

	<b>UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA</b> FACULTAD DE DERECHO DIPLOMADO						
	Myriam Viviana Pacheco Rincón			Grupo	XX		
	Tipo de trabajo	Artículo			Día	Mes	Año
	Docente				13	11	2014
					CALIFICACIÓN		

## ASPECTOS DE LA NUEVA GESTION PÚBLICA EN COLOMBIA

### Resumen

La deslegitimación de algunas entidades públicas en Colombia ha propulsado algunos cambios bajo los parámetros de la Nueva Gestión Pública. El Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), una de las entidades más importantes de la ciudad Capital, por los escándalos de poca ejecución y de corrupción que ha vivido en los últimos años, ha desplegado unos cambios en la administración al interior de la entidad. El presente trabajo describe algunos aspectos de estas transformaciones implementadas e intenta establecer si estos han surtido un efecto positivo frente a la percepción que tienen los ciudadanos, y si estos cambios han permitido mejorar los resultados que debe tener la entidad frente a las obras de infraestructura que demanda la ciudad Capital.

### Abstract

The no legitimization of some public entities in Colombia has propelled some changes within the parameters of the New Public Management. The Urban Development Institute (IDU), one of the most important institutions of the capital

city, by the scandals of corruption and poor implementation has experienced in recent years, has made some management changes within the organization. This paper describes some aspects of these transformations implemented and tries to establish whether they have had a positive effect against the perception that people have, and whether these changes have improved the results should be the entity to the infrastructure that Capital city demand.

## **Introducción**

Las capacidades que tiene un Estado para responder ante las necesidades de la población suelen ser cuestionadas a menudo por los generadores de opinión y por la población en general. La insatisfacción de los ciudadanos puede deslegitimar a los gobiernos llevándolos, en algunos casos, a ser derrocados. La importancia de la Gestión Pública moderna que responda no solo con medidas acertadas, sino con eficiencia, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, flexibilidad (Barzelay, 1998, 173) entre otros, se hace cada vez en una necesidad ineludible de los Estados modernos.

Por esta razón, y con el ánimo de esbozar un marco teórico, el presente ensayo tiene como propósito realizar un acercamiento de las herramientas de la Nueva Gestión Pública en una empresa de gran importancia para la ciudad de Bogotá, determinando si esta cumple con la implementación de por lo menos algunas herramientas de lo que a continuación se describirá como Nueva Gestión Pública.

Así mismo, es importante resaltar que en nuestro país la tendencia de involucrar al ciudadano en los procesos de modernización de la administración se hacen cada vez más necesarios, pues en la medida en que el ciudadano como principal agente legitimador de los Estados Democráticos participe en la transformación de los servicios que presta el establecimiento para el bien de la sociedad siempre serán de una gran importancia y de ahí la pertinencia del presente escrito.

Se aclara que lo que acá se propone es realizar un estudio de un caso particular a la luz de la teoría de la Nueva Gestión Pública, y no de realizar un análisis jurídico de la administración en Colombia. Esto no significa que en un próximo estudio no se pueda, o no se deba, realizar un estudio en profundidad de la legislación

colombiana respecto a la Administración, solo que acá se ha querido hacer un aproximación de las tendencias internacionales de la Gestión de lo Público.

Finalmente, se espera que este corto artículo permita a quienes realizan las leyes y a quienes las estudiamos tener algunas bases sobre el conocimiento que hoy por hoy está transformando la Administración pública en la medida en que ya no se ve al ciudadano como un simple beneficiario sino como un cliente al que se le debe dar un trato oportuno, eficiente, efectivo y ante todo que garantice maximizar los estándares de vida y bienestar.

**Palabras claves:** Nueva Gestión Pública, cliente, indicadores, satisfacción, calidad, innovación, profesionalización.

## **Marco Conceptual:**

Para comprender lo que se entiende por la Nueva Gestión Pública, ha de decirse que esta corriente ha mantenido un fuerte interés por consolidarse como ciencia apoyándose en otras como la Administración, la Ciencia Política y por qué no decirlo en ciencias como la economía, la sociología y el mismo derecho. Sin embargo, en las últimas décadas ha realizado un avance considerable en la medida en que esta ha logrado realizar una transformación de las respuestas y de la manera en la que se dan estas al conjunto de la población en algunos Estados.

Así por ejemplo, en América Latina se han presentado diversos procesos encaminados a garantizar la actualización de la Administración pública.

La profesionalización, ha sido un compromiso de varios países que se ha plasmado en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Pero este proceso de profesionalización debe ser entendido en su máxima expresión y con profundidad, pues no se trata de mirarlo en un estricto sentido weberiano (CLAD, 2010, 9) sino mirándolo a través de 2 cuestiones fundamentales: “La primera es la necesidad de tener un modelo flexible de contratación de personal, capaz de dar mayor eficiencia y agilidad a la gestión pública, y de responder a la necesidad de la administración pública de tener diversos patrones organizacionales que le permitan responder a las demandas de los ciudadanos.... Una segunda cuestión que ha venido acompañando a la profesionalización de la administración pública es la necesidad de que los

gestores públicos respondan con más calidad y frecuencia a la sociedad” (CLAD, 2010, 9).

Los 2 anteriores aspectos que sobre la profesionalización de la Administración pública se esbozaron nos dan algunos indicios de lo que se ha presentado en la Nueva Administración Pública en relación con el papel de los servidores públicos frente a la sociedad, y cómo los ciudadanos pasan de ser simples beneficiarios a unos actores de mayor importancia en la medida que son los servidores públicos quienes deben ver a los ciudadanos como clientes y ante quienes se deben proporcionar respuestas ágiles y eficientes.

La percepción de que los ciudadanos son clientes, ha facilitado la inserción de herramientas del sector privado al público, en la medida en que los procesos se han robustecido con tiempos de respuesta, indicadores de gestión (gestión por resultados), y la inclusión de sistemas de calidad a los procesos de las entidades públicas.

De acuerdo a lo anterior, la producción de nuevas tecnologías de gestión se han constituido también en herramientas de transformación de la Administración Pública, así por ejemplo, el gobierno electrónico cambio la relación del ciudadano con la Administración Pública pues se concentró en cumplir los 2 siguientes objetivos de acuerdo a los postulados del CLAD: El primero de ellos hace relación con la posibilidad de facilitar la participación en la gestión para hacerla más transparente e igualitaria con el ciudadano, y en segundo lugar hace relación con la construcción de una sociedad del conocimiento (CLAD, 2010, 12).

Por otro lado, en un gran número de países se dio un paso significativo en la ruptura del paradigma burocrático que suponía la centralización de las responsabilidades y de la autoridad para tomar decisiones administrativas

(Barzelay, 1998, 186), así, luego de esta ruptura, a lo que Barzelay denomina paradigma pos burocrático, aparecieron adquiriendo importancia los conceptos de misión, servicios, clientes y resultados, pues de lo que se trata es que los servidores públicos alcancen los propósitos de la gestión. Y “en donde los empleados rinden cuentas a los clientes. Y los resultados son estados de cosas bien definidos, que la organización trata de provocar mediante sus actividades” (Barzelay, 1998, 189).

### **El Caso del Instituto de Desarrollo Urbano- IDU:**

El Instituto de Desarrollo Urbano, es un ejemplo de la Nueva Gestión Pública en el Distrito Capital, pues al ser una entidad pública descentralizada creada por el Acuerdo 19 de 1972 , con autonomía administrativa, patrimonio propio y personería jurídica ha logrado consolidarse organizacionalmente como una de las Entidades más importantes en el Distrito Capital, en primera medida porque ejecuta obras viales y de espacio público de impacto para la capital y en segunda medida porque se concibe como una de las entidades que anualmente percibe un presupuesto que se encuentra por encima de muchas entidades del orden Nacional y Local.

Según lo descrito por el Acuerdo número 002 de febrero de 2009 “Por el cual se establece la Estructura Organizacional del Instituto de Desarrollo Urbano, las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”. El IDU, cuenta en la actualidad con una Dirección General encargada de definir las políticas institucionales en pro del cumplimiento del Plan de Desarrollo de Bogotá y el Plan de Ordenamiento Territorial, de allí se desprenden 5 oficinas, entre las que se encuentran la oficina asesora de planeación, la de atención al ciudadano, la oficina

asesora de comunicaciones, la de control interno y por último la de control disciplinario, que se encargan de definir políticas para el control de la gestión al interior del Instituto, de igual manera de la Dirección general se desprenden 4 grandes subdirecciones generales, la Subdirección General Jurídica, la Subdirección General de Gestión Corporativa, la Subdirección General de Desarrollo Urbano y por último la Subdirección General de Infraestructura, las cuales se encargan de definir políticas, planes, programas y proyectos para cada uno de los temas que en específico desarrollan mediante 12 Direcciones Técnicas que a su vez se conforman por 11 Subdirecciones Técnicas que se encargan de ejecutar técnica y presupuestalmente cada uno de los programas, planes y proyectos que le son encomendados normativamente por el Consejo Directivo de la Entidad.

En este sentido son las funciones que lleva a cabo la Entidad para el bienestar de los Bogotanos en el tema de movilidad la que le otorga uno de los presupuestos más altos, teniendo en cuenta que en los últimos años la capital ha atravesado por un cambio estructural de amplias magnitudes, que dio inicio con la administración del Ex Alcalde de Bogotá Enrique Peñalosa. Y es que fue durante el periodo de su administración (1998 al 2001), que el presupuesto del IDU tuvo mayor trascendencia para la administración actual, pues la infraestructura vial del megaproyecto para Bogotá como lo fue TRANSMILENIO permitió que la entidad se robusteciera presupuestalmente.

### **Periodo oscuro del IDU:**

A pesar de un auge durante el periodo de 1998 a 2001 el IDU durante los años siguientes por 2 razones fundamentales se vio inmerso en un proceso de deslegitimación considerable. Estos son:



En primer lugar, la falta de habilidades gerenciales que le permitieran mantener la realización de obras de gran impacto dieron cabida no solo a un atraso en términos de infraestructura en la ciudad sino también a la incursión mucho más fuerte del clientelismo político.

Es este último, el clientelismo político, el que en segundo lugar dio paso a uno de los episodios más vergonzosos de la Administración en Bogotá, el llamado cartel de la contratación que evidenció que la burocracia falló en los controles y en la ejecución de programas pensados para el ciudadano. Ha sido este capítulo de la administración en Bogotá el que imposibilitó la consolidación de buenas prácticas de transparencia, trayendo también como resultado un desfaldo considerable en las finanzas públicas de la ciudad Capital.

Sin embargo, y teniendo en cuenta el periodo oscuro que atravesó el IDU, en la anterior administración (Samuel Moreno Rojas), el reto para los nuevos gerentes públicos, ha sido mayor. La implementación de mecanismos de control sobre casi todos los procesos, la calidad de los servicios que presta y la transparencia en la contratación pública son algunos de los retos que enfrentan a diario los nuevos gerentes, con la única finalidad de mostrar una verdadera gestión pública al servicio de la comunidad. A continuación, realizaremos un breve recorrido a través de la organización interna del IDU, analizando principalmente su estructura organizacional, así como la adopción de la nueva gestión pública en la Entidad a partir de las diferentes dificultades administrativas que vivió el Instituto.

Las diversas dificultades que han afectado la imagen institucional del IDU en torno a la corrupción interna por parte de algunos de sus ex gerentes públicos y la falta de aplicación de criterios de selección objetiva en la contratación, hicieron que durante el periodo comprendido entre 2004 y 2011, el IDU, se percibiera frente a la ciudadanía como una entidad poco transparente en el uso de los recursos públicos y

poco eficiente al momento de ejecutar su presupuesto, así como las obras que estaba llevando a cabo.

De acuerdo con lo anterior, el Instituto de Desarrollo Urbano, en pro de generar un cambio en todos los niveles organizacionales decidió, a partir de la actual administración otorgada a María Fernanda Rojas Mantilla (2012 al 2015), implementar mecanismos de reforma de la administración pública, con miras a mejorar la gestión y modernizarla, entre algunas de estas reformas en el marco de la Nueva Gestión Pública, se destacan las siguientes:

- La adopción del Código de Buen Gobierno y la implementación de Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.
- La elaboración y administración de planes de contratación de prestación de servicios de apoyo a la gestión y la profesionalización de la Administración Pública al interior de la Entidad.
- La implementación de sistemas de información.

### **La adopción del Código de Buen Gobierno y la implementación de Planes Anticorrupción y de Atención al ciudadano:**

Con la adopción de la Nueva Gestión Pública al interior de las organizaciones estatales se evidenció el *“aumento de la preocupación por la responsabilización (accountability) de los gobernantes y sus asesores en un proceso que ha aumentado los controles sobre la corrupción, (...) el clamor de la opinión pública con respecto a la cuestión ética ha impulsado este mayor cuidado de la cosa*

*pública*” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: CLAD, 2010. P. 10)

Atendiendo a lo anterior, el Instituto de Desarrollo Urbano, ha enfocado sus esfuerzos en la implementación del Código de Buen Gobierno y el plan anticorrupción, como herramientas clave para mejorar la gestión pública desde adentro hacia afuera, mediante actividades que propenden por la generación de mecanismos de participación y control ciudadano, tales como el mejoramiento del acceso a la información, mediante el establecimiento de rendiciones de cuentas alrededor de cada frente de obra, en donde se presenta un balance general sobre la ejecución y desarrollo de las mismas, así como el despliegue de los medios de comunicación que existen al interior de la Entidad, como la emisora del IDU y medios impresos, para el reconocimiento de las acciones que lleva a cabo el Instituto en cumplimiento de su deber social.

De igual forma y en aras de garantizar que al interior de la organización los diferentes procesos se den bajo los principios de transparencia y ética, el IDU, ha fortalecido las veedurías ciudadanas en sus procesos selectivos, esto es en la contratación estatal, en donde mediante el establecimiento del Manual de Gestión Contractual<sup>1</sup>, ha buscado centrar sus esfuerzos en hacer una selección objetiva de sus proveedores de bienes y servicios, y se ha enfocado en innovar en el marco de la Ley 80 de 1993, en la contratación estatal, toda vez que es la segunda Entidad de orden Distrital que realiza negociaciones en el mercado de compras públicas de la

---

<sup>1</sup> A la luz de la reformas administrativas, el Manual de Gestión Contractual Versión 9, realiza un desglose detallado de la normatividad que en materia de contratación estatal debe aplicarse, de igual manera establece las directrices necesarias para las buenas prácticas en la gestión que conlleva la celebración de contratos desde su planeación, describiendo cada uno de los procesos que al interior de la Entidad se deben realizar para la gestión contractual. De igual forma plasma los principios de la función pública en pro de los fines del Estado, así como la eficiente y eficaz prestación de los servicios a cargo del Instituto.

Bolsa, obteniendo valores agregados frente al ahorro de recursos al momento de la negociación.

Ahora bien, el Instituto de Desarrollo Urbano definió su desempeño estratégico, con el cual busca generar un alto impacto en los ciudadanos que se benefician en torno a las obras de infraestructura vial, y se enfocó en tomar decisiones frente a las siguientes perspectivas: i. Impacto Social. ii. Clientes. iii. Económica y Financiera. iv. Procesos Internos y v. Cultura Organizacional.

### **La elaboración y administración de planes de contratación de prestación de servicios de apoyo a la gestión y la profesionalización de la Administración Pública al interior de la Entidad.:**

El Instituto de Desarrollo Urbano, ha avanzado en el último año en lo tendiente a la administración de los recursos humanos, pues según información de la Entidad durante el año 2012 se evidenciaron 763 procesos de selección por mérito de contratistas de apoyo a la gestión, mediante la publicación transparente de invitaciones públicas en el sistema que para ello tiene dispuesto el Departamento Administrativo del Servicio Civil evidenciando un aumento en la flexibilización del empleo público al interior de la administración pública de la Entidad como lo vimos en la primera parte del presente ensayo.

Así mismo, y teniendo en cuenta la profesionalización de la función pública al interior de la Entidad, se puede evidenciar que para la vigencia 2012, en el IDU se gestionaron un total de 58 eventos de capacitación, que contaron con la participación directa de 917 funcionarios. Dichas capacitaciones se enfocaron en tratar temas tales como la Actividad Financiera-Contable, Sistemas Integrados de Gestión, Ética & Valores, Procedimientos IDU, Sistema Integrado de Transporte

Público SITP, Tertulias Temáticas, Procedimientos Internos, competencias Comportamentales, Legal & Técnica, entre otros. De igual forma se realizaron actividades motivacionales que incluyeron el otorgamiento de incentivos a funcionarios de planta quienes debían proponer programas de mejoramiento en la gestión pública del IDU a partir de su experiencia como servidor público al interior de la Entidad. (Instituto de Desarrollo Urbano et ál 2012. P. 119).

### **La implementación de sistemas de información:**

Con el fin racionalizar las actividades administrativas al interior de la Entidad se establecieron los siguientes sistemas de información, que contribuyen de manera directa a mejorar el modus operandi, la eficiencia y la eficacia en la Nueva gestión Pública por la cual atraviesa el IDU:

En primera medida encontramos el Sistema informativo de Acompañamiento contractual (SIAC) en donde se detallan cada uno de los contratos que ha suscrito el IDU desde su creación, en este se muestra el avance financiero y de ejecución de cada contrato y reporta mensualmente a la contraloría Distrital el estado de cada uno, así mismo por este sistema se realizan las solicitudes de CDP y CRP para cada uno de los objetos del gasto, con el fin que los ordenadores del gasto mediante firmas electrónicas den el aval respectivo.

En segunda medida se encuentra el Kactus, que es un sistema de recepción y evaluación de hojas de vida, éste proporciona información sobre las actividades que desarrolla cada uno de los funcionarios y hace análisis de cargas laborales, éste se coordina con el Departamento Administrativo del Servicio Civil.

En tercer lugar encontramos el sistema Stone en donde se detalla cada movimiento financiero del IDU, en cuarto lugar se encuentra e ORFEO como sistema documental en donde se encuentran digitalizados cada uno de los documentos que genera o recibe el IDU mediante un código interno, y por último se encuentran los sistemas que contribuyen a las Gestión Social como lo son los Sistemas de Predios, Generador de Archivos Planos – GAP, Registro financiero del Contrato, Gestión Social Obras, Gestión Predios, Transmilenio, pronto Pago, seguridad y auditoría Framework y el sistema PQR, que sirve como receptor de preguntas, quejas , reclamos. Adicionalmente y con el fin de contribuir al gobierno en línea, el IDU, cuenta con una página web en donde informa diariamente a los ciudadanos sobre las noticias de última hora de la Entidad.

### **Conclusión:**

Por lo anterior podemos decir que si bien en el IDU ha hecho toda una serie de reformas con el fin de mejorar el imaginario colectivo social de los capitalinos, aun no es suficiente, es necesario que la Nueva Gestión Pública se extienda mucho más en la organización, y contribuya a mejorar los tiempos de respuesta ante cualquier solicitud, pues si bien hay gran variedad de sistemas y de procedimientos, esto pueden convertirse en herramientas burocráticas que pueden generar poca innovación al interior de la Entidad.

También, se demuestra que posterior a un proceso de evidente corrupción la puesta en marcha de un cambio en las prácticas de las entidades significa un esfuerzo extremo a la hora de planificar las estrategias de transformación. Estrategias que van desde la estructuración de la profesionalización de la planta de personal hasta

la implementación de mecanismo anticorrupción, transparencia y buenas prácticas de gestión.

Por otro lado, es necesario considerar que los enfoques de la nueva Administración Pública deben salir del mundo de las ideas para poderla aplicar desde diferentes áreas como lo es el Derecho, la Ciencia Política, la Administración y desde todas aquellas disciplinas que puedan aportar a la misma. Es así que es ineludible transformar el sistema legal de la Administración para que todo el enfoque de la Nueva Gestión Pública pueda aplicarse desde una estructura sólida que permita abordar la transformación de una manera certera porque de lo que se trata de fondo es acercarnos a una gestión transparente, eficaz y justa pero ante todo que vele por el bienestar de la sociedad en general

## **Bibliografía**

1. Barzelay, Michael (1998). *Atravesando la Burocracia: Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. (México DF: Fondo de Cultura Económica).
2. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*. Santo Domingo, República Dominicana, 8 y 9 de Noviembre .
3. Código de Buen Gobierno del Instituto de Desarrollo Urbano( 2012).
4. Informe de Gestión de la Dirección Administrativa y Financiera del Instituto de Desarrollo Urbano (2012).
5. Plan Anticorrupción del Instituto de Desarrollo Urbano (2013)