

**Implementación del New Public Management en empresas industriales y
comerciales del estado colombiano**

Juan David Blanco Tenorio
Febrero 2018

Universidad EAFIT
Departamento de Economía
Maestría en Economía Aplicada

El presente trabajo presenta un instrumento para la evaluación de la implementación del New Public Management en empresas públicas en Colombia, el cual brinda una perspectiva de eficiencia financiera y de resultados a la gestión pública. Lo anterior permite tener empresas públicas saludables, autosostenibles y que se constituyan en una fuente de ingresos para el Estado. El instrumento en cuestión fue elaborado a través de una amplia revisión a la literatura del New Public Management buscando entender sus orígenes para luego llegar a sus características más determinantes. Con la definición de estas características por parte de diversos autores se obtiene una síntesis de factores comunes. Éstos a su vez, permiten subdividirse en elementos más simples que puedan ser medibles en las prácticas empresariales para evaluar la adherencia de una empresa estatal al modelo propuesto de un indicador con la metodología de esta corriente teórica. Con lo anterior, se realiza una aplicación del indicador a EPM, empresa pública colombiana referente nacional por su gestión y crecimiento empresarial, y a EMCALI, otra empresa pública colombiana que ha atravesado recientes crisis financieras, donde se evidencia las diferencias en la adherencia de ambas compañías al New Public Management.

Capítulo 1	Introducción	1
Capítulo 2	Caracterización del New Public Management	6
	Origen y antecedentes	6
	Características del NPM: una mirada de diversos autores	11
	Christopher Hood.....	11
	Owen Hughes.....	14
	Graham Allison.....	17
	Peter Schröder.....	18
	David Osborne.....	19
	Síntesis de las características del NPM.....	21
Capítulo 3	Definición y evaluación de características del NPM	29
	Descomposición de características del NPM en sub-elementos	30
	1. Orientación a resultados.....	30
	2. Profesionalización de la alta dirección.....	32
	3. Optimización de funciones y procesos para enfocarse en la actividad principal.....	34
	4. Mejora continua de procesos y prestación de servicios.....	36
	5. Rendición pública de cuentas.....	39
Capítulo 4	Construcción y aplicación del indicador de adherencia al NPM	41
	Aplicación de lista de chequeo de adherencia del NPM en EPM.....	43
	Aplicación de lista de chequeo de adherencia del NPM en EMCALI.....	53
Capítulo 5	Conclusiones y recomendaciones	63
	Lista de referencias	66

Lista de tablas

iv

Tabla 1. Resumen de características del NPM.....	28
Tabla 2. Lista de chequeo de adherencia al NPM de una empresa estatal.....	42
Tabla 3. Lista de chequeo para determinar adherencia de EPM al NPM.	45
Tabla 4. Lista de chequeo para determinar adherencia de EMCALI al NPM.	54

Lista de figuras

v

Figura 1.Estructura de gobierno EPM.	47
Figura 2.Direccionamiento estratégico EPM.....	48
Figura 3.Macroproceso de gestión de programas y proyectos.....	50
Figura 4.Proceso de rendición de cuentas.....	52
Figura 5.Modelo de operación por procesos de EMCALI.....	57

Capítulo 1

Introducción

La gestión empresarial en el sector público cada día adopta más elementos de la administración privada. Con esta evolución, las empresas públicas van buscando atender necesidades de atención a sus clientes persiguiendo su satisfacción, al tiempo que tratan de ser autosostenibles en su competitividad en el mercado y de ese modo responder a su objeto de constitución según corresponda (Varela, 2008).

Los municipios en Colombia cada año definen su presupuesto para el desarrollo de sus territorios. La estructura de estos presupuestos municipales se constituye de gastos de funcionamiento, inversión social y pago de deudas (Alcaldía de Medellín, 2015). El fin último de los gastos de inversión social y el funcionamiento del municipio es repercutir positivamente en la calidad de vida y el bienestar de la ciudadanía.

La cobertura de estos gastos está fundamentada en una cantidad de recursos limitada que obtienen los municipios. Los ingresos municipales tienen variadas fuentes: impuestos municipales, transferencias del gobierno nacional, regalías, y otras rentas de capital provenientes de empresas de su propiedad, tales como las empresas de servicios públicos domiciliarios en su calidad de empresas industriales y comerciales del estado (Sánchez, 2014).

De esto se puede entender la importancia que tienen las utilidades generadas por las empresas estatales, en la que un claro ejemplo de esta relación es la contribución de Ecopetrol, la empresa estatal colombiana más grande del país dedicada a la explotación petrolera, que representó ingresos fiscales al estado en 2016 por más de \$5 billones de

pesos, incluso en época de precios bajos del petróleo. Este monto en los ingresos es comparable con el recaudo adicional que se logró por medio de la última reforma tributaria, lo que deja en evidencia el importante peso que tiene sobre los niveles de ingresos del país (Revista Semana, 2017).

Lo anterior se menciona para comprender el valor que tiene una generación de mayores utilidades por parte de las empresas comerciales e industriales del estado para el mejoramiento de las finanzas públicas, al tiempo que representa una oportunidad de desarrollo para la calidad de vida de los ciudadanos ya que habrá más recursos que podrán destinarse a la inversión social dentro de los presupuestos del orden municipal o nacional. De allí radica la importancia de entender la influencia de una rama de la administración pública en la que se toman elementos del sector privado para hacer más eficiente la gestión pública y continuamente entregar los resultados esperados del desempeño de cada entidad estatal, la cual es conocida como el New Public Management.

Como ejemplo de la importancia del desempeño de las empresas públicas en las finanzas de los entes territoriales dueños de las mismas, está el análisis comparativo de las empresas de servicios públicos domiciliarios. Por un lado, con los buenos resultados de la gestión de Empresas Públicas de Medellín (EPM) se generó en el año 2016 una transferencia de utilidades por \$825 mil millones de pesos al municipio de Medellín, lo cual corresponde a un 20% de su presupuesto de ese año, estimado en \$4,2 billones de pesos (EPM, 2017). Por el otro lado está el caso de EMCALI que no genera transferencia de utilidades al municipio de Cali en el año 2016, y sus utilidades en este periodo únicamente ascienden a \$96 mil millones (EMCALI, 2017), lo cual muestra claramente

un limitado presupuesto del municipio de Cali en el 2016 por \$2,6 billones (Municipio de Santiago de Cali, 2017). Estos datos reflejan cómo, para municipios con poblaciones similares, pues Medellín cuenta con 2.5 millones de habitantes y Cali con 2.4 millones según estimaciones gubernamentales (DANE, 2017), los presupuestos de funcionamiento e inversión pueden ser tan diferentes a raíz de los aportes de una empresa municipal clave, resaltando que ambas compañías tienen orígenes similares, fechas de constitución muy cercanas y ofrecen servicios públicos domiciliarios (Varela, 2007).

Este análisis de la teoría de la administración pública en las empresas industriales y comerciales estatales colombianas y los hallazgos que se puedan obtener, puede aplicar a otras situaciones similares en el país como en entidades gubernamentales descentralizadas que correspondan a sociedades de economía mixta o incluso a otras empresas públicas que no sean del sector de servicios públicos domiciliarios. De manera que se pueda alcanzar una gestión eficiente y obtención de utilidades a partir de las inversiones de capital de los municipios en sus empresas. Se debe tomar en cuenta que este análisis se enfoca en la búsqueda de utilidades financieras de las empresas estatales de modo que se afecte positivamente el presupuesto del ente territorial.

Para lograr un adecuado análisis de la eficiencia financiera de las empresas estatales, debe partirse de un sólido entendimiento de los orígenes y los fundamentos del New Public Management (NPM) en el mundo. Esto se constituye en pieza esencial para comprender el mecanismo de interacción que tienen las empresas y los gobiernos con los diferentes agentes e interesados en su accionamiento, puesto que del resultado final de

ese funcionamiento dependerá la inversión social que el estado pueda ofrecer para el bienestar de los mismos ciudadanos.

Es por lo anterior, que el objetivo del presente estudio es definir un proceso para determinar la adherencia al NPM de las empresas industriales y comerciales del estado. Para alcanzar este objetivo, se utilizarán fundamentos y teorías de diversos autores, entre ellos Hood, Osborne y Hughes, con el fin de hallar unos determinantes que caracterizan la corriente del NPM y a su vez permitan sintetizar de una sencilla manera, la implementación de la misma en empresas dentro de la administración pública colombiana.

Se pretende lograr lo anterior a través de una propuesta de indicador basado en una subdivisión de elementos de cada determinante del NPM, en el que pueda evaluarse la adherencia y el seguimiento a estos fundamentos, aplicado específicamente para empresas industriales y comerciales del estado. Con este análisis y propuesta de medición, se realizará una evaluación de la adherencia al NPM de dos empresas estatales (EPM y EMCALI) para comprender su comportamiento a la luz de los elementos analizados.

El presente trabajo se encuentra organizado de la siguiente manera. En el capítulo 2 se realizará la caracterización del NPM basado en la revisión bibliográfica de esta corriente. A continuación, en el capítulo 3 se presenta la propuesta de definición y evaluación de características específicas del NPM a partir de las cuales se construye el indicador de adherencia. Con esto se pasa al capítulo 4 en el que se realiza la aplicación

del indicador a las dos empresas públicas que se han referenciado. Finalmente, en el capítulo 5 se presentan las conclusiones y recomendaciones de la presente investigación.

Capítulo 2

Caracterización del New Public Management

Origen y antecedentes

El New Public Management (NPM) tiene sus orígenes en la década de 1980 en Reino Unido en el gobierno de Margaret Thatcher y con las reformas administrativas en Nueva Zelanda y Australia (Barcelay, 2001). El término como tal surgió a principio de la década de 1990 en el mundo académico de estos países, buscando analizar la evolución que habían tenido sus administraciones, sin embargo, también es claro que este enfoque gerencial ha tenido diversas denominaciones tales como: gerencialismo, nueva gestión pública, administración basada en el mercado o gobierno emprendedor (Hughes, 1996). Con estas reformas el NPM buscaba el gerencialismo en todas las actividades públicas, es decir, enfocar al Estado en funciones específicas en los que era eficiente y debía regular, mientras que dejaba a las empresas privadas tomar responsabilidades sobre aquellas tareas para las que no se podía concentrar los esfuerzos desde la administración pública (Osborne, 2007).

El gerencialismo es una buena forma de definir el elemento clave del NPM en el que se plantean las nuevas teorías de la administración pública como una adaptación de los modelos desarrollados para las empresas privadas (Barcelay, 2001). Esta caracterización del NPM estipulado por Barcelay, pero que tiene sus bases en la teoría implantada por Osborne (1993) puede evidenciar las principales nociones del cambio que implicó el NPM para su adaptación en el modelo administrativo para los estados. Así mismo, Sojo (1984) explica cuál es la funcionalidad y evolución de las empresas estatales

partiendo de una base más antigua pero aún así valedera con la referencia de las propuestas de desarrollo de las entidades multilaterales.

La literatura seminal del NPM data de la época en mención, hacia finales de la década de los 80s y principios de los 90s. Es en este periodo de tiempo cuando se empezó a denominar de distintas maneras una nueva forma de ir ejecutando la administración pública. Este proceso de consolidación conceptual parte de unas reformas y cambios que ya habían sido ejecutados en los países citados al inicio (Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia), y en otros países de la OCDE como Estados Unidos y Canadá (Hood, 1991), por lo cual se pretendía entender cuáles eran los resultados que daban estas reformas en el tiempo. Es de este modo como uno de los principales documentos de referencia para el NPM resulta siendo un documento oficial como el Tratado de la Tesorería de Nueva Zelanda de 1987 (Martínez, 1999), en el cual se dan unos lineamientos que generaron los precedentes para la instauración del modelo de economía institucional en este país (Barcelay, 2001).

Luego, Hood (1991), reconocido como el principal autor de la literatura que dio origen al NPM (Barcelay, 2001), enmarca el surgimiento de esta teoría en lo que él llama "megatendencias administrativas", las cuales justificaron esa evolución. Éstas son según Hood (1991):

- 1) Intentos por frenar o revertir el crecimiento del gobierno en términos de gasto público y contratación de personal manifiestos;

- 2) el viraje hacia la privatización y la cuasi-privatización y el alejamiento de las instituciones centrales de gobierno, con un énfasis renovado en la "subsidiariedad" en la prestación de servicios;
- 3) el desarrollo de la automatización, particularmente en tecnologías de informática, en la producción y distribución de servicios públicos; y
- 4) el desarrollo de una agenda más internacional, cada vez más enfocada en cuestiones generales de gestión pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación intergubernamental, sumada a las más antiguas tradiciones de cada país en el ámbito de la especialización en administración pública. (p. 49)

Otro autor considerado junto a Hood como seminal en el NPM es Peter Aucoin, quien menciona cómo esta corriente está basada en campos como lo son la elección pública y el gerencialismo (Barcelay, 2001), mencionado con anterioridad. La elección pública está relacionada a una preocupación más amplia que viene desde el gobierno como una visión general, y es el motivo por el cual la orientación política y las ideologías son escogidas democráticamente. Por otro lado el gerencialismo hace parte de un tipo de discurso orientado a organizaciones privadas, por lo que su aplicación para el NPM está en un enfoque más operativo y ejecucional que debe responder por los resultados establecidos dentro de una gestión en la correspondiente administración pública.

Otra de las obras bastante citadas para el desarrollo de la teoría del NPM en sus orígenes es Osborne y Gaebler (1992), pues a pesar de no ser autores puramente académicos, lograron generar una serie de lineamientos que catalizaron rápidos cambios

en la administración pública en EEUU a mediados de los 90s. Esto llevó incluso a ampliar la injerencia del NPM más allá del diseño organizacional como se establecía con los autores anteriores, sino que propusieron incluso diferentes formas de responder a las necesidades de la ciudadanía para la entrega oportuna de servicios públicos o las coberturas de otro tipo de requerimientos que se hacen por parte del estado (Barcelay, 2001).

Luego desde Australia según Barzelay (2001), autores como Campbell y Halligan (1992) contribuyeron al NPM agregando conceptos y características como el liderazgo ejecutivo que marca la diferencia en la ejecución y definición de políticas públicas, pero sobre todo incluyeron un análisis profundo de la necesidad de la planificación de gastos y la gerencia financiera. Estos conceptos los incorporaron en "dos dimensiones clave de las políticas de gerencia pública: las reglas institucionales y las rutinas organizacionales" (Barcelay, 2001).

Como se había mencionado anteriormente, la perspectiva que toma el NPM es la de llevar a las empresas públicas hacia la eficiencia financiera del sector privado. Es precisamente por esto que el NPM también ha tenido sus detractores y críticos desde el mismo surgimiento de las reformas administrativas que le dieron vida. Es así que algunos teóricos subvaloraban el poder de la nueva corriente ya que destruía el modelo anterior basado en la ética y la cultura de servicio público que se había desarrollado durante muchísimo tiempo en los estados, la cual era el sustento de la gestión burocrática establecida hasta ese momento. Es decir que no se valoraba todos los aportes y

contribuciones que se había dado desde la experiencia por parte de las personas que habían dedicado su vida al sector público (Hood, 1991).

Y para completar los diferentes antecedentes que se han presentado en el desarrollo de esta teoría, tanto en la academia como en reformas reales en diferentes estados y con corrientes alrededor el mundo, se debe hacer referencia a Omar Guerrero (Martínez, 1999) como uno de los más influyentes pensadores latinos en el NPM y quien genera una crítica hacia este modelo por varios motivos que están esencialmente relacionados a la naturaleza del sector público porque no debería ser visto desde la óptica mercantilista:

- No concibe la administración pública como un ente apolítico por ser la misma naturaleza del Estado,
- El ciudadano no debería ser visto únicamente como cliente, pues esa relación comercial lo hace vulnerable a perder los otros derechos de protección, desestimulando la prestación de servicios sociales para los ciudadanos menos favorecidos,
- La administración pública debería estudiar al Estado, mientras que el NPM estudia es a la economía,
- En enfoque organizacional para el desarrollo de procesos en el NPM es la empresa privada orientada al mercado tomando como estándares éticos valores como la productividad, costo-eficiencia y competencia; mientras que para la administración pública su foco debería ser el gobierno orientado al servicio público,

- La razón de ser de la administración pública es precisamente lo público orientado a un enfoque social, llegando a lo privado como una consecuencia; mientras que para el NPM la causa es lo privado enfocado a la acumulación de capital y teniendo como efecto lo público.

Características del NPM: una mirada de diversos autores

Para definir las características del NPM a continuación se hará un recorrido por las ópticas y preceptos establecidos por los autores presentados en la anterior sección de manera que se puedan extraer elementos complementarios que robustezcan la definición de esta corriente administrativa. De esta manera, será posible identificar cuáles son los factores más comunes entre ellos, de tal forma que éstos representen las bases fundamentales de la teoría del New Public Management.

Christopher Hood. Como ya se mencionó anteriormente, Hood es considerado el principal referente en el origen del NPM y por ello, diferentes autores lo toman como referencia para realizar sus análisis (Barcelay, 2001; Hughes, 1996; Schroder, 2007). De acuerdo a Hood (1991) existen 7 doctrinas o características que fundamentan el NPM:

1. Gestión profesional activa en el sector público.
2. Estándares y mediciones explícitos del desempeño.
3. Mayor énfasis en controles de resultados.
4. Cambios hacia la desagregación de las unidades del sector público.
5. Cambio hacia una mayor competencia en el sector público.

6. Hacer hincapié en las prácticas administrativas del sector privado.
7. Hacer hincapié en una mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos.

En el primer elemento, se hace referencia al denominado gerencialismo por parte de otros autores (Aucoin, 1990), donde se busca tener una clara libertad para dirigir la organización con el objetivo de la ejecución de los planes definidos, por medio de un ejercicio activo, visible y de control sobre las organizaciones, puesto que la rendición de cuentas por los resultados debe tener una responsabilidad muy clara y bien definida por las acciones personales.

Pasando al segundo elemento, allí se debe considerar que los "estándares y mediciones explícitos del desempeño" parten de una apropiada definición de las metas y objetivos, que se traducen en indicadores y criterios de éxitos, típicamente expresados cuantitativamente. Las metas aquí estipuladas deben ser medibles, simples y accionables, con tiempos muy bien declarados. Lo anterior es esencial para lograr la eficiencia que se busca alcanzar en este enfoque del NPM.

En la tercera característica se hace referencia al control de resultados, en la que hay un cambio radical respecto a las anteriores teorías de la administración pública. Aquí se enfatiza en la orientación a los outputs de lo que se está haciendo, se recompensa el logro y el resultado final, no precisamente el proceso o procedimiento para lograrlo. De este modo, la asignación de recompensas, pagos y definición de recursos están en función de la medición del desempeño según las metas establecidas.

La cuarta característica respecto a la división de las unidades de trabajo, busca tener una mayor capacidad de respuesta y gestión con una mejor flexibilidad, para las

responsabilidades del sector público, buscando tener unidades manejables (Hughes, 1996). Es así como buscar tener presupuestos descentralizados, organizaciones independientes, recursos específicos y dedicados según se determine desde la alta dirección política. De este modo también se permite tener contratos para la consecución de objetivos específicos en tiempos definidos.

El quinto elemento consistente en un cambio para lograr una mayor competitividad, lo que busca es tener contratos a término fijo y llevar la mayoría de los procesos de contratación a licitaciones públicas, con el ánimo de tener un mayor beneficio económico por el mejoramiento de los niveles de calidad y la obtención de unos menores costos (Hood, 1995), gracias a la optimización que logra el mercado en su mecanismo de apertura.

La sexta característica relacionada a incorporar las prácticas administrativas del sector privado, busca tener una "mayor flexibilidad en la contratación y gratificación" (Hood, 1991), con el fin de alcanzar unas mejores condiciones del entorno para los servidores públicos. Como parte de este elemento se busca el uso de herramientas ya probadas en el sector privado que inciden directamente en el desempeño de la organización. Una cualidad importante aquí es que se fomenta el uso de subcontrataciones para enfocarse propiamente en las responsabilidades principales para las que está diseñada la administración pública.

Respecto al último elemento, con una mayor disciplina y ahorro en el uso de recursos, se refiere a la disminución de los costos directos de la administración, buscando alcanzar una mayor eficiencia, limitando las peticiones de recursos del sector público y

clarificando el alcance que debe tener el estado para la prestación de servicios. Es importante aquí resaltar también, que la disciplina y rigurosidad en el seguimiento de los costos se convierte en una acción esencial para la orientación y el enfoque de lograr una mayor eficiencia financiera.

Estos cambios llevan por ejemplo a pensar en personal con más habilidades gerenciales que políticas, cambiar el énfasis de control del proceso por el control sobre los resultados de salida, moverse de las jerarquías rígidas a una base más competitiva para proveer los servicios públicos, pasar de un pago fijo a un pago variable según resultados, y pasar de un servicio público uniforme e inclusivo a uno con más énfasis en generación de contratos que permitan una estructura variable (Hood, 1995).

Finalmente, todo lo anterior exige tener una clara separación de responsabilidades entre la parte de políticas y el sector administrativo, con el espíritu de poder implantar estos cambios y tener la libertad de la gestión pública (Hood, 1995).

Owen Hughes. En su texto de La Nueva Gestión Pública, Hughes (1996) primero sintetiza los elementos característicos del NPM y posteriormente estipula las características del modelo gerencial propiamente dicho con el que se debe gestionar. Las características entonces son:

1. Dar más importancia a los resultados obtenidos y a los responsables de lograrlo, y no centrarse en los medios o el procedimiento para alcanzarlos.
2. Traslado de la "burocracia clásica", entendida como los rígidos trámites y procesos a seguir para la gestión pública, a estructuras organizacionales, condiciones de

contratación y recursos humanos más flexibles, de tal modo que puedan fluir según las necesidades del enfoque del servicio público, y también respondan a las condiciones económicas de la administración.

3. Establecimiento de objetivos y metas claras y bien definidas, de tal modo que puedan medirse para controlar su ejecución y tener un seguimiento correcto de la consecución de los logros por medio de indicadores. Se da una evaluación continua de programas con los valores guía de economía, eficiencia y eficacia.

4. Personal con cargos directivos y de responsabilidad están enganchados con el gobierno de turno, evitando la neutralidad para llevar a cabo las ejecuciones según se definen.

5. Las funciones del gobierno dependen de las condiciones o necesidades del mercado, en algunos casos puede ser simplemente dirigir sin ejecutar directamente.

6. Las funciones gubernamentales directas se reducen drásticamente por medio de la privatización de tareas. Esto es, que cada quien se enfoque en lo que realmente debe hacer y conoce, de este modo el Estado no puede tener la capacidad de suplir con calidad y costos óptimos todas las funciones de su propia operación en la cobertura de necesidades de la ciudadanía. Todo esto es el espíritu de la mejora de productividad en la gestión.

Al centrarse en el modelo gerencial propiamente, Hughes (1996) establece 4 parámetros importantes a tener en cuenta en esta caracterización que están directamente relacionados en su explicación anterior:

- El primer elemento es centrarse en los *outputs* o resultados de salida. Para esto, el autor propone definir claramente la estrategia de la organización, sus objetivos generales y los programas para alcanzar dichos objetivos establecidos. Posteriormente, tanto la estructura como la organización se deben orientar hacia estos programas y establecer en función de los mismos, permitiendo la evaluación de su desempeño como organización en un periodo de tiempo determinado para establecer la adherencia a los planes para cumplir el programa, y llevando a cabo también otra evaluación al programa como tal para determinar si su impacto fue el esperado en la consecución de los objetivos dados en un principio.
- El segundo elemento es generar un cambio en los *inputs*. Por *inputs* el autor hace referencia a todos los medios que facilitan la consecución de los resultados, tales como los recursos humanos, el presupuesto o la tecnología. En este punto es importante tener una clara definición de incentivos para mejorar el funcionamiento de la organización. Es por esto que se vuelve en algo fundamental poder medir el rendimiento del trabajador y recompensarlo según esto mismo.
- El tercer elemento lo constituye la reducción del alcance del gobierno. Es también conocido como el *contracting-out*, para reducir los costos de los servicios y bienes que ofrece el Estado pero que pueden ser asumidos por la empresa privada con un mayor nivel de eficiencia y excelencia, y que además están sujetos a las condiciones de optimización del mercado.
- Finalmente, el cuarto elemento lo constituye las relaciones con los políticos y los ciudadanos, pues aquí los gerentes adquieren responsabilidades sobre la entrega de

resultados, y al reconocer la acción política dentro de un gobierno, los gerentes deben trabajar conjuntamente con los políticos y así poder desarrollar la estrategia para la que fueron designados. Allí también se reconoce la necesidad de que se ejerza un control directo de la ciudadanía sobre estos gestores, pues que al final son estos ciudadanos los que en su condición de clientes tienen las necesidades que deben ser cubiertas con los programas que ejecuten los gerentes.

Graham Allison. Este autor establece 3 funciones generales (Allison, 1982) para la gestión pública que se incluyen en este análisis teórico de características del NPM:

- La estrategia. Tradicionalmente, la administración pública había estipulado los objetivos a corto plazo como aquellos de toda la organización, pero con este nuevo enfoque se busca que el largo plazo sea el horizonte de tiempo al que se apunte con el gerencialismo. Adicionalmente, se espera que cada unidad de trabajo en la administración tenga la capacidad de proponer su estrategia y desarrollarla en este largo plazo, con el objetivo de refinarla posteriormente con los políticos.
- Gestión de los elementos internos. Aquí se consideran los recursos humanos y la organización, incluyendo el personal directivo y su forma de controlar o medir su actuación. Este elemento es un habilitador claro para conseguir los objetivos que buscan la estrategia, pues a partir de la estructura correcta que se defina se podrán orientar todos los esfuerzos.
- Gestión de los elementos externos. En esta característica lo que se busca es tener una adecuada relación con la ciudadanía, la prensa, organizaciones independientes y

unidades externas a la organización de la administración pública a la que se pertenece, puesto que allí es donde pueden acelerarse las acciones definidas y se construyen relaciones para la ejecución de los planes. En la actualidad, gracias a las facilidades de las tecnologías de la información, los funcionarios públicos son más visibles y tienen mayor libertad para expresarse por lo que debe apalancarse este elemento para una mayor sinergia en la gestión.

Peter Schröder. En su explicación Schröder (2007) caracteriza el NPM con los siguientes elementos:

- Una dirección con énfasis en la competencia, separando claramente las responsabilidades y las mismas competencias entre quienes financian y quienes prestan el servicio.
- Énfasis en efectividad, eficacia y alta calidad en la ejecución y cumplimientos de las tareas.
- División clara entre la estrategia, que define el "qué" y está bajo la responsabilidad de los gobiernos en sus dependencias políticas, y el cumplimiento de las tareas operativas diariamente a través de la administración y de gestores que se encargan de garantizar el "cómo" se ejecuta.
- Mantener un trato igual de prestadores de servicios entre la oferta pública de la administración como si fuera un privado.
- Tener un impulso enfocado de la innovación, dentro del mismo proceso de prestación de servicios, por medio de un manejo operativo delegado.

Adicionalmente, Schröder también especifica algunos instrumentos de la gestión pública para lograr el cometido que establece en sus características. Para esto menciona: la gestión contractual en el que se determina el producto o servicio con cantidades y montos definidos, la transferencia de las responsabilidades sobre los recursos que ejecutan los planes y programas, la orientación hacia el desempeño en cuanto a medición y evaluación, enfoque de servicio al cliente con los ciudadanos para ofrecerles flexibilidad y capacidad de innovación garantizando disponibilidad para la satisfacción de las necesidades, y el uso de sistema de información y las tecnologías de la comunicación para permitir una más ágil ejecución de acciones.

David Osborne. Este autor introduce un nuevo término para el NPM y es el "gobierno emprendedor" (Osborne, 1993), en el cual define 8 características que lo hace una evolución que responde a las nuevas necesidades en la administración pública.

- La primera de estas características es ser un gobierno catalítico, lo cual implica apalancarse en el sector privado para la solución de problemas, pues no puede enfocarse en crear más burocracia para atender los servicios que tiene, por el contrario debe buscar una mayor involucración privada para ser más un director que un ejecutor.
- La siguiente característica es ser un gobierno que le pertenezca a la comunidad. Esto quiere decir que se debe buscar el empoderamiento de las familias y los ciudadanos para que sean ellos quienes resuelvan sus problemas, y no pretender que el Estado será el único responsable de atender todas las necesidades. De este modo es como se debe buscar un gobierno que entregue más responsabilidades a las comunidades y brindar sus recursos

para que éstas puedan direccionar y solucionar sus problemas, pues haciendo esto se logra un mayor involucramiento, responsabilidad y apropiación de los programas que permiten tener mejores resultados. De igual forma suele ser menos costoso este tipo de implementaciones.

- La tercera característica es ser un gobierno competitivo, moviéndose de los modelos tradicionales de monopolio que frecuentemente generan ineficiencia e inhiben el cambio para servicios como transporte, educación y salud, hacia apertura de mercados.
- La cuarta característica consiste en ser una organización orientada a misiones u objetivos, lo cual implica que se deben desarrollar presupuestos y reglas que liberen a las personas para conseguir las metas, para evitar cualquier tipo de restricción creativa. A fin de cuentas, todo se trata de tener una mayor flexibilidad que permita la adaptabilidad ante las necesidades a las que deba atender el gobierno.
- La quinta característica consiste en estar orientado a resultados. Este asunto implica que se generen incentivos para el éxito y no para los fracasos, midiendo los outputs de los individuos y de los programas, y recompensando aquellos que cumplan con los criterios de éxito estipulados. Un ejemplo claro que propone el autor es que se suelen financiar los colegios públicos según el número de niños inscritos, pero no se evalúa el desempeño de los estudiantes o la comparación de resultados académicos entre colegios.
- La sexta característica se fundamenta en ser un gobierno orientado por el cliente, lo cual lleva a brindar los recursos para que sea el cliente quien decida en dónde toma el servicio que requiere. Esta dinámica permite que la decisión sea tomada basada en la

calidad y el precio. Al mismo tiempo genera una competencia en el mercado por la oferta, puesto que los proveedores deberán desarrollar servicios de mejor calidad y precio que cumplan con los requerimientos de los ciudadanos. Para este tipo de funcionalidad resulta bastante útil el uso de cupones de subsidio o herramientas similares que brinden la libertad al usuario de seleccionar su proveedor final.

- La séptima característica es ser un ente descentralizado, con el fin de responder rápidamente a la toma de decisiones y ser muy efectivo con el uso de recursos. Con las tecnologías de la información y comunicación que contamos hoy en día, se hace imposible manejar todas las comunicaciones y decisiones en una sola función que las concentre, por lo cual se deben empoderar y delegar la responsabilidad a personas que tienen la interacción directa pero que igual pueden contar con un muy buen nivel de educación. De este modo, las personas que lideran los programas adquieren la autoridad y el empoderamiento para la ejecución de los mismos.
- La última característica es ser un gobierno que se apoye en los mercados, lo cual lleva a que éstos sean re-estructurados cuando se amerite con el fin de cumplir los propósitos públicos, basándose en unos incentivos apropiados para modificar la oferta o la demanda según sea requerido.

Síntesis de las características del NPM

Con la anterior revisión de las características del NPM desde distintas ópticas y según lo desarrollado teóricamente en los últimos años, se presenta un resumen en la Tabla 1 de tales elementos.

Partiendo de las características identificadas, se hace un análisis para identificar factores comunes entre las diversas fuentes de información. Es así como cada columna de la Tabla 1 representa uno de los autores más representativos del NPM, y en las filas se encuentran las categorías de caracterización definidas como aspectos comunes y compartidos de los diversos elementos expuestos.

Partiendo de esta agrupación de conceptos que comparten ideas y rasgos similares, teniendo en cuenta aquellos de mayor relevancia y realizando una combinación entre aquellos compatibles y que cubren el mismo alcance, se propone el siguiente conjunto de características como síntesis para determinar la adherencia de un modelo de administración pública al NPM:

1. **Orientación a resultados:** Enfocar a resultados y medidas de salida resulta en un hecho fundamental para cualquier organización en la administración pública o privada. Este hecho implica que todas las decisiones que se toman en los procesos diarios, están encaminadas a lograr una meta muy clara que está bien definida.

De este modo se reducen las discusiones en la selección de alternativas a la hora de tomar decisiones. Aquellas que resulten en un mayor valor según estas medidas de salida, resultará la decisión correcta. Una administración que está enfocada en sus resultados debe tener un plan claro, partiendo de su estrategia, para alcanzar progresivamente cada uno de ellos. Es fundamental en este componente establecer procesos cíclicos de evaluación de resultados. Tal ciclo evaluativo debe ser enfocado tanto a resultados organizacionales como a resultados individuales de programas y de personas.

De este modo se pueden alinear los esfuerzos en la misma dirección y los resultados individuales construirán la base de los resultados generales. Para cualquier organización su activo más valioso resulta siendo cada una de las personas que conforman sus equipos de trabajo, pues finalmente son estos recursos los que permiten que los cambios suceden y los planes se ejecuten. Por esto también, resulta básico tener un adecuado diseño organizacional para que cada persona pueda desempeñar correctamente su función, para que entregue su máximo potencial y así mismo puedan darse los resultados esperados.

En el NPM una de los aspectos importantes es que las organizaciones en la administración pública dejan de ser rígidas y burocratizadas, para pasar a ser flexibles y adaptables al cambio. Con este punto se busca que la estructura diseñada en cualquier administración responda más bien al objetivo mismo que persigue, más que a previas estructuras o incluso a intereses particulares de quienes lideran. La organización debe estar correctamente definida hacia los programas que más recursos demandan o en los que exige más control presupuestal, o en los que incluso se vuelven más prioritarios en la administración por su posible impacto o los riesgos que tienen.

2. **Profesionalización de la alta dirección:** Este componente engloba el liderazgo de la organización y la forma de desarrollar su estrategia. Para que la administración pública funcione y sea eficiente en su ejecución y prestación de servicios, debe tener profesionales que conozcan el entorno y el medio en el que se desarrollan los programas y planes establecidos. El conocimiento técnico del servicio que se estará prestando brinda

la claridad suficiente para establecer una estrategia correcta que permita atender las necesidades de los usuarios mediante el servicio prestado o el producto ofrecido.

Esta definición del liderazgo organizacional es bastante discrecional del político de turno, puesto que la mayoría de roles de alta dirección en la administración pública son de libre nombramiento y remoción o con contratos a término fijo en periodos cortos que se van renovando según defina el político. La importancia de implementar la tecnocracia según el NPM es que la definición de estrategias y metas responderán genuinamente al interés de atender las necesidades de los clientes-ciudadanos, y por tanto su enfoque es de largo plazo. Así mismo, resulta fundamental en este componente tener gerentes que se preocupen por la ejecución de los programas y planes y sean quienes respondan por dichos resultados. Estos gerentes son los ejecutores y responsable de mover todos sus recursos en la consecución de las acciones que se derivan de la estrategia correctamente definida.

Del mismo modo, esta estrategia debe ser una guía que alinea todas las funciones y departamentos de la administración pública, ya que no puede resultar que haya contradicciones entre dos programas con objetivos planteados que sean contrarios. El despliegue estratégico resulta entonces esencial para que los gerentes comprendan correctamente cuáles son esos objetivos unificadores por los cuales está trabajando la administración pública conjuntamente. Finalmente, en este componente se vuelve esencial definir cómo será la interacción con los políticos, con el objetivo de que la estructura administrativa esté concentrada en su poder de ejecutar, mientras que las relaciones políticas sean manejadas correctamente sin alejarse de la estrategia definida.

3. **Optimización de funciones y procesos para enfocarse en la actividad principal:** la operación de cualquier tipo de organización, demanda una gran cantidad de funciones adicionales para soportar un correcto proceso operativo. Desde el mantenimiento de instalaciones hasta el proceso de selección de personal, son actividades que requieren tiempo y recursos. Estas funciones de soporte pueden constituirse en un gran distractor para cualquier administración, ya que requerirían experticia y experiencia en todos los campos de acción alrededor de una organización para hacerlo de una forma exitosa. Es así como en la administración pública deben buscarse procesos de tercerización no sólo para el desarrollo de funciones soporte en cuestiones organizacionales, sino también debe buscarse la vinculación del sector privado para la ejecución de programas y planes en los que exista una evidente ventaja como optimización de costos o calidad en el servicio al ser ejecutado por iniciativas privadas que tenga experiencia pasada en este tipo de funciones.

Es así como la administración pública puede enfocarse claramente en dirigir las acciones y la estrategia, velando por el cumplimiento ejecutivo de los programas y planes que sean asignado a actores privados competentes. Esto resulta en una excelente forma de mejorar la productividad en el sector público, puesto que el enfoque, energía y trabajo está dedicado a su actividad principal o competencia esencial, y no a una cantidad infinita de actividades que no agregan valor para la ciudadanía o clientes que les están sirviendo. Otra alternativa que resulta aquí importante es tener la capacidad de la flexibilidad para adaptarse según la necesidad y el foco que haya en cada momento de la administración.

Tener estructuras rígidas o monotemáticas vuelve supremamente burocrático el proceso de poder atender las necesidades cambiantes que presenta una sociedad dinámica. La variabilidad de las estructuras organizacionales, teniendo la capacidad para incrementar o disminuir su volumen de recursos en función del presupuesto, número de programas u otro tipo de variables, resultan en una clave del éxito para la optimización de las funciones del servicio público.

4. **Mejora continua de procesos y prestación de servicios:** la mejora continua es un término que se ha desarrollado de forma amplia en el sector industrial, sin embargo aplica para todo tipo de organizaciones. Aquí lo que se busca es ir paso a paso en la evolución de la competencia principal o del factor diferenciador que tiene dicha organización. En la administración pública, lo que se debe buscar con esto es optimizar los programas y planes definidos para la atención de las necesidades ciudadanas, buscando siempre mejorar progresivamente la calidad de lo que se ofrece, teniendo la posibilidad de mejorar la cobertura llegando a la población merecedora del servicio o producto, teniendo en cuenta siempre que es función de los gerentes y administradores optimizar el costo al cual se está ejecutando el plan. Allí resulta fundamental buscar los recursos correctos, la escala adecuada y el balance propicio de calidad-costo para lograr con el paso del tiempo una mejora sustancial en la eficiencia de la administración pública. Es así como se busca hacer más con menos pues siempre los recursos serán insuficientes para la cantidad de necesidades y para el tamaño de la población, de ahí que se debe desarrollar muy bien el arte de priorizar según criterios específicos.

5. **Rendición pública de cuentas:** la relación con la ciudadanía es un componente básico en la administración pública, pues finalmente corresponde a los clientes que se deben atender y satisfacer. Para lo anterior se deben considerar procesos formales de rendición de cuentas para dar a conocer la ejecución de programas y proyectos en los que se están invirtiendo los recursos públicos y que al final corresponden a las decisiones políticas según la elección popular. Así mismo, es muy importante tener una retroalimentación continua de los mismos usuarios respecto a la gestión desarrollada para evaluar las oportunidades y áreas de foco para ser más efectivo en la prestación de servicios. La ciudadanía es el cliente, y por tanto el servicio y respuesta hacia ésta debe ser como en el sector privado, pero además esta misma ciudadanía se puede considerar como los accionistas de la administración pública, pues son ellos mismos los que están contribuyendo con su dinero para financiar los programas del Estado, por tanto los ciudadanos tienen el derecho, y así mismo lo sienten, de exigir las mejores prácticas y resultados para la administración óptima de sus propios recursos.

Tabla 1. Resumen de características del NPM.

<i>Categorías de caracterización</i>	<i>Hood, C (1991) (1995)</i>	<i>Hughes, O (NPM) (1996)</i>	<i>Hughes, O (gestión) (1996)</i>	<i>Allison, G (1982)</i>	<i>Schröder, P (2007)</i>	<i>Osborne, D (1993) (2007)</i>
Alta dirección técnica y profesional	Gestión profesional activa en el sector público	Personal con cargos ejecutivos comprometido con gobierno	Relaciones con los políticos y los ciudadanos	Estrategia	Separación de dirección estratégica de la operativa	-
Medición de desempeño	Mediciones explícitas del desempeño	Medición de objetivos por medio de indicadores	Centrarse en los outputs	Gestión de elementos internos	Enfoque en efectividad, eficiencia y calidad de tareas	-
Énfasis en resultados	Mayor énfasis en controles de resultados	Foco en obtención de resultados			-	Orientado a resultados
					-	Direccionado por objetivos y misiones
Simplificación del alcance y ejecución de servicios	Cambios hacia la desagregación de las unidades del sector público	Funciones gubernamentales sometidas a condicionantes del mercado	Reducción del alcance del gobierno	Gestión de elementos externos	Impulso enfocado de la innovación (como parte de la prestación de servicios) gracias a un manejo operativo delegado	Competitivo
		Reducción de funciones gubernamentales				Orientado por mercado
Competitividad en la organización interna y externa	Cambio hacia una mayor competencia en el sector público	Flexibilidad en organizaciones, recursos humanos y condiciones contractuales	Cambios en los inputs	-	Dirección orientada hacia la competencia	Descentralizado
Participación del sector privado	Énfasis en prácticas administrativas del sector privado	-		-	Trato igual de prestadores de servicios particulares como públicos	Catalítico
Eficiencia financiera	Énfasis en mayor disciplina y ahorro en uso de recursos	-		-	-	Perteneciente a la comunidad y direccionado por clientes

Capítulo 3

Definición y evaluación de características del NPM

El propósito del presente trabajo es llegar a la aplicación del NPM en las empresas industriales y comerciales del estado colombiano. Es en este punto en el que se comienzan a identificar referentes del sector privado para llevar hacia el sector público, pues las empresas industriales y comerciales del estado pueden ser caracterizadas dentro del marco público para ciertas cualidades y restricciones, pero también dentro del marco privado para su gestión y administración (Kalagnanam, 2004).

Según Kalagnanam (2004) la función pública de estas empresas radica en que su creación u origen está dado por la prestación de un servicio o creación de un producto para la ciudadanía, en el que se busca su bienestar por medio de la atención de alguna necesidad específica. El hecho de ser pública obliga a tener ciertas limitaciones estipuladas por la ley o regulaciones adicionales por tener una responsabilidad social y por hacer uso de bienes públicos. Al mismo tiempo, el carácter privado en la administración de estas empresas las obliga a tener una gestión eficiente, que busque los mejores resultados financieros según se estipule para enfrentar mercados de libre competencia en muchos casos. Sin embargo, en algunas circunstancias pueden ser monopolios en los que igualmente deben asegurarse los mejores resultados porque la misma ciudadanía ejerce la presión exigiendo servicios de la mejor calidad y costo a cambio de no generar crisis políticas y sociales.

Partiendo de esta premisa, desde su aspecto privado las empresas estatales deben buscar su máximo beneficio económico por medio de la impecable gestión de recursos y

estableciendo su mejor desempeño empresarial. Debido a los rápidos cambios que se han presentado en el ambiente competitivo de las empresas se ha obligado a éstas a adaptarse rápidamente con flexibilidad y agilidad según las demandas de los mercados. Esto lleva a que se desarrollen organizaciones de alto desempeño que buscan tener el mejor rendimiento sostenidamente en el largo plazo (de Waal, 2007).

Descomposición de características del NPM en sub-elementos

Partiendo de lo anterior, al momento de entender el NPM para las empresas estatales se busca en este trabajo hacer la conexión entre la administración pública con la teoría de la administración privada en lo referente a las organizaciones de alto desempeño. Para lograrlo, se descompondrán las características definidas del NPM en subelementos, con el fin de poder evaluar la presencia de los mismos en las entidades públicas.

1. Orientación a resultados. Este componente se divide en 2 subelementos:

a. Metas financieras establecidas:

Al tener un propósito lucrativo, las empresas industriales y comerciales del estado deben tener establecido una meta financiera clara que deben lograr en un horizonte de tiempo definido. Según Kaplan y Norton (1992) las metas financieras deben ser las medidas de salida de un sistema de medición de resultados por el fin mismo de su constitución. De acuerdo a esta teoría, el establecimiento de unas metas financieras debería servir para orientación de los empleados y la comunicación estratégica.

La forma propuesta de medición de este sub-elemento es determinar la existencia de metas financieras anuales dentro del proceso de evaluación de desempeño de la compañía.

b. Medición de desempeño:

Cómo parte del proceso de dirección estratégica, se debe establecer claramente el propósito y el objetivo de la compañía, contemplados dentro de su misión y visión, definidos en un marco de tiempo y con una renovación establecida según las necesidades de la organización. Este proceso de planeación estratégica debe llevar a una definición de las medidas que se estarán monitoreando para garantizar el cumplimiento de dicha dirección alineada con la misión y la visión de la empresa (Parker, 2000). Según Kalagnanam (2004) la forma en que se puede llevar a cabo este tipo de mediciones en empresas estatales es por medio de la adopción del cuadro de mando integral (Kaplan & Norton, 2001). Esta metodología propuesta por Kaplan y Norton (1992) permite tener un equilibrio correcto entre los procesos internos de una organización para entregar resultados. De este modo, este cuadro de mando propone 4 dimensiones: financiera, clientes, procesos internos, crecimiento y desarrollo de los empleados. Para el sector público se podría adicionar una quinta dimensión asociada al cumplimiento de la política pública o mandato legal que fundamenta la constitución de la empresa (Kalagnanam, 2004). Otra característica adicional es que este cuadro de mando debe tener unas metas muy claras que sean alcanzables, medibles y ambiciosas que permitan subir el nivel de exigencia para lograr un alto desempeño. Finalmente, esta metodología debe ser desplegada y seguida por todas las divisiones, unidades de negocio, o departamentos, y

así sucesivamente desarrollarse hasta los equipos de trabajo más básicos en la organización, con el fin de que los resultados de cada unidad básica de trabajo construyen los resultados del departamento al que pertenece a un nivel superior. Con esta dinámica se continúa hasta que se lleva al logro de los resultados generales de la empresa por medio de la suma de la contribución de cada unidad (Parker, 2000).

Para la medición de este subelemento se propone verificar la existencia de un cuadro de mando integral a nivel corporativo y si también existe mínimamente a un nivel inferior a éste en la estructura organizacional.

2. Profesionalización de la alta dirección. Para evaluar este componente se proponen 2 subelementos para las empresas estatales desde el NPM en su naturaleza de la administración privada:

a. Implementación de gobierno corporativo:

El gobierno corporativo es un sistema que “procura la defensa de los intereses de los accionistas por medio de reglas, procedimientos, prácticas de negocio, cultura, entre otros aspectos. Lo hace dentro de la organización, buscando como objetivo la transparencia, objetividad y la competitividad en la gestión administrativa” (Gaitan, 2009). Otra definición concreta para gobierno corporativo es que corresponde a la forma en que quienes proveen el dinero de la compañía aseguran su retorno de la inversión (Shleifer & Vishny, 1997). Dentro de este gobierno corporativo se establecen mecanismos de autorregulación para propender el crecimiento sostenible en el largo plazo de la empresa (Gaitan, 2009). Esto se logra por medio de una estructuración correcta del gobierno corporativo definiendo sus funciones, los roles dentro de la

dirección estratégica y su forma de interacción. Dentro de los procedimientos allí establecidos, puede determinarse aspectos como la conformación de la junta directiva, la selección del gerente, la conformación de asambleas, y los periodos de gestión, así como las responsabilidades de cada uno y las limitaciones que puedan llegar a tener. Este marco funcional de alta dirección corporativa permite tener muy claro el perfil que se desea tener en estos niveles de la compañía. Para las empresas estatales resulta fundamental tener establecidos estos mecanismos para aislar un poco de los ciclos electorales a las empresas en su funcionamiento y direccionamiento a largo plazo, pues allí también se definen las herramientas de control sobre la gestión que puede desarrollarse. Para la evaluación de este punto se debe preguntar por la existencia de un código de gobierno corporativo que se esté cumpliendo en la organización (OCDE, 2011).

b. Estrategia corporativa implementada:

Según de Waall (2007) una estrategia ganadora es una idea general o de mayor tamaño, que se propaga por toda la organización y en todos los niveles, que representa una fuerte visión que motiva y desafía a cada miembro de esta empresa. La estrategia debe balancear el corto y el largo plazo, puesto que debe garantizar la sostenibilidad en el tiempo, pero debe entregar retornos en el corto plazo considerando que es una inversión con ánimo de lucro. Tal como se mencionaba en el cuadro de mando integral, la estrategia debe incluir claramente las metas e indicadores que medirán el avance o progreso de este plan. Ésta debe estar alineada con las demandas externas de clientes o la ciudadanía, por lo cual la estrategia debe estar constantemente en un proceso de

adaptación según el entorno y vaya evolucionando de una forma dinámica y ágil desde la necesidad de los clientes.

Para la evaluación de este sub-elemento se propone solicitar a la empresa estatal si tiene un documento que cuente con la estrategia desarrollada completamente y ésta se encuentre entendida e implementada a diversos niveles dentro de la misma organización, garantizando así que están alineados los intereses de los departamentos con los de la compañía en general.

3. Optimización de funciones y procesos para enfocarse en la actividad principal. En esta característica, se consideraron dos subelementos para la evaluación de su implementación en una empresa estatal:

a. Tercerización de procesos:

La tercerización de procesos dentro de una compañía ha sido una evolución de las prácticas de la administración de empresas desde hace varias décadas, considerando que lo que allí se busca es que una organización tenga su foco únicamente en donde realmente está orientado su creación de valor. Esto permite que sus mejores recursos humanos, organizacionales, físicos y monetarios, se vayan orientados hacia esta actividad principal o competencia esencial de la empresa. La clave aquí está en comprender que entregarle a expertos la operación de algunos procesos y servicios en la compañía es un factor clave para mejorar la rentabilidad, la productividad, y mejorar considerablemente las condiciones y calidad de dicho proceso (Revista Dinero, 2014), puesto que de ese modo pueden mantenerse los recursos especializados que ofrece dicha

tercerización para el servicio y que puede ofrecer incluso mejores recursos físicos para el proceso entregado, ya que es la razón de ser de esa otra empresa (Arrieta, 2012).

En esta decisión de definir los procesos de outsourcing se deben tener consideraciones importantes, tales como entender cuáles son aquellos procesos en los que sí agrega valor que los administre otra compañía para reducir la complejidad operativa propia, cuál es el costo real y entender el beneficio financiero que esto conlleva o cuáles son los beneficios adicionales en la mejora del proceso o servicio (Saxena & Bharadwaj, 2009). Otro punto clave es definir contractualmente cuáles serán los métodos de evaluación de esta tercerización y establecer claramente los objetivos esperados en cada medida, así como los niveles de servicio, pues la flexibilidad que debe ofrecer una contratación de este estilo no debe afectar los niveles de atención al proceso requerido (Sieber, Valor, & Porta, 2007). Entonces es así como se puede traducir la aplicación de la característica del NPM de reducción de las funciones gubernamentales en las empresas industriales y del estado, considerando además que estos servicios entrarían a competir en el mercado del sector privado teniendo siempre las mejores opciones para la respectiva compañía.

Para la evaluación de este sub-elemento se propone establecer si la empresa estatal ya tiene definidos procesos tercerizados y un proceso de evaluación continuo de desempeño.

b. Eficiencia de programas y proyectos:

En este punto se desea tener la suficiente claridad si la pertinencia de los programas y proyectos que ejecuta una empresa estatal son adecuados según las

necesidades de sus clientes o de acuerdo a lo estipulado por las políticas que lo rigen. La evaluación de impacto de los servicios prestados resulta esencial para comprender si la compañía está siguiendo su propósito para el que fue conformado, o si los recursos que se hayan destinado para un programa específico sí han funcionado o incluso si es necesario tomar algunas medidas adicionales para cambiar el resultado actual. Según Caiden & Caiden (2001), al final la economía está relacionada con buscar la operación de una organización al más bajo costo, teniendo a partir de esto la eficiencia operativa como la relación entre los insumos y los resultados de salida, y la efectividad se centra únicamente en cómo los resultados puedan lograr el impacto esperado. Es por esto que al final al tratarse de empresas estatales, que operan con patrimonio y recursos de la ciudadanía, deberían estar continuamente evaluando sus programas y proyectos que van enfocados a la comunidad en la que operan y sirven como su mercado. Al final, "así como se espera que las organizaciones privadas informen anualmente a sus accionistas, clientes y público en general acerca de su desempeño, igualmente debería esperarse que las organizaciones públicas hicieran lo mismo, no sólo en términos de adecuación financiera, sino también en términos de progreso sustantivo, competencia profesional y responsabilidades públicas." (Caiden & Caiden, 2001).

Para evaluar este subcomponente se propone entonces establecer si dentro de la compañía estatal se tienen establecidos procesos de evaluación a programas y proyectos y si en el último año ésta se ha realizado a los más significativos.

4. Mejora continua de procesos y prestación de servicios. En esta característica se busca establecer cómo la organización tiene estipulado su proceso de evolución

constante, para responder a nuevas necesidades, nuevos mercados o incluso nuevos contextos de operación. Este proceso está establecido por medio de ciclos de gestión en los que se busca mejorar cada día en los servicios que se prestan a partir de los procesos que se llevan a cabo en la creación del producto o servicio del que es objeto la compañía. Para definir la presencia de este componente en una empresa estatal, se proponen los siguientes dos elementos en su evaluación:

a. Optimización de costos para entrega de productos o prestación de servicios:

Este subelemento hace referencia a la búsqueda de la eficiencia operativa de cualquier compañía conectando toda su cadena de valor (de Waal, 2007), y es aplicado principalmente en las metodologías de manufactura en el sector privado, pero igualmente se puede extrapolar a las empresas del sector público. Este proceso de optimización de costos puede asociarse a la productividad en un término más amplio como lo menciona Stainer (1995), en el que está relacionado con factores de desempeño que incluye la velocidad de operación, la calidad de la misma, el costo unitario, la flexibilidad desde el punto de vista proveedor-cliente, y el elemento humano. Todos estos elementos son los que se evalúan dentro del ciclo de productividad, el cual consta de 4 fases en el siguiente orden: medición, evaluación, planeación y mejora (Stainer, 1995). Esta forma de optimizar los costos en la prestación de servicios en una empresa estatal, permitirá claramente desarrollar la organización hacia una mayor rentabilidad que lleve a sus objetivos financieros. Sin embargo, este proceso y metodología de trabajo no tendrá sus

frutos si todas las personas en la organización no se encuentran alineadas hacia la importancia de ejecutar la mejora continua y agregar más valor a su cadena.

La forma de evaluación propuesta en este punto es definir si la empresa tiene establecidos procesos de medición, evaluación, planeación y mejora, también conocido como planear, hacer, verificar y actuar en los procesos operativos de la prestación de los servicios.

b. Calidad del servicio:

En este subcomponente lo que se busca es abarcar el proceso de gestión del servicio que ofrece la empresa industrial y comercial del estado como respuesta a la caracterización del NPM en el que se habla acerca de la orientación al cliente para la toma de acciones (Osborne, 1993), quienes además pueden hacer un control social al corresponder a la ciudadanía (Martínez, 1999). Este aspecto se puede abordar como se establece desde las líneas gerenciales y corresponden a las estrategias de gerencia o gestión del servicio al cliente. La satisfacción del usuario, y por tanto la posibilidad de tener una opción de recompra en el caso de mercados abiertos, o la posibilidad de brindar el bienestar público en el caso de los monopolios, es la forma correcta de alcanzar el éxito y los resultados gerenciales que se buscan en una compañía estatal. La calidad y la oportunidad del servicio pueden medirse dependiendo del tipo de empresa en la que se aplique, partiendo de un programa que permita entender claramente las expectativas de los clientes (Caiden & Caiden, 2001). La satisfacción de los usuarios, permite crear una ventaja sostenible en cuanto aísla a los clientes de la competencia, reduce los costos de las fallas y disminuye la inversión para atraer a nuevos clientes. Es por esto que la gestión

de las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias, se constituyen en un punto crítico de interacción con la ciudadanía, en donde se recibe toda la retroalimentación necesaria para mejorar y direccionar correctamente los servicios y programas hacia las verdaderas necesidades que se presentan en estos clientes (Herrera, 2012). La evaluación entonces de este factor estará dada al determinar si la empresa en cuestión tiene implementado un sistema de gestión de servicio al cliente, en el que se pueda medir la satisfacción continuamente.

5. Rendición pública de cuentas. En esta característica se evalúa un único aspecto concerniente al proceso mismo de rendición de cuentas, el cual consiste, según el documento Conpes 3654 (Departamento Nacional de Planeación, 2010), en "la obligación de un actor de informar y explicar sus acciones a otro(s) que tiene el derecho de exigirla, debido a la presencia de una relación de poder, y la posibilidad de imponer algún tipo de sanción por un comportamiento inadecuado o de premiar un comportamiento destacado. En términos políticos y de la estructura del Estado, la rendición de cuentas es el conjunto de estructuras (conjunto de normas jurídicas y de instituciones responsables de informar, explicar y enfrentar premios o sanciones por sus actos), prácticas (acciones concretas adelantadas por las instituciones, los servidores públicos, la sociedad civil y la ciudadanía en general) y resultados (productos y consecuencias generados a partir de las prácticas) mediante los cuales, las organizaciones estatales y los servidores públicos informan, explican y enfrentan premios o sanciones por sus actos a otras instituciones públicas, organismos internacionales y a los ciudadanos y la sociedad civil, quienes tienen el derecho de recibir información y explicaciones y la

capacidad de imponer sanciones o premios, al menos simbólicos". El proceso de rendición de cuentas está estipulado como una forma de promover la transparencia y la anticorrupción en el sector público. Los elementos básicos que lo fundamentan son 3: información clara sobre la gestión pública, el diálogo con las partes interesadas para retroalimentar la gestión, y los incentivos para sancionar o reconocer positivamente la gestión realizada (Comité de apoyo técnico de la política de rendición de cuentas, 2014). Entre los temas en los que se deben rendir cuentas de acuerdo al "Manual único de rendición de cuentas" del gobierno colombiano, están: presupuesto, cumplimiento de metas, gestión, contratación, impactos de la gestión, y acciones de mejoramiento de la entidad. Lo interesante de estas políticas establecidas para la rendición de cuentas es que también se estipula allí que las empresas industriales y comerciales del estado deben seguir esos lineamientos para poder darle a la ciudadanía el derecho a ser informado.

Para la evaluación de este componente se debe establecer si dentro de la empresa ya está implementada y definida la estrategia de rendición de cuentas según se establece en el "Manual único de rendición de cuentas".

Capítulo 4

Construcción y aplicación del indicador de adherencia al NPM

En este capítulo, se propone la construcción de un indicador de adherencia al NPM basado en todas las características explicadas en las secciones anteriores, considerando además los subelementos que en cada una de ellas se detallaron.

Este indicador está establecido como el porcentaje de adherencia según la cantidad de respuestas afirmativas que se tengan de la lista de chequeo propuesta en la Tabla 2.

Con esta Tabla 2 se resume entonces las características propuestas como componentes comunes entre los diversos autores del NPM para la aplicabilidad en las empresas industriales y comerciales del estado, junto a los subelementos para evaluarlas de una forma objetiva, para lo cual se hará necesario tener evidencia y profundizar un poco más en un caso de aplicación definido para establecer claramente la respuesta a las preguntas establecidas en la lista de chequeo.

Después de establecer las características del NPM y de contar con un mecanismo de evaluación de cumplimiento (Tabla 2 de adherencia al NPM), se pasará a hacer la aplicación práctica de la adherencia de un par de empresas industriales y comerciales del estado al NPM. Para este caso se ha seleccionado a Empresas Públicas de Medellín (EPM) para realizar la aplicación de la lista de chequeo propuesta, así como a las Empresas Municipales de Cali (EMCALI).

Tabla 2. Lista de chequeo de adherencia al NPM de una empresa estatal.

Característica sintetizada	Sub-elementos	Preguntas	Sí / No
Orientación a resultados	Metas financieras establecidas	¿Están establecidas las metas financieras anuales para la empresa?	
		¿Son desplegadas las metas financieras a toda la organización?	
	Medición de desempeño	¿Existe un cuadro de mando integral para la evaluación del desempeño general de la compañía?	
		¿Existe este cuadro de mando integral como mínimo para un nivel inferior de la gerencia general en la estructura organizacional?	
Profesionalización de la alta dirección	Implementación de gobierno corporativo	¿Está establecido un código de gobierno corporativo por escrito?	
		¿Está implementado el gobierno corporativo?	
	Estrategia corporativa implementada	¿Existe una estrategia corporativa documentada e implementada?	
		¿Se Tiene un ciclo establecido para la revisión de la estrategia?	
Optimización de funciones y procesos para enfocarse en la actividad principal	Tercerización de procesos	¿Se tienen definidos procesos de negocios tercerizados?	
		¿Se tiene un proceso de evaluación continuo de desempeño a los procesos de negocios tercerizados?	
	Eficiencia de programas y proyectos	¿Se tienen establecidos procesos de evaluación a programas y proyectos?	
		¿En el último año se ha realizado esta evaluación a los proyectos / programas más significativos?	
Mejora continua de procesos y prestación de servicios	Optimización de costos para entrega de productos o prestación de servicios	¿Se tienen establecidos procesos de medición, evaluación, planeación y mejora, también conocido como planear, hacer, verificar y actuar en los procesos operativos de la prestación de los servicios?	
	Calidad del servicio	¿Se tiene implementado un sistema de gestión de servicio al cliente?	
Rendición pública de cuentas	Proceso de rendición de cuentas	¿Está definida e implementada la estrategia de rendición pública de cuentas?	

Adherencia al NPM [%] (número total de "Sí" / 15)

La selección de EPM para este caso está dado por ser una empresa referente a nivel nacional, siendo considerada la empresa de servicio públicos más grande de

Colombia y con presencia en varios países latinoamericanos (Vélez, 2013), lo que a su vez ha llevado a ser la principal fuente de financiación para el presupuesto municipal debido a sus transferencias ordinarias y extraordinarias de utilidades por su excelente desempeño financiero, y al mismo tiempo "se ha transformado en un modelo paradigmático del desempeño del Estado empresarial en los contextos de mercantilización y liberalización de las políticas y los mercados en los servicios públicos" (Varela, 2011). Al mismo tiempo, la selección de EMCALI para la evaluación del modelo está basado en que es una empresa con características similares a EPM en cuanto a su origen, servicios ofrecidos y representatividad en el orden municipal en el que desarrolla su actividad, sin embargo con una evidente diferencia desde el punto de vista de resultados, ya que financieramente la empresa entró en decadencia desde finales de los 90s, lo que generó incluso la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios durante 13 años (Varela, 2007), permitiendo devolver el control de la empresa al municipio de Cali sólo hasta el año 2013 (EMCALI, 2013).

Este proceso de evaluación fue desarrollado con la información pública disponible en ambas empresas estatales, con el fin de tener una comparación objetiva y con igualdad en la posibilidad de acceso de fuentes para ambos casos.

Aplicación de lista de chequeo de adherencia del NPM en EPM

En la Tabla 3 puede verse la aplicación de la lista de chequeo para determinar la adherencia de EPM al NPM, lo cual permite establecer una línea base de referencia para

una empresa estatal con unos excelentes resultados financieros como los que tiene en la actualidad.

A continuación, se exponen las justificaciones para la calificación de la lista de chequeo según las preguntas establecidas:

1. Orientación a resultados:

Metas financieras establecidas: EPM cuenta con metas financieras establecidas claramente, definidas a partir de la MEGA (Meta Estratégica, Grande y Ambiciosa) en la que se establecen el objetivo financiero de la compañía en un periodo de tiempo: "En el 2025 el Grupo EPM estará creciendo de manera eficiente, sostenible e innovadora; garantizando el acceso a los servicios que preste en los territorios donde esté presente, al 100% de la población; protegiendo 137 mil nuevas hectáreas de cuencas hídricas, además de las propias, con una operación carbono neutral y generando \$12.6 billones de EBITDA" (EPM, 2016). Anualmente se revisan y se presentan los resultados financieros considerando los crecimientos esperados para lograr la meta a largo plazo estipulado (Medellín cómo vamos, 2017). Así mismo, se puede establecer que por medio del macro-proceso de gestión de relaciones, EPM desarrolla actividades de comunicación interna para el despliegue de sus metas y estrategias (EPM, 2016). Con estos elementos se tiene evidencia para responder afirmativamente las primeras dos preguntas de la lista de chequeo.

Medición de desempeño: De acuerdo a la Vicepresidencia Ejecutiva de Estrategia y Crecimiento de EPM (2016), el Cuadro de Mando Integral en la empresa está implementado de forma general, y se tiene un proceso de seguimiento al desempeño,

Tabla 3. Lista de chequeo para determinar adherencia de EPM al NPM.

Característica sintetizada	Sub-elementos	Preguntas	Sí / No	
Orientación a resultados	Metas financieras establecidas	¿Están establecidas las metas financieras anuales para la empresa?	Sí	
		¿Son desplegadas las metas financieras a toda la organización?	Sí	
		¿Existe un cuadro de mando integral para la evaluación del desempeño general de la compañía?	Sí	
Profesionalización de la alta dirección	Medición de desempeño	¿Existe este cuadro de mando integral como mínimo para un nivel inferior de la gerencia general en la estructura organizacional?	Sí	
		Implementación de gobierno corporativo	¿Está establecido un código de gobierno corporativo por escrito?	Sí
			¿Está implementado el gobierno corporativo?	Sí
Optimización de funciones y procesos para enfocarse en la actividad principal	Estrategia corporativa implementada	¿Existe una estrategia corporativa documentada e implementada?	Sí	
		¿Se Tiene un ciclo establecido para la revisión de la estrategia?	Sí	
		¿Se tienen definidos procesos de negocios tercerizados?	Sí	
Mejora continua de procesos y prestación de servicios	Tercerización de procesos	¿Se tiene un proceso de evaluación continuo de desempeño a los procesos de negocios tercerizados?	Sí	
		Eficiencia de programas y proyectos	¿Se tienen establecidos procesos de evaluación a programas y proyectos?	Sí
			¿En el último año se ha realizado esta evaluación a los proyectos / programas más significativos?	Sí
Rendición pública de cuentas	Optimización de costos para entrega de productos o prestación de servicios	¿Se tienen establecidos procesos de medición, evaluación, planeación y mejora, también conocido como planear, hacer, verificar y actuar en los procesos operativos de la prestación de los servicios?	Sí	
		Calidad del servicio	¿Se tiene implementado un sistema de gestión de servicio al cliente?	Sí
		¿Está definida e implementada la estrategia de rendición pública de cuentas?	Sí	
Adherencia al NPM [%] (número total de "Sí" / 15)			100%	

estableciendo roles y responsabilidades en la gestión. Así mismo, se ha llevado en un proceso de despliegue a los diferentes niveles, y se encuentra en un proceso de estabilización para cubrir toda la organización, pues se tienen ciertas dificultades con definición de métricas en algunos casos y entrega de información oportuna mensualmente (EPM, 2016). Teniendo en cuenta lo anterior, se consideran que las dos preguntas de este subelemento son positivas.

2. Profesionalización de la alta dirección:

Implementación de gobierno corporativo: El gobierno corporativo ha sido implementado en EPM hace alrededor de una década, para el cual tienen una serie de pilares, mencionados más adelante, que sustentan su implementación, teniendo en cuenta que también públicamente se han dado a conocer su modelo y estructura de gobierno, como se puede apreciar en la figura 1, teniendo como máximas instancias la junta directiva y gerente general, así como los acuerdos a los que se han llegado.

Para esto EPM tiene 3 pilares fundamentales en los que cimienta toda su estructura para lograr una correcta gestión empresarial y un equilibrio de intereses, así como tener una adecuada interacción con su propietario, el Municipio de Medellín, para evitar tener cambios drásticos dependiendo de los ciclos electorales. Estos pilares son: Código de Gobierno Corporativo, Informe Anual de Gobierno Corporativo y Convenio de Gobernabilidad (EPM, 2008).



Figura 1. Estructura de gobierno EPM.
Fuente: EPM (2018).

Vale la pena resaltar especialmente el Convenio de Gobernabilidad, también conocido como Convenio Marco de Relaciones (Alcaldía de Medellín, 2007), en el que se establecen las interacciones EPM-Municipio para prevenir la politización de la empresa. Con esta información de respaldo se logra determinar que las dos preguntas de este subelemento son afirmativas en la lista de chequeo de la Tabla 3.

Estrategia corporativa implementada: EPM cuenta con un direccionamiento estratégico para su grupo empresarial, en el que incluye 3 elementos claves como se muestra en la figura 2. Dentro de identidad se incluye los valores y el propósito de la compañía, luego en acción está propiamente la estrategia y los negocios, y finalmente en resultados se encuentra la MEGA y los objetivos estratégicos detallados (EPM, 2016).

Este proceso de direccionamiento estratégico tiene una revisión periódica, generalmente anual, dentro de la misma junta directiva para hacer ajustes según los resultados que se van teniendo en los periodos, y que enmarcan en la estrategia de mediano plazo, pero también se cuenta con una estrategia largo plazo que es aquella que se plantea por cuatrienios (EPM, 2016). Con esta información disponible se tiene el

sustento para responder afirmativamente las dos preguntas de este subelemento en la lista de chequeo de la Tabla 3.



Figura 2. Direccionamiento estratégico EPM.
Fuente: EPM (2016).

3. Optimización de funciones y procesos para enfocarse en la actividad principal

Tercerización de procesos: Según se puede establecer desde los informes de contratación de EPM en los contratos ejecutados en el 2016 (EPM, 2017), una gran cantidad de servicios son prestados para la ejecución de procesos de apoyo en el funcionamiento del Grupo EPM. Estos procesos en su mayoría están cubiertos por contratos de prestación de servicios que permiten atender las necesidades específicas y soportarlas por periodos de tiempo establecidos y con procesos de renovación contractual para obtener siempre la mejor oferta del mercado. También la empresa EPM tiene un proceso establecido para la evaluación de estos servicios tercerizados, proceso que está estipulado en la Guía metodológica para la evaluación del desempeño económico, social y ambiental de contratistas (EPM, 2016). Allí se definen las frecuencias de medición y

evaluación que por lo general están en función de la duración y vigencia del contrato. Con esta información se sustenta afirmativamente los 2 cuestionamientos propuestos en este subelemento en la lista de chequeo de la Tabla 3.

Eficiencia de programas y proyectos: Para la gestión de estos elementos, dentro de su modelo de arquitectura empresarial, EPM tiene establecido un macroproceso de gestión de programas y proyectos para darle cumplimiento a los objetivos y estrategias del grupo empresarial. Como puede apreciarse en la figura 3, en este macroproceso se tienen unos subprocesos correspondientes a la gestión de programas, proyectos de infraestructura y mejora operacional, y de proyectos de desarrollo empresarial, dentro de los cuales se realiza la evaluación de los programas y proyectos para analizar su factibilidad y también se ejecuta las evaluaciones ex-post (EPM, 2016), las cuales corresponden a "un procedimiento metodológico ordenado y sistemático para realizar análisis valorativos de los programas y proyectos de inversión (...). El propósito es conocer si se logran los resultados esperados y cuál es el impacto que se genera (...). Este enfoque supone la apreciación sistemática y objetiva de un programa o proyecto en curso o concluido, de su diseño, de su puesta en práctica y de sus resultados, procurando identificar buenas prácticas e internalizar lecciones aprendidas con miras a futuros ciclos de inversión" (CAF, 2017).

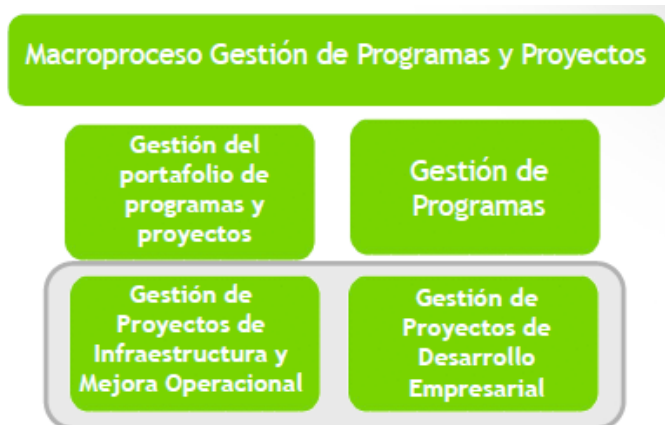


Figura 3. Macroproceso de gestión de programas y proyectos.
Fuente: EPM (2016).

Así mismo, se tiene evidencia de evaluaciones de los proyectos de infraestructura de Hidroituango y Nueva Esperanza, y también de su seguimiento en la ejecución de los mismos por medio de los informes de gestión de la empresa (EPM, 2017), proceso de revisión que también se sigue incluso desde la junta directiva.

Con esta información se responde afirmativamente en la lista de chequeo de la Tabla 3 los dos cuestionamientos relacionados a la eficiencia de programas y proyectos en EPM.

4. Mejora continua de procesos y prestación de servicios

Optimización de costos para entrega de productos o prestación de servicios y calidad del servicio: Dentro de la información pública que presenta EPM se evidencia el enfoque en las líneas de negocio para la optimización de costos en su operación y la implementación de ciclos de planear, hacer, verificar y actuar con el objetivo de mejorar continuamente en sus procesos de prestación de servicios y de expansión de negocios (EPM, 2015). Del mismo modo, la calidad del servicio es continuamente retroalimentado

y evaluado por medio del sistema de gestión de servicio al cliente que tienen establecido, a través de la oportuna atención en la interacción con los usuarios y clientes. Para este proceso tienen establecido una serie de canales de comunicación en los que además tienen indicadores de servicio y satisfacción al cliente (EPM, 2018), garantizando que se direccionan apropiadamente las retroalimentaciones o peticiones que se dan en el proceso de prestación de servicios del Grupo EPM. Con esta información disponible se considera apropiado responder afirmativamente las dos preguntas asociadas al componente de mejora continua de procesos y prestación de servicios.

5. Rendición pública de cuentas

Proceso de rendición de cuentas: Como parte del plan para cumplir con el artículo 78 del Estatuto Anticorrupción "EPM desarrolla anualmente un Plan de Anticorrupción y Atención al Ciudadano con el fin de garantizar que todas las acciones realizadas por los servidores públicos sean transparentes y obedezcan a buenas prácticas de gestión. Este plan incluye cuatro componentes autónomos e independientes, que contienen parámetros y soportes normativos propios. Entre ellos se encuentra el Mapa de Riesgos de Fraude y Corrupción a cargo de la Dirección Ingeniería de Riesgos y la Unidad de Cumplimiento, la Estrategia Anti trámites (Dirección Gestión Organizacional), la Rendición de Cuentas (Gerencia Comunicación Corporativa) y los Mecanismos para mejorar la atención al ciudadano (Unidad Diseño Operaciones Comerciales). La rendición de cuentas obedece a la necesidad de mejorar la transparencia y la eficiencia de la gestión pública y a fortalecer las buenas relaciones entre la administración y la comunidad a través de la creación de espacios donde la ciudadanía participe, se informe

de la gestión y se comprometa con la vigilancia del que hacer del Estado, teniendo como referencia la política de rendición de cuentas descrita en el documento CONPES 3654 de 2010 (...)" (EPM, 2017). Al mismo tiempo la empresa explica específicamente el proceso de rendición de cuentas como se muestra en la figura 4, para lo cual tiene implementado el su plan anticorrupción y de atención al ciudadano (EPM, 2018) en el que especifica todas las acciones de manera detallada para darle el cumplimiento.



Figura 4. Proceso de rendición de cuentas.
Fuente: EPM (2016).

Con esta documentación del proceso de rendición de cuentas en los que se involucra la ciudadanía, el estado y todos los demás grupos de interés, se responde positivamente la pregunta relacionada a este subelemento en la lista de chequeo de la Tabla 3.

Con la totalidad de los subelementos evaluados, se evidencia cómo EPM está cumpliendo en la actualidad con todos ellos, lo que indica una adherencia del 100% al NPM según lo estipulado en la lista de chequeo propuesta.

Aplicación de lista de chequeo de adherencia del NPM en EMCALI

En la Tabla 4 puede verse la aplicación de la lista de chequeo para determinar la adherencia de EMCALI al NPM, con lo que se pretende comprender y analizar las principales oportunidades que tiene esta empresa pública para los resultados financieros que ha tenido en los últimos años.

A continuación, se presentan los argumentos de las evaluaciones por cada subelemento de la lista de chequeo:

1. Orientación a resultados:

Metas financieras establecidas: Después de analizar diferentes documentos de planeación estratégica de EMCALI, así como los diversos informes de gestión (EMCALI, 2013, 2014, 2015, 2016), al mismo tiempo que la información pública que se encuentra en su sitio web, no logra determinar cuál es la meta financiera que tiene establecida EMCALI en su totalidad como empresa industrial y comercial del estado, pues en algunos documentos establecen metas según las unidades estratégicas de negocio (EMCALI, 2014), pero no para su generalidad como compañía. Si las metas no están establecidas explícitamente en los documentos de planeación estratégica o informes de gestión, así como en los elementos de comunicación corporativos, y no se hacen públicas teniendo en cuenta el carácter de la constitución de la empresa, tampoco se puede pretender que dichas metas estén desplegadas en toda la organización.

Teniendo como referencia el anterior argumentos, se considera negativa la respuesta para las dos preguntas relacionadas a este subelemento en la lista de chequeo de la Tabla 4.

Tabla 4. Lista de chequeo para determinar adherencia de EMCALI al NPM.

Característica sintetizada	Sub-elementos	Preguntas	Sí / No
Orientación a resultados	Metas financieras establecidas	¿Están establecidas las metas financieras anuales para la empresa?	No
		¿Son desplegadas las metas financieras a toda la organización?	No
	Medición de desempeño	¿Existe un cuadro de mando integral para la evaluación del desempeño general de la compañía?	Sí
¿Existe este cuadro de mando integral como mínimo para un nivel inferior de la gerencia general en la estructura organizacional?		Sí	
Profesionalización de la alta dirección	Implementación de gobierno corporativo	¿Está establecido un código de gobierno corporativo por escrito?	No
		¿Está implementado el gobierno corporativo?	No
	Estrategia corporativa implementada	¿Existe una estrategia corporativa documentada e implementada?	Sí
¿Se Tiene un ciclo establecido para la revisión de la estrategia?		Sí	
Optimización de funciones y procesos para enfocarse en la actividad principal	Tercerización de procesos	¿Se tienen definidos procesos de negocios tercerizados?	Sí
		¿Se tiene un proceso de evaluación continuo de desempeño a los procesos de negocios tercerizados?	Sí
	Eficiencia de programas y proyectos	¿Se tienen establecidos procesos de evaluación a programas y proyectos?	Sí
¿En el último año se ha realizado esta evaluación a los proyectos / programas más significativos?		Sí	
Mejora continua de procesos y prestación de servicios	Optimización de costos para entrega de productos o prestación de servicios	¿Se tienen establecidos procesos de medición, evaluación, planeación y mejora, también conocido como planear, hacer, verificar y actuar en los procesos operativos de la prestación de los servicios?	Sí
	Calidad del servicio	¿Se tiene implementado un sistema de gestión de servicio al cliente?	Sí
Rendición pública de cuentas	Proceso de rendición de cuentas	¿Está definida e implementada la estrategia de rendición pública de cuentas?	Sí
Adherencia al NPM [%] (número total de "Sí" / 15)			73%

Medición de desempeño: Según el plan estratégico 2008-2012 de EMCALI (2008), en esta empresa se establecieron unos lineamientos para el seguimiento y evaluación del desempeño para la adherencia al plan establecido, para lo cual se definió que "la metodología empleada es el modelo administrativo del Tablero de Mando Integral o Balanced Scorecard desarrollado por los doctores Kaplan y Norton" (EMCALI, 2008). Aquí destacan los componentes del mapa estratégico, los indicadores, las metas y las acciones estratégicas. Al mismo tiempo allí se estipula que se genera un desdoblamiento del plan estratégico, el cual lleva a extrapolar este mismo sistema metodológico de medición a los procesos y acciones que alimentan o conforman la estrategia general, con lo cual se infiere que a diversos niveles, más allá de la gerencia general, se tiene la metodología implementada de seguimiento. Con esta información se estipula que las preguntas del subelemento en cuestión en la lista de chequeo de la Tabla 4 son afirmativas.

2. Profesionalización de la alta dirección:

Implementación de gobierno corporativo: EMCALI tiene establecido una normatividad para la junta directiva (Concejo de Santiago de Cali, 1999) que define claramente sus funciones y su conformación, así como un Convenio marco de gobernabilidad Municipio Santiago de Cali y EMCALI (2015) que establece los lineamientos para delimitar la injerencia política de la alcaldía en todos sus niveles sobre la empresa municipal. Sin embargo, es evidente desde la estructuración de la información pública disponible, que no tiene una estrategia de gobierno corporativo implementada que puede visualizarse fácilmente, lo que se refuerza en el informe de gestión del 2016, en el

que se menciona lo siguiente: "cabe resaltar que la implementación de Gobierno Corporativo se hará a partir de la adopción de las buenas prácticas establecidas en Código País de la Superintendencia Financiera de Colombia, bajo el esquema de las recomendaciones que aplican para EMCALI. Este se desarrollará desde la vigencia 2016 hasta 2019" (EMCALI, 2016). Con este enunciado dado por la misma empresa, se da como negativa las respuestas a las preguntas establecidas para este subelemento en la lista de chequeo de la Tabla 4, puesto que aún no se tiene completamente desarrollado ni implementado el gobierno corporativo.

Estrategia corporativa implementada: Para el desarrollo de la estrategia corporativa, EMCALI tiene definido un ciclo a 6 años en el que se establecen las metas a largo plazo y los objetivos de crecimiento y desarrollo empresarial. Así se logró establecer basado en los planes estratégicos corporativos publicados abiertamente (EMCALI, 2008), así como con los planes mencionados en los informes de gestión (EMCALI, 2016) y el lanzamiento del nuevo plan estratégico corporativo realizado para la vigencia 2018-2023 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018). Con este proceso de planeación estratégica se logran establecer el enfoque de cada una de las líneas de negocio y área de soporte según los procesos que la misma empresa ha establecido como parte de su estrategia en la estructura empresarial como se puede ver en la figura 5. Estas estrategias y el seguimiento a su ejecución se revisan periódicamente en la junta directiva acorde a las funciones que tiene establecidas. Teniendo como referencia esta información, se concluye que las dos preguntas relacionadas a este subelemento son afirmativas.



Figura 5. Modelo de operación por procesos de EMCALI.
Fuente: EMCALI (2018).

3. Optimización de funciones y procesos para enfocarse en la actividad principal

Tercerización de procesos: EMCALI tiene establecido claramente la necesidad de tercerización de procesos para optimizar su operación, es así como está definido desde hace 10 años como un principio organizacional desde su misma planeación estratégica:

Los procesos y/o actividades que no guarden relación directa con el objeto social de la empresa deben ser externalizados, costeados y respaldados en contratos de desempeño y resultado.

La decisión sobre la centralización o descentralización de actividades de la empresa, mientras confluyan varias unidades de negocio, deberá ser tomada con base a:

- Demostrable y cuantificable economía de escala
- Fortalecimiento de procesos empresariales orientados a satisfacer el interés del

Cliente.

- Potenciar o mejorar la capacidad negociadora frente a proveedores y clientes.
- Lograr ventajas comparativas frente a la competencia.
- Las actividades que requieren habilidad funcional y no técnica, serán centralizadas y podrán funcionar de manera desconcentrada (EMCALI, 2008, pág. 42).

Adicionalmente, la empresa municipal tiene muy bien establecido su proceso de manejo de contratación (EMCALI, 2017) y de evaluación de contratistas (EMCALI, 2017) por medio de todos los documentos oficiales que respaldan este componente, con el fin de analizar objetivamente el desempeño financiero de estos servicios y su verdadera utilidad.

Eficiencia de programas y proyectos: Para este subelemento en EMCALI se logró determinar diversos procesos establecidos para establecer la eficiencia de programas y proyectos. Para esto, se establece dentro del Modelo Estándar de Control Interno (EMCALI, 2016) el elemento de "planes, programas y proyectos" que está contenido en el componente de direccionamiento estratégico, que a su vez hace parte del módulo de control de planeación y gestión. Con lo anterior se justifica la existencia de un proceso de evaluación de proyectos y programas dentro de la empresa. Además se tiene evidencia en los informes de gestión (EMCALI, 2016) públicos de años recientes del seguimiento a los proyectos y programas definidos por las unidades estratégicas de negocio, en los que se da a conocer su progreso e impacto por su ejecución y en donde se han planeado acciones

de evaluación ex-post de proyectos de inversión (EMCALI, 2012). Del mismo modo se han establecido evaluaciones de factibilidad antes de ejecutar grandes proyectos de infraestructura (EMCALI, 2009) o cuando están en el proceso de estructuración del mismo para definir los recursos y procesos de financiación (EMCALI, 2014), lo cual permite tener una rigurosidad adecuada en caso de ejecutar efectivamente las inversiones en dichos proyectos. Con estos argumentos se establece que las preguntas de este subelemento en la lista de chequeo de la Tabla 4 son afirmativas.

4. Mejora continua de procesos y prestación de servicios

Optimización de costos para entrega de productos o prestación de servicios y calidad del servicio: En este componente se considera que la empresa pública EMCALI en diversos documentos sustenta su proceso de mejora continua como lo establece en el modelo estándar de control interno en el elemento de autoevaluación de control y gestión:

Autoevaluación y gestión: comprende el monitoreo que se le debe realizar a la operación de EMCALI EICE ESP a través de la medición de los resultados generados en cada proceso, procedimientos, proyecto, plan y/o programa, teniendo en cuenta los indicadores de gestión, el manejo de los riesgos, los planes de mejoramiento, entre otros. De esta manera, se evalúa su diseño y operación en un periodo de tiempo determinado, por medio de la medición y el análisis de los indicadores, cuyo propósito fundamental será la de tomar decisiones relacionadas con la corrección o el mejoramiento del desempeño.

La autoevaluación del control, se constituye en un elemento activo y básico para la mejora continua dentro del Modelo Estándar de Control Interno, ya que

dinamiza la forma como es desarrollado el control interno en las entidades públicas (EMCALI, 2016, pág. 11).

Del mismo modo, se logra establecer que en los procesos internos de la compañía se tienen estipulados unos claros lineamientos acerca de la cultura de la mejora continua e incluso se hace referencia al ciclo PHVA (planear, hacer, verificar y actuar) como se puede leer en el informe anual del modelo estándar de control interno:

Ajuste al Modelo de Operación por Procesos mediante Resolución GG-001697 del 21 de diciembre de 2011, como consecuencia de los análisis y la construcción colectiva de los elementos que deben formalizarse para lograr la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad y el mejoramiento continuo, los responsables de los procesos revisaron y ajustaron la conformación de los subprocesos y actividades, con el fin de lograr una mejor interacción entre ellos. Este ajuste permite una mejor conceptualización de la operación de los diferentes procesos y una mayor coherencia en las relaciones insumo, proveedor, proceso, subproceso, producto y cliente, todo enmarcado dentro del modelo de gestión PHVA adoptado (EMCALI, 2012, pág. 2).

EMCALI tiene establecida también una política de calidad enmarcada en su sistema de gestión, en la que se definen los objetivos para la prestación de los servicios y el cumplimiento del propósito de la compañía con una orientación de servicio al cliente (EMCALI, 2018). Incluso esta política de calidad permea en los procesos de calidad

estipulados específicamente por cada unidad estratégica de negocios. Lo anterior también puede verse en los diversos informes de gestión en los que se muestran los resultados del servicio al cliente, midiendo su satisfacción y la evolución de la respuesta ante solicitudes de la ciudadanía (EMCALI, 2016). Para esto, EMCALI también tiene estructurado correctamente los canales de atención y comunicación con los usuarios y partes interesadas en su labor industrial y comercial (EMCALI, 2018).

Con estos elementos argumentados de la mejora continua compuesto por la optimización de procesos y la calidad del servicio, se establece que las preguntas relacionadas al subelemento en cuestión en la lista de chequeo de la Tabla 4 son afirmativas.

5. Rendición pública de cuentas

Proceso de rendición de cuentas: Este proceso está enmarcado en el cumplimiento del "artículo 73 de la Ley 1474 de 2011 y del Decreto 124 de Enero de 2016, mediante los cuales la Secretaría de Transparencia de la República en coordinación con las Direcciones de Control Interno y Racionalización de trámites y el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano de la Dirección Nacional de Planeación" (EMCALI, 2016, pág. 3) exigen la elaboración del plan anticorrupción y de atención al ciudadano a la entidades nacionales, departamentales y municipales. Con esta base, EMCALI ha desarrollado este plan anticorrupción en el que su tercer componente corresponde precisamente a la rendición de cuentas (EMCALI, 2016), donde se estipulan acciones específicas de tal forma que este modelo contribuya a la transparencia institucional y a la mejora de la gestión dentro de su responsabilidad hacia la ciudadanía como veedora

principal del desempeño corporativo. Un aspecto importante a resaltar es que se le hace un seguimiento continuo a la ejecución del plan desde la dirección de control interno en incluso en el 2016 se publicaron informes de seguimiento cada 4 meses a todo el plan anticorrupción que abarca la rendición de cuentas (EMCALI, 2018). Con esta evidencia se responde afirmativamente la pregunta correspondiente a este subelemento de la lista de chequeo de la Tabla 4.

Con la totalidad de los subelementos evaluados, se obtiene como resultado que EMCALI tiene una adherencia al NPM de 73% según los componentes propuestos en el presente trabajo. De aquí se puede comprender que la compañía tiene un amplio margen de mejora para elevar sus estándares corporativos y desarrollar una estrategia más sólida que esté enfocada realmente a entregar los resultados para los que fue constituido siendo financieramente rentable y atractiva para el municipio como su propietario.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

Con el presente trabajo se puede evidenciar cómo la gestión pública ha ido tomando elementos del sector privado en búsqueda de una mayor eficiencia en su proceso de prestación de servicios a la ciudadanía. Este proceso de evolución originado con el desarrollo del NPM como teoría de la administración pública, ha permitido la adopción de prácticas gerenciales del ámbito privado en las distintas ramas del sector público.

Dentro de la administración pública se deben considerar igualmente las empresas estatales, que además de tener una constitución para prestar un servicio específico a la población, tienen la obligación de generar una independencia financiera y operativa de los gobiernos (Congreso de Colombia, 1998), con el fin de ser autosostenibles, lograr un mayor desarrollo y crecimiento, y tener una prestación de servicios de la mejor calidad comparables con las entidades privadas, de tal modo que puedan competir libremente en el mercado con los mejores beneficios económicos para el Estado (Hood, 1995).

Dentro del ejercicio de estas empresas del Estado, es importante destacar que su desempeño financiero juega un rol fundamental para la construcción de presupuestos en el funcionamiento básico de un gobierno y para la ejecución de la inversión social, puesto que las utilidades de dichas empresas se constituyen en una fuente esencial de ingresos para el ente territorial que sea dueño de las mismas.

El NPM resulta entonces como una excelente guía para entender la correcta gestión de las empresas públicas desde la óptica de la gerencia privada con el fin de optimizar los resultados y lograr una eficiencia financiera que repercuta en una mejora de

ingresos para el Estado. De este modo, el desarrollo de las poblaciones puede verse favorecido por el incremento de la inversión en sus territorios.

Por esto se presenta una evaluación de la adherencia de las empresas públicas al NPM, pero que al mismo tiempo se pueda utilizar como una guía de implementación de estrategias y programas orientados a generar valor en las organizaciones a partir de estos conceptos desarrollados por diversos autores en la caracterización de la nueva gestión pública.

De allí parte la necesidad de evaluar la aplicación de esta lista de chequeo en dos empresas públicas en Colombia como lo son EPM y EMCALI, las cuales han presentado realidades diferentes en los últimos años, especialmente desde finales de los 90s, a pesar de tener orígenes y tiempo de constitución similares. Precisamente, los resultados obtenidos de adherencia al NPM tienen una relación directa con el desempeño financiero de cada una de las empresas, pues mientras EPM tiene una adherencia del 100% y se constituye en un referente nacional y con un proceso expansivo como grupo empresarial en Latinoamérica, EMCALI con una adherencia del 73% está en el proceso de salir de una profunda crisis que por poco la lleva a su liquidación a principios del nuevo siglo y que tras la intervención de la superintendencia para garantizar su supervivencia, va en el camino de fortalecer su gestión empresarial con el enfoque de la administración privada para generar las utilidades esperadas y que la constituyan en el motor de desarrollo de la ciudad de Cali, como lo es EPM para Medellín.

Es importante resaltar también que en este proceso de evaluación de adherencia de ambas empresas, se han encontrado elementos corporativos similares pero que se han

ido estableciendo en periodos de tiempo desfasados, teniendo EMCALI un retraso en estas implementaciones respecto a EPM, aunque se puede evidenciar más bien que la empresa municipal de Cali ha utilizado a EPM como referencia de su desarrollo. Esto puede verse en documentos como el Convenio Marco de Gobernabilidad establecido en EMCALI en el año 2015 que tiene una similitud considerable con el documento Convenio Marco de Relaciones estipulado entre EPM y la Alcaldía de Medellín en el año 2007. Incluso en el despliegue y lanzamiento público del plan estratégico de EMCALI para el periodo 2018-2023, se hace referencia abierta a EPM como punto de comparación para las diversas estrategias que se establecieron como líneas de énfasis en el desarrollo de la compañía en los años venideros.

Una de las limitaciones principales de este trabajo es el hecho de que no se puede probar la causalidad de la implementación del NPM sobre la eficiencia en el desempeño de una empresa pública, sin embargo, la intención del mismo es dejar el planteamiento para proceder con una línea de investigación que pueda verificar la existencia o no de dicha correlación.

Con estos elementos se puede inferir la importancia que puede tener esta guía en la implementación de procesos de mejora corporativos para las empresas públicas en Colombia, en la que se tenga un propósito de autosostenibilidad financiera y en la que se busquen establecer las mejores prácticas del sector privado en la administración pública para empresas industriales y comerciales del estado.

Lista de referencias

- Alcaldía de Cali; EMCALI. (2015). *Convenio marco de gobernabilidad municipio Santiago de Cali y EMCALI EICE ESP*. Cali.
- Alcaldía de Medellín. (2007). *Convenio marco de relaciones Municipio de Medellín - Empresas Públicas de Medellín E.S.P.* Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2015). *Gaceta Oficial N°4346*. Medellín: Municipio de Medellín.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (1 de Febrero de 2018). *Las claves para entender el Plan Estratégico 2018-2023 de Emcali*. Obtenido de <http://www.cali.gov.co/publicaciones/138766/las-claves-para-entender-el-plan-estrategico-2018-2023-de-emcali/>
- Allison, G. (1982). Public and Private Administration: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? En F. Lane, *Current issues in Public Administration*. Nueva York: St. Martin Press.
- Arrieta, D. (7 de Febrero de 2012). *La República*. Obtenido de <https://www.larepublica.co/alta-gerencia/tercerizacion-de-procesos-estrategia-empresarial-2000724>
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums. *Governance*, 115-137.
- Barcelay, M. (Febrero de 2001). La nueva gerencia pública. *Reforma y Democracia*(19).
- CAF. (2017). *Evaluaciones ex post*. Recuperado en Enero de 2018
- Caiden, G., & Caiden, N. (2001). Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. *Revista de Servicio Público*, 52(1), 78-104.
- Comité de apoyo técnico de la política de rendición de cuentas. (2014). *Manual único de rendición de cuentas*. Bogotá: República de Colombia.
- Concejo de Santiago de Cali. (1999). *Acuerdo No. 34 de 1999*. Cali.
- Congreso de Colombia. (29 de Diciembre de 1998). *Ley 489 de 1998*. Recuperado en Febrero de 2018, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186>

- DANE. (Octubre de 2017). *Reloj de población*. Obtenido de <http://www.dane.gov.co/reloj/>
- de Waal, A. (2007). The characteristics of a high performance organization. *Business strategy series*, Vol. 8(3), 179-185.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Conpes 3654 - Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*. Bogotá.
- EMCALI. (2008). *Plan estratégico corporativo 2008 - 2012*. Cali.
- EMCALI. (2009). *Estudio de factibilidad técnica, financiera, económica, social y ambiental para construcción de un embalse de regulación sobre el río Cali y protección integral de su cuenca a través de la gestión integral del recurso*. Cali.
- EMCALI. (2012). *Informe ejecutivo anual - Modelo estándar de control interno - MECI Vigencia 2011*. Cali.
- EMCALI. (2012). *Plan de acción 2012 Unidad Estratégica de Negocios de Energía*. Cali.
- EMCALI. (2013). *Informe de gestión 2013*. Cali.
- EMCALI. (2014). *Informe de gestión 2014*. Cali.
- EMCALI. (2015). *Informe de gestión 2015*. Cali.
- EMCALI. (2016). *Informe de gestión 2016*. Cali.
- EMCALI. (2016). *Plan anticorrupción EMCALI Marzo 2016*. Cali.
- EMCALI. (2016). *Resolución GG No. 0693*. Cali.
- EMCALI. (2017). Estado de situación financiera individual por unidad de negocio al 31 de diciembre de 2016. Cali.
- EMCALI. (2017). *Evaluación de gestión de contratistas*. Cali.
- EMCALI. (2017). *Manual de contratación*. Cali.
- EMCALI. (Enero de 2018). *Nuestro sistema de gestión de calidad*. Obtenido de <http://www.emcali.com.co/en/nuestra-emcali/calidad>

- EMCALI. (Enero de 2018). *Te atendemos*. Obtenido de <http://www.emcali.com.co/en/web/guest/te-atendemos>
- EMCALI. (2018). *Tercer seguimiento al plan anticorrupción y de atención al ciudadano Diciembre 2017*. Cali.
- EPM. (2008). *Código de Gobierno Corporativo*. Obtenido de <https://www.epm.com.co/site/Portals/5/documentos/InformacionRelevante/2.%20C%C3%B3digo%20de%20buen%20gobierno.pdf>
- EPM. (Diciembre de 2015). *Informe de empalme Vicepresidencia Ejecutiva de Negocios*. Recuperado en Enero de 2018, de <https://www.epm.com.co/site/portals/5/documentos/empalme-administrativo/empalme-negocios-epm%60.pdf>
- EPM. (2016). *Direccionamiento estratégico EPM*. Recuperado en Enero de 2018, de <https://www.epm.com.co/site/home/institucional/pensamiento-estrategico#Direccionamiento-Estrat-gico-1650>
- EPM. (13 de Mayo de 2016). *Guía metodológica para la evaluación del desempeño económico, social y ambiental de contratistas*. Recuperado en Enero de 2018, de https://www.epm.com.co/site/Portals/0/centro_de_documentos/proveedores_y_contratistas/Guia%20evaluacion%20de%20desempe%C3%B1o%20para%20contratistas%20versi%C3%B3n%203.pdf
- EPM. (2016). *Informe de empalme Vicepresidencia de Estrategia y Crecimiento*. Obtenido de <https://www.epm.com.co/site/portals/5/documentos/empalme-administrativo/informe-vicepresidencia-estrategia-crecimiento-epm.pdf>
- EPM. (Agosto de 2016). *La transparencia y la calidad de la información pública son un requisito fundamental de la rendición de cuentas*. Recuperado en Enero de 2018, de <https://www.epm.com.co/site/home/sala-de-prensa/noticias-y-novedades/rendicion-de-cuentas-para-la-transparencia-y-la-calidad-de-la-informacion-publica>
- EPM. (1 de Julio de 2016). *Modelo de procesos Grupo EPM*. Recuperado en Enero de 2018, de <https://www.epm.com.co/site/home/institucional/pensamiento-estrategico#Modelo-de-Procesos-Grupo-EPM-1653>
- EPM. (2017). *Contratos perfeccionados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016*. Recuperado en Enero de 2018, de <https://www.epm.com.co/site/proveedoresycontratistas/Proveedores-y-contratistas/Contratación/Informes>

- EPM. (2017). *Informe de gestión 2016*. Recuperado en Enero de 2018, de <https://www.epm.com.co/site/home/sostenibilidad-epm/informe-de-sostenibilidad>
- EPM. (2017). *Rendición de Cuentas de EPM es un compromiso de todos*. Recuperado en Enero de 2018, de <https://www.epm.com.co/site/home/sala-de-prensa/boletines-estamos-ahi/rendicion-de-cuentas-de-epm-es-un-compromiso-de-todos>
- EPM. (Enero de 2018). *Estadísticas de atención*. Recuperado en Enero de 2018, de https://www.epm.com.co/site/clientes_usuarios/Clientes-y-usuarios/Estadisticas-de-atencion#undefined
- EPM. (Enero de 2018). *Estructura de Gobierno*. Obtenido de <http://www.epm.com.co/site/inversionistas/Inversionistas/Gobiernocorporativo/ModelodeGobierno/Estructuradegobierno.aspx>
- EPM. (Enero de 2018). *Formato plan anticorrupción y de atención al ciudadano*. Recuperado en Enero de 2018, de <https://www.epm.com.co/site/Portals/0/documentos/Consolidado-2018-Plan-Anticorrupción-y-de-Atención-al-Ciudadano.pdf>
- Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics Finance and Administrative Science*, 28-32.
- Gaitan, S. (2009). Gobierno corporativo en Colombia. Tendencias actuales. *ADMINISTER*(15), 137-153.
- Herrera, C. (2012). Gerencia del servicio. Medellín: UPB.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 14(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The New Public Management in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.
- Hughes, O. (1996). La nueva gestión pública. En J. Subirats, & J. Brugué, *Lecturas de gestión pública* (págs. 101-132). España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kalagnanam, S. (2004). The adoption of the balanced scorecard in government-owned corporations. En M. Epstein, & J.-F. Manzoni, *Performance measurement and management control: superior organizational performance* (págs. 407-425). ELSEVIER.

- Kaplan, R., & Norton, D. (1992). The balanced scorecard – Measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 71-79.
- Kaplan, R., & Norton, D. (2001). *The strategy-focused organization: How balanced scorecard companies thrive in the new business environment*. Boston: Harvard Business School Press.
- Martínez, J. (1999). El New Public Management y los elementos para configurar un Estado del arte. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 44(175), 31-59.
- Medellín cómo vamos. (28 de Marzo de 2017). *EPM destaca su buen desempeño en medio de las condiciones adversas de 2016*. Recuperado en Enero de 2018, de <https://www.medellincomovamos.org/epm-destaca-su-buen-desempeno-en-medio-de-las-condiciones-adversas-de-2016/>
- Municipio de Santiago de Cali. (2017). *Informe de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos de la administración central con corte Diciembre de 2016*. Cali: Departamento Administrativo de Hacienda Municipal.
- OCDE. (2011). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*. París: OCDE.
- Osborne, D. (Enero de 1993). Reinventing Government. *Leadership Abstracts*, 6(1), 1-3.
- Osborne, D. (2007). Reinventing Government: what a difference a strategy makes. *7th Global Forum on Reinventing Government: Building trust in Government* (pág. 21). Viena: ONU.
- Parker, C. (2000). Performance measurement. *Work study*, 49(2), 63-66.
- Revista Dinero. (25 de Julio de 2014). *La tercerización de servicios ayuda a enfocarse en el negocio*. Obtenido de <http://www.dinero.com/especiales-comerciales/outsourcing/articulo/la-tercerizacion-servicios-ayuda-enfocarse-negocio/199069>
- Revista Semana. (6 de Marzo de 2017). ¿Cómo sobrevivirá el país sin petróleo? *Revista Semana*.
- Sánchez, P. (2014). Estructura de los ingresos territoriales en Colombia. *Criterio jurídico garantista*, 6(11), 160-175.

- Saxena, K., & Bharadwaj, S. (2009). Managing business processes through outsourcing: a strategic partnering perspective. *Business Process Management Journal*, 15(5), 687-715.
- Schroder, P. (2007). *Nueva Gestión Pública: aportes para el buen gobierno*. México: Fundación Friedrich Naumann.
- Shleifer, A., & Vishny, R. (1997). A survey of corporate governance. *Journal of finance*, 52, 734-783.
- Sieber, S., Valor, J., & Porta, V. (2007). La externalización de los servicios de TIC y el business process outsourcing (BPO). *IESE Business School Occasional Paper(08/2)*, 1-32.
- Sojo, A. (1984). Empresa estatal y desarrollo económico en América Latina. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 123-145.
- Stainer, A. (1995). Productivity management: the Japanese experience. *Management Decision*, 33(8), 4-12.
- Varela, E. (2007). *Gestión y gobernabilidad en EMCALI - Liberalización de los servicios públicos y vulnerabilidad de las burocracias*. Bogotá: Ecoe ediciones.
- Varela, E. (2008). *Burocratización y modos de gestión en los servicios públicos*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Varela, E. (2011). *Políticas y estrategias en la gestión de EPM - Medellín*. Bogotá: Ediciones de la U.
- Vélez, L. G. (2013). *Evolución de las empresas de agua y saneamiento de Medellín y Cali en Colombia: ¿vidas paralelas?* Banco Interamericano de Desarrollo - Sector de Infraestructura y Medio Ambiente.