hechos como la proliferación de los derechos ciudadanos, la universalización de la educación y el despliegue de las tecnologías de información generan votantes mejor informados. El acceso a la información juega un papel importante en la relación Estado-ciudadano, y mediante esta información la ciudadanía ejerce una actividad de fiscalización sobre las acciones del Estado.

Como producto de lo anterior, la administración pública no solamente focaliza su atención en la pregunta «¿cuánto gastar?» dadas las restricciones fiscales y los objetivos macroeconómicos, sino que

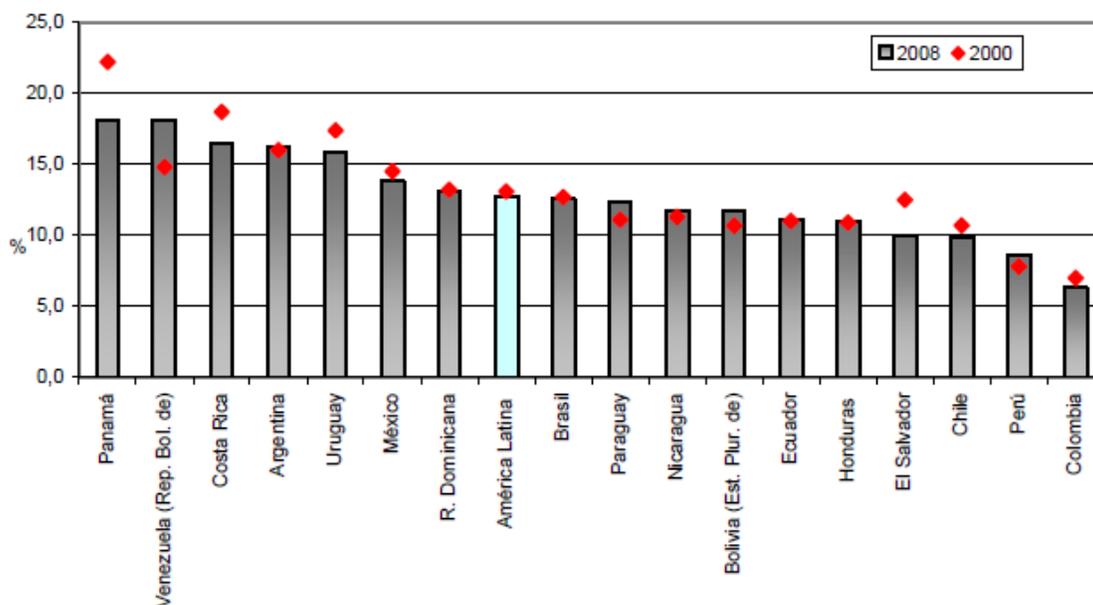
incorpora en sus planteamientos básicos el «¿cómo debo gastar?» para poder cumplir con los principios de eficiencia, eficacia, equidad y transparencia. Gran parte de estas estrategias se estructuraron bajo los postulados de la NGP, la cual se convirtió en el pilar estratégico de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde comienzos de los años noventa, con el propósito de generar confianza y credibilidad en las acciones del Estado.

A pesar de la importancia que adquirieron los procesos de reforma de la administración pública expuestos en el capítulo 1, estos no se gestaron de la misma manera en los países en vía de desarrollo y, por ende, en América Latina, en donde la renovación de la administración pública no se constituyó en un tema destacado dentro de las reformas enunciadas en la reestructuración del Estado (Lora, 2006). Lo anterior debido a que tal renovación se alejó del espectro central de la discusión y adquirió un carácter de recurso político que se ha ido transformando al ritmo de las reformas políticas y económicas y cuya mayor importancia radica en su relación con la política fiscal.

2.1 Implicaciones en el empleo público de las reformas en la administración pública

La aplicación de los principios de la NGP en la región impactó de diversas formas a las entidades estatales, por ejemplo, en la situación del empleo público (Echebarría y Cortázar, 2006), evidenciándose una disminución significativa del empleo público directo: «con algunas excepciones importantes, las reformas han conducido a reducir el tamaño del empleo público, que para la región como un todo pasó de 5,4% de la población en 1995 a algo más de 4% en 1999» (Lora, 2006).

Tal disminución se explica por la creación de diversos estilos organizativos, contractuales y burocráticos que conformaron las administraciones públicas en América Latina, en razón a que «la preferencia ha sido externalizar algunos servicios, lo que se refleja en reducciones del rubro de sueldos y salarios» (ILPES-CEPAL, 2012). En la Gráfica 3, donde se relaciona el porcentaje de participación del empleo público sobre el empleo nacional, se evidencia el bajo nivel de participación que tiene el empleo público en Colombia respecto a otros países de la región.

Gráfica 3. Empleo público asalariado

Fuente: ILPES-CEPAL, 2012

Cuando se habla del empleo público es necesario considerar la calidad de este factor. Echebarría et al. (2006) indican que las administraciones públicas en América Latina se caracterizan mayoritariamente por «su falta de autonomía y capacidad técnica, por su escasa capacidad para incentivar a los trabajadores públicos y por la falta de coherencia entre los recursos humanos disponibles y los necesarios para enfrentar los desafíos de política de los países». El desafío consistía, pues, en reducir el tamaño de la burocracia y, simultáneamente, mejorar la calidad del desempeño de la administración pública.

Al analizar variables como la autonomía, el profesionalismo, la capacidad técnica, las prioridades de los gobiernos y la eficiencia burocrática, entre otras, se encontró que Chile y Brasil cuentan con burocracias funcionales y eficientes que responden a las prioridades de sus gobiernos (Echebarría et al., 2006). En otro grupo se ubican Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela, países donde los avances han sido modestos y es necesario incluir reformas adicionales. Finalmente, un tercer grupo de países conformado por «Bolivia, Ecuador, Perú y todos los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, presentan índices de calidad burocrática insatisfactorios» (Lora, 2006).

2.2 Implicaciones de las reformas en la administración pública en las instituciones presupuestarias

El manejo del presupuesto representa la principal actividad financiera del Estado. Es el instrumento de planeación utilizado para llevar a cabo los planes y programas que reflejan la acción del gobierno y, por ende, las instituciones presupuestarias tienen por tarea diseñar los mecanismos para elaborar, aprobar e implementar las reglas y procedimientos para manejar los presupuestos.

Según Filc y Scartascini (2007), las instituciones presupuestarias determinan los resultados fiscales, y las reformas fiscales que se emprendieron en América Latina fueron determinadas por los objetivos políticos y los contextos en que se produjeron.

En Latinoamérica se materializaron cambios en las instituciones presupuestarias consistentes en «restricciones numéricas, fondos de estabilización, marcos plurianuales y restricciones de endeudamiento de los gobiernos» (Filc et al., 2007, p. 181). De igual forma, en las leyes de responsabilidad fiscal de varios países se incluyen capítulos relacionados con los mecanismos de transparencia.

Filc et al. (2007) caracterizan dos momentos en los procesos de reformas: en el primero se fortaleció el rol de los ministerios de finanzas, y en el segundo se introdujeron las reglas fiscales y las normas de transparencia. Estos dos momentos ocurrieron en el transcurso de los años noventa, y los procesos de reforma buscaban la interrelación entre el presupuesto, la tesorería, la contabilidad y el crédito público para mejorar la toma de decisiones y aumentar la transparencia en el uso de los recursos.

2.3 La gestión para resultados en el desarrollo

La implementación en cada uno de los países ha tenido diferentes resultados y avances. El BID (2010) busca que los países de la región puedan insertar las reformas de forma exitosa; por ello resalta, entre los múltiples instrumentos y enfoques de la NGP, la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) como un instrumento necesario en las entidades públicas para conseguir la creación de valor público que conlleve una mejora continua. El BID indica que el término *resultados* hace alusión al cambio social producido por el Estado. En América Latina, la posibilidad de buscar una mayor eficiencia y

eficacia en el proceso de asignación y ejecución de los recursos públicos suscitó gran interés, más aun si se tiene en cuenta que los recursos de la región son escasos y se debe ser más efectivo en su ejecución.

Con el propósito de analizar la capacidad institucional de los países de la región para implementar una gestión pública basada en resultados, el BID desarrolló el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV), así como el Sistema de Información PRODEV (SEP). Esta metodología establece cinco pilares fundamentales en el proceso de gestión: i) planeación por resultados; ii) presupuesto por resultados; iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones; iv) gestión de programas y proyectos, y v) monitoreo y evaluación, elementos que son analizados para elaborar el índice de creación de valor público orientado a los resultados. Aunque esta metodología evalúa la existencia de los aspectos claves en cada uno de los países, no muestra un análisis profundo de cada uno de los componentes. Así mismo, debido a que analiza el ciclo de gestión en el ámbito nacional, no estudia entidades específicas. El producto de esta evaluación es el resultado del trabajo realizado entre los años 2007 y 2009 y que cubrió 25 países de Latinoamérica.

Al aplicar esta metodología, el BID identificó que el nivel de inserción de la gestión por resultado en América Latina, en promedio, en una escala de 1 a 5, es de 1,9, resultado bastante bajo que indica que en América Latina no se ha implementado un enfoque de gestión basado en resultados cercano al 50%. Entre los países que tienen un nivel alto en implementación de esta forma de gestión se encuentran Brasil, Chile, Colombia y México; al respecto, el BID señala que, en comparación con otros países, estos han hecho avances significativos fundamentalmente en dos aspectos: la elaboración de presupuesto por resultados y el desarrollo de monitoreo y evaluación.

Colombia —uno de los países con alto nivel de inserción de gestión por resultados— se destaca por su elevado nivel en los pilares de planeación y de monitoreo y evaluación; en contraposición, el pilar más bajo es el de presupuesto por resultados. El presupuesto se debe vincular tanto con el proceso de planeación como con el sistema de monitoreo y evaluación, que para el caso de Colombia es el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA.

La implementación de un presupuesto por resultados implica que las administraciones públicas disponen de:

- Información comprensiva de los resultados de las acciones financiadas con el presupuesto, mediante un sistema de seguimiento y evaluación.
- Procedimientos explícitos debidamente formalizados sobre la manera en que la información será analizada y considerada en el proceso de formulación del presupuesto.
- Estructura de incentivos complementaria al sistema presupuestario, que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados.
- Normas sobre administración financiera que permitan la flexibilidad necesaria para que las dependencias utilicen con eficiencia sus recursos para el logro de resultados.

2.4 Los procesos de reforma en Colombia

Es pertinente, en este punto, esbozar el camino que ha emprendido Colombia para incorporar los principios de la NGP como modelo de gestión de las entidades públicas. El Departamento Administrativo de la Función Pública (2012) en su informe “Nueva Gestión Pública” indicó que, para recuperar la capacidad de gestión del Estado, es necesario tener en cuenta las expectativas de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, incorporar esquemas de administración de los recursos de forma eficiente y lograr una mayor flexibilidad en el Estado para garantizar que los gobiernos sean ágiles. Con base en lo anterior, estableció como objetivo de la administración pública «orientar y garantizar los mecanismos para aumentar la eficiencia y la eficacia de la administración pública y crear condiciones que posibiliten una relación más democrática entre el Estado y la sociedad» (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2012, p. 8).

La Ley 498 de 1998 se convirtió en un referente del proceso de reforma de la administración pública en Colombia. Por esta ley se formalizó la descentralización administrativa, se establecieron incentivos a la gestión pública y se fomentó la profesionalización de la administración pública mediante la creación de la escuela de alto gobierno. Los cambios en la administración pública enmarcados en la NGP estuvieron ligados a procesos de descentralización y a una reestructuración de las organizaciones públicas en los ámbitos regionales y locales, en los que alcaldes y gobernadores asumieron responsabilidades administrativas y fiscales con el fin de administrar con eficiencia los recursos públicos (Ramírez, 2012).

Acerca de la gestión pública, la Constitución Política de Colombia resalta tres elementos que se refieren a la transformación cualitativa del Estado: «el control interno (artículo 209), la vigilancia de la

ciudadanía sobre la gestión pública (artículo 270) y la evaluación de gestión y resultados (artículo 343)» (Cuervo, 2003).

Nieves (2013) apunta que la Constitución Política de Colombia promulgada en 1991 señala que la transparencia y la publicidad de la gestión pública garantizan un adecuado funcionamiento del Estado. Así pues, se abre espacio para la participación de la ciudadanía dentro de la función pública y se identifica dicha participación como un aspecto necesario para el fortalecimiento del proceso de modernización del Estado. Lo anterior se justifica en que el control ciudadano sobre la gestión pública facilita la recuperación de la legitimidad y credibilidad de las instituciones estatales en cuanto al cumplimiento de sus funciones. Es por ello que «la Constitución Política de 1991 estableció los principios de democracia participativa y soberanía popular y el derecho de los ciudadanos a conformar, ejercer y controlar el poder público» (Nieves, 2013).

Así mismo, el artículo 267 de la Carta Política establece que «la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales». Otro ejemplo claro de esta tendencia es lo instituido en el artículo 343, en donde se indica que «la entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine». El artículo que le precede indica que la evaluación de gestión se realiza con base en los planes de desarrollo vigentes.

Restrepo (2011) afirma que la Constitución de 1991 no introduce un modelo de gestión específico sino que, por el contrario, trata de conciliar el modelo burocrático y el de la NGP. Sin embargo, identifica una mayor tendencia a forjar bases para construir una transición hacia la NGP en las prácticas administrativas; por ejemplo, los principios que fundamentan la función administrativa son los ejes de este modelo de gestión.

Es necesario hacer hincapié en que la Constitución Política solo señala la dirección hacia donde debe apuntar la acción de la administración pública. Por tanto, si se toma como referencia únicamente lo estipulado en la Carta Magna, es errado afirmar que ese ha sido el modelo que se ha incorporado en la administración pública colombiana. No obstante, este tema es fundamental dados su alcance, la necesidad de estar en concordancia con las tendencias internacionales y el objetivo de aumentar la

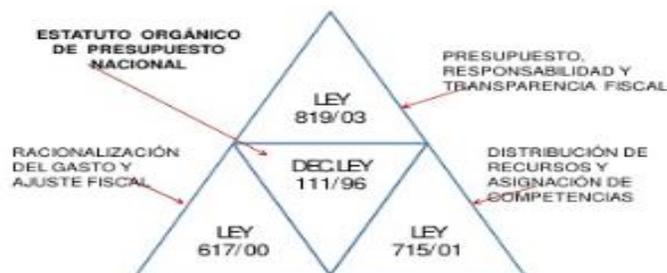
legitimidad de las acciones del sector público y manejar de manera óptima los recursos. Respecto a esto último, se hace necesario instaurar herramientas que permitan hacer el seguimiento y evaluación del gasto público para obtener información comprensiva de las acciones del gobierno.

2.5 El gasto público en Colombia

Hernández (2009, p. 80) define el gasto público como «el costo de las actividades del sector público que comprenden la producción, el suministro de bienes y servicios y las transferencias de los ingresos». Es decir que, por una parte, el gasto público contempla la inversión pública que busca subsanar las necesidades insatisfechas en el mercado, dirigiendo sus esfuerzos a aquellos sectores poblacionales que requieren de la intervención estatal; por otra parte, contempla los gastos de funcionamiento, que se pueden definir como aquellos insumos que se requieren de manera indirecta y que ayudan en el proceso de suministrar los bienes y servicios que provee el Estado.

El gasto público en Colombia se encuentra regulado principalmente por lo que expresa el capítulo 3 de la Constitución Política de 1991, donde se estipulan los principios rectores del gasto público y el estatuto orgánico del presupuesto y se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995. Rodríguez (2008, p. 16) sintetiza el marco normativo del presupuesto público en el siguiente esquema:

Gráfica 4. Marco normativo del presupuesto público



Fuente: Rodríguez T., Pedro (2008). *Presupuesto público*.

Miranda (1999, p. 56) señala que el gasto público se encuentra controlado por instituciones como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Congreso de la República, el Departamento Nacional de

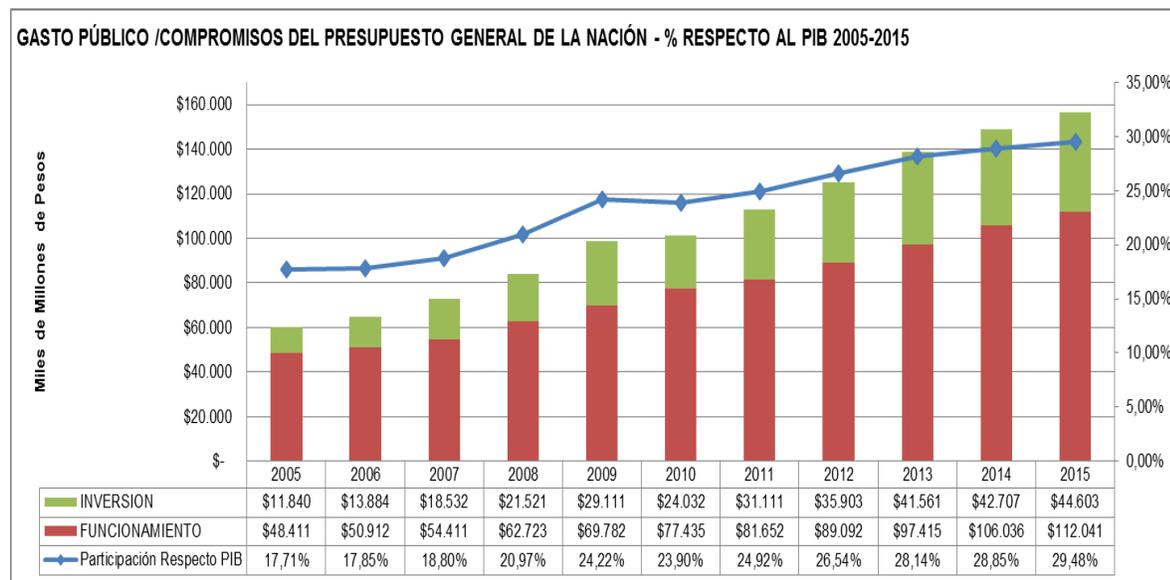
Planeación y la Contraloría General de la Nación. Las acciones del Estado con el gasto público se deben encaminar a la asignación, distribución y estabilización del gasto (Álvarez, 2004, p. 7), permitiendo el desarrollo de la función estatal. De acuerdo con el Decreto 111 de 1996, el gasto público se compone por los gastos de funcionamiento, los gastos de inversión, el gasto de servicio a la deuda y el gasto público social. A continuación se define de manera sucinta el alcance de cada uno:

- Los gastos de funcionamiento están dirigidos a las necesidades de las entidades estatales para el cumplimiento de sus funciones. Se pueden agrupar en gastos de personal, generales y de transferencia.
- Los gastos de inversión buscan el incremento de la producción y la productividad en los campos de infraestructura, economía y social.
- Los gastos al servicio de la deuda abarcan el pago de la deuda interna y externa, intereses y amortizaciones, entre otros.
- El gasto público social es definido por el artículo 41 del Decreto 111 de 1996 como «aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión».

2.6 Comportamiento del gasto público en Colombia

A continuación se grafica la evolución del gasto público en el país durante el periodo 2005-2015. Se excluye el gasto destinado al servicio de deuda, con el propósito de ver la evolución de los recursos que se disponen efectivamente para las acciones del gobierno.

Gráfica 5. Evolución del gasto público en Colombia 2005-2015



Cifras en miles de millones de pesos. PIB de referencia a precios constantes serie desestacionalizada del DANE.

Fuente: Elaboración del autor a partir de información tomada de informes de ejecución presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de *Cuentas Económicas Nacionales Trimestrales, Producto Interno Bruto – PIB* del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

De acuerdo con la gráfica, los compromisos presupuestales¹ se han incrementado de forma uniforme durante el periodo analizado. No obstante, los compromisos en inversión del año 2010 evidenciaron una disminución respecto al año anterior. La participación de los compromisos presupuestales con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) evidencia una tendencia creciente durante los últimos diez años, aunque con una caída evidente en el 2010.

Para el año 2015, de los 203 billones de pesos comprometidos, los gastos de funcionamiento representaron el 55% del total de gastos, mientras que los gastos de inversión y servicio de la deuda representaron el 22% y 23% respectivamente. La importante fracción del gasto público destinada al servicio de la deuda evidencia las limitaciones gubernamentales para fortalecer el gasto de inversión en el país. Nótese que los intereses de las deudas interna y externa ocupan el 43% del rubro, con lo cual tan solo un 57% se destina a la amortización de las mismas.

¹ El Ministerio de Hacienda explica los compromisos presupuestales como «los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley». Se pueden entender, entonces, los compromisos presupuestales como el gasto público comprometido a ejecutar.

Tabla 1. Ejecución del presupuesto general de la nación 2015

Ejecución Presupuesto General de la Nación 2015										
Acumulada a diciembre										
Miles de millones de pesos										
Concepto	Apropiación Vigente (1)	Compromisos (2)	Obligaciones (3)	Pagos (4)	Apropiación sin comprometer (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	114.529	112.040	108.465	105.218	2.490	97,8	94,7	91,9	96,8	97,0
Gastos de Personal	24.611	23.621	23.600	23.251	991	96,0	95,9	94,5	99,9	98,5
Gastos Generales	7.739	7.556	7.281	6.505	183	97,6	94,1	84,1	96,4	89,3
Transferencias	80.437	79.383	76.130	74.167	1.054	98,7	94,6	92,2	95,9	97,4
Operación Comercial	1.743	1.481	1.454	1.296	262	85,0	83,4	74,4	98,2	89,1
II. SERVICIO DE LA DEUDA	46.977	46.315	46.055	45.797	662	98,6	98,0	97,5	99,4	99,4
Deuda Externa	11.138	11.012	11.006	10.859	126	98,9	98,8	97,5	99,9	98,7
Amortizaciones	6.080	5.999	5.999	5.976	81	98,7	98,7	98,3	100,0	99,6
Intereses	5.058	5.013	5.007	4.883	46	99,1	99,0	96,5	99,9	97,5
Deuda Interna	35.839	35.304	35.049	34.938	535	98,5	97,8	97,5	99,3	99,7
Amortizaciones	20.399	20.378	20.378	20.268	21	99,9	99,9	99,4	100,0	99,5
Intereses	15.440	14.926	14.671	14.670	514	96,7	95,0	95,0	98,3	100,0
III. INVERSION	46.089	44.603	40.347	33.558	1.486	96,8	87,5	72,8	90,5	83,2
IV. TOTAL (I + II + III)	207.595	202.958	194.866	184.573	4.637	97,8	93,9	88,9	96,0	94,7
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	160.618	156.643	148.812	138.776	3.975	97,5	92,6	86,4	95,0	93,3

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Informe de Ejecución Presupuestal 2015, con información del SIIF.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2015, p. 1.) señala que

a diciembre de 2015, el total de compromisos asumidos por las entidades que forman parte del PGN ascendió a \$203 billones, correspondientes al 97,8% de la apropiación vigente para 2015. Las obligaciones, por su parte, ascendieron a \$194,9 billones, equivalentes al 93,9% de la apropiación vigente y 96% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los pagos, éstos sumaron \$184,6 billones, correspondientes al 88,9% de la apropiación vigente y al 94,7% de las obligaciones adquiridas.²

Según la Contraloría General de la Nación (2015, p. 22),

el análisis de las pérdidas de apropiación requiere especial atención, pues podrían significar que las entidades: i) programan gastos que no son capaces de ejecutar, ii) no están contratando los bienes y servicios que la ciudadanía necesita, o bien, iii) son eficientes en el gasto y generan ahorros. Con las metodologías de análisis actuales, la Contraloría no puede aún saber si las pérdidas de apropiación afectaron la prestación de bienes y servicios o son un ahorro. Por lo tanto, se están diseñando mecanismos de seguimiento al presupuesto con la idea de tener un mayor conocimiento sobre la calidad del gasto público.

² El Ministerio de Hacienda entiende las obligaciones como «el monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos», y los pagos como «el monto acumulado de los pagos realizados a la fecha, previa autorización impartida por el ordenador del gasto» (Art. 2° Resolución 036/1998).

De acuerdo con las cifras del 2015 del Ministerio de Hacienda, las pérdidas de apropiación presupuestal fueron de aproximadamente 4 billones de pesos, sin incluir servicio de deuda.

La evaluación de la eficiencia del gasto público ha sido considerado elemento fundamental en el proceso de modernización del Estado. Castillo, Sánchez, Cuello y Henao (2012) sostienen que desarrollar un marco para la medición de la eficiencia del gasto público ofrece una solución a la asimetría de información y al riesgo moral, elementos característicos en las relaciones contractuales tanto en el sector privado como en el público.

Son diversas las estrategias que se han tratado de implementar con el propósito de hacer más eficiente la actuación del Estado en lo que tiene que ver con el mejoramiento de los mecanismos de compra pública y la ampliación de los canales de información a la ciudadanía, en búsqueda de que la gestión de los entes que componen la administración pública se traduzca en resultados.

La rendición de cuentas se estableció como uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, adoptado mediante la Ley 1151 de 2007, en el marco de la construcción de

un Estado al servicio del ciudadano, en el cual se consoliden el modelo democrático y los mecanismos de participación, se reestructure y fortalezca la administración de justicia, se posibilite la intervención del Estado a través de funciones de planeación, promoción, regulación, control y participación en actividades empresariales y en un marco de eficiencia y transparencia. Además, se buscará mejorar la calidad y eficacia del ejercicio de control fiscal para la correcta inversión y manejo de recursos del Estado.³

Sin embargo, el Índice de Transparencia Nacional 2007-2008 indicaba que, en ese momento, las audiencias públicas sobre temas claves referidos a la gestión, presupuesto, contratación y empleo, entre otros, no eran suficientes, y que en general «los niveles de desempeño de la rendición de cuentas en el sector público colombiano son realmente deficientes» (Nieves, 2013).

³ Ley 1151 de 2007.

2.7 Evaluación de la administración pública en el 2010 y cambios posteriores

En el 2010, el Departamento Nacional de Planeación realizó la evaluación de las reformas de cinco ejes de la administración pública: empleo público, gestión jurídica pública, gestión de activos, gestión contractual y estrategia de gobierno en línea. En los resultados se evidenció lo siguiente:

- La **reforma del empleo público** estaba dirigida a la definición de una política estatal según la cual los cargos públicos se ocuparían con base en el mérito, teniendo como base el principio de que el perfil del personal adecuado puede mejorar la gestión del Estado. El DNP argumenta que, a pesar de los avances en el tema normativo, existen limitaciones al respecto; además, sobre tema de la meritocracia recomienda que esté más ligado a esquemas de incentivos, por lo que «es necesario fortalecer (en términos de recursos y capacidad institucional) a las entidades líderes de la reforma» (DNP, 2010).
- Con respecto a la **estrategia de gobierno en línea**, resalta el impacto positivo que ha tenido lo relativo a la eficiencia y transparencia del Estado colombiano «al permitir una mayor interacción entre el gobierno, el sector público, los empresarios y la sociedad civil» (DNP, 2010). No obstante, señala que, para consolidar los avances al respecto, es necesario articular con todas las instancias del orden territorial descentralizado.
- En lo relacionado con la **gestión jurídica pública**, señala que es la reforma más rezagada de todas. Igualmente, resalta que es necesario implementar estrategias para obtener una mayor sostenibilidad fiscal en el tema de sentencias y conciliaciones, mediante la articulación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Interior y de Justicia (DNP, 2010).
- En relación con la reforma a la **gestión contractual**, resalta el impacto positivo que ha tenido el portal del Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP, en temas de transparencia en la contratación estatal; sin embargo, es fundamental perfeccionar la interacción y el funcionamiento del sistema. Adicionalmente, el informe destaca la importancia de «la regulación de la contratación de mínima cuantía, la cual corresponde a la mayor porción de la contratación pública a nivel nacional» (DNP, 2010).

- Por último, respecto a la **gestión de activos** señala que es quizás el mayor acierto de la reforma estatal. La implementación del Sistema de Información para la Gestión de Activos (SIGA) y la institucionalización del PROGA en la Central de Inversiones S. A. (CISA) coadyuvaron a centralizar la información de inmuebles propios de entidades estatales, lo que ha tenido un impacto positivo, ya que se lograron avances significativos en temas de ahorro fiscal. No obstante, el mismo informe señala la importancia de difundir la normatividad entre las entidades estatales, ya que «perdura cierto temor frente a la acción de los organismos de control por cuenta de la comercialización de bienes del Estado por debajo de un precio de mercado» (DNP, 2010).

En el 2011 se llevó a cabo una reforma a la estructura institucional del Estado colombiano, con el objetivo de alcanzar una mayor eficiencia en la focalización y especialización en el ejercicio de sus funciones, sin que la reducción del gasto fuera el fin único y último (Rodríguez, 2012). Por tal motivo, la reforma fue de tipo estructural y se puede sintetizar en lo expresado por Rodríguez (2012):

Se escindieron tres ministerios, se crearon veintidós entidades, cinco de las cuales fueron el resultado de la escisión de funciones de entidades existentes; se transformó la naturaleza jurídica de diez; se cambió la adscripción a cinco; se cambió la denominación a cinco; a una se le modificó su objetivo; se reasignaron funciones en siete entidades; se crearon dos consejos directivos y se creó un órgano de dirección y consulta.

Rodríguez señala que la reforma fue estructurada en torno a cuatro tópicos que responden a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: «1. Fortalecimiento institucional para la inclusión social y reconciliación; 2. Fortalecimiento institucional para la política social del Estado y protección de los derechos; 3. Fortalecimiento institucional para los sectores críticos de la competitividad del país, y 4. Fortalecimiento de la eficacia y eficiencia del Estado».

Afirma también, refiriéndose al fortalecimiento de la eficacia y eficiencia del Estado, que se organizaron, transformaron y crearon entidades con el fin de que el Estado tuviera mayor cobertura, eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios a la ciudadanía. En especial, menciona la creación del ente rector de contratación, Colombia Compra Eficiente, mediante el Decreto Ley 4170 de 2011, al reconocer como un pilar estratégico la contratación pública⁴. Con el fin de hacer seguimiento a las actividades contractuales del Estado para mitigar el riesgo de corrupción, dicha entidad se encarga de

⁴ Véase <http://www.colombiacompra.gov.co/es/colombia-compra-eficiente>

«articular y organizar a todos los actores en la contratación, concentrando, controlando y administrando los procesos de contratación pública, obrando bajo los principios de transparencia y publicidad» (Pinto, 2014).

También se destacan las reformas para el fortalecimiento del sistema de inversión pública⁵ y se afirma que, en la práctica, el proceso de presupuesto obedece a un ejercicio en el que no se identifican claramente sus usos a pesar de ser un aspecto fundamental para el ciudadano. Se resalta que no se ha logrado una focalización estratégica, dada la necesidad de mostrar resultados en el corto plazo. De acuerdo con lo anterior, se establece como reto «avanzar en el ejercicio de contar con un presupuesto informado por desempeño y resultados» (DNP, 2014, p. 470).

En este contexto, se manifiesta la importancia de buscar un instrumento que evalúe y haga el seguimiento de los principales proyectos públicos y que, además, dé razón de los resultados de la inversión pública en el país, «exigiendo a todos los niveles del gobierno implementar sistemas de evaluación de gestión y resultados» (DNP, 2010).

Es por ello que se concibió, con la asistencia técnica del Banco Mundial, el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados – SINERGIA, creado formalmente en 1994. Sin embargo, entre 1996 y el 2001 se planteó su abolición, puesto que surgieron dudas sobre su importancia para el buen funcionamiento del sector público y por las dificultades con que tropezó la gestión del sistema. Aun así, la norma constitucional impidió que efectivamente se materializara esa opción (Independent Evaluation Group , 2007). Hacia finales del 2001 se le dio un nuevo impulso a SINERGIA gracias al apoyo del Banco Mundial, a través de un nuevo proyecto de gestión financiera pública, y al copatrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo (Independent Evaluation Group, 2007).

El SINERGIA se reestructuró mediante la redefinición y complemento del enfoque conceptual y sus componentes, la incorporación de herramientas modernas de gestión por resultados, como el SIGOB, «el presupuesto de inversión por resultados, la agenda anual y cuatrienal de evaluaciones de impacto, los informes al Congreso, nuevos métodos de rendición de cuentas y la redefinición de los arreglos institucionales para el funcionamiento del Sistema, entre otros» (DNP, 2010). Todo esto buscaba fortalecer el sistema en torno a tres grandes objetivos: 1) contribuir a mejorar la eficacia y el impacto

⁵ El documento CONPES 3751 de 2012 se enfoca en el diseño e implementación de la plataforma integrada de información de inversión pública, que busca articular las etapas del ciclo de inversión, los sistemas de información existente y las capacidades necesarias para mejorar la eficiencia y la transparencia en la asignación y uso de los recursos.

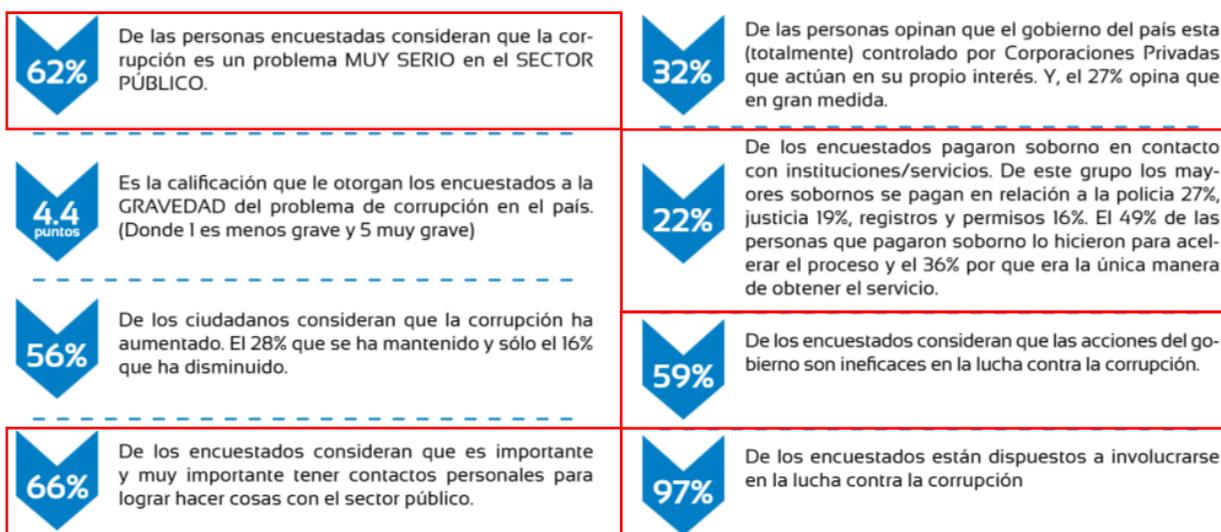
de las políticas, programas e instituciones, 2) incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos, y 3) estimular la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera activa el control de la ciudadanía (DNP, 2010).

El SINERGIA, liderado desde el Departamento Nacional de Planeación, se encarga del seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y sectoriales del gobierno colombiano «con el fin de asegurar un vínculo de los procesos de seguimiento y evaluación con la toma de decisiones presupuestales y decisiones sectoriales».

A pesar de las iniciativas del Estado para mejorar los mecanismos de compras públicas, ampliar los canales de información a la ciudadanía y reestructurar la administración pública buscando que esté orientada a resultados, estos propósitos aún no se han materializado, ya que la administración pública ha tenido que sobrellevar grandes problemas, entre ellos la corrupción.

Si bien el BID establece que Colombia es uno de los países con mayor grado de implementación del esquema de gestión por resultados, según la medición del Barómetro Global de Corrupción del 2013, también es el país con la mayor percepción de corrupción del continente. En su informe se precisa que: i) la corrupción en el sector público es un problema muy serio, ii) las acciones desarrolladas por el gobierno son ineficaces en la lucha contra la corrupción, y iii) el tener personas conocidas que trabajen en el sector público contribuye a que se pueda acceder a los servicios del sector público. A continuación se muestran los aspectos más relevantes identificados por el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) del año 2013:

Gráfica 6. Informe de corrupción en Colombia 2013



Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2013 Informe Colombia (énfasis del autor)

Este informe se señala que el 56% de los colombianos encuestados perciben que el nivel de corrupción en el país ha aumentado; además, la divulgación de información de los actos en que se han visto comprometidos los recursos públicos ha ocasionado que este grado de percepción aumente. Un alto grado de corrupción atenta contra la democracia y desvirtúa los principios de eficiencia, eficacia y economía que promulga la NGP; en síntesis, la corrupción obstaculiza e impide que se materialicen los objetivos del Estado.

La corrupción tiene grandes incidencias en la administración pública: i) ocasiona que los recursos no se destinen de manera objetiva, sino que respondan a intereses particulares; ii) hace que el proceso de toma de decisiones no se focalice en el bienestar general, y iii) aumenta los costos de los servicios que prestan las entidades públicas, de manera que erosionan su legitimidad.

Consideraciones finales del capítulo

De acuerdo con lo expuesto en el presente capítulo, se puede concluir lo siguiente:

- Los modelos de reforma de la administración pública que se han gestado en Colombia buscan aumentar la eficiencia de la administración, pero también se han visto abocados a incorporar los estándares de organismos internacionales, como el BID, de manera que no se da un análisis efectivo del impacto a largo plazo de las reformas que se han instaurado.
- Las reformas que se han gestado en Colombia retoman, en primera instancia, los Fundamentos de la NGP en razón a que se ha buscado obtener un mayor grado de eficiencia de los recursos públicos mediante la incorporación de medidas y evaluaciones de las políticas sociales, como es el caso de SINERGIA.
- De acuerdo con el BID, los avances que Colombia ha hecho en lo referente al proceso de implementación de las ideas de la NGP han sido significativos, pero en contraposición a esto está el alto grado de corrupción en el país. Lo anterior muestra lo poco útil que ha resultado incorporar herramientas diseñadas por organismos foráneos sin haberles hecho un análisis que permita determinar si son necesarias para el contexto colombiano. También evidencia que el interés político prima sobre el de gestión, es decir que estos procesos de reforma tienen mayor o menor incidencia según el ambiente político que prime en el país.

Actualmente, el seguimiento y evaluación de los bienes previstos por el Estado se realiza mediante seguimiento financiero, proceso que se fundamenta principalmente en la verificación de la ejecución contrastada con un ejercicio de presupuesto; tal procedimiento desconoce los productos y los impactos que generan los bienes y servicios que suministran las entidades públicas.

Capítulo 3

Resumen

El presente capítulo tiene como objetivo analizar los avances en el desarrollo de indicadores de medición de eficiencia del gasto público en Colombia. De acuerdo con esto, el capítulo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se explica en qué consisten los indicadores de medición de eficiencia del gasto público. Posteriormente se analiza la incidencia de la eficiencia, tomando como referencia los avances de la contabilidad de gestión en el sector público. En tercer lugar, se presenta el ejercicio que realizó el Departamento Nacional de Planeación en Colombia con el objetivo de implementar estos indicadores, y a continuación se dilucidan sus falencias. Por último, se plantean algunas consideraciones conclusivas del capítulo.

Summary

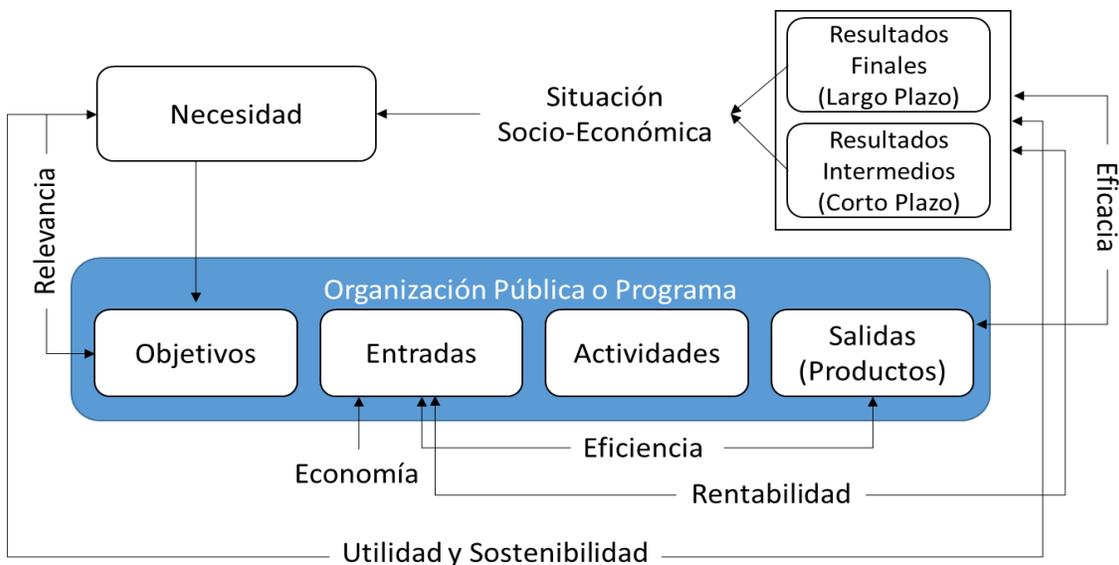
This chapter describes the progress made towards developing indicators for the measurement of public-spending efficiency in Colombia. To this effect, it: (i) defines these indicators; (ii) observes the incidence of efficiency vis-à-vis the adoption of management accounting within the public sector; and (iii) describes the exercise performed by the country's National Planning Department to implement those indicators. The chapter ends by assessing the indicators' analytic limitations, and provides some closing considerations.

3.1 Contexto y fundamento de los indicadores de medición del gasto público

Es necesario precisar dos conceptos para entender los indicadores que tienen por objetivo evaluar los resultados de las acciones de la administración pública: eficiencia y eficacia. La eficiencia se refiere a la relación entre los recursos empleados y los productos obtenidos (relación entre entradas y salidas), mientras que la eficacia tiene que ver con la consecución de los objetivos.

Incorporar estos conceptos en la administración pública resulta bastante complejo. Por ejemplo, una entidad pública que busca brindar un servicio de educación de calidad a personas con escasos recursos puede brindar un servicio y tener estándares en la prestación del mismo, los cuales no garanticen su calidad. Con el propósito de hacer un uso eficiente de los recursos y de mantener coberturas adecuadas, puede disponer el servicio de acuerdo con la capacidad de los recursos de que dispone para el programa. En este caso, la institución puede estandarizar el empleo de un docente por cada cien estudiantes inscritos en el programa, cuando la capacidad de los recursos está dada para que un docente se haga cargo de cincuenta estudiantes. El argumento del aumento de la eficiencia y de la cobertura puede desencadenar este tipo de situaciones. Por otra parte, puede encontrarse otro tipo de escenario: cuando se toma como referencia la eficacia, se pueden disponer los recursos de acuerdo con su capacidad, sin afectar la calidad. Pollit articula estos conceptos con las políticas sociales, mediante el siguiente esquema:

Gráfica 7. Marco conceptual de intervención del sector público



Fuente: Pollitt y Bouckaert (2011). *Public Management Reform A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (Traducción del autor).

De acuerdo con el esquema planteado por Pollitt, la medición de la eficiencia tiene como objetivo identificar la forma en que los recursos de que dispone la administración pública se transforman en bienes y servicios que se configuran en la intervención pública. El DNP (2011) indica que la intervención pública «involucra tanto el diseño y la planeación de las políticas públicas como la materialización de las mismas en programas y procesos de servicios». Según el artículo 5° del Decreto 2844 de 2010, los proyectos de inversión pública «contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado» (DNP, 2011, 5).

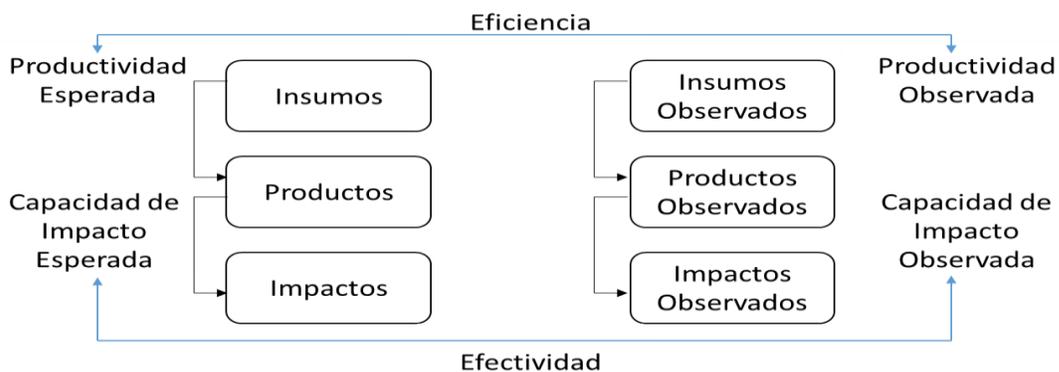
Tanto los proyectos de inversión como las actividades de funcionamiento deben generar valor público, el cual «debe ir más allá de impactos de un enfoque de impactos monetarios y debe incluir beneficios sociales percibidos por los ciudadanos» (Moore, citado en Conejero Paz, 2014, p. 35). Una de las formas de identificar el valor público es con la diagramación de los proyectos mediante cadenas de valor, lo cual consiste en describir un proyecto por medio de una relación secuencial y lógica entre insumos,

actividades, productos, resultados e impactos, identificando como valor público lo que se obtiene a lo largo del proceso de transformación de esta cadena.

Los indicadores de eficiencia del gasto público tienen como objetivo evaluar el uso de los recursos en servicios por parte de la administración pública de acuerdo con la información presupuesta. Arregocés, Jola, Quintero y Velásquez (2012) indican que la eficiencia tiene dos enfoques, a saber:

- La eficiencia técnica, en la que se evalúa la cantidad máxima de cobertura que se puede tener en un programa o proyecto, de acuerdo con los insumos previstos para el desarrollo de esas actividades. También se puede analizar como cuál es la cantidad mínima de insumos de que debe disponer la administración pública para poder subsanar una necesidad mediante el desarrollo de uno o varios procesos de intervención pública.
- La eficiencia asignativa, la cual involucra la variable de precios de mercado y de costos, es decir, evalúa el costo mínimo de un servicio, para generar una cantidad de producto específico.

Los autores arriba mencionados definen la productividad como la capacidad de transformar insumos en productos, y la efectividad como los impactos en relación con los productos. Por otra parte, anotan que la medición de la eficiencia está dada por la comparación entre la productividad esperada y la productividad observada, y la de la efectividad, por la capacidad de impacto esperada contra la capacidad de impacto observada, como lo sintetizan en la siguiente gráfica:



Fuente: Arregocés et al. (2012,19)

De acuerdo con lo anterior, la productividad se relaciona con el costo unitario y el costo de los insumos requeridos para la generación de un bien o servicio que hace parte del gasto público. De acuerdo con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (2005), en el sector público se pueden obtener mediciones de productividad física, en las cuales se relaciona el nivel de actividad, expresado, por ejemplo, en número de usuarios atendidos. El DNP (2011) define la eficiencia como «la medida de qué tan bueno es un proceso de servicio transformando insumos financiados con gasto público en bienes y servicios, en comparación con sí mismo u otro similar».

Teniendo en cuenta las enormes implicaciones de medir la efectividad, en el 2012 se crearon los indicadores de la medición del gasto en Colombia, los cuales se aplican a la eficiencia del gasto público. Arregocés et al. (2012) exponen tres razones de orden funcional para crear este tipo de indicadores:

1. Brindar criterios técnicos de evaluación y asignación intra e intersectorial del gasto “flexible”, según las prioridades de la política pública. Este tipo de indicadores permite conocer el costo de atención que puede ser útil en escenarios de restricciones presupuestales, al brindar un parámetro de análisis de las distintas alternativas de inversión para la consecución de las metas políticas.
2. Contribuir a la creación de un sistema de información de desempeño. El incorporar sistemas de información de desempeño permite tener control sobre los destinos de los recursos financieros del Estado y brinda criterios de evaluación para los responsables de los recursos, debido a que se pueden comparar los resultados obtenidos en diferentes periodos de la prestación del servicio.
3. Proveer instrumentos útiles para incentivar la eficiencia de las entidades. Generar incentivos para los administradores de los recursos.

Estos indicadores se crean a fin de contribuir con la disminución de los costos de transacción que se generan en las diferentes relaciones entre principal y agente en el sector público (véase Capítulo 1). Por ejemplo, brindan información sobre la forma en que los administradores públicos (agentes) administran los recursos a la ciudadanía (principal) o a los entes de control (principales). Estos indicadores hacen parte de los elementos característicos de la NGP y el NWE con respecto a la medición de desempeño (véase Gráfica 2).

3.2 La contabilidad de gestión y la medición del desempeño en el sector público

Los indicadores de medición de desempeño tienen sus raíces en la gestión empresarial y ponen de relieve la importancia de la información de costos en el proceso de toma de decisiones. La Contaduría General de la Nación de Colombia diseñó el marco de referencia para la implementación de sistemas de costos del sector público, en el cual se indican las decisiones que se pueden derivar de acuerdo con una adecuada información de costos. A continuación se presenta una síntesis de estas decisiones (Contaduría General de la Nación, pp. 65-68):

- Administración y mejoramiento de las actividades: Se realiza con el propósito de racionalizar los recursos públicos mediante el análisis de la efectividad y el análisis de pertinencia de los productos y servicios que suministra.
- Mejoramiento de la cadena de valor: El análisis de la cadena de valor hace posible diseñar nuevos procesos, suprimir algunos o fortalecer los existentes (Contaduría General de la Nación, p. 66).
- Mejoramiento del proceso de presupuesto: La determinación de los costos por parte de las entidades públicas permite cuantificar de forma más adecuada los presupuestos de programación de las entidades públicas.
- Centralización de actividades repetitivas: El análisis de las actividades, que se realiza desde la contabilidad de costos y de gestión, permite identificar aquellas que no generan valor o son repetitivas.
- Contratación de terceros: La información de costos suministra datos relevantes para realizar procesos de contratación tanto de actividades misionales como de actividades de apoyo.
- Comparación: Permite obtener información útil para hacer un análisis comparativo entre entidades que realicen procesos similares; por ejemplo, un ente territorial de un departamento puede comparar los costos de una actividad, un servicio o un programa con otro ente territorial que cuente con circunstancias similares.

- Análisis costo-volumen-utilidad para identificar niveles de rentabilidad: Este tipo de análisis no es aplicable a servicios o bienes que son suministrados para subsanar las deficiencias del mercado.
- Identificación de la capacidad ociosa: Es importante establecer cuál es el comportamiento del consumo de recursos y determinar si se está haciendo un buen uso de tales recursos (Contaduría General de la Nación, p. 68).
- Soporte de las estrategias de determinación de precios y tarifas: Los costos razonables determinan un punto de partida para estimar los precios y tarifas de los servicios que proveen las entidades.

A la implementación de un sistema de costos que apoya la toma de decisiones se le puede denominar *implementación de la contabilidad de gestión* en una entidad. Según Blocher, Stout y Cokins (2010), la contabilidad de gestión es un elemento fundamental para desarrollar la estrategia de las organizaciones. Contiene la información del costo de producción y a su vez la relacionada con la calidad, entre otros componentes claves para el éxito de las organizaciones. Hansen y Mowen (2006) indican que la información de la contabilidad de gestión contribuye con el proceso de planeación, control y mejora continua.

Salgado Castillo (2010) coincide con la Comisión de Contabilidad de Gestión de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, que define la contabilidad de gestión como una rama de la contabilidad que tiene por objeto la captación, medición y valoración de la circulación interna, así como su racionalización y control, con el fin de suministrar a la organización información relevante para la toma de decisiones y satisfacer las necesidades de los gestores.

Para determinar los indicadores de eficiencia se requiere que las entidades del sector público cuenten con adecuados sistemas de costos y con sistemas de presupuestos planteados por resultados, en los que se determine desde el momento de su elaboración la destinación de los recursos de inversión y se articulen todos los niveles de intervención pública, desde las políticas sociales hasta los programas y los proyectos de inversión.

La política social es un conjunto de programas que pretende alcanzar los mismos fines, siendo los programas sociales y los proyectos de inversión la forma como se materializan estas políticas. La CEPAL (2005) explica lo anterior como la articulación de tres niveles: i) el nivel estratégico o nivel macroeconómico, donde se establecen las prioridades de los países mediante planes y estrategias; ii) el nivel programático, donde se articulan las instituciones que se encuentran comprometidas con un mismo objetivo; este nivel se caracteriza por la vinculación entre lo macro y lo micro; y iii) el nivel operativo, en donde se desarrollan los proyectos con objetivos específicos.

La elaboración de presupuestos por resultados implica la desagregación de las actividades cuyo desarrollo se requiere para la consecución de objetivos, lo cual se puede expresar como una relación secuencial y lógica entre los diferentes eslabones de la cadena de valor en el presupuesto.

La transición que debe haber en los procesos de elaboración de presupuestos consiste en pasar de establecer un esquema de estimación de insumos (lo que el Estado contrata) a estimar el costo de los productos que efectivamente entrega el Estado, integrando todo el ciclo de políticas públicas, que incluye la planeación, la estimación del presupuesto, la ejecución y el seguimiento y evaluación.

3.3 Ejercicio piloto del Departamento Nacional de Planeación

En el año 2011, el DNP realizó un ejercicio piloto consistente en analizar la productividad y eficiencia del gasto de inversión en Colombia, en el que incorporó el análisis de los indicadores de productividad y eficiencia del gasto público. En la Tabla 2 se detallan los indicadores propuestos para esta medición.

Tabla 2. Indicadores de productividad y de eficiencia del gasto

Indicador de productividad ex ante del gasto	
Costo por unidad de medida del producto (=)	$\frac{\text{Costo total del producto esperado}}{\text{Cantidad de producto esperado}}$
Indicador de productividad ex post del gasto	
Costo por unidad de medida del producto (=)	$\frac{\text{Costo total del producto observado}}{\text{Cantidad de producto observado}}$
Indicador de eficiencia del gasto	
Indicador de eficiencia del gasto (=)	$\frac{\text{Indicador de productividad ex ante}}{\text{Indicador de productividad ex post}}$

Fuente: Elaboración del autor con base en la información del DNP (2011, 19)

El DNP encontró problemas en la información de los proyectos que se analizaron, por limitación de la calidad y la concordancia en los resultados de los indicadores. De igual forma, evidenció la carencia de procesos orientados a resultados, la ausencia de cadenas de valor en los procesos y la baja calidad de la información en la etapa presupuestal.

A continuación se profundizará en las connotaciones de los indicadores y en las falencias encontradas durante la búsqueda de la información que se requiere para construirlos, y se expondrán algunos retos que se deben afrontar para realizar un adecuado análisis de la eficiencia del gasto público en Colombia.

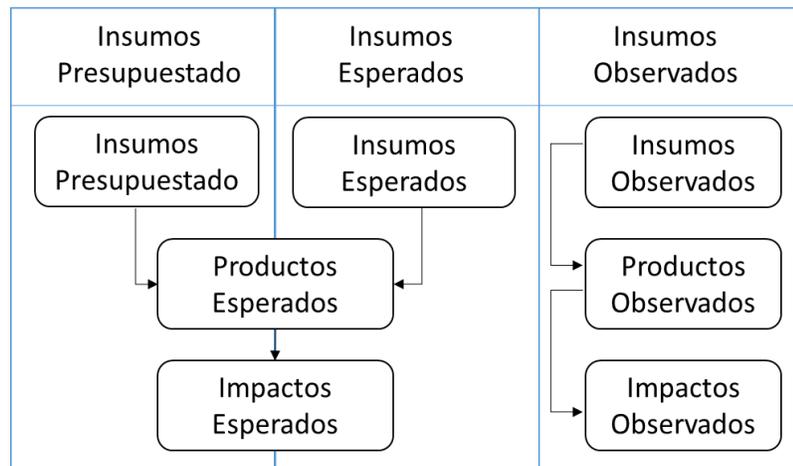
3.4 Análisis del indicador de productividad ex antes y ex post

En el caso en que una entidad del nivel central del gobierno tenga la obligación de subsanar una necesidad derivada de una situación económica-social ocurrida en un momento dado, desarrolla una estrategia de intervención social de acuerdo con unos objetivos planteados, establece actividades y, con base en estas, determina los recursos que se requieren para el desarrollo de las estrategias, programas o modalidades de atención que estructuró de acuerdo con la necesidad.

En un escenario ideal, la entidad debe contar con recursos suficientes para poder desarrollar estas estrategias, programas o modalidades de atención y hacer posible lo expresado en el diagrama de Pollitt (véase Gráfica 7). Sin embargo, el análisis es diferente cuando las entidades no cuentan con los recursos suficientes para desarrollar estas estrategias y cumplir a cabalidad los objetivos planteados. Es entonces cuando se consideran alternativas tales como solicitar más recursos o aunar esfuerzos con otras entidades para poder desarrollar el programa.

Sin embargo, en algunos casos no se cumple este objetivo aunque se hayan hecho tales esfuerzos, como ocurre con frecuencia en los entornos con déficit presupuestal. Ahí los análisis de eficiencia no se pueden realizar mediante la comparación de la productividad esperada y la productividad observada, sino que es necesario incorporar otra variable, que es el costo estimado para alcanzar los objetivos y que se constituye en un referente previo al momento de contratar.

Gráfica 9. Variables para el análisis de eficiencia en medio de déficit



Fuente: Elaboración del autor

El análisis del indicador de eficiencia carece de sentido cuando los insumos estimados para resolver una necesidad social son mayores que los insumos esperados. En este escenario se constituyen los déficits y, por ende, tener un valor inferior en los insumos observados puede llevar a que se siga alterando la calidad del servicio.

El ejercicio de elaborar cadenas de valor de los proyectos, programas o modalidades de atención que componen una política social debe incorporar información relacionada con los escenarios de déficit en los casos en que los servicios no cuenten con los insumos requeridos para alcanzar los objetivos propuestos. Otro insumo que también sería necesario incorporar en la cadena de valor es el análisis de cobertura, lo cual permite, por una parte, realizar el análisis de déficit con la cobertura atendida, y por otra, identificar el déficit al incorporar en el análisis la cobertura pendiente de incluir en la modalidad de intervención social.

Estos escenarios de déficits presupuestales son muy recurrentes cuando se establecen presupuestos de acuerdo con unos supuestos económicos que difieren de las condiciones sociales y económicas del país y se determinan de acuerdo con el nivel máximo de crecimiento del presupuesto. Lo anterior se puede evidenciar en la circular externa 07 del 25 de febrero de 2015 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en donde se afirma que el nivel de inflación para Colombia en los años 2014 y 2015 fue del 3%. Con base en este indicador se realizó la proyección presupuestal de las entidades públicas para el año 2016. Estos indicadores de proyecciones presupuestales difieren con respecto al índice de precios al consumidor con que finalizó el año 2014, el cual fue del 3,66% acumulado en el año, y con que finalizó el 2015, que fue del 6,77% (Banco de la República, Banco Central de Colombia, 2016).

Ahora bien, estas variaciones solamente tienen en cuenta la variación del índice de precios al consumidor, IPC. Los escenarios de déficit pueden ser aun más complejos cuando se incorporan otros indicadores, como el incremento del salario mínimo mensual vigente, en modalidades de atención en las que el principal insumo requerido es el talento humano, lo que genera un rezago presupuestal a largo plazo independientemente de si los programas cuentan con déficit o no. Lo anterior quiere decir que en el momento en que se instaura una forma de intervención para subsanar una necesidad social se puede contar con los recursos suficientes para cubrir esta necesidad. Sin embargo, las medidas para hacer proyección de presupuestos pueden llevar a escenarios de déficit, disminución de la cobertura o disminución de la calidad del servicio.

Consideraciones finales del capítulo

De acuerdo con lo expuesto hasta el momento, se evidencian las siguientes limitaciones técnicas en la aplicación de indicadores de medición de productividad y eficiencia en los procesos de servicio o programas del Estado:

- Los indicadores de productividad y de eficiencia representan indicadores de medición del desempeño financiero del gasto público, de manera que no incorporan una evaluación del impacto de la prestación del servicio ni una evaluación del cumplimiento de las actividades que se deben realizar en la ejecución de los recursos.
- Los indicadores que se seleccionan no logran retratar el proyecto o el rendimiento de forma exacta. La evaluación de los rendimientos obtenidos por un proyecto o actividad ejecutada por el sector público no se puede obtener mediante un solo indicador, lo que hace que los métodos de medición utilizados distorsionen la información y los resultados conseguidos. Los indicadores presentan limitaciones, ya que pueden obtenerse niveles de entradas y salidas totalmente diferentes o clasificarse unidades eficientes en posiciones inadecuadas (Trillo del Pozo, 2002).
- Los indicadores de productividad y eficiencia del gasto público contribuyen a que las entidades públicas mejoren sus sistemas y mecanismos de control y sus proyecciones de servicios. Asimismo contribuyen con el proceso de determinación del presupuesto, la evaluación de las actividades e insumos requeridos en el desarrollo de un programa, el incremento de beneficios directos por el aumento de los niveles de producción y con una mejor calidad de bienes y servicios (Mostajo Guardia, 2000). Sin embargo, no deben ser los únicos indicadores que se deben evaluar al realizar un análisis de viabilidad y de impacto del programa.
- Para el caso colombiano, los indicadores de medición de eficiencia y productividad siempre van a tener una limitante, ya que los presupuestos de las entidades no crecen de forma proporcional a las dinámicas dadas en la economía. Esto significa que el déficit de los proyectos no se contempla como una variable en los indicadores de medición de eficiencia.

- El análisis de eficiencia debe incorporar un análisis de cumplimiento de los requerimientos planteados en cada uno de los proyectos, ya que en algunos casos el análisis ex post puede estar dado por bajos niveles de calidad en la prestación del servicio.
- Para poder incorporar este tipo de análisis es necesario incluir un sistema de presupuesto por resultados, lo que implica a su vez implementar un sistema de costeo basado en actividades que permita realizar un seguimiento, desde el momento de la planeación, de los insumos que consume cada una de las actividades que se llevan a cabo en la intervención estatal.

Establecer cadenas de valor en los proyectos, programas o modalidades de atención del sector público contribuye a visualizar la forma en que se articulan los insumos con los productos. De igual forma, en el análisis de la cadena de valor es necesario incorporar indicadores de medición de déficit, como la cobertura y los insumos que se requieren para cumplir a cabalidad los objetivos propuestos.

Conclusiones

La tesis contribuye a mejorar la comprensión de las reformas de la gestión pública en América Latina gracias al énfasis que hace en el caso de la implementación de modelos de medición y evaluación del gasto público colombiano. Metodológicamente, sigue un enfoque explicativo descriptivo que tiene en cuenta el contexto y los modelos de gestión en la administración pública, lo cual permite ampliar el entendimiento de las disposiciones que el Estado busca instaurar para medir la eficiencia del gasto público.

A continuación se presentan las principales conclusiones de la tesis, distintas de las presentadas al final de cada uno de los capítulos.

Colombia es uno de los países de América Latina que cuentan con los índices más altos de adopción del Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV). Esto contradice los informes de corrupción en el país, dado que incorporar mecanismos de efectividad del gasto público implica la implementación de herramientas que contribuyan al manejo eficiente de los recursos públicos.

Lo anterior evidencia el error en que se puede incurrir al incorporar un modelo de forma transversal sin tener en cuenta el contexto en que se realizan los procesos de medición. Sin embargo, el PRODEV sí brinda un conjunto de pilares sobre los cuales debe trabajar la administración pública para desarrollar mecanismos que permitan hacer un análisis adecuado de la eficiencia de los recursos públicos.

La NGP constituye la base doctrinal que se ha tomado como referencia para establecer estrategias de medición de desempeño en Colombia. Es necesario evaluar la pertinencia de adoptar estas bases doctrinales, en razón a que los intentos de implementación de estas estrategias no se han visto materializados en una reducción de la corrupción. En Colombia, aun con estrategias de buen gobierno,

se ven casos de corrupción, y las ventajas de implementar estos sistemas de medición son difusas en entornos con déficit presupuestal.

Como se planteó en el Capítulo 1, aunque la NGP es un modelo de gestión que ha gozado de alta aceptación a nivel internacional, todavía no se han documentado los resultados de los procesos de su implementación. Lo anterior pone en evidencia que el propósito de la adopción de este tipo de modelos de gestión es, básicamente, estandarizarlos. En cuanto a la evaluación de la pertinencia, se debe comparar el contexto colombiano con los contextos en donde se desarrolló este modelo, para constatar y documentar las falencias que surgen en el proceso de adopción del mismo.

Uno de sus propósitos del *accountability*, mecanismo que se ha tratado de adoptar en Colombia, ha sido ingresar en los países de la OCDE, organización que ha buscado implementar sistemas de medición de resultados que den información más precisa sobre los usos de los recursos públicos. Sin embargo, se deben fomentar más los sistemas de rendición de cuentas sobre los usos de los recursos públicos, orientados al ciudadano y no con el propósito de cumplir estándares internacionales de divulgación de información. Esto potenciaría el alcance de los sistemas de rendición de cuentas.

Para la implementación de indicadores de medición de eficiencia del gasto público se deben incorporar más variables de análisis. Además de los insumos esperados y los insumos observados, en términos financieros, se deben tener en cuenta la cobertura y los objetivos planteados en las estrategias de intervención del sector público.

En contextos en donde se presentan déficits presupuestales cuando los costos de los productos observados son menores a los productos esperados, ello no se puede atribuir directamente a una eficiencia que alcanzó la administración en la adquisición del bien o la prestación del servicio, ya que este fenómeno puede obedecer a restricciones presupuestales o a una disminución de la calidad del bien o servicio que se va a brindar.

Otro de los aspectos que se desconocen en los escenarios de déficit son los costos que conllevaría implementar los programas cumpliendo la totalidad de los objetivos propuestos en el programa, versus el presupuesto destinado para el desarrollo del proyecto. Esto evidenciaría el rezago presupuestal de las entidades, lo cual debería ser parte de la rendición de cuentas que brindan las entidades.

De igual forma, implementar indicadores de eficiencia implica que las entidades públicas deben incorporar como herramienta de gestión un presupuesto basado en resultados, integrando los insumos a las actividades que se requieren en todos los procesos de intervención pública e incorporando cadenas de valor en los procesos de estas entidades. El principal reto será establecer mecanismos de asignación de costos de las actividades de apoyo a las actividades misionales de las entidades.

Bibliografía

Álvarez García, S. (2004). *Hacienda Pública: Enfoques y contenidos*.

Arellano, D., & Cabrero, E. (2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización ¿Son Argumentos Antiliberales? Justicia y Equidad en el debate organizacional público. *Gestión y Política Pública*, XIV, 599-618.

Arregocés, A., Jola, A. F., Quintero, D. M., & Velásquez, D. (2012). *Bases para el análisis de la eficiencia y la efectividad de la Inversión Pública en Colombia*. Bogotá: Archivos de Economía de la Dirección de Estudios Económicos.

Banco de la República Banco Central de Colombia. (2016, noviembre 29). *Índice de precios al consumidor (IPC)*. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/ipc>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). *Buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Barzelay, M. (2002). La nueva Gerencia Pública: Invitación a un diálogo Cosmopolita. *Gestión y Política Pública*, 241-251.

Bellamy, R., & Palumbo, R. (2010). *From Government to Governance*. London: Ashgate.

Banco Interamericano de Desarrollo; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Washington: Felipe Herrera Library.

Blocher, E. J., Stout, D. E., & Gary, C. (2010). *Cost Management A Strategic Emphasis*. New York: Mc Graw Hill.

Bueno, J. E., & Santos, D. C. (2012). Teoría de la agencia en la determinación de la estructura de capital. Casos sectores económicos del departamento del valle del cauca. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 161-176.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (julio de 2005). *Metodologías del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. (P. d. Unidas, Ed.) Recuperado de [www.cepal.org/es: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf)

Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *The journal of law and economics*, III, 1-44.

Conejero, E. (mayo de 2014). Valor Público: Una aproximación conceptual. *3C Empresa*, 3(1), 30-41.

Colombia, Constitución Política. Artículo 343 (1991).

Colombia, Constitución Política. Artículo 267 (1991).

Colombia, Contaduría General de la Nación. Marco de referencia para la implementación del sistema de costos en las entidades del sector público (s. f.).

Colombia, Contraloría General de la Nación. Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2014.

Cuervo, J. I. (2003). La reforma del Estado y el ajuste estructural en América Latina. El caso de Colombia. *Revista Ópera*, 67-110.

Cutt, J., & Murray, V. (2000). *Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations*. London: Library of Congress Cataloging in Publication Data.

Colombia, Presidencia de la República. Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto (15 enero 1996).

Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Decreto 2844 de 2010, por el cual se reglamentan normas orgánicas de presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo (5 agosto 2010).

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2012). *Nueva Gestión Pública*. Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Evaluación Final del Programa de Renovación de la Administración Pública-PRAP*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *15 años del Sistema de Seguimiento y Evaluación en Colombia - Sinergia. Una mirada desde las evaluaciones de política pública más relevante*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Metodología para la clasificación presupuestal y el cálculo de indicadores de productividad y eficiencia del gasto público*. Bogotá: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Paz Equidad y Educación*. Bogotá.

Dunleavy, P., & Margetts, H. (2000). *The advent of digital government: public bureaucracies and the state in the internet age*. Washington D.C.

Echebarría, K., & Cortázar, J. C. (2006). Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina. En E. Lora, *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 139-172). Fondo de Cultura Económica.

Echeverri, R., González, H., Echeverri, A., & Miranda, A. (2011). Bases de diseño de la I encuesta iberoamericana sobre políticas públicas territoriales. Secretaría General Iberoamericana.

Esteban, L. (s. f.). *La contabilidad de gestión como herramienta para la toma de decisiones*. Departamento de Contabilidad y Finanzas Universidad de Zaragoza.

Filc, G., & Scartascini, C. (2007). Instituciones presupuestarias. En E. Lora, *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington: The Inter-American Development Bank.

Fleury, S. (1999). Reforma del Estado en América Latina ¿Hacia dónde? *Nueva sociedad*, (160).

García L., R., & García M., M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Oficinas de Relaciones Externas del BID.

García S., I. M. (2007). *La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencias*. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.

García, I. M. (2007). La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 37-64.

Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la Modernidad*. Madrid: Alianza.

Gismano, Y., & Schwerdt, F. (2012). *Los Principios de la Administración Científica y su impacto en el ámbito laboral*. VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Hansen, D. R., & Mowen, M. M. (2006). *Cost Management Accounting and Control*. Toronto, Ontario: Thomson South-Western.

Hernández, J. L. (9 junio 2009). La composición del gasto público y el crecimiento económico. *Análisis Económico*, XXIV(55), 77-102.

Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons. *Public Administration*, 69, 3-19.

Hood, C., James, O., Jones, G., Scott, C., & Travers, A. (1998). Regulation inside government: where the New Public Management meets the audit explosion. *Public Money and management*, 18(2), 8-61.

Hood, C., James, O., Peters, B. G., & Scott, C. (2004). *Controlling Modern Government Variety, Commonality and Change*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, Inc.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Independent Evaluation Group. (2007). *A Diagnosis of Colombia's National M&E System, SINERGIA*. Washington.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. (2005). *Indicadores de desempeño en el Sector Público*. Santiago de Chile: Copyright © Naciones Unidas.

International Federation of Accountants. (2000). *Perspectives on Cost Accounting for Government*. New York: Copyright © 2000 by the International Federation of Accountants.

Jones, G. (1987). Organization-Client Transactions and Organizational Governance Structures. *Academy of Management Journal*, 197-218.

Lora, E. (2006). La reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa. En E. Lora, *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 1-63). Fondo de Cultura Económica.

Medina, M. A. (2011). La administración pública en la constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Estudios socio-jurídicos*, 365-388.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2016). *Informe de Ejecución Presupuestal 2013, 2014 y 2015*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2013). *Bitácora Cifras Presupuestales 2005-2015*.

Miranda Talero, A. (1999). *El Derecho de las Finanzas Públicas* (Segunda ed.). Legis.

Moreno, D. Y. (2004). *Panorama de las Reformas del Estado y de la Administración Pública*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.

Mostajo, R. (2000). *Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala*. CEPAL.

Mulgan, R. (1997). The Processes of Public Accountability. *Australian journal of Public Administration*, 25-36.

Nadal, T. (2014). *Nueva Gestión Pública o Nuevo Servicio Público como alternativa a la Gestión en el Sector Público en tiempos de crisis*. Universidad de La Laguna.

Nieves, J. (2013). Modernización del Estado y de la administración pública en Colombia, la política pública de rendición de cuentas social y el fortalecimiento de la democracia. *Revista Justicia Juris*, 70-83.

Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London and New York: Routledge/Taylor and Francis.

Ozlak, O. (1997). Estado y Sociedad; ¿Nuevas reglas de juego? *CLAD Reforma y Democracia* (9), Caracas (1999) “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado” , 160.

Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). Accountability social: La otra cara del control. En E. Peruzzotti, *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas* (pp. 23-85).

Pinto, A. M. (2014). *Transparencia en la Contratación Pública*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

Pollit, C. (2007). The New Public Management: An Overview of Its Current Status. *Administrație și Management Public* (8), 110-115.

Pollitt, C. (1995). Justification by Works or by Faith? *Evaluation*, 133-154.

- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead · Philadelphia: Open University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (Tercera ed.). New York: Oxford University Press Inc.
- Ramírez, M. F. (2009). *Transferencia de Políticas y Reforma de la Administración Pública en Colombia 1991-2006*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Ramírez, M. F. (2012). Transformaciones del Estado en el gobierno local: La nueva gestión pública en Medellín. *Reflexión política*, 82-95.
- Rodríguez Tobo, P. A. (2008). Presupuesto público. *Programa de administración pública territorial*.
- Rodríguez, E. (12 noviembre 2012). *Reformas de la administración pública 2011 en Colombia: por un Estado más eficiente*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- Salawu, R. O., & Agbeja, O. (2007). Auditing and accountability Mechanism in the Public Sector . *The international journal of applied economics & finance*, 45-54.
- Salgado Castillo, J. A. (2010). Aproximación general para el análisis de tendencias de contabilidad de gestión en Iberoamérica. *Cuadernos de Contabilidad*.
- Corporación Transparencia por Colombia. (2013). *Barómetro Global de la Corrupción 2013 Informe Colombia*.
- Trillo del Pozo, D. (2002). *Análisis económico y eficiencia del sector público*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Uribe Gonzáles, E. M. (2000). La teoría de los costes de transacción y la fijación de los límites organizacionales al otro lado de las fronteras nacionales. *Innovar*, 105-118.

Villapando, A. E. (abril 2009). La rendición de cuentas (accountability) y la retórica de la nueva gestión pública. *Espacios Públicos*, 12(24), 71-89.

Williamson, O. (1981). The economics of Organizations. The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548-577.

Williamson, O. (1985). The Economics Institutions of Capitalism, The Free Press, New York. *Fondo de Cultura Económica*.