

CUADERNOS DE CIENCIAS POLITICAS

No. 2

GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



Departamento de Humanidades
Pregrado en Ciencias Políticas



**UNIVERSIDAD
EAFIT**

Abierta al mundo



1960 • 2010

CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS

Adolfo Eslava
Coordinador general

GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Leonardo García Jaramillo – María Fernanda Ramírez Brouchoud
Editores académicos

Departamento de Humanidades
Pregrado en Ciencias Políticas



UNIVERSIDAD
EAFIT[®]
Abierta al mundo





Juan Luis Mejía Arango

Rector

Julio Acosta Arango

Vicerrector

Hugo Alberto Castaño Zapata

Secretario General

Jorge Alberto Giraldo Ramírez

Decano Escuela de Ciencias y Humanidades

Liliana María López Lopera

Jefe Departamento de Humanidades

Adolfo Eslava

Jefe Pregrado en Ciencias Políticas

ISBN:

Diseño, diagramación e impresión

Pregón Ltda.

UNIVERSIDAD EAFIT

Misión

La Universidad EAFIT tiene la Misión de contribuir al progreso social, económico, científico y cultural del país, mediante el desarrollo de programas de pregrado y de postgrado -en un ambiente de pluralismo ideológico y de excelencia académica- para la formación de personas competentes internacionalmente; y con la realización de procesos de investigación científica y aplicada, en interacción permanente con los sectores empresarial, gubernamental y académico.

Valores Institucionales

Excelencia:

Calidad en los servicios ofrecidos a la comunidad
Búsqueda de la perfección en todas nuestras realizaciones
Superioridad y preeminencia en el medio en el que nos desenvolvemos

Tolerancia:

Generosidad para escuchar y ponerse en el lugar del otro
Respeto por las opiniones de los demás
Transigencia para buscar la conformidad y la unidad

Responsabilidad:

Competencia e idoneidad en el desarrollo de nuestros compromisos
Sentido del deber en el cumplimiento de las tareas asumidas
Senseatez y madurez en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas

Integridad:

Probidad y entereza en todas las acciones
Honradez o respeto de la propiedad intelectual y de las normas académicas
Rectitud en el desempeño, o un estricto respeto y acatamiento de las normas

Audacia:

Resolución e iniciativa en la formulación y ejecución de proyectos
Creatividad y emprendimiento para generar nuevas ideas
Arrojo en la búsqueda soluciones a las necesidades del entorno

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN MEDELLÍN^{1*}

Diana Lorena Ramos Molano
Politóloga - Universidad EAFIT


I. INTRODUCCIÓN

Los Estados contemporáneos son el resultado de varios procesos de transformación histórica en su configuración, funciones y administración y deben adaptarse continuamente a las nuevas realidades y coyunturas para ser acordes a las sociedades que rigen. En el marco de estos procesos históricos, a finales del siglo XX en Europa y Estados Unidos se desarrolla una corriente de cambio en el sector público denominada por los teóricos políticos como *New Public Management*, traducido habitualmente como Nueva Gestión Pública. Esta corriente, a partir de una comparación teórica y práctica con el sector privado, postula la introducción de los principios organizativos, mecanismos y herramientas de éste al sector público, para el mejoramiento de sus procesos y estructuras.

La Nueva Gestión Pública (NGP) es un término que desde la ciencia política, hace referencia a un fenómeno contemporáneo de modernización de la administración pública, que difumina la división histórica entre sector público y sector privado. Así entendida, la NGP será necesaria para que el Estado, como generador de políticas públicas y como actor del poder político, responda a los escenarios internacionales para ser más competitivo y, sobre todo, supla las continuas demandas de los ciudadanos respecto a la calidad, cobertura y transparencia de las prestaciones estatales.

En Colombia, esta modernización se puede observar, entre otros, en el proceso de descentralización promovido por la Constitución de 1991 y las reformas siguientes, por medio de las cuales se fortalece la administración regional y local, permitiendo que las “importaciones” del sector privado al sector público, se reflejen también en las acciones de gobernaciones y alcaldías. En este sentido, la NGP como “movimiento modernizador, pretende cambiar la administración pública y la cultura administrativa focalizándose en los resultados organizacionales, la gestión individual y los incentivos del mercado.” (López, 2004: 76)

1. * Asesora: María Fernanda Ramírez.



Atendiendo a los anteriores planteamientos, a continuación se hará una breve revisión al proceso histórico y de adopción en el país de la Nueva Gestión Pública, basada en una mirada normativa y conceptual básica del modelo, a fin de contextualizar el fenómeno de transformación en un caso particular.

El caso que se analizará es Medellín en esta primera década del siglo XXI, revisando los cambios significativos en su gestión, en un período que abarca tres administraciones (correspondientes a los gobiernos de los alcaldes Luis Pérez, Sergio Fajardo y primeros años de Alonso Salazar). La transformación administrativa en este período puede ser identificada cuando se conciben nuevos organismos para la optimización de los procesos y la creación de entes de control que permiten reducir el factor de riesgo que trae consigo la ejecución de proyectos y presupuestos en el sector público. Por consiguiente, el objeto de estudio es cómo la Alcaldía de Medellín adopta nuevas estrategias y mecanismos del sector privado bajo la concepción de mejorar sus procesos y acciones en respuesta al fenómeno político internacional de la Nueva Gestión Pública, que tiene como antecedente histórico nacional las transformaciones propuestas por la Constitución de 1991, en términos de administración pública.

II. DEFINICIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La Nueva Gestión Pública consiste en un conjunto de modificaciones en el sector público realizadas luego de la comparación teórica y técnica con la administración en el sector privado, lo cual derivó en una crítica al Estado y su desempeño. Los procesos, requerimientos y acciones públicos son extensos y complejos si se revisa la administración pública como un sistema burocrático desde la concepción weberiana, por esta razón, y como producto de la crítica al denominado estado de bienestar del siglo XX, se plantea que el Estado debe adoptar técnicas y mecanismos de las empresas y organizaciones privadas para minimizar estos procesos y modernizar su estructura, con miras a lograr su objetivo de garantizar al ciudadano condiciones de vida digna.

En este sentido, el objetivo de modernizar la estructura burocrática estatal radica en dos postulados. En primer lugar, esta transformación de la organización pública busca cambiar la idea sustentada en el modelo burocrático, respecto al cumplimiento puntual y rígido de la norma, hacia un control y búsqueda de resultados. De ese modo, se pretende resaltar los valores de la economía, la eficiencia y la eficacia; es decir, la gerencia de lo público buscará mejorar su acción para responder eficiente y eficazmente a las continuas y crecientes demandas ciudadanas.

En un segundo postulado, la Nueva Administración Pública pretende dignificar la función del político representante del ciudadano, ya que la concepción de éste último respecto al ente estatal es, generalmente, negativa (en términos de desempeño y satisfacción de demandas). Por lo tanto, la NGP diferenciará la función pública de su administración, “separando institucionalmente la concepción de la ejecución de las políticas” (Prats I Català, 2005: 176).

A la luz de estos dos planteamientos, el Estado introducirá en su función administrativa, tal como lo plantea Andrea López (2004), acciones que se convertirán en necesarias como la planificación estratégica, la dirección por objetivos, el *marketing*, la gestión financiera, la dirección de recursos humanos, la dirección de proyectos, entre otras, con el fin de modernizar la administración y cultura pública para responder a las nuevas necesidades de la organización como “la búsqueda de los resultados, la gestión individual y los incentivos del mercado” (López, 2004: 76)².

III. ANTECEDENTES DEL MOVIMIENTO MODERNIZADOR

La Administración Pública ha sido objeto de estudio desde la ciencia política, entendiéndose como “la ejecución de las decisiones del Estado” (Galvis Gaitán, 1998: 48) para cumplir sus fines por medio de acciones propias como la planeación, el control y el manejo de los recursos públicos.


Esta gestión permite que el Estado, por medio de las políticas públicas, solucione problemas en la sociedad previamente identificados, lo cual implica un ente capaz de planear, regular, organizar y garantizar la efectividad en sus funciones con miras al bien común. La Administración Pública, entonces, requiere de un organismo completo y regulado que debe articularse con la comunidad en la que interviene, motivo por el cual se convierte en partícipe e iniciador de los cambios históricos necesarios para su transformación.

La forma en la que se ejecutan esas decisiones estatales, es la que ha variado a través del tiempo, acomodándose a la coyuntura de los países y localidades donde actúa; cada administración pública es distinta ya que la comunidad en la que interviene también lo es.

Sin embargo, cada una de ellas cambia a partir de movimientos históricamente reconocidos e identificados desde la ciencia política. Así, en el transcurrir del siglo XX, se identifican tres momentos de transformación en la administración pública: en primer lugar, como lo plantea Prats I Català (2004), un modelo burocrático en respuesta al Estado de bienestar de la posguerra, vigente hasta mediados de los años setenta, desde este entonces hasta mediados de los noventa, la denominada gerencia y de ésta, a la denominada gobernanza, que comprende el período desde los años noventa hasta la actualidad.

En ese orden de ideas, la administración pública se encuentra basada en un sistema burocrático hasta los años 70 del siglo XX. Atendiendo a la teoría de Max Weber (1987), se delimita el concepto de burocracia como un sistema organizativo universal, racional y legal que postula una organización de lo público a través de funcionarios técnicos en su quehacer y remunerados por las funciones que desempeñan al servicio del Estado. El concepto de burocracia se podría adecuar a todas las administraciones públicas, ya que las acciones públicas podrán ser las mismas en todos los países porque “la burocracia tiene un carácter racional: la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad <objetiva> dominan su conducta” (Prats I Català, 2005: 102).

2. En este punto no se hace referencia a que el Estado se haya convertido en un ente privado que es regulado por las acciones de oferta y demanda del mercado, sino que por medio de la hacienda pública, el Estado plantea como una de sus prioridades la intervención en la economía para corregir las fallas del mercado, tales como la mala asignación de los bienes y servicios públicos o los monopolios.



En el período de posguerra del siglo XX, surge el concepto de Estado de bienestar, el cual debía responder a todas las necesidades básicas de los individuos, situación que derivó en un crecimiento sustancial de los aparatos estatales, en tanto debían cubrir una amplia gama de prestaciones sociales. “Se trata de una época de gran expansión del gasto, de creación de un sistema empresarial público, donde el Estado se concibe como el motor de desarrollo y el sector público goza de gran legitimidad y prestigio” (Ramírez, 2009: 103).

Sin embargo, este período de primacía del Estado de bienestar es criticado fuertemente en los años ´70 ya que la situación económica no concordaba con los altos gastos de funcionamiento estatal, el aumento de las demandas sociales era incesante y la capacidad para satisfacerlas se veía cada vez más reducida. Por esta razón, a finales de esta década, comenzaron a cobrar fuerza dos conceptos de vital importancia en el desarrollo de las acciones estatales: eficiencia y eficacia, objetivos del sector público que no coincidían con la burocracia existente, ya que los valores que prevalecían como “la precisión, la univocidad, la continuidad o la discreción” (Prats I Català, 2005: 102) giraban en torno a la acción de los funcionarios y no al objetivo o logro del Estado. Era necesario, según los críticos del modelo del Estado de bienestar, un Estado que no fuera paternalista sino impulsor de las responsabilidades sociales e individuales de los ciudadanos; eficiencia y eficacia, no acompañaban la idea weberiana de burocracia especializada y completa, en tanto “la racionalidad burocrática weberiana es una racionalidad formal que no indica nada sobre la eficacia de este modelo de acción” Prats I Català, 2005: 104).

La burocracia era la forma en la que la administración pública actuaba y, a medida que los contextos evolucionaban, el sistema no presentaba cambios sustanciales que posibilitara su adaptación al entorno, por lo que se hacía necesario un organismo dinámico que respondiera a las distintas necesidades de oportuna respuesta a las sociedades cambiantes. A partir de estas críticas, se va gestando un nuevo orden en la administración pública, pasando de la burocracia a la gerencia, en la que los valores de eficiencia y eficacia son la base para la construcción de un nuevo manejo de lo público. De ese modo, la concepción de la administración como un organismo uniforme y universal, tal como lo consideraba el sistema burocrático, se tornó obsoleta ante las transformaciones invocadas en el manejo del Estado. Por su parte, la noción de gerencia pública sustentó la necesidad de incorporar personal especializado en determinadas temáticas públicas para el óptimo desarrollo de los procesos (al igual que la figura del gerente en el sector privado), con el fin de mejorar el desempeño de la organización.

En este sentido, la Nueva Gestión Pública es el resultado de un proceso histórico de transformación política predominante en los años ´90 del siglo XX, en la forma como se administra lo público; un modelo de reforma que replica acciones privadas en el gobierno buscando la eficiencia en los procesos y la eficacia que traen los resultados. El contexto histórico permitió que la corriente de la nueva gestión pública se basara en la forma en que el sector público organiza y dirige su actuar sin desdibujar su objeto de acción que es la sociedad civil y el logro del bien común. Como sostiene Andrea López, “El énfasis puesto por la NGP en la incorporación de las herramientas de gestión empresarial tiene

su justificación central en la necesidad de recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados". (2004: 77)


Este proceso modernizador, mediante el cual se introdujeron en el actuar público mecanismos y herramientas que se utilizaban en la gerencia de lo privado, se sustenta en aplicaciones concretas en países desarrollados, con Estados consolidados y políticamente estables, por lo que la llegada a otros lugares requiere de voluntades políticas y acompañamientos desde el poder público, para una adecuada implementación. En el caso de América Latina, la introducción de esta lógica privada de gerencia en una ambigua cultura burocrática estuvo acompañada, como se planteara anteriormente, de un poder político significativo, ya que la tradición de estos países se caracteriza por la continuidad de sistemas clientelares y populistas que alejan las reformas modernizadoras cada vez que el fenómeno político de transformación toca las puertas de esta zona continental.

IV. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

En el contexto internacional, este fenómeno de transformación se ha materializado entre otros factores, con la expedición de normas y tratados de carácter global donde la presencia del Estado en la sociedad se transforma sustancialmente, pasando de un Estado de bienestar con una enorme capacidad administrativa a un Estado más económico, eficaz y eficiente. En virtud de la participación de organismos internacionales, ONG's y académicos especializados, este conjunto de reformas logra permear las acciones públicas de los Estados donde se rescata significativamente el poder y la voluntad política para lograr estos cambios. Así, luego de mostrar de manera general cómo se aplicó en la política administrativa colombiana, se expondrá la forma en que estos principios teóricos se materializaron en la administración pública local.

En el caso colombiano, la presentación de la Constitución de 1991 como carta de navegación para el manejo del Estado, se considera el punto de partida para entender las nuevas transformaciones en la organización en la administración pública. Por un lado, la Constitución, al ser el resultado de una asamblea pluralista, presenta grandes transformaciones en todo el aparato estatal; reformas en la organización básica del Estado tales como la configuración de un Estado Social de Derecho, reformas políticas, participación ciudadana, economía, rama y función ejecutiva, la administración de la justicia y la descentralización territorial.

Las reformas que trae consigo la Constitución son de carácter formal y material. En primer lugar, en la rama ejecutiva, hay un cambio sustancial en la figura de los cargos públicos que detentan el poder, como las funciones que el Presidente de la República tendrá. La segunda gran reforma es la definición de unos principios básicos en la administración pública, los cuales reflejan principios de la Nueva Gestión Pública al resaltar acciones de control y seguimiento a los procesos. Según Diego Younes Moreno (2004), los principios de reforma constitucional al aparato estatal son la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, coordinación y control.



Por último, se cita la descentralización y la organización territorial en departamentos y municipios con responsabilidades administrativas y fiscales, como gran reforma administrativa. La Nueva Carta, le otorga a Alcaldes y Gobernadores la función de administrar los recursos públicos que recaudan para ser invertidos en los programas y proyectos contemplados en el plan de desarrollo, lo cual acarrea la necesidad de organizaciones públicas en lo regional más estructuradas y con mayor capacidad para representar el Estado Nacional en su territorio.

V. REFORMAS NACIONALES A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La aplicación de estrategias y métodos de la Nueva gestión Pública en Colombia no fue impuesta por la Constitución de 1991, por el contrario, fue un proceso paulatino de adopción de mecanismos y procesos en referencia a la trilogía de economía, eficiencia y eficacia, sustentados en varias reformas, leyes y decretos de la administración pública. A continuación se enumeran y explican brevemente algunos de éstos, para presentar el escenario en el que se ejecutan las reformas en el sector público. Cabe señalar que no se pretende pasar revista a toda la normativa respecto a las transformaciones del Estado colombiano en su organización, sino exponer una síntesis de las reformas para llegar finalmente, a la presentación de las transformaciones en la administración pública local.

Luego de los grandes cambios derivados de la Constitución de 1991, se sanciona el artículo transitorio 20 en el período presidencial de César Gaviria Trujillo, el cual trajo consigo un conjunto de reformas trascendentales para la organización del Estado Colombiano, ya que reorganizaba entes y organismos del sector público tales como la Presidencia de la República, Ministerios y departamentos administrativos de seguridad, de planeación, de estadística y de la función pública, por medio de un conjunto de casi 70 decretos.

En el tema de los recursos públicos, un gran impacto en el manejo del presupuesto se produce con la Ley 344 de 1996, por medio de la cual se adoptaron medidas con miras a la racionalización y disminución del gasto público, acciones que garantizaran su financiamiento y reasignación de recursos a fin de generar un equilibrio financiero y “garantizar el cumplimiento de los principios de la economía, eficacia y celeridad en el uso de los recursos públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política.” (Younes Moreno, 2004: 284).

Luego, en 1998 se sanciona la Ley 489 “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. Esta ley regula “el ejercicio de la función administrativa, determina su estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública”. Este objetivo se expresa en cuatro grandes temas: la función administrativa, las políticas administrativas, la estructura y la organización de la administración pública y

el concepto de administración pública. Cada uno de ellos recoge temas puntuales de la forma y mecanismos en los que se organiza lo público, desde entonces, lo consignado en esta ley enmarca la función de la administración pública nacional.

Posteriormente, en 2002, el Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario del presidente Álvaro Uribe Vélez, se erige como base para la creación del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). Este programa tiene una sustentación normativa en la Directiva presidencial No. 10 de 2002, por la cual se presenta la necesidad de reformar la administración pública existente para lograr el objetivo de un Estado Comunitario, entendiéndose éste como un Estado que sirve enteramente al ciudadano y que articula el aspecto gerencial, participativo y descentralizado. Esta directiva le entrega el poder de reformar y modificar las funciones al Departamento Administrativo de Planeación que, acompañado del Departamento Administrativo de la Función Pública y de otros entes públicos, crea el documento CONPES 3248: Renovación de la Administración Pública, el cual “busca adecuar la administración pública a los requerimientos de un Estado Comunitario, racionalizando funciones, redimensionando el tamaño de las estructuras administrativas y fortaleciendo la capacidad para cumplir con sus objetivos esenciales” (Castro Forero, 2005: 2).

A partir de ese momento y a la luz del programa citado, se emiten una serie de leyes y normativas por las cuales se modifica y actualiza constantemente la administración pública en Colombia. La Ley 909 de 2004 que “tiene por objeto la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública”, se vuelve una herramienta jurídica de gran relevancia para el control y seguimiento de las acciones de los servidores públicos. En esta ley quedan consignados los principios de la gestión pública, la definición de los servidores públicos a los cuales aplica, la clasificación de los empleos públicos, instrumentos, estructura y mecanismos para convertirse en servidor público. Por lo tanto, abarca toda la actividad, funciones y mecanismos de ingreso de los funcionarios públicos y se convierte en un instrumento de regulación de un elemento trascendental en la administración pública colombiana y en la base de un sistema gerencial.

VI. ESTUDIO DE CASO: ALCALDÍA DE MEDELLÍN 2001-2008

El período de análisis abarca reformas municipales desde la administración de Luis Pérez Gutiérrez (2001-2003), pasando por el gobierno de Sergio Fajardo Valderrama (2004-2007), hasta la actual administración de Alonso Salazar Jaramillo (2008-actual). En este período se registran un conjunto de cambios por medio de los cuales la Alcaldía se ha modernizado, buscando un mejoramiento de los procesos en el marco de las transformaciones nacionales.

A continuación, se presentan cinco ejes de la Nueva Gestión Pública adoptados en Medellín, los cuales tienen un fundamento normativo y documental específico que permite una comparación más concreta con los principios y postulados del modelo.

VI, I. Participación Ciudadana

La puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana que garanticen la accesibilidad de la población a la información pública y la oportunidad de participar activamente en la presupuestación y planeación de las políticas de las que serán los principales beneficiarios, se materializa con el Acuerdo 043 de 1996, retomado y modificado con el Acuerdo 43 de 2007, el cual se convierte en la carta de navegación para que la administración pública permita el acceso de la ciudadanía a la planeación de Medellín. La puesta en marcha de este mecanismo de participación tiene como objetivo principal “garantizar la generación y conservación de los espacios para la participación ciudadana en la planeación del desarrollo” (Acuerdo 43 de 2007: 7), reconociendo la sociedad como el eje fundamental de las acciones estatales; erigiéndose en un instrumento político de gran impacto porque alude a la democratización del Estado y del sistema político.

El citado Acuerdo, refuerza y crea nuevas estructuras de organización ciudadana que se enfocan en la planeación local y el presupuesto participativo. En primer lugar, la conformación del Sistema Municipal de Planeación tiene el propósito de “lograr un desarrollo auto sostenible, integral, planeado y participativo, por el Municipio de Medellín para la ciudad” (2007: 4) por medio de la articulación de las dependencias municipales centrales y descentralizadas con los actores sociales logrando una relación directa entre el ente municipal y la comunidad, para planear estratégicamente los programas y proyectos de las administraciones en la población. Un segundo elemento de participación ciudadana es el Consejo Territorial de Planeación, considerado en este acuerdo como un “órgano consultivo de carácter colegiado que se constituye en el principal espacio para la participación ciudadana en el proceso de planeación” (p. 9). El tercer elemento, hace referencia a la presentación del Plan de Desarrollo Municipal como el principal mecanismo de planeación estratégica, el cual aunque tenga participación ciudadana es formulado e implementado puramente por la Alcaldía de Medellín, tal como lo presenta el artículo 339 de la Constitución Política de 1991.

Con la generación de los espacios de participación ciudadana, las sociedades visibilizan las necesidades que son percibidas por ellas y que posiblemente el Estado no las tomaría como prioridades de no mediar estos espacios; necesidades que serán jerarquizadas por la comunidad y que se presentarán como el escenario posible y más adecuado para que el Estado intervenga, reduciendo la posibilidad que el gobierno imponga políticas públicas que no satisfagan las necesidades sociales, por lo tanto el Estado será más eficaz en su acción pública en cada una de las zonas y comunas de la ciudad de Medellín.

VI, II. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas se ha convertido en un aspecto de gran importancia para la administración pública porque, entre otras cosas, pretende “cambiar la administración pública y la cultura administrativa focalizando en los resultados organizacionales, la gestión individual y los incentivos del mercado” (López, 2004: 76). De ese modo, la exposición de los avances e inversiones permite ver a la ciudadanía la eficiencia y eficacia de la adminis-

tración pública en un determinado período, que constitucionalmente es de cuatro años. Es la oportunidad para mostrar a la comunidad que en el período de gobierno se están aumentando los esfuerzos para cumplir con las metas trazadas en los planes de desarrollo, componente que a su vez remarca la importancia del proceso desde el carácter político y de reconocimiento de las transformaciones que genera una determinada administración.

La creación de documentos y eventos para mostrar avances en inversión y ejecución del Plan de Desarrollo a la ciudadanía y entes de control, enmarcados en la rendición de cuentas para promover el uso eficaz del poder, “se presentan como opciones diferenciadas, más acordes con la ‘innovación’ que con la ‘imitación’ que impone la aplicación de técnicas empresariales en el sector público” (López, 2005: 13). Por lo tanto, la presentación continua y veraz de la ejecución del plan de desarrollo es un elemento relevante para constatar la aplicación de los principios de la NGP en la Alcaldía de Medellín (tal como hacen las empresas privadas que, por medio de informes de gestión, presentan los avances en temas de inversión e ingresos de la organización).


La rendición de cuentas en Medellín, retomando lo planteado anteriormente, es también un mecanismo de reconocimiento político. Exponer los resultados de las políticas públicas de inversión en las zonas y comunas de la ciudad es un elemento prioritario para la Administración ya que por medio de las diferentes formas en las que se presenta la información, cada ente de control, como las contralorías o las procuradurías elaboran informes que reflejan las acciones estatales desarrolladas en las comunidades, mostrando la acción pública en la ciudad.

VI, III. Visibilidad y transparencia

Este eje de transformación en la administración pública se enfoca a la continua presentación de resultados y avances ligados a la rendición de cuentas. Con ello se busca exponer al ciudadano y a los entes de control la transparencia con la que se manejan los recursos públicos, como respuesta a la presunción de corrupción en el manejo de lo público, generalizada en la percepción ciudadana.

Según Andrea López (2004), existen diversas formas para que el sector público cree un valor específico que distinga su acción política, fuertemente condicionada por las percepciones sociales en torno a la manera en la que administración pública responde a las continuas necesidades que expresan las comunidades. “Así, los aspectos de transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad forman parte integral de dicho valor” (p. 12). Por lo tanto, demostrar la transparencia de las acciones públicas desde las administraciones municipales, reconfigura la visión que tiene la comunidad de lo público, buscando dignificar nuevamente, no sólo al funcionario público sino a todo el sistema político local.

Bajo este escenario, cabe resaltar que desde 2004, en la administración de Sergio Fajardo se presenta una política de gestión pública que aunque no se expresa en decretos o normas específicas, se convierte en el marco de acción de todas las transformaciones de



la administración pública en la Alcaldía de Medellín. Esta política se conoce como los principios de la gestión pública, entre los que se resalta la transparencia, la planeación, la eficiencia, la corresponsabilidad y la rendición de cuentas, planteando la acción municipal con base en una relación directa con el ciudadano. Es decir, la acción pública se desprende del gran aparato estatal y se asienta al nivel del ciudadano, convirtiendo a la Alcaldía en un organismo capaz de transformar las necesidades de los ciudadanos en proyectos y programas contemplados por los recursos a ejecutar.

Este objetivo de transparencia para otorgar valor al sector público, se expresa en la promoción de dos grandes eventos políticos que tienen una recordación moderada en la comunidad. Por un lado, el programa “Contacto Ciudadano”, un espacio que brinda la administración municipal para recibir preguntas de los ciudadanos referentes a las distintas intervenciones en las zonas, donde es el Alcalde de la ciudad el que directamente responde a dichas inquietudes. Este ejercicio de relación directa con el ciudadano no obstante se convierte en un elemento de propaganda política, va ligado directamente con la idea de transparencia en la gestión pública.

Así mismo, desde la administración Fajardo hasta la actual de Alonso Salazar, se ha venido desarrollando la “Feria de la transparencia de la contratación pública”, un evento donde se presenta la forma y las opciones por medio de las cuales la Alcaldía de Medellín contrata, generando nuevamente un espacio de acercamiento de la comunidad con los mecanismos internos de la administración municipal.

Por su parte, la revisión jurídica y técnica de la transparencia en el manejo de los recursos públicos se realiza a través de las contralorías departamentales, como entes de control creados esencialmente para verificar la forma y ejecución de los recursos en el desarrollo de los proyectos de la Alcaldía, sustentados en el artículo 272 de la Constitución política de 1991 el cual “establece que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos corresponde a las contralorías departamentales, como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal” (Departamento Nacional de Planeación, 2005: 57).

VI, IV. Sistema de gestión orientada al resultado

El modelo de la NGP, en tanto postula la adaptación de las prácticas del sector privado en los sistemas organizacionales del sector público, procura que las estructuras administrativas se flexibilicen, las decisiones públicas sean más pertinentes y se identifiquen más eficientemente las necesidades de los ciudadanos, generando una continua producción de información, la cual debe ser considerada como el insumo básico y necesario para la formulación e implementación de políticas públicas adecuadas.

En tanto la NGP se basa en varias herramientas para la continua generación de información verídica y de una gestión por resultados, en este aparte, se hará referencia a uno de los instrumentos clave que utiliza la Alcaldía de Medellín conocido como el Presupuesto por Resultados, considerado éste como “una herramienta gerencial de planificación que complementa al presupuesto financiero tradicional, en la medida en que su principal ca-

racterística es la de proveer información sobre la relación entre la asignación de recursos y los resultados esperados de la intervención de los gobiernos.” (Departamento Nacional de Planeación, 2008: 14).

Esta herramienta supone un ejercicio comparativo entre el presupuesto de la Administración Pública con los resultados obtenidos, medidos a través de indicadores, de las acciones presupuestadas. Esta comparación se considera entonces, como uno de los grandes aportes de la NGP al contribuir, en gran medida, al mejoramiento de la calidad del gasto público si se revisa la ejecución del presupuesto en términos de eficiencia y eficacia.

Luego del proceso de descentralización de los años '90 en Colombia, la ejecución del gasto público municipal se le entregó completamente a las Alcaldías; no obstante el traslado de responsabilidades no se materializó con un fortalecimiento institucional completo, lo que llevó a crear herramientas del tipo del Presupuesto por Resultados, en la búsqueda del mejoramiento en la calidad del gasto.


El Presupuesto por Resultados, componente esencial del Sistema de Gestión por Resultados, se implementó en el Municipio de Medellín bajo tres líneas de acción: en primer lugar, un acompañamiento técnico; una segunda línea conocida como la capacitación en gestión pública orientada a los resultados y, por último, el desarrollo de metodologías para fortalecer los ejercicios de planificación estratégica y financiera.

La aplicación del Presupuesto por Resultados se ve representada en el acompañamiento al Plan de Desarrollo municipal 2008-2011: Medellín es Solidaria y Competitiva, del Alcalde Alonso Salazar. Este plan de desarrollo “fue elaborado bajo el enfoque de resultados, siendo posible destacar en él la presencia de metas claras y medibles, tanto en el nivel estratégico (metas de resultado) como en el nivel programático (metas de producto), asociadas a indicadores de desempeño” (Departamento Nacional de Planeación, 2008: 44).

El Sistema de Gestión por resultados se identifica, por tanto, como un proceso de evolución de un sistema de administración pública en el marco de la Nueva Gestión Pública. Así, las iniciativas presentadas por los municipios para el mejoramiento de la calidad del gasto y, sobre todo, de la inversión pública son el reflejo de una nueva necesidad a nivel público de modernizar procesos; las entidades estatales se preocupan por adaptar y usar mecanismos exitosos del sector privado en el sistema organizativo de la administración pública.

VI, V. Talento Humano

El elemento que se expondrá a continuación hace referencia a los funcionarios públicos, al reconocérseles como el eje de la transformación cultural del sector público en el marco de la NGP. La capacitación y dignificación de la función pública son acciones propias del Estado que deben ser promovidas permanentemente para que el funcionario público evolucione a un servidor público en función de la comunidad, logrando procesos eficientes y eficaces. Bajo este enfoque, en el Municipio de Medellín este factor cobra importancia por medio de la creación de la Subsecretaría de Talento Humano ligada a la Secretaría de Servicios Administrativos.



En el decreto 151 de 2002, por medio del cual “se determina el funcionamiento de la Administración Municipal a nivel central, la nueva estructura administrativa, se definen las funciones de las dependencias y se dictan otras disposiciones, en virtud de las facultades otorgadas por los Acuerdos 3 y 42 de 2001 del Honorable Concejo Municipal”, se reconoce la pertinencia de una estructura que acompañará al funcionario público desde su reclutamiento, selección, inducción y plan de carrera para que positivamente responda a los continuos cambios de la sociedad para la cual trabaja. Según este decreto, el macroproceso de Talento humano tiene a su cargo la ejecución de procesos tales como la proyección del talento humano, desarrollo humano integral, administración del cambio y adaptación de la organización municipal.

VII. CONCLUSIONES

La Nueva Gestión Pública, como movimiento modernizador del sector público, se ha establecido en la administración pública colombiana gracias a procesos de transferencia de los cambios estructurales tomados de la comparación teórica y operativa con el sector privado, que dio como resultado un diagnóstico que dejaba a las administraciones públicas como entes burocráticos de gran tamaño, frente a un sistema empresarial y privado más eficiente y eficaz. Esta comparación permitió que ciertas organizaciones públicas tomaran algunos ejes de gestión propios del sector privado, que no fueran en contra del principal objetivo de lo público, esto es, el mejoramiento y cuidado del colectivo que regulan. Los ejes que se han ido adoptando del sector privado en la gestión pública resaltan los tres valores de economía, eficiencia y eficacia, logrando que las estructuras públicas se reduzcan con miras a la transformación progresiva de los organismos públicos.

La administración pública concebida como un sistema burocrático, donde el manejo de los funcionarios remunerados constituye la base para la función estatal, evolucionó hacia un nuevo manejo de lo público en un momento histórico determinado - finales del siglo XX-, donde la coyuntura política permitió que la Nueva Gestión Pública llegara a establecerse como modelo de las administraciones públicas, fundamentado en los tres principios anteriormente nombrados.

El Estado colombiano, luego de un proceso de descentralización contemplado en la Constitución de 1991, no permaneció ajeno a estas transformaciones del sector público, proceso que se puede observar más específicamente en una administración municipal, ya que tanto el momento de la planeación como puesta en marcha de los diferentes programas y proyectos está marcada por lineamientos políticos trascendentales y transversales a las acciones municipales. En este sentido, la Alcaldía de Medellín, se convirtió en un escenario propicio para la aplicación de elementos relevantes de la Nueva Gestión Pública, ya que entre sus acciones públicas, jurídicamente delegadas desde la Nación, se encuentra la adopción de nuevos mecanismos para reducir el tamaño del Estado, sin dejar de cumplir con el objetivo público que tiene con la comunidad. Entre estos elementos se presenta el principio básico de la transparencia en la gestión y la creación de una oficina encargada del seguimiento y coordinación del Plan de Desarrollo para la continua exposición de indicadores de resultado, buscando un desarrollo propicio y pertinente de las acciones estatales.

Finalmente, cabe resaltar que el análisis y las conclusiones se derivan del acceso a los documentos e información oficial de la Alcaldía, se trata de documentos públicos que fueron confrontados con los artículos y documento teóricos referidos a los procesos de modernización estatal. La comparación, por términos de tiempo en el desarrollo de esta investigación no fue más extensa y profunda, no obstante, permitió esbozar la relación directa que existe entre los cambios de la administración pública en la ciudad de Medellín con el fenómeno internacional de la Nueva Gestión Pública.

Esta salvedad se realiza ya que los aportes presentados no responden a alguna inclinación política específica ni buscan convertirse en propaganda gubernamental. Los resultados alcanzados en este trabajo hacen parte exclusivamente de una revisión académica.

VIII. REFERENCIAS

Bibliográficas

- Castro Forero, M. (2005). *Programa de Renovación de la Administración Pública Nacional en Colombia*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile. 18-21 Octubre. Obtenido el 19 de mayo de 2010, de <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/>
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). *El Estado y su organización*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). *La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá en la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel Municipal*. Bogotá: DNP
- Galvis Gaitán, F. (1989). *Administración Pública*. Bogotá: ESAP.
- López, A. (2004). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*. Buenos Aires: Prometeo.
- _____. (2005). *La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*. Serie I: Desarrollo institucional y reforma del Estado, Documento No. 68. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de Estudios e Información.
- Prats I Català, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramírez, M. (2009). *Transferencia de políticas y reforma de la administración pública Colombia 1991-2006*. Tesis doctoral no publicada. Universidad Autónoma de Madrid.
- Weber, M. (1987). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Younes Moreno, D. (2004). *Panorama de las reformas del Estado y de la administración pública*. Universidad del Rosario: Bogotá

Normativas

- Constitución Política de Colombia*. (2001) Edición de la Presidencia de la República. Bogotá.
- Acuerdo Municipal 43 de 2007. Concejo de Medellín
- Decreto 151 de 2002
- Ley 489 de 1998
- Ley 909 de 2004