

Revista Ciudades, Estados y Política. 3 (3): 37-61, 2016.
 ISSN web: 2389-8437 – ISSN papel: 2462-9103. Colombia, Bogotá.
 Sitio web: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep
 Creative Commons. Reconocimiento 4.0 (CC BY 4.0) http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES

Sección. Reflexiones / Section. Reflections / Seção. Reflexões

La nueva democracia y el control de agencia para la eficacia en la gestión pública colombiana

The new democracy and agency control for efficiency in Colombian public management

Nova Democracia e controle da agência para a eficácia na gestão pública colombiana

Cristhian Alexander Córdoba Rentería

Magíster en Economía de la Universidad de Antioquia, funcionario de la Alcaldía Municipal de Bello, Antioquia, Colombia. Correo electrónico: cristhian.cordoba@gmail.com

Recibido: 06 de mayo de 2016 / **Aceptado:** 28 de marzo de 2017.

Resumen

Los grandes desafíos que afronta Colombia en materia de desarrollo y la superación de las desigualdades en medio de un ambiente de descrédito institucional, polarización política y agudización del flagelo de la corrupción hacen notorio que los cambios administrativos que se vienen realizando en el funcionamiento del Estado, en aras de que sea más eficiente y eficaz, aunque en principio son promisorios, han resultado insuficientes para conducirlo hacia el logro de sus objetivos de progreso. Por esta razón, se buscó identificar elementos estructurales críticos que estén limitando el desarrollo de la nación, hacia los cuales puedan orientarse los próximos esfuerzos reformistas, a través de una revisión documental realizada en material producido dentro de diversas disciplinas de las Ciencias Sociales. Fruto de este trabajo, se pudo evidenciar que las prácticas administrativas adoptadas en las últimas décadas, en el sector público colombiano, son acordes con los principios del modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), indicando que se toma la experiencia del sector privado para mejorar el desempeño en lo público. Por consiguiente, se proponen algunos argumentos para rebatir una importante crítica que se le hace a la NGP y a su noción de *Cliente*, con el fin de retomar los postulados validados para encontrar una respuesta a nuestra pregunta de investigación. Así, apoyados en la *Teoría de la agencia*, como uno de los pilares de la NGP, se presentan las relaciones entre el sector público y la sociedad civil, encontrándose que esta última debe fortalecerse como sector, para participar directamente en procesos de planeación y control de la gestión pública, buscando la maximización de la inversión pública y el bienestar común.

Palabras clave. Nueva Gestión Pública, sociedad civil, Teoría de la agencia, Colombia.

Abstract

Colombia's great challenges in terms of development and the overcoming of inequalities amid an environment of institutional discredit, political polarization and exacerbation of the scourge of corruption make it clear that the administrative changes that have been taking place in the functioning of the State, In order to be more efficient and effective, although in principle promising have proved insufficient to lead it towards achieving its objectives of progress. For this reason, it seeks to identify critical structural elements that are limiting the development of the nation, towards which the next reform efforts can be guided, through a documentary review of material produced within various disciplines of the Social Sciences. As a result of this work, it can be seen that the

administrative practices adopted in the Colombian public sector in the last decades are in accordance with the principles of the New Public Management (NPM) model, indicating that private sector experience is taken to improve Performance in the public. Some arguments are proposed to refute an important criticism that is made to the NPM and to its notion of *Client*, in order to return to validated postulates to find an answer to our research question. Based on the *Theory of the agency*, as one of the pillars of the NPM, relations between the public sector and civil society are presented, concluding that the latter should be strengthened as a sector, to participate directly in planning and control processes. Public management, seeking the maximization of public investment and common welfare.

Keywords. New Public Management, civil society, Theory of agency, Colombia.

Resumo

Os principais desafios que enfrenta a Colômbia em desenvolvimento e superação das desigualdades em meio a um ambiente de descrédito institucional, polarização política e aprofundar o flagelo da corrupção a conhecer que as mudanças administrativas feitas no funcionamento do Estado, a fim de torná-la mais eficiente e eficaz, embora promissores, em princípio, se revelaram insuficientes para levar para alcançar suas metas de progresso. Por esta razão, se procura identificar elementos estruturais críticos que estão limitando o desenvolvimento da nação, o que pode ser orientada para os próximos esforços de reforma, através de um material de revisão documentário produzido dentro de várias disciplinas das ciências sociais. O resultado deste trabalho, pode-se mostrar que as práticas administrativas adotadas no setor público colombiano nas últimas décadas são consistentes com os princípios do modelo da Nova Gestão Pública (NPM), indicando que a experiência do setor privado é levado para melhorar desempenho em público. Alguns argumentos são propostos para refutar uma das principais críticas que faz a NPM e sua noção de *Cliente*, a fim de retomar os postulados validados para encontrar uma resposta para a nossa questão de pesquisa. Compatível com o *Teoria da agência*, como um dos pilares da NPM, as relações entre o setor público e a sociedade civil são apresentados, concluindo que este último deve ser reforçado como um setor, participar diretamente nos processos e controle de planejamento governança, buscando maximizar o investimento público e bem comum.

Palavras chave. Nova Gestão Pública, sociedade civil, Teoria da agencia, Colômbia.

Introducción

Tras siglos de debate sobre la conveniencia y la magnitud de intervención que cada Estado debía presentar en la economía, para potencializar el progreso de sus sociedades, en los últimos tiempos ha sido ampliamente aceptado que, tanto mercado como Estado, son necesarios para el desarrollo de las naciones. De esta forma, concibiéndose la intervención estatal como la primera herramienta para la corrección y la regulación de los fallos a los que conduce el funcionamiento del mercado, ahora las miradas se posan en los fallos propios que tiene el Estado, como actor crucial desde el cual se desprenden, no sólo elementos de carácter regulatorio; sino también la gestión de importantes recursos públicos para la promoción de políticas y acciones encaminadas a la consecución de mejores niveles de vida. De allí que la discusión, en las décadas recientes, se oriente sobre aquellos aspectos que permiten que un Estado sea mejor, derivando en una amplia producción de estudios y trabajos que, desde diversas disciplinas del conocimiento, analizan la eficiencia y eficacia del mismo.

En el esfuerzo por hacer que la gestión pública sea más eficiente y eficaz, tanto académicos como gobernantes han planteado la necesidad de reformar el Estado; los primeros,

mediante la presentación de modelos, esquemas y teorías sobre la manera de llevar a cabo la intervención estatal; y los segundos, a través de la adopción de las prácticas administrativas y los sistemas de gestión más llamativos del momento. No obstante, como resultado de ello, se da la aparición de paradigmas administrativos ofrecidos por los gurús de turno como “recetas efectivas” para la solución de los problemas estatales, cuyo principal atractivo radica en la promesa de éxito rápido y rotundo. Lamentablemente, tales paradigmas no son confrontados ni debatidos a fondo sino hasta años después de su implementación, para constituirse luego en foco de la crítica académica y en el punto de partida para la próxima tendencia administrativa.

Colombia también se ha sumado a las prácticas de modernización administrativa, tanto como producto de la adopción de medidas propuestas por organismos multilaterales de cooperación, como por la incorporación de tendencias de moda y por la adhesión a acuerdos internacionales. En el periodo de gobierno 2011-2014, “se emprendieron reformas institucionales enfocadas en generar confianza en los inversionistas, transparencia en la contratación y mayor eficiencia en el uso de los recursos” (DNP, 2015, p. 127). Actualmente, de acuerdo con la visión plasmada en el *Plan de Nacional de Desarrollo 2014-2018*, el país se proyecta para contar, entre otros aspectos, con una mejor y más equitativa distribución de las oportunidades y un nivel de pobreza mínimo, con ambientes más seguros y atractivos para la inversión, con una provisión eficaz de los servicios sociales esenciales, como son la educación y la salud; así como la defensa y el respeto de los derechos humanos, la diversidad poblacional, las normas y las instituciones, a lo largo de todo su territorio; todo esto, después de haber iniciado el milenio siendo descrito por algunos analistas como un “estado fallido” (DNP, 2015, p. 35; 41-45; 62-63; 83-84; 139-140).

De cara a estos retos, el Estado colombiano nuevamente propone ajustar, fortalecer y reformar sus instituciones, procurando contar con la capacidad organizativa y de gestión que le permita superar los obstáculos presentes y futuros. Sin embargo, ante la evidencia de que cada vigencia administrativa trae consigo una serie de reformas y transformaciones del aparato gubernamental, surge la siguiente interrogante: ¿Contendrán las reformas venideras los elementos necesarios para que el Estado alcance o se aproxime acertadamente al logro de sus fines esenciales y no se pierdan esfuerzos en la implementación de una moda gerencial más?

Para proponer una respuesta a este cuestionamiento, se realizó una investigación cualitativa, de carácter documental, sobre material producido generado en diversas áreas del conocimiento, como las ciencias políticas, la economía, la administración pública y la sociología; donde se aborda la problemática asociada con la eficiencia y la eficacia del accionar del gobierno y del Estado, a través de los principales modelos o prácticas reformadoras de la administración pública. Así, se encontró que en sus postulados existen elementos comunes y unificadores, pero a su vez, en el afán de categorizar y sintetizar sus “prescripciones”, se originan vacíos que dan lugar a visiones sesgadas y limitadas de las interacciones entre los sectores que conforman una nación.

En el proceso, se identificó que ha sido el mercado, y sus interacciones entre particulares, el que ha servido de fuente para la extracción de las prácticas administrativas que han

nutrido los modelos y los paradigmas de la gestión pública analizados, constituyéndose en el referente inmediato de eficiencia y eficacia. Así, desde la burocracia que aplica principios de la administración científica de Taylor y los criterios de dirección de Fayol, pasando por las corrientes originadas como alternativa a ésta como la Nueva Administración Pública, la Nueva Gestión Pública, la Nueva Gobernanza, el Nuevo Servicio Público y la filosofía de Gobierno Abierto, cada uno de estos enfoques ha tenido su momento de fama, como fórmula inspiradora de reformas administrativas para el mejoramiento del sector público y del funcionamiento del Estado; y con su implementación, total o parcial, han generado aportes significativos en la continua búsqueda del desarrollo socio-económico.

No obstante, se hace necesario reconocer que los avances logrados nos conducen a identificar que, en lugar de dos, son tres los sectores que interactúan, o deberían interactuar como un sistema, tal como ya lo había anotado Oszlak (2013) al plantear que:

Hasta cierto punto, los paradigmas más representativos que ha identificado la literatura de nuestro campo con relación al estado, han tendido a enfatizar el protagonismo relativo de esas tres instancias -estado, mercado y sociedad civil- en la resolución de las cuestiones de la agenda social (p. 2).

De hecho, este planteamiento no es nuevo, puesto que ya hace 20 años Kliksberg (1998) se cuestionaba sobre el nuevo papel que los Estados deberán asumir, con el fin de lograr una capacidad de gestión más eficiente, productiva y justa para todos los niveles y actores sociales, por lo que propuso superar la "falsa antinomia" Estado-mercado-sociedad, pasando a la redefinición de un *Estado inteligente* que atendiera al reclamo generalizado por incrementos en la participación de la sociedad civil mediante la identificación de formas nuevas y más activas de organización (p. 139-140).

De acuerdo con lo anterior, y siguiendo la línea trazada por la interrogante propuesta, es posible establecer que el hallazgo que se tiene como producto de la revisión documental, si se le puede denominar así, es que una reforma al Estado, con miras a alcanzar mayores desarrollos socio-económicos, en un país constituido políticamente bajo el principio republicano de la *Soberanía del pueblo*, debe partir del análisis de la situación en la cual se encuentran los tres sectores que podrían generar desarrollo en una nación, que son: sociedad civil, mercado y sector público gubernamental. De acuerdo al tratamiento histórico que se le ha dado a esta gran incógnita, desde diversos campos académicos, se ha favorecido el entendimiento y la modernización de los dos últimos sectores y no tanto así del primero; en los capítulos que se presentan a continuación, se tratará de argumentar por qué, en nuestro país y en otros políticamente similares, se deben realizar esfuerzos decididos por desarrollar y modernizar este sector, compuesto por la sociedad civil.

Para tal fin, en el primer apartado se hace una breve descripción de la situación de la administración pública colombiana, para afrontar las necesidades de desarrollo del país. En el segundo, se analiza el funcionamiento de la administración pública, empleando como marco de referencia los planteamientos que, desde el campo de la economía institucional, ofrece el modelo de la Nueva Gestión Pública – NGP, considerando que mantiene su vigencia mientras se tenga en los mercados el referente más cercano y más

desarrollado para la búsqueda de la eficiencia y la eficacia; además que, gracias a sus fundamentos basados en la Teoría de la agencia y en los Costos de transacción, se posibilita una mejor lectura de las relaciones de delegación que se dan en la administración pública colombiana, introduciendo a la sociedad civil bajo la figura de *principal*, lo que permite examinar un fallo en el funcionamiento del modelo democrático del país.

En el tercer capítulo, se describen algunos mecanismos legales que tiene la sociedad civil para actuar como *principal* y buscar la alineación de sus objetivos con los de su agente: el Gobierno y los representantes políticos. El cuarto capítulo presenta una propuesta de cambio en el accionar del Estado, planteada como alternativa para fortalecer la capacidad institucional, bajo la tutela de la sociedad civil, valiéndose de mecanismos y espacios estratégicos de participación que mejoren la democracia, bajo un principio de *racionalidad ciudadana*. Por último, se dan a conocer las conclusiones de lo aquí expuesto y se introducen algunas consideraciones para trabajos futuros.

I. Estado y Administración Pública colombiana

Colombia se ha caracterizado por ser un país con una gran riqueza en suelos, biodiversidad y riqueza cultural. A pesar de esto, y de ser considerada usualmente como una democracia estable, en las últimas cinco décadas esta nación ha procurado lograr un desarrollo social y económico sostenido, en medio de un ambiente de amplias tensiones políticas partidistas, protestas sindicales, enfrentamientos a grupos guerrilleros y paramilitares, lucha contra el tráfico ilegal de drogas y la paulatina apertura de sus mercados, en una competencia cada vez más global.

Aunque desde 1826 los colombianos han elegido representantes que lideren y gobiernen sus destinos, en quienes han depositado la confianza para procurar el desarrollo y crecimiento como nación; grupos de terratenientes y dirigentes políticos se aliaron para mantener el control del país, del gobierno y sus recursos, incluso por medio de la violencia (PNUD, 2011, p. 194-195).

Este tipo de entorno, de acuerdo con Acemoglu y Robinson (2012, p. 101), propician la aparición de Instituciones Políticas Extractivas e Instituciones Económicas Extractivas, que son instituciones que no crean incentivos para que la sociedad participe, ahorre, invierta e innove; y la causa principal del fracaso de los países, ya que, de acuerdo con los autores “quien controla el Estado se convierte en beneficiario de este poder excesivo y de la riqueza que genera” (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 404), y cuando tal poder es amenazado, los gobernantes están dispuestos a tomar decisiones que sacrifican el crecimiento económico y el progreso de la nación, para frustrar cualquier amenaza.

A través de la Constitución Política de Colombia de 1886, los dirigentes del país establecieron un esquema de poder y autoridad nacional, como república unitaria, que residía en la administración central, concentrada en la capital. No obstante, cien años después, llegado el gobierno del Presidente Virgilio Barco, comprendido entre 1986 y 1990, se experimentó una reducción notable en la confianza pública frente al sistema de gobierno; en lo político, como efecto del poder compartido por los dos partidos tradicionales del país, en el denominado Frente Nacional, que monopolizó el gobierno y diluyó la

responsabilidad por sus acciones; mientras que desde lo institucional, se tenía la idea propagada de que las instituciones nacionales se mostraban cada vez más inadecuadas para los desafíos que enfrentaban (Bushnell, 2012, p. 355).

Si bien la administración pública colombiana, de cara a los tratados internacionales, ha procurado la modernización mediante la adopción de reformas, sus instituciones públicas llegaron a la situación por la que atravesó el modelo burocrático descrito por Max Weber, con entidades fundamentadas en el poder que da la jerarquía, en el establecimiento de funciones y división del trabajo, en las que imperan las normas y reglamentos para controlar su accionar; padeciendo así los mismos problemas característicos de dicho modelo: la rigidez y la lentitud institucional para prestar los servicios y afrontar los cambios en su entorno, derivando, en la década de los 90, en la carencia de una cultura de renovación permanente y de orientación al ciudadano como eje del desempeño estatal (DNP, 1995, p. 2).

A pesar de los conflictos, el país mantuvo su economía a flote, en parte gracias a sus épocas de bonanza en sus sectores más prósperos, al manejo exitoso de la deuda externa y a la protección arancelaria de la cual llegó a gozar previo a los procesos de apertura.

Con la firma de la Constitución Política de Colombia de 1991, se buscó recobrar la confianza en las instituciones y se generó un panorama de cambio profundo, frente a la imagen de país centralizado y autoritario que se tenía, al poner un mayor énfasis en el respeto y la defensa de los derechos humanos, la soberanía del pueblo y la eficacia administrativa, con un enfoque de servicio público. Bushnell (2012) así lo expresa:

Los constituyentes de 1991 no se contentaron con modificar la carta anterior sino que expidieron una totalmente novedosa (...) El sistema político seguía siendo fuertemente presidencialista, pero el ejecutivo nacional ya no tenía la facultad de nombrar a los gobernadores departamentales, que serían de elección popular (...) una disposición para que la cámara alta del Congreso fuese elegida mediante representación proporcional a escala nacional, un sistema diseñado para disminuir la influencia de los caciques partidistas (...) y facilitar la conquista de al menos una mínima representación por parte de nuevos movimientos sociales y políticos (...) la Constitución de 1991 resultó una combinación un poco contradictoria de garantías de nuevos servicios y beneficios con la devolución de funciones (y recursos) estatales a organismos del orden local o hasta no gubernamentales (p. 393).

Esta Carta Magna, vigente desde hace poco más de 25 años, reflejó un ambicioso esfuerzo por la modernización de la estructura gubernamental y política, estableciendo el país como un *Estado social de derecho* y configuró una estructura de gobierno para administrar los recursos y los destinos de la nación hacia el cumplimiento de sus fines esenciales, entre los cuales se tiene: promover la prosperidad general de sus habitantes y proteger la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades; de una forma democrática, participativa y pluralista. Sin embargo, en la actualidad, tal prosperidad general dista de verse lograda en el corto o mediano plazo, de forma equitativa, a lo largo y ancho del territorio nacional, en gran medida por las marcadas diferencias que existen al interior del mismo.

Un buen referente de ello se encuentra en el balance resultante, una vez cumplido el plazo trazado con los denominados *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, ODM, ocho intenciones adoptadas por 189 países miembros de la Organización de Naciones Unidas, ONU, entre ellos Colombia, que tuvieron como finalidad el mejoramiento de la calidad de vida de la población, adoptando los planteamientos de Amartya Sen y otros autores que conciben el *desarrollo* como la ampliación de las capacidades y las opciones de las personas para aumentar la riqueza de la vida humana (más que la riqueza económica que se constituye en un medio para su obtención), la equidad y la solidaridad (PNUD, 1990, p. 31-33) y (Sen, 2000, p. 34; 114).

En el informe que presenta el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, se reportan logros significativos en muchas de las metas, por parte de Colombia, en los ODM, pero que son desiguales a través de sus regiones y poblaciones, dejando enormes brechas y, por ende, el país todavía presenta millones de personas en pobreza y vulnerabilidad, situación que se agudiza muchas veces según el género, la edad, etnia, condición de discapacidad o ubicación geográfica (PNUD, 2015, p. 47).

Del mismo modo, Acemoglu y Robinson (2012) afirman que:

Colombia no es un caso de Estado fracasado a punto de hundirse. Sin embargo, es un Estado sin centralización suficiente y con una autoridad lejos de ser completa sobre todo su territorio... En algunas partes del país, las instituciones económicas funcionan bien, y hay niveles elevados de capital humano y habilidad emprendedora; no obstante, en otras partes, las instituciones son muy extractivas, y ni siquiera proporcionan un mínimo nivel de autoridad estatal... No generan incentivos para que los políticos proporcionen servicios públicos y ley y orden en gran parte del país (p. 446).

Estas son algunas de las razones por las que se hace necesario incorporar cambios en el funcionamiento del Estado colombiano, para procurar una mejor respuesta a las necesidades del país, la gestión eficiente y eficaz de sus recursos y el cumplimiento de sus propósitos esenciales. La *Economía institucional* parece ofrecer algunas luces para abordar estos desafíos.

II. Reformas en el Estado colombiano: manteniendo vigente la “Nueva” Gestión Pública

Mucho se ha escrito en los últimos años tratando de identificar modelos que sinteticen y expliquen las reformas estatales emprendidas en todo el mundo, toda vez que se convirtió en un punto importante en las agendas políticas de muchos países, desde los años 60, todas con la intención de hacer funcionar mejor los gobiernos. Algunos de los modelos de mayor renombre y fuerza han sido la Nueva Administración Pública, la Nueva Gestión Pública – NGP, la Gobernanza, las asociaciones público-privadas y las redes; cada uno con un enfoque característico, así como con defensores y detractores. No obstante, para efectos del análisis aquí indicado, se propone ver el esquema reformador de la administración pública en Colombia, a la luz del movimiento denominado la Nueva Gestión Pública – NGP, no porque haya demostrado un éxito rotundo ni porque sea el menos criticado, sino por su clara orientación hacia la eficiencia y la eficacia, y porque

desde su propensión a asemejar cada vez más a las entidades públicas con las empresas privadas, permite acoger gran parte de las nuevas tendencias en modernización del Estado, como es el caso del Gobierno Electrónico (*E-Government*) y el Gobierno Abierto (*Open Government*), entre otras.

La NGP puede ser interpretada como la unión entre la *Nueva Economía Institucional* y las últimas oleadas del *Gerencialismo* existentes en el sector público (Merkle 1980; Hume 1981; Pollitt 1990, citados por Hood, 1991, p. 5) y asume que la aplicación de técnicas gerenciales del sector privado, en reemplazo de aquellas propias de la administración pública, conduce automáticamente a mejoras en la eficiencia y eficacia del servicio público.

Osborne (2006), resume los elementos clave de la NGP como:

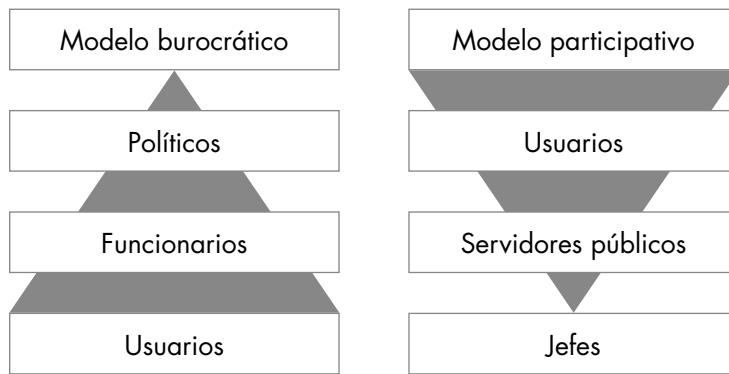
- Atención a las lecciones del sector privado;
- El crecimiento a partir de la “Gestión” y en la libre competencia de las organizaciones;
- Un enfoque en el liderazgo empresarial en las organizaciones de servicio público;
- Un énfasis en el control de entradas y salidas y en la evaluación de la gestión del desempeño y en las auditorías;
- La desagregación de los servicios públicos en sus más básicas unidades y un enfoque en la gestión de sus costos; y
- El crecimiento del uso de los mercados, competencia y contratos para la asignación de recursos y la prestación de servicios públicos (p. 379).

Las recientes reformas al marco jurídico, en principio, permitieron avanzar de unas estructuras burocráticas que tenían en su cúspide a los políticos (jefes que concentran el poder), en un nivel intermedio a los funcionarios (que ejecutan la función pública) y en la base de la misma a los usuarios (sujetos pasivos, gobernados y dependientes, que forman parte del entorno); a un modelo más participativo y humanizado que incorpora a los usuarios como prioridad, cuyas necesidades específicas deben ser satisfechas óptimamente por el servicio público; mientras al político-jefe se le identifica como una clase especial de servidor público que tiene como misión: aplicar el poder, no como capacidad de imponer su voluntad sobre otros, sino para representar y ejercer el poder político en la administración, constituyéndose en el medio para conseguir los objetivos que la coalición gobernante desea alcanzar (ver Figura 1).

Bajo estas premisas es posible, entonces, identificar en el cambio constitucional y normativo que ha tenido el país, algunas de las prácticas gerenciales incorporadas desde el sector privado, que deberían redundar en mejores resultados dentro del quehacer gubernamental y un mejor uso de los recursos públicos. La Tabla 1 presenta la comparación entre ambos sectores.

De acuerdo con lo anterior, se puede apreciar la existencia de un sistema normativo que evidencia la aplicación de la NGP en Colombia, conllevando a una forma de organi-

Figura 1. Comparación de modelos de Estado: burocrático vs. participativo



Nota. Adaptado de (Orellana, 2004a, párr. 99).

zación con nuevos criterios que, según la Corte Constitucional, corresponden más bien al concepto de *Estado social servidor*, el cual genera un movimiento tendiente hacia la descentralización administrativa y hacia nuevas formas de delegación y desconcentración en la administración centralizada (Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, Sentencia C-722, 1999, p. 4).

La adopción de este modelo y de sus propuestas, en la administración pública colombiana, parece no bastar para que esta se consolide como la prueba fehaciente de lo que representaría para el Estado una gestión pública eficiente, eficaz y transparente; por el contrario, cada día se vive la contradicción de un gobierno que asume las medidas y herramientas que encuentra disponibles en el mercado con este ideal, pero que continúa obteniendo resultados tan pobres, lentos y costosos como si se mantuviese bajo la influencia de los problemas del modelo burocrático. Cabe mencionar que, ante el hecho de que el manejo de una amplia cantidad de recursos estatales recaiga sobre las organizaciones públicas y sus actores involucrados; también de forma paralela, más no oficial, se han extendido por todo el territorio nacional prácticas nocivas en el quehacer público, que han dado paso a una crisis de corrupción en el país, con casos que adquieren mayor resonancia, en función de los estamentos públicos y privados implicados, y según el monto de recursos desviados del erario público, para favorecer intereses particulares.

Se debe considerar que esquemas administrativos como la NGP constituyen modelos que presentan modos de ver situaciones específicas en la materia que tratan; y como tal, son representaciones simplificadoras de la realidad, que habrán de incorporar ciertas limitaciones, a fin de proponer aproximaciones válidas; y por tanto, si son juzgadas con literalidad técnica y conceptual, esto deberá hacerse para reconocer tales limitaciones, no para desvirtuar y subvalorar los aciertos. Aun cuando la tarea de comparar el funcionamiento del Estado con el de la empresa privada, por lo tanto, pueda parecer una labor abrumadora, especialmente con la compleja estructura que posee la administración pública colombiana, que aquí se resumirá en tres ramas del poder, distribuidas en tres niveles: nacional, departamental y municipal, y la suma de múltiples relaciones de contratación y subcontratación; a continuación se analizan dos aspectos importantes que han recogido parte de las críticas al modelo de la NGP, pero que tienen la capacidad de ilustrar, de

Tabla 1. Aplicación de prácticas del sector privado en Colombia

Práctica gerencial	Norma asociada
Capacitación y motivación del personal	Decreto 1227 de 2005. Sistema de estímulos e Incentivos para los empleados del Estado.
Control Interno	Ley 87 de 1993, Decreto Nacional 1826 de 1994, Decreto Nacional 1537 de 2001.
Descentralización	Constitución Política de Colombia de 1991
Reestructuración, reingeniería, adelgazamiento organizacional, desarrollo gerencial y modernización de entidades	Ley 489 de 1998. Sistema de desarrollo administrativo, incentivos a la gestión pública, democratización y control social de la administración pública, reestructuración de organismos y entidades, entre otros.
Estandarización, calidad de los servicios, mejora continua, auditoría de procesos y gestión del conocimiento, servicio centrado en el usuario - satisfacción del usuario.	Ley 872 del 2003. Norma técnica de calidad en la gestión pública NTCGP 1000:2009.
Principios de la función gerencial	Ley 909 de 2004. Gerencia pública.
Gobierno abierto e incorporación de nuevas tecnologías	Decreto 2573 de 2014 (Estrategia Gobierno en Línea)
Gobierno corporativo	Ley 1474 de 2011 (Mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción)
Meritocracia – Profesionalización del personal	Ley 909 de 2004 (Carrera Administrativa). Decreto 2539 de 2005 (Competencias Laborales).
Organización basada en procesos	Modelo estándar de Control Interno MECI 1000:2014 – Norma técnica de calidad en la gestión pública NTCGP 1000:2009.
Planeación estratégica – Gestión orientada hacia los resultados	Decreto 2482 de 2012 (Modelo Integrado de Planeación y Gestión). CONPES 2790 1995 (Gestión orientada a resultados).
Racionalidad y economía	Constitución Política de Colombia de 1991

Nota. Elaboración propia.

forma muy intuitiva, hacia donde se deben orientar los próximos esfuerzos reformadores: son ellos el concepto de cliente para el sector público y las relaciones de agencia.

a. El cliente - ciudadano

Un primer elemento a considerar, que ha atraído a los críticos de este paradigma, es la falta de correspondencia entre el cliente de las empresas privadas y el de los usuarios de las organizaciones públicas. Algunas de las preocupaciones que giran en torno a ello es que la preferencia por un bien o servicio se manifiesta de forma individual en el sector privado versus a la forma colectiva sector público (Alford, 2002, p. 3); el pago directo

de un precio por el producto/servicio recibido en un mercado frente a la contribución colectiva para financiar la producción del servicio público, incluso de forma coercitiva (Alford, 2002, p. 5) y (Orellana, 2004b, párr. 72); al respecto, Orellana hace énfasis sobre el hecho de que aunque:

(...) para algunos, el cliente de la empresa privada es el equivalente del usuario en el caso del servicio público. Esta equivalencia no corresponde ya que la empresa privada no está creada para el cliente, existe para el dueño o accionista. Su finalidad, sin duda alguna, es generar utilidades para esos entes. Además el cliente es el que genera la utilidad al pagar el precio, por ello es importante, pero como medio y no como fin, mientras que el usuario es el fin del servicio público. En segundo lugar el usuario es el propietario último y el financiador del servicio público ya que es el que, a través del sistema democrático, decide crear o cerrar el servicio público y al pagar los impuestos pasa a ser el propietario último del servicio...no importando aquí la proporción en que lo haga. En cambio el cliente, en ningún caso, va a pasar a ser el propietario, aunque compre muchísimo, sólo podría serlo si comprara acciones, lo que ya no haría en su función de cliente sino de inversionista.

No obstante, aunque en el pasado esta postura pudo tener su fundamento, cabe recordar que, en la actualidad, se aprecian unas relaciones bastante estrechas entre lo aquí descrito y el funcionamiento de las organizaciones de economía solidaria o sector cooperativo, como denomina el mismo Orellana (2004a, párr. 243) a este modelo que describe como una alternativa a la organización burocrática, especialmente en el sector privado, el cual está conformado por:

Personas jurídicas organizadas para realizar actividades sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios según el caso, son simultáneamente sus aportantes y gestores, creadas con el objeto de producir, distribuir y consumir conjunta y eficientemente, bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y al desarrollo de obras de servicio a la comunidad en general (Congreso de Colombia, 1998, p.2, art. 6).

Bajo estos principios, las organizaciones que no persiguen la obtención de lucro sino los beneficios colectivos, en las últimas décadas han logrado una madurez tal que sus asociados, además de participar en los rendimientos que generan las actividades económicas que realizan, también acceden, de forma preferente, a los múltiples servicios que las mismas ofrecen.

De este modo, se tiene un esquema de origen privado en el que los dueños gestores (asociados) pueden pasar a ser usuarios y viceversa, sin que ello implique renunciar a alguna de estas dos condiciones. Esto permite mantener la comparabilidad propuesta por la NGP entre ambos sectores (privado y público). En la Tabla 2, se realiza un paralelo con algunas similitudes inmediatas entre el funcionamiento de una organización cooperativa¹.

1 Se utiliza como referencia para las características del modelo cooperativista, el documento guía para la elaboración de estatutos para pre-cooperativas de trabajo asociado de la Superintendencia de la Economía Solidaria (2009, p. 10).

Tabla 2. Comparativo de roles entre el modelo cooperativista y el sector público²

Sector Privado (Cooperativista)	Sector Público	Sector Privado (Cooperativista)	Sector Público
Cliente -Asociado	Usuario - Beneficiario	Asociado	Ciudadano³
Elige individualmente utilizar productos o servicios de la cooperativa, para satisfacer una necesidad privada que genera una demanda.	Recibe los bienes y servicios públicos puestos a su disposición, para la atención de sus necesidades, de acuerdo con la afiliación a un colectivo.	Debe cumplir las obligaciones estatutarias y reglamentarias de toda índole, al igual que realizar el pago de su aporte social.	Está en el deber de cumplir la Constitución y las leyes, participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, y contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado.
Ocasionalmente paga un precio por el bien o servicio (Puede existir diferenciación de precios según la afiliación).	Paga un precio o tarifa por el bien o servicio público, de acuerdo con las normas establecidas.	Tiene derecho a participar en la administración de la cooperativa, mediante el desempeño de cargos sociales ⁴ , así como en la planeación, organización, control y evaluación de su trabajo	Tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político ⁵ , y con ello en la definición de los bienes y servicios públicos que atienden necesidades colectivas y generan una demanda.
Envía señales directas o indirectas sobre su conformidad con el bien o servicio recibido.	Envía señales directas o indirectas sobre su conformidad con los bienes y servicios públicos que recibe.	Puede presentar proyectos, recomendaciones y demás iniciativas que tengan por objeto el mejoramiento de la Cooperativa y, en especial, de las actividades que se relacionen con su área de trabajo.	Puede tener iniciativas en las corporaciones públicas y enviar señales directas o indirectas sobre su conformidad con los bienes y servicios públicos.

- 2 John Alford (2002), en su análisis sobre el cliente del sector público, la agencia gubernamental actúa bajo mandato del gobierno representativo y no bajo la autoridad formal de la ciudadanía. Sin embargo, se elige incluir a la ciudadanía en el cuadro comparativo, siguiendo una concordancia con los argumentos posteriores de que, tanto gobierno representativo como gerentes públicos, son agentes que deben cumplir con las tareas que la ciudadanía les encomienda.
- 3 Se excluye de la comparación otras relaciones dadas entre ciudadanos y sector público, que se encuentran basadas en la obligatoriedad y la capacidad de coerción del Estado, propuestos por Alford y otros (Alford, 2002, p. 10), al considerarse que, en estos casos, la ciudadanía actúa como sujeto pasivo sobre el cual recaen acciones a petición de otros; visto así, si se considera el caso de un prisionero, éste no será visto como usuario con ocasión de su reclusión, pero sí en aquellos casos en que solicitan, en ejercicio de sus derechos, civiles y humanos, condiciones locativas y de trato que mejoren su calidad de vida y su dignidad.
- 4 Se asocia el desempeño de cargos en actividades directivas, ya que sin pretender ser exhaustivo en la comparación, también cabe resaltar que se da el caso en que el asociado de la cooperativa ocupa un puesto de trabajo, en cumplimiento de su objeto social, a cambio de la correspondiente compensación económica, algo que sería comparable al momento en que un ciudadano ejerce un cargo como servidor público y ello configura un rol diferente.
- 5 Constitución Política de Colombia, artículo 40.

Sector Privado (Cooperativista)	Sector Público	Sector Privado (Cooperativista)	Sector Público
Cliente -Asociado	Usuario - Beneficiario	Asociado	Ciudadano ³
Determina la supervivencia de la firma, con su aceptación o rechazo de productos o servicios.	Hace parte de la población que conforma la demanda directa de bienes y servicios públicos que promueven el progreso y el crecimiento económico, social, cultural educativo y de salubridad, que constituye la razón de ser de la Función Pública ⁶ .	Tiene derecho a ser informado de la gestión de la Cooperativa, sus desarrollos técnicos, avances y perspectivas de la actividad empresarial, la situación económica y sus resultados, así como de cualquier proyecto o decisión de trascendencia para el futuro de la misma.	Tiene derecho a conocer el Plan de Acción vigente de cualquier entidad del Estado que presente los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de los proyectos de inversión junto al informe de gestión del año anterior.

Nota. Elaboración propia.

Es posible extraer aún más coincidencias entre estos casos, pero lo que se pretende señalar aquí es que, en concordancia con Alford (2002) y su concepto de *intercambio social*:

Las contribuciones de los clientes de una organización son más amplias que la simple obtención de ingresos para la misma (...). Dicho de otro modo, las agencias públicas tienen un incentivo operacional para estar atentas a las necesidades de sus clientes (p. 13).

Este planteamiento es parecido para las empresas privadas creadas con el objetivo de generar valor para sus propietarios, dado que en el competitivo entorno actual, las compañías desaparecen si no generan valor para sus clientes y lo constituyen en una de sus principales razones de existir. Hammer (2002) lo argumenta afirmando que:

Si la forma de trabajar de la empresa ha sido diseñada para su propia comodidad, y no para comodidad de sus clientes, estos deberán sufrir las consecuencias; y, a largo plazo, también las acusará la empresa. Cuanto más difícil resulte trabajar con una empresa, mayor será la carga y los costes que impone sobre sus clientes y, desde luego, menos competitiva será esa empresa (...). En la economía de cliente, ser ECLQEFT (Empresa con la que es fácil trabajar) no es una opción. Es un requisito para la supervivencia (p. 31).

Similar caso se constituye entonces en el sector público colombiano, cuyo marco normativo propende por el mejoramiento de la gestión pública, para que la acción de las entidades del Estado gire en torno a los intereses generales de la población, expresados en los planes de desarrollo, orientándolas hacia una cultura de la gestión pública enfocada en resultados, en la cual el ciudadano sea el eje del desempeño de la administración, procurando permanentemente el mejor aprovechamiento de los recursos (DNP, 1995, p. 2).

6 Tomado a partir de la definición de "Función Pública" del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP 2014, p. 15).

Se establece así que la misión del Estado Social de Derecho es servir eficiente y oportunamente a la comunidad y fortalecer el derecho de la sociedad civil a exigir resultados de la gestión pública, al tiempo que se crea un esquema flexible para configurar la prestación servicios adecuadamente, haciendo responsables a la gerencia por la calidad de los mismos, debiendo éstos rendir cuentas por su desempeño (DNP, 1995, p. 3).

Del mismo modo, a pesar de que las empresas públicas no enfrentan competencia como ocurre con las privadas, las actuales bases normativas de la gestión pública hacen que el Estado tenga la capacidad para intervenirlas, reformarlas o suprimirlas; lo que las obliga, de igual forma, a actuar con eficacia y generar *valor público*, entendido como el valor creado por entes gubernamentales para los ciudadanos, al garantizarles sus derechos como individuos y como sociedad, satisfaciendo demandas colectivas y prestándoles servicios con calidad; lo que a su vez genera mayor legitimidad y confianza en el gobierno (Moore, 2006, p. 15).

En este sentido, la Sociedad Civil, al erigirse como ciudadanía constituyente del Estado, pasa a tener un rol central qué desempeñar en el mejoramiento de su propia calidad de vida, lo cual se da a través de su relación con sus representantes en el gobierno y los establecimientos oficiales creados para obtener los bienes y servicios que demanda la satisfacción de sus necesidades. Sin embargo, este rol de *ciudadano* que la Constitución Política de Colombia de 1991 buscó fortalecer, mediante la práctica de la democracia participativa, ha estado mayormente orientado al ejercicio electoral y al sostenimiento de la nación, con tributos y contribuciones, desconociendo que la Carta Magna también le reconoce y le otorga a la población el poder sobre el Estado y sus destinos, al declarar la "Soberanía Popular" en el sentido que lo ha expresado e interpretado la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia C-245, 1996, p. 1).

Lo que el constituyente de 1991 buscó con la consagración de la "soberanía popular" fue, en últimas, ampliar en la mayor medida posible, los espacios de participación democrática del pueblo en la toma de decisiones que tengan incidencia tanto nacional como regional y local, y también en el control del ejercicio del poder público de los gobernantes, entendiendo este término en su sentido más amplio.

Esta situación, en particular, llama la atención de organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015) el cual afirma que:

No hay duda sobre que la democracia electoral se ha expandido y consolidado desde la década de 1990. Sin embargo, como lo han constatado los informes sobre democracia en la región (publicados por el PNUD en 2004 y 2010), existen todavía preocupaciones sobre la calidad de esas democracias, más allá de la posibilidad que tienen los ciudadanos y las ciudadanas de depositar un voto (p. 5).

De este modo, lo que se evidencia en la actualidad es una sociedad civil que se muestra distante de los procesos políticos y de Estado, lo que no le posibilita desempeñarse como directa responsable de los recursos del Estado y beneficiaria directa del producto de la gestión pública; por el contrario, traslada esta responsabilidad a la administración pública, constituyéndose en un importante fallo en el cometido de implementar apropiadamente la NGP en Colombia, algo que nos lleva a la discusión del segundo elemento crítico.

b. Las relaciones de agencia en lo público

Para describir mejor este fallo, se apelará a la misma posibilidad que brinda la NGP de comparar las organizaciones públicas con las privadas, para introducir otros conceptos ofrecidos por la *Nueva Economía Institucional*.

De acuerdo con Ronald Coase (citado por Tarzijan, 2003, p. 11) y su *Teoría de la firma*, las empresas privadas son creadas siempre que se detecta una posibilidad de mejora en la eficiencia, buscando un balance entre los costos de intercambiar bienes y servicios, a través de los mercados, y los costos de coordinar internamente las actividades para producirlos. Por el contrario, las entidades públicas tienen su origen en el sistema legislativo, que determina que a través de ellas se obtendrá una mayor eficacia en el logro de los fines del Estado; sin embargo, en todos los niveles de actuación de la administración pública, estas también están sujetas a conflictos con la toma de decisiones, los costos de transacción, la coordinación interna, los conflictos por el control sobre los recursos y la separación de la propiedad, como en el caso de la empresa privada; haciendo referencia este último al caso en el cual nos centramos, que consiste en la diferencia y el distanciamiento que existe entre quien es propietario de los recursos y quien los administra.

Algunos autores destacan que los principios de la NGP provienen de dos enfoques principales; uno positivista y de estilo gerencial, centrado en el liderazgo, el emprendimiento, la innovación, la confianza y la creatividad inherente del personal, el cual solo debe ser liderado y motivado adecuadamente; y el otro, de enfoque economicista, centrado en la desconfianza y en procurar la construcción de un sistema racional de incentivos y penalidades para hacer que los administradores – gerentes realmente gerencien. Otros escritores, como Ferlie y Geraghty, (2005) (citados por Pollit y Bouckaert, 2011), distinguen entre dos versiones de NGP: una suave, que prioriza la orientación al cliente y hacia la calidad, y otra dura que enfatiza en el control a través de la medición, la recompensa y los castigos (Pollit y Bouckaert, 2011, p. 10).

Según se puede apreciar a partir de la normatividad asociada con la aplicación de un modelo de NGP en Colombia, esta combina elementos propios de los distintos enfoques, al contar con medidas que promueven la motivación y el desarrollo del personal, al igual que otras prácticas gerenciales, pero también con mecanismos de sanción aplicables a quienes quebranten las leyes. Dado que la función administrativa del Estado se vale de la aplicación de la desconcentración, la delegación y la descentralización de funciones, como herramientas, la información entre los niveles jerárquicos de autoridad y delegación se puede tornar incompleta, imperfecta, insuficiente o distorsionada; y con ello, asimétrica.

Así, desde una postura economicista centrada en la desconfianza, esta asimetría en la información conduce a un desconocimiento de las motivaciones que subyacen en la toma de decisiones sobre la administración de los recursos públicos, así como en una pérdida de control sobre los resultados esperados de cada gestión. A esto se le denomina *Teoría de la agencia*⁷ o del *Principal-Agent*e, propuesto por Berle y Means (1932) (citado por

7 Esta teoría define una *relación de agencia* como un contrato bajo el cual una o más personas (El Principal) contrata(n) otra persona (El Agente) para desarrollar algún servicio a su nombre, lo que implica

Tarziján, 2003, p. 162) para referirse a la separación entre la propiedad y el control de una empresa.

Como este tipo de relaciones se da en todas las organizaciones (Jensen y Meckling, 1976, p. 310), aquí se propone aplicarla al caso de la administración pública, pero para simplificar el análisis, se hará referencia a los entes territoriales conformados por los 32 departamentos y 1.103 municipios que, según la Registraduría Nacional del Estado Civil, conforman la Nación, sin extenderse en detalles referentes a los demás entes públicos o de economía mixta descentralizados.

Bajo este enfoque, se definen los siguientes actores: i) La sociedad civil (propietaria, en su soberanía, de los recursos del Estado por mandato constitucional) que hace las veces de Principal y; ii) como Agentes se tiene a: gobernadores, alcaldes y directivos que se desempeñan como delegatarios del primero en la administración de los entes territoriales. Estos mandatarios tienen la facultad de nombrar y contratar colaboradores que, directa o indirectamente, contribuyen al desarrollo de la función pública, quienes a su vez se suman en esta relación también como Agentes.

El conflicto de agencia que se genera con la delegación, es que los Agentes no son dueños de las entidades públicas que les son encomendadas, ni de los recursos con los que las mismas cuentan, sino que actúan en representación del Principal, para cumplir su mandato, que son los fines esenciales del Estado. Al existir una brecha de espacio y conocimiento entre el Principal y los Agentes, el primero no puede tener certeza de que los últimos vayan a dedicar todo su esfuerzo y cuidado a administrar las entidades y los recursos, como si fueran propios. Es decir, que los Agentes vayan a tomar las decisiones que maximicen la función de beneficio social del Principal, en lugar de buscar maximizar su propia función de utilidad.

III. Control y alineación de intereses entre el Principal y el agente público

Al igual que ocurre con las organizaciones privadas, la situación antes descrita obliga a buscar formas de contrarrestar el riesgo de que los Agentes Públicos descuiden los propósitos de la delegación. La teoría plantea que el Principal procura controlar las divergencias con relación a sus intereses, estableciendo los incentivos apropiados para el Agente e incurriendo en costos de monitoreo diseñados para limitar las actividades descarriadas del Agente (Jensen y Meckling, 1976, p. 309); así como contratos que tiendan a considerar los posibles escenarios de desvío. A continuación, se enuncian algunos mecanismos que, en este sentido, contempla la legislación colombiana para el sector público y de economía mixta.

delegar cierta autoridad para la toma de decisiones en el Agente. Si ambas partes son maximizadoras de utilidad, hay una buena razón para creer que no siempre el agente actuará en el mejor interés del principal. (Jensen y Meckling, 1976, p. 308).

a. Medidas de monitoreo para evitar desvíos del Agente

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece algunas herramientas que contribuyen a la labor de monitoreo o supervisión por parte del Principal, como son:

- Los mecanismos de participación ciudadana: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.
- El Control Interno: que establece que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, incorporando un sistema de control interno que se ejercerá en los términos que la ley 87 de 1993 señala.
- Las normas orgánicas de presupuesto (departamentales y municipales).
- Los Organismos de Control:
 - La Contraloría General de la República y las territoriales, responsables de ejercer el control fiscal;
 - La Procuraduría General de la Nación y las Personerías Municipales, que vigilan el cumplimiento de la constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
 - La Defensoría del Pueblo que vela por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos.
 - Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales:
 - Asamblea Departamental: Es la corporación político-administrativa elegida popularmente para ejercer control político sobre la administración departamental.
 - Concejo Municipal: Es la corporación político-administrativa elegida popularmente para ejercer control político sobre la administración municipal.
 - La Rendición de Cuentas que da aplicación del principio de publicidad decreto para el ejercicio de la función pública.
 - Las Veedurías Ciudadanas, como un mecanismo de organización ciudadana para ejercer vigilancia de la gestión pública (artículo 207 Constitución Política 1991 y Ley 850 de 2003).

b. Mecanismos de incentivos para incrementar el esfuerzo del agente

- Carrera administrativa: Los empleos en las entidades del Estado son de carrera, exceptuando los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, y los de trabajadores oficiales. Esto brinda a los agentes estabilidad en el empleo, salarios competitivos, posibilidad de ascensos temporales y acceso a capacitación.

- Formación y capacitación: Acceso a procesos que, además de contribuir al mejoramiento institucional, promueven el desarrollo integral de los empleados públicos y les permiten elevar su nivel de compromiso, con respecto a las políticas, los planes y los objetivos del Estado, desde la respectiva entidad.
- Incentivos: Orientados a reconocer los desempeños individuales de los mejores empleados, en cada uno de los niveles jerárquicos que conforman, así como el de los equipos de trabajo que alcancen niveles de excelencia.
- Estímulos: Establecidos para elevar los niveles de eficiencia, satisfacción, desarrollo y bienestar de los empleados públicos, en el desempeño de su labor, y contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales.

c. Contratos para especificar obligaciones y remuneración

En los empleos con el Estado, la norma establece que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y ningún servidor público ejercerá su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución, y desempeñar los deberes que le incumben. Sin embargo, debido a la incapacidad del Principal de observar todas las acciones realizadas por el Agente, así como de establecer la relación directa de éstas con la generación de beneficios o pérdidas al final del ejercicio, pueden presentarse casos de oportunismo en los que el Agente tome ventaja de su situación privilegiada y se desvíe de sus obligaciones contractuales, siendo el Principal quien asume los costos, ineficiencias y demás consecuencias negativas derivadas de ello. A esto se le denomina "riesgo moral" y su mayor frecuencia e impacto en el sector público se puede establecer con relación a los Agentes del nivel directivo o gerencial, quienes por el grado de discrecionalidad y autoridad que se les concede, tienen mayor injerencia y responsabilidad en el éxito o fracaso de la gestión. Por tal motivo, para evitar este riesgo, se debe procurar establecer contratos que vinculen las transferencias del Principal (recompensa o penalidad) de acuerdo con los resultados observados.

Sin embargo, en el caso de los contratos establecidos con los Agentes directivos de los entes territoriales, se hacen las siguientes apreciaciones:

Gobernadores y alcaldes:

- Su selección es mediante procesos de elección popular. Esto no garantiza la aplicación y prevalencia de criterios meritocráticos de evaluación de competencias para el ejercicio del cargo, pudiéndose materializar el riesgo de *selección adversa* que implica la escogencia de alguien no apto para el ejercicio del cargo, por la falta de información.
- Su vinculación es por tiempo fijo (cuatro años), sin reelección (renovación del contrato) inmediata. Esto no genera incentivos en términos de estabilidad laboral, ni continuidad en los planes y procesos de la respectiva entidad. Se estima conveniente la existencia de un mecanismo de vinculación, por tiempo indefinido, con una per-

manencia condicionada al cumplimiento de las metas establecidas por el principal, mejorando el alineamiento entre los objetivos e intereses de las partes.

- La remuneración fija que incluye salario, gastos de representación y bonificación de dirección, es establecida mediante decreto nacional, lo que a la fecha no permite la vinculación de la misma con la obtención de los resultados esperados por el Principal; de tal forma que, en la actualidad, es percibida automáticamente por el Agente público, independientemente de las decisiones que tome y de las acciones que realice.

Estas características de los contratos realizados con los mandatarios territoriales favorecen la actuación oportunista y la aparición del riesgo moral en perjuicio de los intereses del Principal.

Vale la pena añadir que una situación similar sucede con los integrantes de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales, quienes ejercen el control político a gobernadores y alcaldes, respectivamente, en representación del Principal; lo que también supone una relación de agencia que presenta, igualmente, inconvenientes para la generación de esfuerzo, la continuidad de los procesos de monitoreo y el alineamiento de los intereses del Principal con los entes de control.

d. Secretarios de despacho, gerentes públicos y otros cargos de dirección:

- Su selección y vinculación se realiza mediante la modalidad de “Libre nombramiento y remoción” para la que se recomienda, pero no se exige, la aplicación y prevalencia de criterios meritocráticos de evaluación de competencias para el ejercicio del cargo.
- Su vinculación es por periodo de tiempo indeterminado, pero a discreción del nominador (Gobernador o Alcalde), lo cual hace que los intereses de estos agentes se encuentren más alineados con los de los mandatarios territoriales que con los del Principal. Tampoco incentiva la estabilidad en el trabajo, ya que pueden ser removidos del cargo, independientemente de los resultados de su gestión, lo que repercute negativamente en la continuidad en los planes y proyectos que estos emprendan.
- La remuneración es fija y no está vinculada a la obtención de los resultados esperados por el principal, por lo que es obtenida independientemente de sus decisiones y acciones.

Tal como en el caso anterior, estas características de los contratos realizados con los Directivos Públicos territoriales favorecen la actuación oportunista y la aparición del riesgo moral, en perjuicio de los intereses del Principal.

No obstante lo anterior, el Principal deberá tener presente que, en el caso de los mecanismos de control, en su mayoría recaen sobre otras entidades públicas, que a su vez son Agentes; así que tendría que establecer igualmente mecanismos de monitoreo o de incentivos para evitar que estas se desvíen de su misión. Del mismo modo, es de considerar que cualquiera de estas medidas de monitoreo e incentivo generan costos al Principal y que es casi imposible eliminar el riesgo por completo. Tal como lo plantea

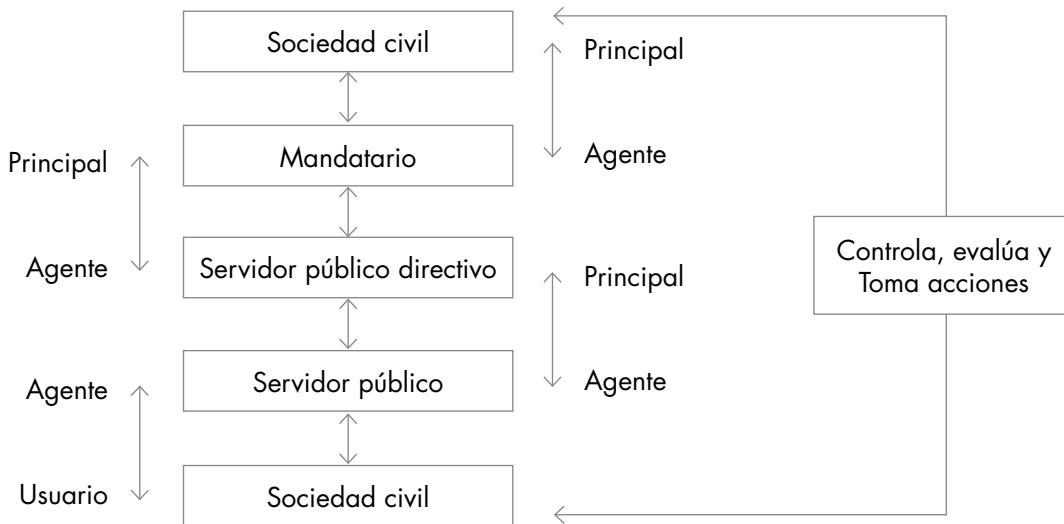
Tarziján (2003):

(...) el Agente podría destinar recursos a garantizarle al Principal que no tomará acciones que lo dañen (*bonding costs*). Sin embargo, incluso si el Principal y el Agente hacen esfuerzos (generalmente contractuales, como un determinado mecanismo de compensación) para disminuir los costos de agencia en su relación, es muy probable que subsista alguna divergencia entre los intereses de ambos que provoque la mantención del problema de agencia (p. 163).

IV. Un cambio de dirección en las reformas al Estado: la sociedad civil como “actor principal”

En las secciones anteriores se ha planteado que la administración pública colombiana ha incorporado, a través de sus recientes reformas administrativas, los principios de la NGP, lo que orientaría su gestión al cumplimiento de los fines del Estado, soportada en un desempeño eficiente y eficaz. Sin embargo, a pesar de que las organizaciones públicas se han venido profesionalizando y de que se disponen de mecanismos de incentivo y motivación, para potenciar el esfuerzo de sus Agentes hacia el logro de los objetivos establecidos en las normas y planes de desarrollo; se debe reconocer la existencia de conflictos de intereses entre dichos Agentes, y entre estos y el Estado, representado en su población civil, por la denominada separación entre propiedad y control (ver Figura 2).

Es por ello que se ve la necesidad de que la sociedad civil adopte, desarrolle y mantenga un rol de soberanía estatal, incidiendo más en los procesos de planeación, evaluación y control de la gestión pública; y tomando las decisiones y ajustes respectivos, a fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos como Estado Social de Derecho; toda vez que sin el ejercicio de este control, tanto los planes de desarrollo que se formulen como las gestiones que se realicen en pro de ellos evidenciará los intereses y el parecer de quienes fueron delegados y producirán unos resultados que, a discreción de estos, podrán o no coincidir con los propósitos de progreso esperados por la sociedad. Este cambio hacia una democracia más participativa, consciente e interesada en los resultados de la gestión pública, al asumir los recursos públicos como propios, sería congruente con la aparición del *Estado Inteligente* propuesto por Kliksberg (1998, p. 161). Posiblemente no se de en el corto plazo y de forma generalizada, dado que implica inicialmente el reconocimiento, por parte de la ciudadanía, de que este cambio de actitud es importante para el logro de beneficios individuales y colectivos, toda vez que redundaría en el desarrollo social, económico y sustentable del país. A partir de allí, se deben generar nuevos valores, capacidades y conductas que harán posible su implementación. Para ello, se requiere la construcción pluralista de una agenda de trabajo orientada al logro de este propósito, lo que a su vez demandará la organización de los distintos grupos poblacionales, desde lo local y con miras a superar las brechas territoriales que persisten en la actualidad.

Figura 2. Relaciones de agencia en lo público

Nota. Elaboración propia.

Una alternativa para emprender esta tarea sería promover el establecimiento de una política pública⁸ para el fortalecimiento de la democracia y el control social, la cual tendría que ser motivada y defendida, principalmente, por la misma sociedad civil que, en ejercicio de su soberanía, pasa a asumir la dirección del Estado, buscando reforzar los mecanismos que regulan el accionar de sus instituciones públicas y los Agentes.

Entre los temas que se proponen para ser analizados con esta finalidad, se encuentran:

- Implementación en el sistema educativo de programas o cátedras sobre democracia participativa, gestión pública orientada a resultados y control social vía veedurías ciudadanas.
- Análisis de la vinculación de mandatarios y gestores públicos, por períodos indefinidos, con permanencia y remuneración sujeta parcialmente al cumplimiento de metas, en aras de alinear mejor sus objetivos con los fines del Estado.
- Revisión y ajuste de planes de estímulos e incentivos, orientándolos al cumplimiento de metas del Estado.

Luego de ser analizados estos y otros aspectos, por parte de los grupos poblacionales impulsores, podrían ser presentados ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, para obtener el compromiso del gobierno en su implementación, ratificándolo bajo un Documento CONPES de política sectorial o regional, dando cuenta del cumplimiento de los criterios que para ello se establecen.

⁸ Llevar a la práctica una política pública en este sentido deberá procurar superar retos que han sido identificados en la formulación e implementación de este tipo de ejercicio de diagnóstico y planeación en el país. Ver Arroyave (2010).

Finalmente, sería necesario efectuar la evaluación de las acciones tomadas, los cambios generados y su impacto con relación al cumplimiento de los objetivos y metas estatales; y con ello evaluar el éxito o fracaso del enfoque basado en la NGP.

Conclusiones

Afrontar los retos que tienen los países en la actualidad y particularmente Colombia, para generar desarrollo humano enfocado en sus habitantes, erradicando la pobreza real y mejorando la calidad de vida de la población, exige repensar la forma cómo el ser humano se relaciona con su especie y con un entorno de capacidades limitadas que demandan formas creativas y alternativas de vivir en armonía, equidad y libertad. Este país ha logrado plasmar, en sus normas, algunas libertades como la soberanía del pueblo, los mecanismos de participación y los deberes de la función pública, que son de gran relevancia para el desarrollo y que, en el presente, deben ser capitalizados para evitar el estancamiento y aún peor, el deterioro social, ambiental y económico de la nación.

Tal importancia se hace evidente al considerar la reforma de un Estado como el colombiano, a cuyo aparato gubernamental le corresponde la administración de gran parte de los recursos disponibles para el desarrollo presente y futuro del país. Por eso, conscientes de que así como el mercado presenta fallos que deben ser controlados con la acción del sector público, éste a su vez presenta fallos que, en las últimas décadas, se han tratado de contrarrestar con la adopción de los principios característicos de la NGP. Surge la necesidad, entonces, de que se consolide un tercer sector integrado por una sociedad civil responsable y bien informada, que contribuya a la superación de los fallos del Estado. No se trata de un nuevo sector, ya que siempre ha estado presente, sino de uno que aún no se ha cohesionado para ejercer las libertades y responsabilidades que le fueron otorgadas a partir de la Constitución de 1991, que ponen de manifiesto el rol que debe asumir en la planeación y el control de la consecución de sus fines esenciales; el no hacerlo podría considerarse como un fallo no del sector público, sino de la sociedad civil.

La literatura en la materia ha estado bastante orientada hacia el desarrollo y la mejora del sector privado y de la administración pública y, pese a que se ha tratado moderadamente la participación ciudadana en los últimos años, aún no se desarrolla un consenso sobre el tipo de participación que ésta debe ejercer, para buscar y alcanzar la prosperidad general en el país; por tal motivo, aquí se ha dejado consignada una propuesta y una invitación a extraer, de las prácticas administrativas y sociales disponibles, sean o no paradigmas, aquellos elementos positivos que conduzcan al funcionamiento eficiente, eficaz y transparente de cada uno de los sectores que componen la nación.

Mediante la revisión de los principios de la NGP resultó posible ver más allá de las limitantes que en el pasado le restaron importancia al modelo para que, a partir de allí, se continúen extrayendo aplicaciones del mismo, como el hecho de que la ciudadanía adopte *prácticas gerenciales* para construir y aplicar las herramientas y metodologías que le permitan ejercer un apropiado control social a la gestión pública, con sus múltiples Agentes, a fin de obtener los resultados esperados de la provisión de los bienes y

servicios públicos, a través de la aplicación de una Nueva Gestión Ciudadana.

Luego de considerar las diversas relaciones de agencia que se dan entre población civil y administración pública, así como los controles existentes en la regulación del país, se hace evidente que la ciudadanía debe tomar una postura vigilante y controladora de la alineación de las acciones de los agentes, con relación a sus intereses. Tal como lo plantean Millán y Natal (2006, p. 22):

Si la sociedad es uniforme y los intereses muestran un alto grado de homogeneidad, que se traduce en un bajo grado de fragmentación política, el principal puede asemejarse a propietario único de un negocio o a una asamblea de accionistas que tiene como objetivo exclusivo la maximización de las ganancias. En esta modalidad, la *accountability* tenderá a especializarse y a desarrollar conocimientos técnicos, que le permitan discernir la relación entre el desempeño del agente y los resultados obtenidos por su gestión. Esto no supone la ausencia de pluralidad sino más bien el hecho de que ha mediado un pacto social que desembocó en un conjunto mínimo de acuerdos en torno a lo que, en el largo plazo, es lo más importante para el bienestar común.

Esta ciudadanía habrá de establecer, de manera coordinada, los criterios para la rendición pública de cuentas, de forma que se minimice la asimetría en la información, de forma tal que se puedan verificar las gestiones, en procura de las metas establecidas, evaluar directamente el desempeño de los Agentes, incluso las de aquellos que ejercen control sobre otros agentes, y corregir los problemas derivados de las decisiones políticas y de administración pública, en términos de eficiencia, economía y bienestar general de la sociedad. Del mismo modo, deberá participar activamente en la formulación de planes de desarrollo y de políticas públicas, para llegar a acuerdos de forma colectiva; acuerdos que, en suma, podrían beneficiar a la población como un todo, generando capacidades que contrarresten las posibles pérdidas por disputas políticas y partidistas, en torno a intereses en conflicto, así como la tendencia oportunista a comportarse como *free-riders*.

Esta tarea no debe continuar delegándose, puesto que las anteriores delegaciones no han logrado superar las desigualdades socioeconómicas que han existido en el territorio, toda vez que se ha permitido un amplio margen de oportunismo por parte de los Agentes, alcanzando niveles de corrupción insostenibles para el Estado; mientras la sociedad civil se ha abstraído del control de la utilización de los recursos públicos, poniendo en riesgo la viabilidad de la nación.

En este sentido, la academia y los medios de comunicación se vuelven herramientas poderosas para difundir el conocimiento y la formación de estos principios en la población, llevando a cabo investigaciones aplicadas y transferencia de saberes que contribuyan en el proceso de generación de capacidades para fortalecer el ejercicio y la defensa de los derechos políticos y civiles en la sociedad colombiana, la generación de acuerdos y consensos que se traduzcan en la planeación y la consecución de los ideales de desarrollo.

Referencias

- Acemoglu, D. y James, R. (2012). *Por qué fracasan los países*. Barcelona. Planeta.
- Alford, J. (2002) Definiendo al cliente en el sector público: una perspectiva de intercambio social. *Public Administration Review*, May. – Jun. 2002, Vol. 62, Nro. 3.
- Arroyave A. S. (2010). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Revista Forum*, Volumen 1, Número 1, p. 95-111. Recuperado a partir de <http://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359/32374>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Bushnell, D. (2012). *Colombia: Una nación a pesar de sí misma*. Bogotá. Planeta.
- Constitución Política de la República de Colombia. (*Const*). 1886. Derogada
- Constitución Política de la República de Colombia. (*Const*). 1991.
- Corte Constitucional de Colombia. (1996). *Sentencia C-245 de 1996*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-245-96.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1999). *Sentencia C-722 de 1999*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-722-99.htm>
- Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP. (2014). *Guía de usuario del Sistema Único de Información de Trámites*.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (1995). *Documento CONPES 2790: Gestión pública orientada a resultados*. Bogotá. Recuperado de <https://sinergiacp.dnp.gov.co/Sinergia/Documentos/2790.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país*
- Hammer, M. (2002). *La Agenda*. España. Deusto S.A.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3–19.
- Jensen, M. C. y Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
- Kliksberg, B. (1998). Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, año LXII, núm. 229. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcps/article/view/49163/44209>
- Kliksberg, B. (1999). *Hacia una gerencia social eficiente en América Latina*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas - GAPP. Nro. 15, May.-Ago. (Medellín). Recuperado de <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=190&path%5B%5D=190>
- Millán, H. y Natal, A. (2006). La rendición de cuentas a la luz de la teoría – Agente Principal. México. *Documentos de discusión sobre el Nuevo Institucionalismo*. Núm. 10. El Colegio Mexiquense. Recuperado de <http://cmq.edu.mx/index.php/docman/publicaciones/documentos-nuevo-institucionalismo/133-dn0100409/file>
- Moore, M. H. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 34. Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0052203.pdf>
- Orellana V. P. (2004a). *Contra la Burocracia, cap ii: Modernización y Burocracia*. Apuntes de clases sobre la modernización de la gestión pública. Recuperado de <http://www.probidadenchile.cl/wp/?p=270>

- Orellana V. P. (2004b). *Contra la Burocracia, cap. iii: Las mega tendencias en administración*. Apuntes de clases sobre la modernización de la gestión pública. Recuperado de <http://www.probidadenchile.cl/wp/?p=272>
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8 (3). 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Oszlak, O. (2013). La gestión pública post-NGP en américa latina: balances y desafíos pendientes. *Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: "Enseñanza y pedagogía en la gestión de políticas públicas: desafíos y actualidad para un nuevo servicio público.* Mayo, 2013, Santiago, Chile. Recuperado de: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/La%20Gestion%20Publica%20postNGP.pdf>
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform*. New York. Oxford University Press Inc.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (1990). *Informe de Desarrollo Humano 1990*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 Colombia Rural: Razones para la esperanza*. Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe 2015*. Colombia. Nuevas Ediciones S.A.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona. Planeta.
- Superintendencia de la Economía Solidaria. (2009). *Documento guía para la elaboración de estatutos para precooperativas de trabajo asociado*. Recuperado de: <https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/public/data/guia-estatutos-cooperativas-de-trabajo-asociado-supersolidaria-sep-09.pdf>
- Tarziján, J. (2003). Revisando la teoría de la firma. *Abante*, 6, (2), 149-177.