

**CONTABILIDAD SOCIAL, SISTEMA DE GESTIÓN Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA  
DE CALIDAD EN EL ESTADO COLOMBIANO**

**WILSON ARBEY CIFUENTES LOZANO**

**D6303415**



**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA  
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA  
BOGOTÁ D.C.**

**2019**

**CONTABILIDAD SOCIAL, SISTEMA DE GESTION Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA  
DE CALIDAD EN EL ESTADO COLOMBIANO**

**WILSON ARBEY CIFUENTES LOZANO**

**D6303415**



**MONOGRAFÍA PARA OPTAR EL TÍTULO DE  
CONTADOR PÚBLICO**

**MY. CAMILO ANDRES VARGAS MACHADO  
DOCENTE ASESOR**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA  
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA  
BOGOTA D.C.**

**2019**

## Tabla de Contenido

Agradecimientos y Dedicatoria.

Índice de gráficas.

Resumen

Palabras claves.

Abstrac

Introducción.

1. Problema y justificación de la investigación. pág. 10.

2 Objetivos. pág. 13.

3. Marco teórico. pág. 14.

3.1 Marco teórico. Perspectivas de la investigación y su Justificación de selección. pág. 14

3.2 Marco contextual. pág. 24

3.2.1 Estado del arte y antecedentes. pág. 24

3.2.2 Fundamentación teórica del texto: Gestión pública, fundamentos, técnicas y casos.  
Pág. 26.

4 Metodología empleada. pág. 30.

Capitulo 1. Revisión y descripción del sistema de gestión pública predominante en el contexto actual del Estado colombiano. pág. 33.

Capitulo 2. El Estado, las reformas institucionales y organizacionales en la actualidad durante la gestión pública. pág. 38.

Capitulo 3. Las relaciones y diferencias entre el sistema de gestión pública (modelo tradicional-burocrático vinculado a la contabilidad social y el modelo de la nueva gestión pública (NGP). pág. 44.

Capitulo 4. Las nuevas funciones del Estado y sus relaciones con las bases y los aportes de la gestión por resultados (GPR) aplicables al sistema de gestión pública vinculada a la contabilidad social colombiana. pág. 46.

Conclusiones. pág. 54.

Resultados y recomendaciones. pág. 55.

Referencias bibliohemerográficas. pág. 56.

## **AGRADECIMIENTOS**

Doy gracias a Dios por estar conmigo en todo momento, y sé que nunca me ha desamparado, por permitirme llegar tan lejos, lo que un día fue una ilusión hoy es una realidad la de ser un profesional: un Contador Público.

Gracias Señor, por llenarme de fe, sabiduría y fortaleza, por guiarme en este camino tan difícil y lleno de obstáculos, por llenarme de tus bendiciones para lograr mis metas y objetivos.

A mi familia, a mis amigos, compañeros de estudio y mis profesores, gracias por estar ahí siempre, acompañándome en mi proceso de crecimiento personal y profesional, por su paciencia, confianza y apoyo, por su ayuda incondicional durante estos largos años mientras me dedicaba solo a cumplir con esta preciada meta.

*¡Muchas gracias, Dios los bendiga hoy y siempre*

## **DEDICATORIA**

A Dios por darme la luz para salir adelante y haberme dado las herramientas necesarias que permitieron cumplir con todas mis metas hoy y siempre.

A mi madre que hizo los más grandes esfuerzos para darme la oportunidad de estudiar esta hermosa carrera, a mi hermana, amigos y profesores, quienes se sacrificaron para que yo lograré mi meta propuesta; sin la ayuda de ellos, su paciencia, constancia, perseverancia, tolerancia y su apoyo incondicional no hubiera sido posible este logro.



## **INDICE DE SIGLAS.**

**CS: Contabilidad Social.**

**GPC: Gestión Pública de Calidad**

**GpR: Gestión por Resultados**

**GpRD: Gestión para Resultados y de Desarrollo.**

**NGP: Nueva Gestión Pública.**

**OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo de los Países.**

**SG: Sistemas de Gestión.**

# **Contabilidad Social, Sistemas de Gestión y la Nueva Gestión Pública de Calidad en el Estado Colombiano.**

## **RESUMEN**

La presente monografía es una propuesta teórica que plantea cómo a través de bases y herramientas conceptuales de la gestión pública de calidad entendida como: Gestión por Resultados (GpR) se pueden lograr aportes para optimizar la contabilidad social en los sistemas de gestión del Estado colombiano. En el caso de la contabilidad social, ésta considera el desarrollo y presencia de la Gestión Pública de Calidad con énfasis en su aplicación. Esta descripción y aplicación teórica de los enfoques de la NGP proceden a partir del desarrollo metodológico seleccionado tomando en cuenta los aportes de los diferentes autores que han manejado con propiedad estos temas de investigación de las ciencias contables modernas, es decir, se partió de un estudio descriptivo de todas sus variantes, con un diseño no experimental donde el curso de los fenómenos se fueron desarrollando de manera natural, y a través de una investigación bibliográfica minuciosa que permitió revisar y describir el sistema de gestión pública predominante en el contexto del Estado colombiano, de manera de tener clara las ideas de cómo la gestión pública -como proceso social- se viene desarrollando e incidiendo en el contexto colombiano, igualmente, se busca establecer las relaciones y diferencias entre el sistema de gestión pública (modelo tradicional-burocrático vinculado a la contabilidad social del momento y el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) actual como forma de visualizar los diversos comportamientos de los modelos en el ámbito nacional, también se resalta, la creación de las bases y los aportes de la Gestión por Resultados (GpR) aplicables al sistema de gestión pública vinculado a la contabilidad social colombiana que consolidaría procesos de gestión acordes con las tendencias modernas, asimismo incluye una gama de categorías cónsonas con el contexto latinoamericano. Todo esto permitirá aclarar los indicadores y elementos de los modelos de gestión constitutivos de la contabilidad social y a la vez facilitar la estructuración de directrices y aportes que constituyen herramientas y/o estrategias útiles para la gestión y la contabilidad social en la realidad colombiana, finalmente se describirán algunos fundamentos teóricos y prácticos en las líneas de gestión social y gestión pública de calidad con tendencia colocada en el ámbito latinoamericano y nacional.

Palabras claves: Contabilidad social, Sistemas de gestión, Nueva Gestión Pública y Estado.

## Social Accounting, Management Systems and the New Quality Public Management in the Colombian State.

### ABSTRAC

This monograph is a theoretical proposal that proposes how, through the conceptual bases and tools of public quality management such as: Management for and for Results (GpR), contributions can be achieved to optimize social accounting in the management systems of the Colombian State. In the case of social accounting, this considers the development and presence of Public Quality Management, with emphasis on its application. This description and theoretical application of the NPM approaches come from the selected methodological development taking into account the contributions of the different authors who have properly handled these research topics of modern accounting sciences, that is, they started from a study descriptive of all its variants, with a non-experimental design where the course of the phenomena were developed naturally and through a bibliographical investigation that allowed to review and describe the predominant public management system in the context of the Colombian State, in order to have a clear idea of how public management as a social process is developing and influencing the Colombian context, also seeks to establish relationships and differences between the public management system (traditional-bureaucratic model linked to social accounting and the model of the New Public Management (NGP). As ways of visualizing the different ways of behavior of the models in the Colombian area, it is also highlighted, the creation of the bases and contributions of management by results (GpR) applicable to the public management system linked to Colombian social accounting that would consolidate Management processes in line with modern trends, also includes a range of categories in harmony with the Latin American context. All this will make it possible to clarify the indicators of the management models that make up social accounting and facilitate the structuring of guidelines and contributions that constitute tools and / or strategies for social management in the Colombian reality that, as a whole, would allow the optimization of social accounting, finally, theoretical and practical foundations will be described in the lines of social management and public quality management with a tendency in Latin America and national.

Keywords: Social accounting, management systems, new public management and State.

## **Introducción.**

Este trabajo monográfico plantea las relaciones posibles y operativas dadas entre la Contabilidad Social entendida como sistemas de gestión y la presencia posible de la Nueva Gestión Pública de Calidad (GPC) y (Gestiones por y para Resultados –o de desarrollo-) dentro del Estado Colombiano. En el mismo, se describen visualizando las semejanzas y diferencias de dicha gestión novedosa con relación a los modelos tradicionales de gestión (entiéndase burocrático de Max Weber entre otros como tipos de gestiones impuestas).

Asimismo, en este trabajo se determinan las raíces y las características de los viejos modelos implantados en Latinoamérica como el burocrático, para luego describir y profundizar en las nuevas tendencias de gestión pública: los nuevos modelos con énfasis en el área de la ciencia social con respecto a los niveles de eficiencia y optimización de la ciencia contable presente.

Además, se abordan las tendencias de la Nueva Gestión Pública (en adelante NGP) como lo son los distintos cambios introducidos en los sistemas de gestión, con los cuales se busca ser más eficiente en cuanto al desarrollo de su calidad de aplicarse en el área de la gestión pública –enmarcado en las distintas tendencias actuales- (tanto de la gestión por resultados como la gestión para resultados de desarrollo reiteradas antes).

Esta monografía manifiesta la producción de vinculaciones dadas que de acuerdo a sus posibilidades de adaptación y aplicación puedan concretarse en el entorno social colombiano, para lo cual la NGP junto con sus herramientas y sistemas teóricos proporcionen una mayor efectividad a las instituciones y empresas públicas, produciéndose una retribución en cuanto a los grupos sociales o estratos que conforman a Colombia; la NGP apunta a la reinención de nuevas expresiones que le den otro significado a lo administrativo y a lo contable: como: la desregulación o la posburocracia, o la ética de la gestión pública son solo alguno de los fenómenos que se han registrado dentro de la NGP según autores como Bolívar y García (2016).

Este enfoque novedoso, si se mira a Colombia, persigue el propósito de obtener más eficacia y eficiencia en los sistemas de gestión, pero identificando con frecuencia las significaciones positivas o

negativas atribuidas o no a la gestión pública institucional actual, la cual tácitamente termina por dar paso a una evolución posible y material en lo contable y en lo administrativo que se encuentra enfatizado en los nuevos enfoques de “lo neo-público, neo-institucional o neo-empresarial”, con la finalidad de construir o desarrollar estas características mencionadas, pero enmarcados dentro del Estado colombiano y hasta latinoamericano con frecuencia.

He aquí el papel primario de la Nueva Gestión Pública (NGP) a cumplir que provee de enfoques, propuestas, posiciones significativas dirigidas a fortalecer la calidad óptima de la gestión pública moderna mediante elementos como el de la responsabilidad social de las instituciones adscritas al Estado como tal.

## 1. Problema y Justificación de la investigación.

Este trabajo de Monografía es un estudio investigativo sobre las relaciones establecidas entre las funciones correspondientes o competentes al Estado (colombiano), para su desarrollo utiliza la contabilidad<sup>1</sup> social como los sistemas de gestión ligados a la gestión pública de calidad tanto a nivel general como específico para Colombia, lo primero por definir en orden lógico es el Estado, como “...una organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y sistemas de gestión que persiguen determinados fines mediante actividades concretas”. (Kaplan, 1995, p. 12).

Segundo en el orden, la contabilidad social como disciplina científica se conceptúa como una ciencia de la información empresarial que “(...) ha buscado siempre satisfacer los requerimientos de sus usuarios internos y externos, procesando los recursos básicos como la materia prima, máquinas, el capital o dinero y los recursos humanos, sin tomar en cuenta que la empresa es una unidad económica de un subsistema social que está obligada además de ello en administrar con responsabilidad social dichos recursos que conllevan al cumplimiento de las aspiraciones y demandas de la colectividad” (Díaz, 2003, p.31)

El ejercicio y las funciones del poder que contiene el Estado deben estar acompañados con una gestión pública clásica apoyada en la disciplina de la contabilidad social, a su vez de una responsabilidad social que su ejercicio práctico conlleva como parte de la administración pública. Este trabajo monográfico plantea el relacionamiento entre estos aspectos y variables, donde la gestión pública de calidad juega un papel importante al lado de los llamados sistemas de gestión, los cuales son de enorme soporte para el desarrollo contable óptimo de las variables que aquí se manifiestan.

Al ejercer el Estado su vía de dominio administrativo sobre la nación cuenta con las vías y opciones de marcarse o distinguirse a través de una gestión pública de calidad; esto sin duda demostrará los posibles logros tangibles que la administración pública de un Estado puede realizar con el poder que reside en éste.

---

<sup>1</sup>La contabilidad para el Comité de Terminología del Instituto Americano de Contadores Públicos, es enunciada como “El arte de registrar, clasificar y resumir, de manera significativa y en términos monetarios, transacciones que son, en parte al menos, de carácter financiero, así como de interpretar los resultados obtenidos”. (fundamentosdecontabilidad1, 2018, p.1)

La relación entre poder y función marca la propiedad de la administración pública, donde a través de ésta se pone en práctica el ejercicio del poder, mediante un gobierno en beneficio de la sociedad. El funcionamiento del Estado, se origina en el cumplimiento de sus funciones, desde el cual se desprenden un conjunto de actividades, operaciones, tareas de orden jurídico, político y técnicamente procedimental. Estas actividades las asume como persona jurídica de derecho público y son realizadas por medio de los órganos que integran la Administración Pública<sup>2</sup>, tanto Nacional, como regional y local.

El Estado en su doble carácter de gobierno y administrador cumple sus fines, competencias y funciones en sus órganos jurídicos que forman una *estructura especial* y un conjunto de técnicas y procedimientos que lo ponen en marcha (gestión pública).

Para fortalecer el funcionamiento radicado en el Estado se debe tener presente este tipo de gestión junto a los sistemas de gestión que la apoyan como tal dentro del proceso administrativo inherente a los diferentes ámbitos locales, etc.

Este proceso en sus distintos niveles involucra funciones de interés público, las cuales tiene un centro especial en este trabajo, por cuanto al desarrollarse una gestión pública de calidad la misma debe orbitar o gravitar en torno a estos diversos intereses que cada Estado maneja desde la responsabilidad social que esta implica en su accionar. Y el vehículo para llegar a una gestión pública es colaborando al mejoramiento de las funciones de los intereses públicos lo constituye la contabilidad social ejercitada, operada o ejecutada con el grado de optimización de las funciones importantes (de las políticas gubernamentales escogidas) que representa la macro-institución del Estado si se considera el concepto de Kaplan.

Hace falta una relación orgánica entre una contabilidad social basada o conectada con los nuevos sistemas de gestión, es decir, con una gestión pública de calidad, la cual consiste en un paradigma fundamentado en: los intereses públicos, en eficiencia, valor, control y apego al espíritu de las

---

<sup>2</sup>En ese sentido se entiende por administración pública, en su enfoque procedimental, a todas las instituciones y organismos públicos y privados que prestan servicios públicos<sup>1</sup>. Son las entidades de cualquier naturaleza que sean dependientes del gobierno central, los gobiernos regionales o los gobiernos locales, incluido sus correspondientes organismos públicos.

normas; una gestión que identifique los siguientes elementos específicos como: misión, servicios, autoridad. Un paradigma de gestión pública administrativa de calidad que considere a los clientes y resultados, que justifique los costos y el valor (valor público), y a su vez permita construir la rendición de cuentas, siguiendo reglas y procedimientos y la aplicación de las normas, y que aliente la acción colectiva y las opciones del cliente (Díaz, 2003, p. 32) vinculado siempre a la administración pública ya definida.

De tal manera que, este modelo de gestión pública de calidad no puede eludir la constante evaluación y análisis de resultados como se sabe, si se tiene en cuenta el modelo o paradigma de eficiencia que abarca este tipo de gestión pública de calidad.

En Colombia, este “modelo y paradigma de gestión” aplicado o relacionado con la contabilidad social es distante, desconocido y está en desuso en el contexto, puesto que una gestión pública de calidad necesita de la mayoría de los elementos específicos mencionados antes. Son éstos los que permiten identificar claramente cuando un sistema de gestión y un modelo o paradigma de gestión sea de calidad o no.

Para que la contabilidad social debidamente registre, organice y sistematice la información empresarial e institucional referidas al Estado colombiano como entidad central es menester el planeamiento, el control social y la velación por la normatividad que está contenida dentro de sus funciones, roles e intereses de bien público a su cargo como se planteó.

Este trabajo de investigación encuentra su justificación en las bases conceptuales ubicadas en la Gestión Pública de calidad (GPC) con los aportes y herramientas que la misma contiene, éstas pueden encontrarse en las bases conceptuales que en este trabajo se registran. Las posibilidades de aplicación de este modelo de gestión pública de calidad por medio del sistema de gestión del Estado colombiano soporta la columna vertebral central de esta Monografía.

Desde el punto de vista práctico, es dable considerar el apoyo siguiente que la justifica. Debido a las características del caso en cuestión, su aplicación inmediata o a corto plazo es imprescindible con el propósito de optimizar los sistemas de gestión actuales son deficientes o no dan cuenta de la óptima

calidad de gestión que se necesita para la evolución de las ciencias empresariales especialmente en el área pública que fue seleccionada.

Desde el punto de teórico, las bases conceptuales de la gestión pública de calidad serian un aporte inmediato cuando consiste acerca de la contabilidad social, pero enlazada con este modelo constituye un avance en las ciencias contables debido a la poca frecuencia que se precisa en el desarrollo de los conocimientos del estado del arte en lo que respecta a las variables y los temas escogidos.

La hipótesis trata de cómo a través de las bases y herramientas conceptuales de la gestión pública de calidad se le proporcionan aportes para optimizar la contabilidad social y el sistema de gestión del Estado colombiano.

Es necesario acentuar que esta hipótesis se delimita al carácter meramente **teórico** debido a las características del trabajo planteado aquí. También deben considerarse los lineamientos a seguir de la Guía de Realización contemplada por los estatutos de la Universidad Militar Nueva Granada.

## **2.- Objetivos.**

### **2.1.- Objetivo general:**

Determinar cómo mediante las bases y herramientas conceptuales de la gestión pública de calidad se establecen aportes o avances para optimizar la contabilidad social en los sistemas de gestión del Estado colombiano.

### **2.2.- Objetivos específicos:**

1. Revisar y describir el sistema de gestión pública predominante en el contexto del Estado colombiano.
2. Establecer las relaciones y diferencias entre el sistema de gestión pública (modelo tradicional-burocrático vinculado a la contabilidad social y el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) actual.

3. Determinar las bases y los aportes de la gestión por resultados (GPR) aplicables al sistema de gestión pública vinculada a la contabilidad social colombiana.

### **3. Marco Teórico.**

En el presente marco se plasman las perspectivas y aportes de investigaciones precedentes, las cuales tiene vinculaciones directas con el desarrollo de la Monografía que se presenta, las perspectivas y formas para abordar la investigación que se lleva a cabo justifican a continuación la utilización selectiva de la cual fue objeto. Es de suma importancia tener en cuenta que las herramientas, premisas y conceptos característicos se ajustan y adecuan también a los objetivos operativos formulados en el Problema de Investigación.

#### **3.1.- Marco Teórico. Perspectivas de la investigación y su justificación de selección.**

Por ejemplo, debido a la naturaleza de la investigación teórica no pueden evadirse conceptos básicos como el de contabilidad social, sistema de gestión, gestión pública entre otros mostrados acá.

El concepto de contabilidad social se distingue en este estudio porque existen diversas definiciones y conceptualizaciones para enfocar lo que se entiende por Contabilidad Social a continuación.

“Estas definiciones se diferencian por los temas o áreas objeto de tratamiento y por el ámbito económico en el que va a ser utilizado, como ejemplo de las diferentes definiciones que existen podemos mencionar algunas que consideramos son las más importantes: • American Accounting Association no establece una definición propia de contabilidad social, la define utilizando el concepto genérico de la contabilidad manifestando que «La contabilidad es la técnica y/o ciencia de medición e interpretación de las actividades y fenómenos que son de naturaleza económica y social esencialmente». • Otros como Seidler y Seidler manifiestan que la contabilidad social es la «Modificación y aplicación de las prácticas, técnicas y disciplina de la contabilidad convencional, al análisis y solución de los problemas de naturaleza social». • Para Ramanathan es el «Proceso de selección de variables del comportamiento social de la empresa, las medidas y los procedimientos de medición, el desarrollo de información útil para la evaluación del comportamiento social y la comunicación de esa información a los grupos sociales interesados». • Gray, Owen y Maunder

consideran que la contabilidad social puede tener dos sentidos: la primera a través de la «Presentación de la información financiera acerca de los costos y beneficios relativos al impacto del comportamiento social de la empresa» y la segunda a través de una «Presentación periódica de un informe social de la entidad» (Díaz, 2003, p. 35).

Con apoyo del profesor Miguel Díaz (2003) se precisan y conjugan también las características generales de lo que es la contabilidad social, las cuales “dependerán de las principales divisiones que se hagan a la misma, con la finalidad de ayudar a su estudio y desarrollo... tomaremos en cuenta el análisis que realiza Mathews y Perera en su libro *Accounting Theory and Development* (Teoría contable y desarrollo) en la cual presenta el siguiente cuadro: Todas estas áreas de estudio forman parte de la Contabilidad Social según Mathews y Perera, sin embargo, también afirma que cada una de éstas ha tenido distinto grado de desarrollo por parte de la práctica y su regulación por parte del Estado siendo las aplicables al sector

... Contabilidad de la responsabilidad social Desglose de partidas individuales con impacto social Sector privado • Informes para empleados • Contabilidad de recursos humanos • Democracia industrial • Contabilidad medio ambiental Contabilidad del impacto total Medición de los costes totales de dirigir una organización Sector privado • Planificación estratégica • Análisis del Costo beneficio Contabilidad socioeconómica Evaluación de proyectos financiados por el sector público Sector público • Análisis coste beneficio • Presupuesto base cero • Presupuesto por programas • Indicadores de eficiencia y eficacia • Auditoría de eficiencia Contabilidad de los indicadores sociales Cuantificación no financiera a largo plazo de las estadísticas sociales Sector público • Cuentas nacionales • Estadísticas nacionales Contabilidad societal Intentos para representar la contabilidad en términos globales Sector público y privado conjuntamente • Teoría de sistemas • Tendencias megacontables público las que han tenido mayor grado de normalización...” (p. 16).

En nuestro caso, la contabilidad pública está asociada a la gestión pública la que ocupa uno de los puntos centrales de este estudio documental.

El sistema de gestión y los sistemas de gestión de calidad.

En un sentido general, un sistema de gestión son programas diseñados para manejar las políticas y los procedimientos de una organización de manera eficaz. Cada mecanismo, técnica o procedimiento de gestión es único y permite documentar cada uno de los procesos de la empresa o los

requerimientos que solicite una institución como el Estado dado nuestro caso. Pero hay que reseñar que en tanto cada industria tiene sus propias necesidades, en un principio “todos los sistemas de gestión” deben tener las siguientes especificaciones o elementos normativos o constitutivos.

- Organización
- Políticas de calidad corporativas
- Objetivos de la empresa
- Procedimientos contables
- Movimientos financieros
- Detalle de los productos y/o servicios
- Registro de clientes.

El propósito de un sistema de gestión resulta en la finalidad de implementar un sistema de gestión como el definido anteriormente, y viene dado a raíz de lograr unificar la operación de todas las áreas del negocio para alinearlas con los objetivos de la empresa. Es importante que cada área tenga clara y definida tanto su objetivo como sus metas. Esto da la garantía de direccionar tu negocio más fácil y eficazmente. (Albi et al., 2009)

En cuanto al concepto de Gestión Pública es imprescindible acudir a la definición operativa y clásicamente establecida por el análisis de los autores expertos en esta temática, y se comienza con el análisis del mismo desde una perspectiva etimológica, para lo cual es menester citar a Emilio Albi Ibáñez, José Manuel González y Guillermo López Casanova, quienes plantean que la gestión pública implica es “un conjunto de decisiones de coordinación y motivación de las personas plasmados en procedimientos y mecanismos contractuales, para alcanzar los fines de la organización estatal (eficiencia y equidad), dentro de las restricciones del marco jurídico-político”. (2009, p. 12)

Estos autores distinguen en su análisis el concepto de gestión, entendiendo por tal “un conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y a coordinar acciones”, y el concepto de público debido a que “...persigue metas colectivas y se desenvuelve en el marco de unas restricciones jurídico-políticas peculiares” (Albi et al., 2009, p. 20-21).

Al tener claro y preciso estas definiciones, es fundamental tener en consideración, que desde la perspectiva útil, el concepto de gestión pública se encuentra vinculado a los sistemas con énfasis puesto en las políticas públicas que estén relacionadas al Estado como ente central, especialmente

cuando se mencionan temáticas tales como salud, educación o vivienda, las que describen necesidades sociales, requiriéndose una capacidad de gestión pública muy importante para satisfacerlas en la medida que el Estado o institución evoluciona o no, sobre todo cuando se trata de las decisiones que permitan desarrollar políticas públicas pertinentes.

Si bien gestión pública como política pública se define en concepciones diferentes, a menudo, resultan indisolubles cuando se les plantea desde las funciones o competencias del Estado, para ello es necesario también definir a continuación lo que son políticas públicas referidas en función de los objetivos formulados en esta Monografía; ya que éstas: “constituyen hoy en día el principal nexo entre la sociedad civil y el Estado, transformándose en el principal quehacer del Estado contemporáneo y por ende su principal producto”, (Albi et al., 2009, p. 13).

En el texto fundamental de Gestión Pública de dichos tres autores españoles cabe incluir y enfatizar las funciones básicas establecidas para lo que son utilizadas y de interés mutuo en este tipo de Políticas en la actualidad administrativa contemporánea, y son las siguientes: “1) Convergencia en una visión estratégica de desarrollo del país. 2) Articular la acción de las instituciones del gobierno. 3) Estimular la formación de consensos o disensos políticos. 4) Explicitar la agenda pública que interesa a la ciudadanía. 5) Reflejar los temas valóricos que interesan a la sociedad.”. (Albi et al., 2009 p. 13).

Las bases teóricas y conceptuales de la NGP son el nuevo institucionalismo y la gerencia profesional. El primero de estos busca fomentar la idea de la libre competencia y las estructuras basadas en resultados, y el segundo pretende promover una cultura organizacional basada en la eficiencia, en la cual las actuaciones de los servidores públicos se encuentren alineadas con los productos y servicios esperados (Hood, 1991). (Citado por Albi et al., 2009), retoma el planteamiento de Hood y explica que los fundamentos teóricos del nuevo institucionalismo son la teoría de la elección pública, la teoría de los costos de transacción y la teoría de la agencia, y que la gerencia profesional tiene su base en el neotaylorismo. (Quintanilla, 2017, p.19)

Si se atiende a esta concepción primaria de funciones contentivas en las políticas públicas, es necesario acudir a las raíces que generan la actividad impulsada por los hombres al interactuar en el ámbito de lo público, radica en que (Brugué citado por Albi, González y López, 2009, p. 18) enuncia: “el origen de cualquier política pública debiera ser la voluntad de resolver un problema

determinado, se trataría de las causas que lo han provocado y de buscar la solución más adecuada para ponerle remedio”.

Las dificultades que debe o deberá enfrentar un Estado determina la existencia de las variantes correspondientes a las políticas públicas para obtener la solución más adecuada como puntualiza Brugué. Con frecuencia las políticas públicas forman parte del concepto o conducción de lineamientos estatales; entendidos solo como una dinámica de causa-efecto, cuando en la práctica resulta más complejo a raíz de las decisiones de peso tomadas durante la vigencia del modelo de administración pública ligada a las políticas públicas, cuando este modelo administrativo padece de una burocracia excesiva le concierne, particularmente, buscar posibles soluciones a la enorme cantidad de problemas que le atañe a la sociedad civil seleccionada. (Albi et al., 2009, p. 18).

De acuerdo a estos autores las políticas públicas son enfocadas también desde el sentido de la gestión entendida como “management sciences” que proviene de la moderna teoría de las organizaciones gubernamentales como indica (Tomassini citado por Albi et al. 2009, p.19).

En relación a esta cita, las políticas públicas en la actualidad reafirman con este enfoque su énfasis en el desarrollo del préstamo de servicio como propósito central, solo que ahora caracterizadas por un mayor énfasis en los resultados, así como de la utilización de las técnicas modernas de gestión y la activación de la participación de la ciudadanía en los procesos de gestión.

Este planteamiento obedece a las directrices de la modernidad incorporada a las políticas públicas, en este sentido se contrapone y distingue sustantivamente del conocido concepto de Barzelay (citado por Albi et al., 2009), quien durante gran parte del siglo XX, consideró a la gestión pública como “un proceso a través del cual se formulaban políticas, se distribuían los recursos y se implementaban programas, antes que como una cuestión política por derecho propio” (p.15)

Esta además enseñar que conceptos como éste entre otros, se instauraron con predominio a lo largo del siglo pasado, pero será modificado o reemplazado, desde sus raíces aplicativas, a partir del desarrollo social y la evolución ineluctable que se produjo. A lo cual Gaeta (2008) asegura que “Sin embargo, avanzada la segunda mitad del siglo XX, se desarrolla el concepto de Nueva Gestión Pública”. Para que este tipo de gestión se encamine, es necesario plantearse corrientes de expresión

significativas como: la desregulación, la reinención del gobierno cada cierto periodo, la búsqueda de la posburocracia, la exaltación de la ética en la gestión pública, la participación y mas, por lo que permite identificar la existencia de dos grandes enfoques en el presente:

“...un enfoque neoempresarial de la gestión pública que hace énfasis en la economía, la eficiencia y la eficacia de los aparatos públicos, proponiendo una clientelización de los ciudadanos”. Además existiría un “enfoque neopúblico” de la gestión pública que “pone especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública”. (p. 8).

Frente a esta concepción de entrada obsoleta surge la nueva gestión pública que ha ramificado sus redes vinculadas a las políticas públicas del Estado como tal, cuando son evaluadas a través de los nuevos procesos o corrientes de modernización administrativa que han cobrado fuerza y que se reconocen dentro de los principios de eficiencia y eficacia para la acción pública como elementos distintivos de la mencionada.

Por demás, la irrupción del management o de este tipo de gestión modernizada internándose en el seno de las organizaciones públicas da cuenta de la entrada en crisis del modelo burocrático como pauta organizativa y de gestión para hacer frente a las tareas y responsabilidades propias del Estado en las sociedades avanzadas. (Gaeta, 2008).

Ulteriormente, el desarrollo complejo alcanzado por la realidad de la gestión pública contiene cuestionamientos serios a las bases o tendencias tradicionales concretadas a través de las funciones actuales de la gestión pública, y es a partir de tales cuestionamientos que pone en tela de juicio el manejo eficiente general de las políticas públicas. Gaeta apoyado en Tomassini asegura que para lograr un Estado que sea capaz de responder a los desafíos y requerimientos de la sociedad civil, es necesario además de la modernización de la gestión pública, el rediseño del Estado para que este pueda responder con los niveles de pertinencia, calidad y eficacia esperados por la sociedad civil a través de las políticas públicas.

Es por ello que es necesaria además una reforma democrática del Estado que permita a los ciudadanos participar activamente en la gestión pública y en la selección, formulación y ejecución de las políticas públicas. (Tomassini citado por Gaeta, 2008).

Es una de las problemáticas centrales cuando se trata de América Latina, el Estado debe poseer una gestión pública moderna que permite atender estos requerimientos de la sociedad a través de la modernización de las gestiones expresadas y contenidas en el plano de la eficiencia, asimismo se procure la introducción de modelos o técnicas modernas de gestión que la misma complejidad de los procesos exige; lo cual se deriva de una realidad pública caracterizada por la tenaz ineficiencia e ineficacia que campea tanto en las instituciones públicas y hasta del sector privado –aunque en éste en menor cuantía-.

Todo ello nos indica que los sistemas de gestión adolecen de estos fenómenos negativos o perversos como el clientelismo excesivo por encontrarse insertos en contextos de contabilidad al margen de lo social y complicados como suele suceder en América Latina.

En este contexto, otro de los fenómenos que se radica como característica de gestión social en lo que respecta a “...la relación con la resistencia al cambio que muchos servicios públicos presentan a los procesos modernizadores y a los grandes cambios que en ocasiones afectan a los procesos de gestión pública, sobre todo en lo relativo a la participación ciudadana en el accionar del Estado, tanto de sus servicios públicos como en sus políticas y programas públicos.” (Gaeta, 2008, p. 9). Claro está, esto está vinculado con la cultura específica del empleado público que se convierte en un obstáculo para la productividad que puede y ofrece este tipo de gestión pública modernizadora.

Por ejemplo, el “no compromiso” con la institución pública para la cual trabaja atenta contra el uso efectivo de la práctica de técnicas y mecanismos de gestión como los recalcados en esta monografía. Es decir, conductas e irresponsabilidades del empleado público como éstas perjudican la gestión en sí, una vez que filtra el uso adecuado y moderno de sistemas de gestión más eficaces a los tradicionales (clientelares) que caracterizan a este continente, y Colombia no está exenta de ello.

Sin duda, a la fecha constituye uno de los temas de investigación interesante, pero no es el camino de investigación seleccionado en este trabajo como se observa en los objetivos formulados, especialmente el alusivo a la nueva gestión pública de calidad definida.

Puesto que se refiere a un sistema de gestión de calidad como el que se propone a desarrollar en este Trabajo, desde el cual se deben abordar estos fenómenos, cuestionamientos y contextos

complicados si se considera implementar el uso de sistemas de gestión pública modernos resaltados; siempre con la finalidad de mejorar las funciones básicas implícitas y tácitas de las políticas públicas que lleve adelante el Estado.

Luego, Emilio Albi, José González y Guillermo López en *Gestión Pública*. Fundamentos, técnicas y casos prestan de Fernando Savas lo que hoy día conforman las ideas fundamentales de la nueva gestión pública (NGP), por supuesto, con las respectivas variaciones en cada país, pero fundamentada en lo que abarcan los siguientes principios básicos:

- 1) Regreso a las funciones básicas del Gobierno, traspasando las demás al sector privado.
- 2) Restauración de la sociedad civil, creando comunidades de ciudadanos y no de clientes.
- 3) Adopción de los principios de mercado (competencia, privatización, desregulación, pago de servicios por parte de los usuarios y estrategias de precios).
- 4) Descentralización y delegación de competencias, especialmente hacia las administraciones locales donde el contacto con los ciudadanos es mucho más directo y cotidiano.
- 5) Focalización en la gerencia, con especial énfasis en los procesos de evaluación.
- 6) Un Estado de proporciones óptimas. Ampliación de algunas organizaciones estatales, reducción de otras.
- 7) Institucionalización del gobierno electrónico y otras nuevas tecnologías. (2009, p. 31)

Por otro lado, el modelo burocrático weberiano es otro de los conceptos o fenómenos básicos a estudiar descriptivamente, razón por la cual Weber es necesario acudir a lo que es la burocracia para él como “...la forma de organización a través de la cual opera el sistema de dominación política nacional o legal. Ha sido el tipo de sistema que da sentido a la burocracia se contraponen a los sistemas de dominación carismática y tradicional, que no son racionales porque no se basan en la obediencia a la norma legal”. (Tello, 2009, p. 2)

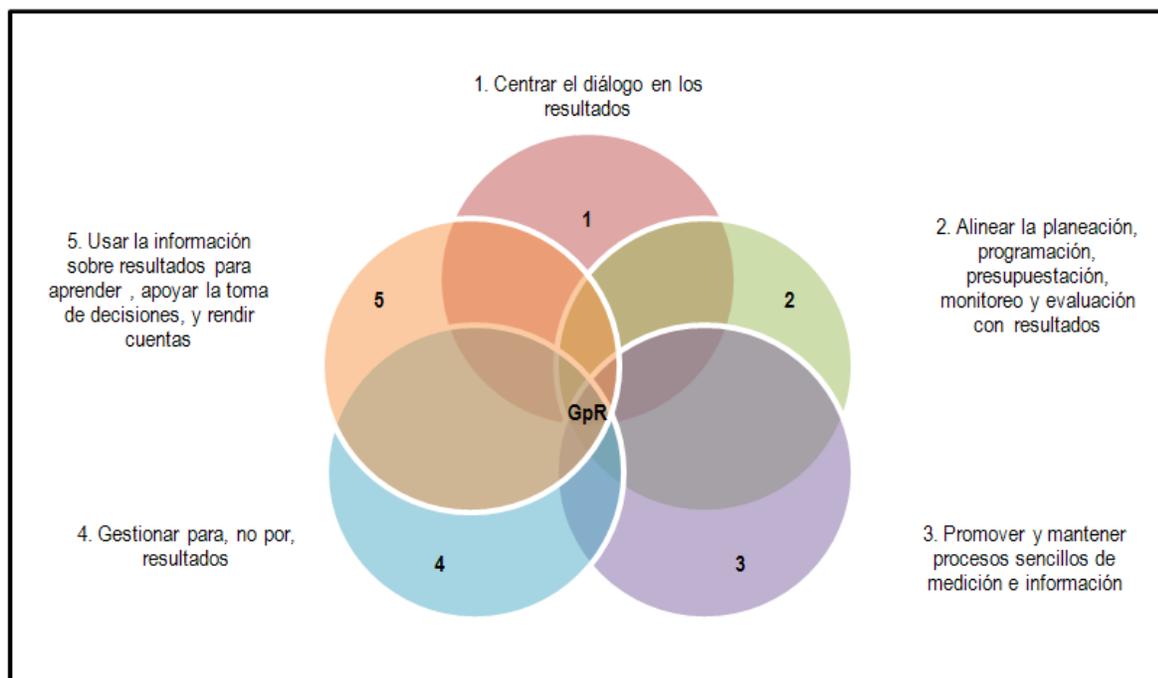
Sin duda, fue por un largo tiempo el paradigma inspirador para conducir las gestiones públicas a cargo del Estado, y como es notorio, Colombia como Estado fue objeto de este modelo burocrático el cual no ha abandonado hasta entonces.

Otra de las herramientas básicas para el desarrollo de esta Monografía lo es la **Gestión por Resultados (GpR)**, la cual tiene sus inicios en la década de los '90; la “Gestión por o para resultados” se define como:

“...un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Tiene interés en cómo se realizan las cosas, aunque cobra mayor relevancia en qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el

bienestar de la población; es decir, la creación de valor público 1. El objeto de trabajo de la GPR son el conjunto de componentes, interacciones, factores y agentes que forman parte del proceso de creación del valor público. Son relevantes el PND, en el que se definen los objetivos de gobierno; el PEF, que es la asignación de recursos al proceso de creación de valor; los costos de producción; y, los bienes y servicios que se producen. La GpR tiene cinco principios, los cuales forman la base para una administración del desempeño sólida: 1. Centrar el diálogo en los resultados (que el enfoque se mantenga siempre en la gestión para resultados); 2. Alinear las actividades de planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación, con los resultados previstos; 3. Mantener el sistema de generación de informes de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible; 4. Gestionar para, no por, resultados; y, 5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas”.

Estos lineamientos principales asimismo se expresan en la grafica de la siguiente manera:



[.\(www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/filimina2.pdf\)](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/filimina2.pdf)

Pilar Tello (2009) como otros autores indican otra de las tendencias de la gestión pública de calidad, la cual se refleja en **POR y/o PARA** los resultados obtenidos durante el proceso, los procedimientos, técnicas o premisas aplicadas o aplicables a los procesos tanto contables como administrativos en Colombia. Usualmente la Gestión por Resultados (GpR) no deja de ser una

política meritoria para los fines del Estado expresados arriba, formando parte de los propósitos de esta investigación monográfica. (No puede ni debe olvidarse que existen diferencias entre ambas gestiones según los autores pero que obviamente sirven de utilidad operativa e investigativa para el desarrollo teórico planteado.

Cabe aclarar que esta herramienta de Gestión por Resultados (GpR) enfatiza más bien en el beneficio que la sociedad percibe por hacer de la contabilidad una estructura u organización más social enfocada en lo público. Por tanto, los resultados no se miden en términos de insumos y procedimientos, sino en términos de cambios de las distintas escalas que se dan en la gestión pública del Estado y sus ramas de la organización como estructura. Asimismo, no descuida el desarrollo normativo, pero le preocupa más la ejecución que el apego a las normas. Razón por la cual agenda temas cruciales en función de una gestión eficiente, en procura de políticas de incentivo al talento y ejecución, los estándares de calidad y el desempeño en sí. (Tello, 2009).

Pilar Tello (2009) asimismo nos apunta los principios básicos de la denominada Gestión por Resultados (GpR), acordados durante la Segunda Mesa Redonda sobre gestión para resultados de desarrollo en 2004, son: x centrar el diálogo en los resultados en todas las fases del proceso de desarrollo x alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados x mantener la medición y la información sencillas x gestionar para, no por, resultados x usar la información de resultados para aprender y para la toma de decisiones. (p. 3).

En cuanto a la Gestión por resultados (GpR), también existen diferencias que permiten presentar la generación de la **Gestión para Resultados de Desarrollo** (GpRD), la misma configura otra de las tendencias de la gestión pública recalçadas aquí. Para ello, se cita a Tello (2009, p. 3) de nuevo:

“La Gestión para Resultados de Desarrollo ha evolucionado como parte del esfuerzo mundial para reducir la pobreza, apoyar el crecimiento económico sostenible y equitativo y mejorar la definición y medición de los resultados de desarrollo por parte de los gobiernos nacionales y de las agencias de desarrollo. La efectividad en el desarrollo (definida de manera amplia) significa que los países y las agencias son más capaces de lograr sus resultados colectivos de desarrollo, y que tienen las herramientas adecuadas a su disposición para medir el progreso hacia esos resultados e informar sobre ellos y usar las enseñanzas extraídas para mejorar continuamente el desempeño.”

En resumen, ambas gestiones son herramientas útiles en su aplicación moderna en los sistemas de gestión pública o no.

## 3.2 Marco Contextual.

### 3.2.1 Estado del Arte y Antecedentes.

De manera breve, este marco contextual hace referencia al uso diverso de las bibliografías y hemerografías que como antecedentes se precisaron en esta Monografía:

El texto básico es el de Albi, E., González, J., López, G. (2009). Gestión Pública, Fundamentos, técnicas y Casos. El mismo nos ofrece un conjunto completo de conceptos, características, contextos y herramientas básicas utilizadas en este trabajo, como puede observarse su utilidad es indiscutible, sin este material de apoyo habría sido difícil el desarrollo del contexto del trabajo monográfico propuesto.

A pesar de ser un texto de relativa fecha de publicación, éste contiene los aportes y características básicos para poder culminar con éxito el desarrollo teórico del presente trabajo.

En Albi, González y López (2009) se distinguen y visualizan los retos y avances que, a posteriori, se teorizarían y practicarían con las gestiones publicas modernas como las que se apuntan adelante.

El material siguiente de: Pilar Tello (2009) Instituto de la democracia y la asistencia electoral gestión pública material de trabajo Pnud y Aecid. Igualmente tiene importancia central para el desarrollo contextual de este Trabajo. La autora es especialista tanto en **Gestión por Resultados (GpR)** como **Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD)** dando luces acerca de la orientación académica de este trabajo.

En este sentido, la Nueva Gestión Pública de acuerdo a Tello, está vinculada a las tendencias de ambas gestiones que se han producido en los niveles públicos y privados de determinados países como España. Éste como Argentina y otros tantos han aplicado e algunas de sus instituciones la GpR y la GpRD con resultados favorables como será notorio en el desarrollo.

Sus aportes son básicos también para el desarrollo teórico que se presenta en esta Monografía. Ambas formas de gestión pública que es nuestro caso resultan de vasto interés para visualizar el

contexto actualizado de las tendencias presentes de la gestión pública en el siglo XXI. La gestión pública de calidad en relación con la contabilidad social ha sido objeto de cambios fundamentales que tanto Tello como Gaeta y otros han recogido y desarrollado estos planteamientos en relación con lo que se refleja en las ciencias económicas, empresariales y contables. Estas disciplinas pertenecientes a la administración y la contabilidad como ciencias no se han rezagado en cuanto a los avances del conocimiento moderno que el hombre ha implementado en su afán de evolucionar.

Posteriormente debe tenerse en cuenta el material de Gaeta llamado: Aplicaciones de la Responsabilidad Social de la Nueva gestión pública. Documentos y Aportes. Ya que el autor maneja las diferentes fases y bases halladas en la gestión pública de calidad. Uno de dichos aspectos a resaltar se ubica en la responsabilidad social consustanciada con la gestión pública enmarcada la llamada nueva gestión pública, tendencia que se corresponde con la realidad contable y organizacional, pero con énfasis en lo social entendida como herramienta de fundamento teórico –y práctico en otros países por su aplicación inmediata-, con lo cual se afianza un mecanismo de optimización de los procedimientos y avances contables, donde los cambios son enfocados de acuerdo a los resultados o los avances obtenidos en los procesos, allí se determina el uso o sub-uso adecuado o inadecuado de los insumos correlacionados con la corresponsabilidad de los empleados y directivos públicos dentro del Estado -que es el tema que nos ocupa en esta investigación-.

Tanto Pilar Tello como Gaeta como otros autores españoles que –básicamente- se citarán adelante demuestran la utilización y la irremisible utilidad fundamental que se radica en las distintas gestiones públicas materializadas en esta área económica. Bien sea la gestión por o para los resultados (de desarrollo) que se desglosen o surjan de los procesos de la contabilidad social entendida como parte de la disciplinas contables en lo empresarial, corporativo y estructura organizacional; pero estudiada de acuerdo al enfoque o el procedimiento que le coloquen los autores estudiosos de la realidad contable en el planeta con la finalidad de alcanzar una mayor eficiencia o logros posibles.

Vale decir, en el caso colombiano ha sido escasamente aplicado aún cuando es aplicable de acuerdo a las tendencias nombradas. En lo relativo a este punto relevante, hay que considerar el libro: Fundamentos de la Gestión Pública. Hacia un Estado Eficiente de Jorge Bolívar y Germán García editado en el 2016.

Este texto es de suma prelación para el desarrollo teórico del problema de investigación planteado en virtud de Latinoamérica o Colombia. El mismo servirá, por supuesto, para conceptualizar

apropiadamente términos como el de gestión pública y otros además que se **adapten** a nuestro contexto.

### **3.2.2. Fundamentación teórica del texto: Gestión pública, fundamentos, técnicas y casos.**

De acuerdo a los autores utilizados en el área metodológica se citara de nuevo la investigación descriptiva, la cual permite "...poner de manifiesto la estructura o el comportamiento de los fenómenos en estudio, proporcionando de este modo información sistemática y comparable con las otras fuentes.". Su uso obliga a partir de criterios sistemáticos bien definidos que procuran el desarrollo óptimo del trabajo acá planteado. Para poner de manifiesto la estructura de los fenómenos o el comportamiento del mismo es primordial las bases documentales del texto básico seleccionado. Como se indicó arriba el de los españoles E. Albi, J. González, G. López titulado: **Gestión pública, fundamentos, técnicas y casos.**

Este texto es de una utilidad incuestionable, ya que su conjunto es completo acerca de los conceptos, características, contextos y herramientas básicas. Empezando por el de Gestión Pública, el cual consiste en que es: "Gestión, eso es, un conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y a coordinar acciones. Y es posible porque persigue metas colectivas y se desenvuelve en el marco de una serie de restricciones jurídico-políticas peculiares" (2009, p. 20). Es principal entender que tales restricciones giran en torno a los condicionamientos y el papel que cumpla el Estado, es decir, a lo que cada Estado de gobierno decida y dictamine 'discrecionalmente' fundado en la autonomía típica de los Estados como se les pensó desde la edad griega.

Por ende, atendiendo la naturaleza de los procesos de gestión –vista como decisiones en materia publica- no pueden perderse de vista, puesto que para Albi, González y López, la gestión pública es sustantivamente porque el sentido acordado y difundido parte como termino de la economía; y este a su vez está vinculado con las organizaciones de la estructuras que componen a los procesos de una gestión pública, esta idea, obedece según los autores, al mismo vínculo de los sentidos organizacionales de la estructura del Estado desde la gestión pública se definen por el perfil de la naturaleza sustantiva (Bolívar y García, 2016) y como están propuestas sus metas y objetivos iniciales.

De modo que es oportuno definir también que es una organización, la misma es: es una entidad a través de la cual las personas se interrelacionan –mediante vínculos contractuales-.

Si sigue la descripción organizada como acota Sabino, pilar del desarrollo metodológico planteado, es necesario precisar los aspectos organizativos de la gestión pública, estos se definen como atributos y son los siguientes:

- 1) Distribución de derechos de propiedad entre los miembros de la organización.
- 2) Vínculos contractuales. La organización es una cadena de contratos (compromisos de hacer o no hacer exigible ante la autoridad legal) entre sus miembros y entre éstos y la organización, que se relaciona con sus empleados, sus financiadores, sus proveedores o sus clientes.
- 3) Característica de los flujos de información y de recursos dentro de la organización y entre ésta y otras organizaciones o personas.
- 4) Relaciones de autoridad; asignación de responsabilidades y mecanismos de supervisión y control.
- 5) Normas organizativas explicativas sobre objetivos, toma de decisiones y coordinación de actividades.
- 6) Cultura organizativa, entendida como un conjunto de normas y procedimientos simples de rutina, difundidas dentro de la organización por medios más o menos informales (decálogos, etc.) con la finalidad de facilitar la toma de decisiones, transmitir expectativas claras a los miembros, evaluar el comportamiento y resolver disputas.” (2009, p. 23)

Es substancial acotar que institución y organización, desde el modelo tradicional de la gestión pública, frecuentemente es tratada como sinónimos, razón por la cual los atributos anteriores referenciados desmienten ese tratamiento erróneo; y cambian la percepción del mismo.

Y como puede notarse, desde el punto de vista organizacional si se detiene en esta deducción clara, son diferentes de acuerdo al enfoque que los atributos suministran a lo que es hoy una organización y de la cual se deriva una cultura organizacional en sí.

Los niveles organizacionales en la gestión pública son básicos para comprender cómo esa cadena de contratos afecta la naturaleza de la organización y las estructuras del Estado, estos vínculos contractuales son esenciales para establecer las relaciones entre los miembros de la organización que la integran. Dichas relaciones no surgen con autonomía propia, proviene de los vínculos contractuales y cómo las reglas de juego, es decir, las normas organizativas son establecidas desde un inicio.

Cuando se trata de una coordinación adecuada se debe a una organización que se soporta en relaciones de autoridad (como todo lo que registra en el atributo n° 4), no es fortuito que el sentido orgánico de esta situación relacional (entre las normas de la organización y las relaciones de autoridad) viene dada **también** por cómo se implementan estas reglas de juego, aparte del hecho de los vínculos contractuales dados.

La gestión pública que se aproxime a lo ideal –y sea eficiente- tiene que coordinar estos atributos de los 3 autores de forma orgánica y dinámica. Debe reunir dichos atributos en este sentido y tampoco debe prevalecer en extremo un atributo sobre otro para alcanzar grados óptimos, entre estos la eficiencia que es hacia donde apunta parcialmente esta Monografía.

Albi, González y López señalan que la eficiencia en la gestión es un ‘concepto ambiguo’ mientras se retrocede en el tiempo, pero lo rescatan desde la visión y aporte de Pareto. “La noción de eficiencia, central en la economía del bienestar neoclásico, se refiere al mejor uso de los recursos limitados de los agentes económicos. Una asignación de recursos es eficiente...si los individuos hacen máximo su bienestar de forma que no sea posible mejorar la posición de un individuo sin empeorar la del otro u otros. La antítesis de eficiencia es <desperdicio>, es decir, renuncia poner parte de los agentes económicos a explotar plenamente las oportunidades de producción e intercambio” (2009, p. 26).

A mi juicio, esta noción de eficiencia destaca un criterio normativo de valoración, por cuanto desde una ética central no se persigue hacerle daño al otro a costa del bienestar particular o de una organización en el mismo sentido. No consiste en establecer lo eficiente como una oportunidad reservada para unos y otros no. Rescata, de una forma u otra, un tipo de bienestar común, o que por lo menos debería ser, más tácito y concentrado en lo solidario, es un sentido básico en la conjugación conceptual fundada en Pareto, pero planteada a partir de un enfoque de ellos.

La aplicación de la eficiencia es valorativa en su atención, es menos ambiciosa aun cuando más solidaria desde la visión de lo ético. Por ende, se procura la máxima eficiencia “para todos” enfocado por Milgron y Roberts (1992) citado por los autores (2009, p. 26). De acuerdo a este criterio – planteado como premisa también- es posible alcanzar, mayores niveles de bienestar general sin llegar a perjudicar al otro en su motivación de maximizar sus logros.

Por supuesto, es una noción de eficiencia con un *halo de ilusión* cuando se le plantea desde la dinámica de los mercados vale aclarar, asimismo hacen parte de ello Albi, González y López (2009). Una gestión pública puede ser eficiente desde esta óptica, pero existen reservas para algunos al respecto. Claro, una noción clásica de eficiencia como esta aumenta estos reparos cuando se le aplican niveles organizacionales de suma dinámica y exigencia como los referenciados atributos de arriba.

Hay que señalar que lo neoclásico de esta noción también se acompaña de la clásica economía del bienestar<sup>3</sup> donde prevalece un “interés individual dentro de un marco de interacción mutua”, ese mutualismo como tal es clásico en su haber desdibujándose en los criterios (características) organizacionales de la actualidad planteados.

La noción de eficiencia imbrica aspectos organizacionales, pero es indiscutible no toparse con relaciones contractuales tradicionales en el pensamiento occidental, y es que la gestión pública es implementada y desarrollada por un organismo u organización fundamental como lo es el Estado.

Del concepto de Estado pueden conseguirse muchos, pero nos interesa destacar el siguiente:

El Estado, desde una concepción tradicional, “...es una organización peculiar que presenta dos rasgos distintivos esenciales: los ciudadanos pertenecen obligatoriamente a la organización estatal, que tiene poderes de coacción ejercitables...y ese es el marco en que él se desarrollan las políticas públicas, que deben entenderse como el resultado de las decisiones de la autoridad, legitimada por el proceso político e investida de poder de gobierno.” (2009, p. 58)

Toca definir lo que es gestión pública en la actualidad, gestión pública es: “...el conjunto de patrones formales e informales que rigen el funcionamiento de los agentes que integran la organización estatal (esquemas de incentivos y restricciones, mecanismos de coordinación y supervisión, flujo de información y relaciones de jerarquía)” (2009, p. 58).

De tal manera que la gestión pública es el resultado de esta conformación de muestra de patrones que es planeada, ejercida y ejecutada por el Estado como tal, junto a los agentes que la constituyen., éstos pueden ser formales o informales <si se les cruza con la lista de los atributos citados son notorias las relaciones dadas>, cumplir con la mayoría de los atributos designados antes por el texto mencionado amerita un grado óptimo de funcionamiento o de la noción mínima de eficiencia.

Los patrones formales o informales de una organización pueden darse bajo esta condición de eficiencia si se comprende que esta serie de atributos hacen parte esencial de los patrones que conforman una gestión pública, y con mayores probabilidades de emplearse si los agentes que integran la organización estatal laboran conforme y respeto a los atributos instituidos por Albi,

---

<sup>3</sup> Dicha economía es clásica en su elaboración teórica, y práctica para el siglo XIX, pero no debe olvidarse que está apoyada en el primer teorema de La Riqueza de las Naciones del pensador Adam Smith. esa misma clasificación fundamental sobre la que Pareto también se apoyó pocos años después.

González y López. El funcionamiento cabal de los patrones –bien sea formales o no- viene condicionada por los agentes de la organización estatal y su desempeño.

Lo anteriormente planteado guarda vinculación con la búsqueda de la eficiencia por parte de una organización cualquier que fuese su nivel.

Es por ello que la debida integración de lo que es una organización, su relación con el Estado, una gestión pública moderna complementada por una noción de eficiencia aplicable y posible (Bolívar y García, 2016) que permita facilitar el desempeño organizativo cabal de los patrones mencionados y ligados a la gestión pública.

#### **4. Metodología empleada.**

En lo relativo a los aspectos metodológicos del trabajo monográfico contiene lo siguiente: el trabajo se fundamenta en la investigación de tipo documental, de carácter-teórico- descriptivo.

Para comprender y abordar este tipo se requieren las consideraciones de Carlos Sabino:

Las investigaciones descriptivas utilizan criterios sistemáticos que permiten poner de manifiesto la estructura o el comportamiento de los fenómenos en estudio, proporcionando de este modo información sistemática y comparable con las otras fuentes. Esta también se debe clasificar como investigaciones descriptivas, los diagnósticos que se realizan en consultores y planificadores: parten de una descripción organizada y lo más completo posible de una situación, lo que luego le permite otra fase distinta del trabajo trazar proyecciones u ofrecer recomendaciones específicas (2006, p. 32).

El carácter teórico de ésta se sujeta al tipo de delimitación temática como la defina Sabino; para ello es necesario

“...tener una idea global del estado actual de los conocimientos en el área de estudios que se va investigar, conocer los últimos avances significativos de investigación al respecto. Se requiere entonces una revisión bibliográfica lo más amplia posible, acudiendo especialmente a informes, revistas especializadas...que reflejen los adelantos que se producen actualmente (2006, p. 34).

Por supuesto, el estado actual del conocimiento da cuenta y verifica el estado del arte de la investigación plasmada, tal estado denota los avances mostrados o acumulados hasta este momento.

Una delimitación de carácter teórico para este tipo de monografía debe ser acuciosa en cuanto a la búsqueda de información y la detección de las variables adecuadas para el desarrollo claro de la investigación científica.

Una investigación de este tipo posee consideraciones y una delimitación que está entrelazada y complementada con la relación estrecha entre las variables de investigación dadas en este estudio.

Por otra parte, esta investigación tiene un diseño, el cual según Sabino tiene por

“objeto proporcionar un modelo de verificación que permite contrastar hechos con teorías y su forma es la de una estrategia o plan general que determina las operaciones necesarias para hacerlo...ya que todo trabajo científico se define como tal primordialmente por el método que adopta, tanto para su o planeamiento como para su análisis y ejecución. De lo mismo se infiere que, sin un plan coherente y racional de trabajo o sin una estrategia...estaríamos lejos de trabajar científicamente.” (2006, p. 33)

Por tanto, el diseño es: “Una estrategia general de trabajo que el investigador determina una vez que haya alcanzado suficiente claridad al respecto al problema que oriente y esclarece las etapas que habrán de acometerse posteriormente.” (Sabino, 2006, p. 33). En función del tipo de datos a ser recogidos para llevar a cabo una investigación es posible categorizarlos diseños en 2 grandes tipos: bibliográficos y de campo o experimental.

Esta monografía claramente se ubica en el primer diseño. Este diseño se obtiene mediante una indagación bibliográfica exhaustiva que amplía una gama de fenómenos, ya que no solo puede basarse en los hechos en los cuales él tiene acceso de modo directo sino que puede extenderse para abarcar una experiencia inmensamente mayor. El diseño es indispensable cuando hacemos estudios de hechos pasados obtenemos una gran cantidad de datos secundarios...” (Ídem).

Además, hay que recalcar que no existe un camino preestablecido para el manejo de la información bibliográfica que se obtenga, por lo que nos proporciona un vasto espectro en el tratamiento que se le da a la investigación y las vertientes o aportes que se desprendan de ésta.

Esta Monografía se orientó en base a estas fases, las cuales se verán reforzadas por los lineamientos del Capítulo 7: Concepción o elección del diseño de investigación de Hernández, Fernández y

Baptista, lo que ellos definen como: “Plan o estrategia que se desarrolla para obtener la información que se requiere en una investigación.” (2006, p. 158)

Las fases del diseño de investigación de acuerdo a Carlos Méndez (2009) son las siguientes: “1. Definición del tema de investigación. 2 planteamiento, formulación y sistematización del problema. 3. Establecimiento de los objetivos de investigación. 4 Marco de referencia. 5 Hipótesis. 6. Justificación. 7. Aspectos metodológicos de la investigación. 8 Tabla de Contenido. 9. Bibliografía. 10. Cronograma de Investigación.” (p. 155).

Es una monografía con un diseño de investigación No experimental, y éste consiste según Hernández et al., (2006) en: “Es aquella que se realiza sin manipular deliberadamente variables. Es decir, una investigación donde no hacemos variar intencionalmente las variables independientes. Lo que hacemos en la investigación no experimental es observar fenómenos tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlos”. (p. 205).

En cuanto al método de investigación se hará uso del método lógico- deductivo para establecer las características y el respectivo análisis con los cuales se precisaran las pautas de investigación en lo relativo al camino que tome esta investigación acerca de la Contabilidad social en Colombia.

Carlos Méndez (2009) usa un lenguaje simple para definirlo: parte de unas ideas generales que son aceptadas como satisfactorias y a partir de ellas se deducen una serie de suposiciones que luego se contrastan con los datos concretos de la realidad. La idea básica de este método es dar el primer paso metodológico partiendo de lo general y corroborarlo posteriormente con la información particular de los hechos específicos.

Es este método que nos permite corroborar a ciencia cierta los datos a analizar, comparar o demás, mientras no se contradigan o generan un contrasentido en esta investigación será el método que prevalece.

En lo que respecta a las técnicas de investigación requerida es la de carácter documental como se indicio arriba, la cual esta: “basado en la revisión de textos, artículos, bibliografías, videos, películas

entre otros ya existentes sobre un tema y que pueden ser utilizadas para dar inicio o traer a flote un tema ya tratado. Allí se puede encontrar una investigación histórica hecha ya sobre el tema de interés.” (Jurado, 2005, p. 3).

## **5. CAPITULO 1 Revisión y descripción del sistema de gestión pública predominante en el contexto actual del Estado colombiano.**

La revisión y descripción del sistema de gestión pública predominante en el contexto del Estado Colombiano, implica un tema de fondo de mucha complejidad, puesto que significa examinar el papel del Estado como ente organizativo de la gestión pública nacional.

Para llevar a cabo la descripción nombrada en el objetivo n° 1 amerita una revisión teórica de lo que es el Estado moderno colombiano -entendido como el ente de una organización de la gestión pública- y sus relaciones con las políticas y sistemas de gestión, el Estado es el director y gestor público de las decisiones a nivel de lo público, es el punto de partida de las decisiones que le brindan el orden organizacional al contexto administrativo-publico.

El Estado en sí, es el ente operativo la organización que lleva adelante las políticas públicas como puede observarse, eso sí, sin dejar sin efecto la normatividad del marco jurídico legal sobre el cual se sostiene ordenando el resto de los ámbitos de esa organización. Al ser el ejecutor de las políticas Públicas el Estado colombiano como ocurre similarmente en otros países, el Estado es el director de los patrones de interacción nombrados.

Es un ente autónomo, lo cual forma parte esencial de lo que representa un Estado moderno hoy, a través de él se dan las decisiones cardinales en todos los niveles de las políticas públicas. Debe ser autónomo porque es un elemento primordial para tener la capacidad efectiva de planear, ejecutar y supervisar los procesos y patrones requeridos mediante las políticas públicas. Este es uno de los requisitos para que sea un Estado moderno

También lo es, que el Estado concentre y monopolice las funciones básicas de la gestión pública, puesto que el Estado es el responsable principal de los patrones de interacción entre los responsables políticos y las unidades gestoras o agencias encargadas de actividades de regulación, diseño de políticas, coordinación, asesoramiento y ejecución de actividades por mencionar algunas.

De manera que el Estado colombiano en su hoja de vida cumple con estas características vinculadas a la modernidad. Podemos decir que la descripción de los planteos referidos al Estado nacional se ajusta a los requisitos de una organización que posee directrices modernas importantes. También, lo hace viable y visible de ser un Estado moderno.

Por otro lado, estas propiedades deben incluirse dentro del marco de “la naturaleza política de los fines de la organización estatal”, cuyas características son las siguientes –basándose en la OCDE de 1996-:

“servir a las personas, velando por el mantenimiento el orden, haciendo cumplir las leyes, asegurando el respeto de los derechos de propiedad y de otros derechos (...) garantizando la existencia de las condiciones necesarias para actividades tales como... la protección de infraestructura, la protección de la salud que son imprescindibles para una sociedad y su economía (...) y evitando las reglamentaciones que se oponen a un uso óptimo de los recursos en los mercados, que suscitan la búsqueda de rentas y corren el riesgo de alentar la corrupción” (OCDE citado por Albi, González y López, 2009, p. 60).

A pesar de los diversos problemas que aquejan a la sociedad en general y al ciudadano común de nuestro país, el Estado colombiano es reflejo de gran parte de estas finalidades de la naturaleza política distinguiéndolo como un Estado que se precie de moderno. Por cuanto los fines de la naturaleza política son y fueron producto de la reflexión de años adscritos a la modernidad racional y al modelo tradicional que representa esta institución.

Los rasgos de la naturaleza política de un Estado requieren de un equilibrio en la gestión pública, he allí por esa razón que el Estado debe considerar estos fines mostrados explícitamente (Tello, 2009), los fines de la naturaleza política del Estado y de la gestión son vinculaciones claves para comprender el papel racional que ejecuta el Estado. Estas vinculaciones se extrapolan a la gestión pública nacional incidiendo en el equilibrio y su funcionamiento eficiente.

Recuérdese que en el funcionamiento de la organización estatal existe la presencia de otro elemento primordial: la participación del individuo, puesto que éste le interesa: “participa obligatoriamente en la organización estatal, la financia con sus impuestos, cumple sus normas y recibe a cambio **garantías** de no discriminación. La *pertenencia universal* explica que los objetivos de la organización política son múltiples, heterogéneos y cambiantes. La gente quiere menos contaminación, quiere salud, más seguridad, reducción de la pobreza y facilidades para encontrar empleo.” (Albi et al, 2009, p. 60).

Es vital considerar que todas estas vinculaciones son demandas sociales <esta además decir que casi todas las solicitan> no son el problema grave en sí, pero sí lo son, para la gestión, la supervisión, eficiencia y evaluación del desempeño del gestor público (cuando tratan de alcanzar algunos de los objetivos planteados) denuncia Tello en su texto como por ejemplo: determinar el origen de las fallas evidentes que se dan en los procesos de los gestores también.

Es manifiesto cómo la pertinencia universal de los objetivos se transforman en garantías desde el momento que se establecen en el marco normativo de cada organización estatal instaurada, lo que se da en un contexto significativo para cada sistema social –siendo diferentes sus prioridades en cada uno de los objetivos pertinentes-. La *naturaleza política* del Estado como institución organizativa debe de proveer de esas garantías y vinculaciones entendidas como derechos implícitos, solo que las mismas varían porque responden a la variable de la naturaleza de los objetivos.

Como sucede en todo un proceso particular, lo que determina la naturaleza <y la hace especial> es la prioridad de los objetivos establecidos en el contexto específico, dado que es allí que se introducen los incentivos organizativos e individuales vinculados a los resultados posibles de la gestión –específicamente- (Albi, González y López, 2009, p. 62) en cada Estado.

El Estado colombiano como institución organizativa no es ajeno al influjo de esta naturaleza política, solo que esta expuesto a variables como suele suceder, por ejemplo los objetivos de la naturaleza y la pertinencia universal de la misma puede ser:: la garantía de encontrar empleo u obtener garantías de salud a través de una mejor calidad ambiental. Son variables.

Parcialmente la naturaleza de esta pertinencia distingue los procesos de gestión pública, éstos últimos se vuelven particulares y especiales por el solo hecho de operar a cada contexto. Ciertamente es significativo que el Estado colombiano –mediante los incentivos y procesos- selecciona sus procesos, mecanismos o gestores públicos de acuerdo a la lista de prioridades y objetivos variantes.

La gestión pública colombiana reúne estas características comunes con la semejanza de la naturaleza, con la lista de prioridades, garantías y demandas varían de cada contexto.

En cuanto al sector público, posee importancia capital el modelo de gestión pública acogido por la organización del Estado, porque en el caso de la institución estatal colombiana es poseedora de una estructura organizativa híbrida. Ya que su política pública a través de la gestión puede asumir o

atribuirse diversas modalidades (en sectores como hacienda, en coordinación, en planeación, o financiero o modelo de administración está en capacidad de decidir como bien lo convenga).

Valga decir, un modelo administrativo nacional puede ser centralizado o descentralizado, en nuestro caso **priva** un modelo de gestión administrativa centralizada por lo que en el Estado prevalece esta modalidad como regente principal del nivel organizacional público.

Cuando el modelo administrativo se atribuye esta característica lo encamina a ser una institución concentradora de las actividades de la gestión pública, lo que tampoco asegura que el resto de los procesos como planeación solo provengan de la capital del Estado como suele deducirse en el estatismo

Una investigación descriptiva como el camino metodológico escogido puede llegar a poseer características de ambas actividades o de procesos particulares sin encontrarse solamente sometido a la administración central a cargo del Estado. Este modo de investigación científica permite extraer las diferentes actividades implícitas en un modelo estatista.

Dicha descripción se presenta y valida con frecuencia los procesos de gestión pública que el ente ejecutor está en capacidad de asumir bajo su estricta responsabilidad y decisión institucional, Colombia no es el caso excepcional, enfatizando que es regida por un modelo centralizado.

Al tocar el tema del modelo administrativo híbrido implementado a nivel organizacional en Colombia lo hace parte del desarrollo de la descripción investigativa logra, porque nos permite caracterizar, en parte, los procesos de gestión pública del gobierno colombiano; con lo cual se pretende cumplir con el objetivo n° 1 de esta Monografía.

Las políticas públicas de nuestro caso describen este camino de modelo de gestión pública-administrativa.

En el caso del gobierno saliente (el de Juan M Santos) su gestión de gobierno presentó una idea hipotética que se refiere a una era burocrática, pero que el Estado como ente institucional intentó caracterizar como un modelo pos burocrático en marcha privilegiando la “eficacia y la eficiencia del Estado” dándole relevancia a la idea central de “Un Buen Gobierno” **según el discurso oficial**, (modalidad y decisión de gestión moderna que se quedo en el papel muchas veces).

Para su año de posesión en el 2010, él publicitaba el montaje de un cruce de variables de los distintos modelos. Claro está, cuando se le aplica la investigación descriptiva –de Sabino- y recoge “las propiedades” del proceso de la gestión pública de Santos es notorio que ese cruce para construir un buen gobierno fue discurso y frases que no pudieron llevarse a cabo, y por ende, la eficacia y la eficiencia fueron descontextualizadas de la realidad centralizada que aun predominaba, a pesar de ser también un modelo organizacional de estructura híbrida, el Estado seguía su curso indetenible de una administración pública de política centralizada.

Es decir, el régimen de Santos apostó claramente por el modelo estatal y administrativamente burocrático, entendido como uno de los modelos tradicionales por excelencia. El Estado decidió organizar los asuntos de la sociedad –parafraseando a Von Mises- por ese camino. Es clave tener presente el planteo del viejo pensador que afirmaba: “Hay 2 métodos para organizar los asuntos de la sociedad...uno consiste en la administración burocrática. El otro es la maximización del beneficio”. (Von Mises (1962) citado por Albi, González y López, 2009, p. 104)

Esta dicotomía de pensamiento realmente ha marcado, a menudo, los caminos o modelos a utilizar en el siglo XX y XXI, en el primer método como opción no resguardada la integridad del ser humano –la prioridad de los objetivos nombrados- representa la lógica burocrática-estadista. Mueller en 1989 afirmaba que “el hombre burocrático persigue el poder, el hombre económico persigue el beneficio”. Esta premisa es clave para describir la realidad colombiana, la cual cumple con la distinción de la lógica burocrática, siendo el primer método que se apuntaba.

El modelo burocrático se dio conocer velozmente con la gestión de Santos, es por ello que no podían faltar la rutina, el proceduralismo, las reglas inflexibles, papeleo, y la conocida indiferencia a la opinión ciudadana, pese a sus reclamos, características que fueron reproducidas, aunque se aseguraban cambios de fondo que mejorarían a la gestión pública del gobierno por venir.

Ante esto, el hombre económico –concebido por Mueller- es la mejor opción, a pesar de que toda institución organizacional posee grados de burocracia, porque frena el modelo tradicional difundido; el hombre económico se define por perfilar: “...el personal especializado responsable de desarrollar proyectos, acumular y procesar información, hacer operativas las decisiones de la dirección y ejecutarlas, auditar la ejecución y mas generalmente dirigir las partes operativas de una jerarquía” (Williamson citado por Albi et al, 2009, p. 105).

De ahí que el modelo burocrático caracterizó a la gestión pública del Estado colombiano; como se dijo, manifestada a través de una política pública centralizada, engorrosa, pesada y ardua en sus procesos internos. Es decir, priva un diseño institucional de un Estado burocrático que con su jerarquía excesiva deja al margen las demandas sociales, las prioridades sociales del beneficio que solicita la sociedad; prioridades vistas como garantías reales, factibles y validas.

La imposición del modelo burocrático nos precisa en un estatus de una gestión pública fundamentada en raíces racionales que operan desde una **lógica burocrática**.

He aquí, a modo de reflexión, que las reformas institucionales y organizativas pueden ponerse al servicio de la gestión pública por parte del Estado que como gestor principal quiere o tiene que implementar o aplicar; incluso dentro del régimen de gobierno como fue el de Santos.

## **6. CAPITULO 2. El Estado, las reformas institucionales y organizacionales en la actualidad durante la Gestión Pública.**

En este aparte se expondrán algunas tendencias, teorías y roles importantes acerca del Estado nacional como ente administrador central.

El concepto de Estado fue definido anteriormente, ahora se tratarán las reformas institucionales y organizativas atinentes a la constitución del Estado y la naturaleza política del mismo. Es claro que el Estado como institución política ha sufrido un conjunto de modificaciones en el tiempo contemporáneo, las acciones que caracterizan al Estado moderno ha sido sometida a revisiones, críticas y exámenes exhaustivos acerca de sus funciones y roles básicos, sin embargo, los mismos han sido puestos en tela de juicio, por lo cual el Estado de Colombia no escapa a este sometimiento de los académicos.

Para el siglo XX, el Estado como institución y estructura adquirió una preponderancia única como se sabe, paso de una intervención débil –dependiendo del contexto que se ubique- a un fortalecimiento en extremo, su capacidad reguladora en occidente se fortaleció, adquirió funciones básicas con la modernidad que afectaron de manera sustancial la esencia del aparato administrativo público, y por consiguiente, de la gestión pública a su cargo. Mayormente, la preponderancia reguladora y controladora de este aparato ha sido criticada por centrarse en el modelo burocrático mencionado.

El sentido del Estado –en cuanto a sus roles básicos- ha sufrido transformaciones de fondo sobre las cuales los intelectuales han reflexionado muchas veces.

Como se expresó arriba, este modelo ha tenido incidencias perversas por la concentración de funciones que en él radica, lo que ha conllevado a revisiones de profundidad por los expertos en esta área de conocimiento. Ya que éste “Está experimentando transformaciones fundamentales en sus vinculaciones fiscales, funcionales y de poder con las instancias estatales regionales, con el mercado, con las organizaciones sociales y con actores del ámbito internacional que ayudan a explicar sus orientaciones y las modificaciones en su aparato” (Parrado, 2017, p. 38).

Parte de estas relaciones del Estado fueron observadas por expertos como Parrado, el tipo de relaciones del Estado viene dado por la naturaleza constitutiva del mismo, sus vinculaciones con diferentes instancias o instituciones ha sufrido cambios especialmente en las respuestas –eficaces o no- en cuanto al fondo de sus funciones y la naturaleza que la originó. Hasta ahora, ha sido evidente su excesiva intervención en demasiados ámbitos y la misma ha sido objeto de cuestionamientos serios.

A estas circunstancias se deben los cambios de forma o de fondo que se han intentado con éxito o no frente a este modelo de intervención con énfasis burocrático, pues sus tentáculos han invadido áreas impensables tanto para el siglo XX y el venidero. Existen críticos fuertes al respecto.

En la escritura de Crozier, el Estado:

“Se debe replantear por completo la regulación del Estado y el rol de la administración, pues, por inteligentes que sean, nuestros tecnócratas no poseen ni la competencia ni la libertad de espíritu necesaria para tomar decisiones en lugar de los prácticos. En cambio, el Estado omite totalmente invertir en el desarrollo de los conocimientos y de las investigaciones indispensables para la clasificación de las decisiones económicas, técnicas y financieras públicas y privadas” (1989, p. 38).

Para ellos, llegaron a entender que la existencia del Estado -en esa forma- era un obstáculo para el crecimiento o desarrollo de una nación, los tecnócratas no han aportado soluciones, según él, el pragmatismo se había adueñado de ese importante aparato regulador al nivel de que no procura casi siempre revisarse desde sus raíces, pese a las afectaciones de la burocracia excedida.

Se observa que el fenómeno está sobre la base de un modelo pragmático con intereses administrativos solo en torno al sentido práctico de Mueller, donde las libertades comunes, individuales o garantías habladas no tienen cabida ni juegan un rol importante.

Claro está, los requerimientos de la sociedad como éstas no son una prioridad para los tecnócratas, el sentido práctico priva en este modelo de Estado, es el lineamiento que rige a quienes direccionan a esta macro-institución por ese camino.

Siguiendo esta argumentación, las decisiones gubernamentales correspondientes al descrito Estado burocrático-interventor poco le interesan estos elementos de atribución social, a menudo, los tecnócratas entienden al Estado como si fuese un ente autónomo y aséptico, intentando obviar que esta institución es manejada por personas con decisiones propias procedentes de sus directivos o ministros.

Cabe añadir que esta institución (el Estado) no siempre cuenta con esta clase de autonomía si se considera el factor humano nombrado, a fin de analizar esta naturaleza operativa resulta indispensable enfocar sus implicaciones automáticas como ‘estructura’ de una administración central, estas implicaciones están también compuestas por seres humanos que le proporcionan su acción al Estado.

Pero cuando el modelo pragmático se impone en el ámbito administrativo por parte de un régimen gobernado por tecnócratas se especifican otras implicaciones diversas afectando su ‘desempeño social’ si se le enfoca desde las peticiones sociales (demandas), aun cuando necesariamente tiene que atenderlas, es ineficiente en su esencia. He allí cómo los académicos cuestionan con fuerza la falsa ilusión de las funciones básicas en manos de este tipo burocrático de Estado.

Si su concepción esencial es esta se adelanta un Estado convertido en un modelo difícil de replantear, puesto que las líneas pragmáticas e interventoras obedecen a una dinámica de pensamiento preconcebida y preestablecida en el tiempo, y si el tiempo histórico del modelo tradicional lo ha convertido en una dinámica burocrática instalada, juega su favor haciéndolo un hecho consuetudinario.

Este mismo hecho da cuenta de una premisa clara: la existencia de una racionalidad burocrática instituida, la cual es capital señalar “no son univocas, ni inmutables y mucho menos objetivas” (Parrado, 2017, p. 39).

Vale demarcar que la racionalidad burocrática es consecuencia de un status de pensamiento pragmático apoyado en la duración temporal, como también es producto del direccionamiento administrativo que el Estado asumió de manos y cerebro de un grupo o una directiva tecnócrata basada en la tradición del modelo.

En la medida que esta dirección se acentúa, la cuestión administrativamente refleja claramente el desempeño de la gestión pública, puesto que la política que se asuma incide sobre otras áreas y se percibe que: “Se ha pasado de una dinámica de gestión directa a una dinámica de gestión de redes prestadoras de servicios que modifican los diseños organizativos, las habilidades profesionales y los requisitos y las potencialidades de eficiencia y eficacia de las administraciones.” (Ramio citado por Parrado, 2017, p. 39)

La gestión pública es el reflejo de los diseños organizativos y cuando éstos son modificados por el modelo tradicional resulta que pueden ser potencialidades de eficiencia y eficacia posibles. Al ser concebida así la gestión pública-social puede convertirse a la racionalidad burocrática transformándola en un modelo de gestión no solo para un servicio público.

No puede comprenderse realmente la gestión y la administración pública pertinente al Estado sino como una totalidad, como una institución macro que erigió como un aparato burocrático mal concebido, que no se adecúa a los contenidos sociales que le dieron la razón de ser para la cual su estructura fue creada. Parrado establece tal significado por medio de su artículo: “El Estado no puede comprenderse de espaldas a la administración y en particular al aparato burocrático, puesto que esta es la que le da contenido a aquel, de modo que la administración es la acción del Estado y lo que un Estado hace realmente es a través de su administración.” (Ídem).

Tanto el Estado como la administración pública son un binomio inseparable para lograr entender cómo funciona o se desarrolla un modelo burocrático. Su valía radica también en la noción de eficiencia que este demuestre. Porque la acción real del Estado se demuestra en cómo administra sus recursos y principalmente en el cumplimiento o no de las garantías y atributos demandados por la sociedad (beneficio).

En efecto, el peso de la administración pública se expresa tácitamente por la eficiencia de la gestión pública, solo que es de advertir que el Estado y su administración pública reciben influencia de factores políticos, académicos e ideológicos entre otros más como se dijo. Deben considerarse la

variedad de factores que inciden en el diseño de política de lo público. La administración pública, en sí, repercute en el beneficio social inmediato o a mediano plazo de los ciudadanos, y sobre éste se erige la percepción política del ciudadano

Parrado insiste acerca de los significados de la naturaleza de lo político juega sobre la base de la administración estatal, insiste tanto en las subjetividades como las corrientes ideológicas, aparte de las tendencias del conocimiento y saberes posibles de poder diseñar un Estado más útil, más social, más equitativo. El tema de las corrientes académicas e ideologías no concierne estrictamente a este trabajo, pero debe mencionarse como significado implícito.

Es indudable, la presencia de una triada relacionada con el tema de construir o diseñar un Estado más útil, más social; y es que Estado, sociedad y administración pública como elementos se erigen sin separarse tampoco, sus componentes son recíprocos entre sí: uno sin el otro pierde sentido si se le mira así teóricamente. En esta reciprocidad se explica el peso de la percepción de lo político por medio del juicio de la eficiencia importa.

Una de las vías de expresión de esta triada recíproca, lo es la gestión pública, siendo uno de los medios y mecanismos principales para ejecutar los planes administrativos de un gobierno X. De forma que las reformas institucionales y organizativas repercuten en esa percepción social acerca de la cabeza del Estado.

La cantidad de debates alrededor de la percepción social eficiente de un régimen es muy distinta y rica, pero lo cierto es que son las reformas efectivas que se apliquen son las que dan cuenta de cuán “buena o mala” resultó la gestión y las políticas públicas de un Estado.

Colombia como Estado tampoco es ajena a esa triada recíproca, su expresión social viene dada a través de la construcción de esa percepción “buena o mala”; el cómo la sociedad percibe al gobierno y su acción como cuando se emplean reformas tributarias (aumentos) que desfavorecen al ciudadano de a pie. Se ejemplifica: Si se aumenta el impuesto predial esto incide en la negativa opinión del ciudadano, la triada se refleja siendo objeto de una apreciación valorativa –quizás subjetiva- pero real cuando toca los bolsillos de éstos afectando tal percepción política de quienes gobiernan.

Así pues, si no atienden las necesidades y demandas sociales que los estratos bajos expresan en la gestión pública es vista “con malos ojos”. Una gestión pública caracterizada por el no beneficio social se corresponde con la racionalidad burocrática del modelo.

Eventualmente, esta apreciación valorativa puede cambiar si se le atienden otras necesidades o garantías como la seguridad vale decir. Aun cuando una triada como esta padezca de límites burocráticos **puede ser objeto** de reformas institucionales para mejorar el beneficio o el bienestar general, dichas reformas son entendidas como mecanismos administrativos aplicables a la gestión pública organizativa.

Estos mecanismos encuentran justificación en su aplicación cuando las directrices de un Estado lo consideran conveniente, pero hay que resaltar que las reformas de este tipo no proceden de un espacio vacío, sino que están clasificadas e instituidas por la OCDE<sup>4</sup>, organismo de relevancia global.

Por tanto, existen mecanismos en la actualidad administrativa entendidos como reformas de hecho, la OCDE es el organismo que ha liderado reformas notables para reformar la gestión pública en palabras de Albi, González y López (2009, p. 124).

La OCDE establece 4 objetivos, para ello: “1 elevar la productividad y la eficiencia. 2 aumentar la flexibilidad y la capacidad de adaptación a las demandas ciudadanas. 3 mejorar el control del gasto publico. 4 modernizar las relaciones de control y de rendición de cuentas dentro de la jerarquía estatal”. (Ídem).

¿Qué se quiere lograr con esto con estas reformas claves?. Se intenta potenciar la atención de las propiedades de las demandas sociales <dícese garantías> que permitan generar más eficiencia como se aludió párrafos atrás. Los objetivos establecidos por la OCDE perfilan con claridad que las reformas institucionales deben estar dirigidas al manejo de la gestión pública adelantada por el Estado si es burocrático-

Estos no son fortuitos, fueron elaborados con la coherencia de incidir y limitar el peso burocrático-tradicional de un modelo de racionalidad burocrática. Es notorio que las reformas de los objetivos involucren palabras como: eficiencia, flexibilidad, demandas ciudadanas y control del gasto público nos ofrecen metas y significados positivos para la construcción de una más eficiente gestión pública y construcción de un Estado social verdadero.

---

<sup>4</sup> La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fundada en 1961, agrupa a 36 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

Finalmente, hay que resaltar que estos objetivos de OCDE y los planteamientos descriptivos nos permiten contrastar algunas relaciones y diferencias entre los sistemas de gestión pública (burocrática-tradicional) del Estado moderno y la Nueva Gestión Pública actual a explicar.

### **7. CAPITULO 3. Las relaciones y diferencias entre el sistema de gestión pública (modelo tradicional-burocrático vinculado a la contabilidad social y el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP))**

Para poder establecer las relaciones y diferencias entre el sistema de gestión pública (modelo tradicional-burocrático vinculado a la contabilidad social y el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) actual es necesario tener en cuenta lo anterior. (Segundo Objetivo Específico).

En la medida que se describieron los planteamientos descriptivos de nuestra investigación se cumplió con el objetivo n° 1, solo que ahora se abordarán las posibles relaciones con el nuevo modelo de gestión pública.

Nuevamente acá se acude a la concepción de Gestión Pública elaborado por Albi, González y López, esta gestión tiene funciones básicas establecidas como se indico en el Marco Teórico, su política pública está fundamentada en las características ya registradas, donde se persigue y se procura: “1) Convergencia en una visión estratégica de desarrollo del país. 2) Articular la acción de las instituciones del gobierno. 3) Estimular la formación de consensos o disensos políticos. 4) Explicitar la agenda pública que interesa a la ciudadanía. 5) Reflejar los temas valóricos que interesan a la sociedad.”. (2009, p. 13).

Sin duda, estas son las bases teóricas y prácticas de lo que es hoy la Nueva Gestión Pública, dichas características favorecen el institucionalismo y la gerencia profesional que el Estado como agente administrador no puede obviar.

Mediante estas ideas o premisas se proponen fomentar la optimización y una cultura organizacional básica, pero en función de la noción de eficiencia manejada. Quintanilla (2017, p.19) expresa que el Estado puede ser un prestador de servicios públicos siempre y cuando atienda los requerimientos nombrados, y que las garantías sean atendidas a través de “productos y servicios esperados” (Hood, 1991). Sánchez (2007) (citados por Quintanilla). Es decir, se trata de una institución (estatal) en sintonía y alineada con las necesidades de la población sin descuidar, en ningún momento, las teorías: de la elección pública, la teoría de los costos de transacción y la teoría de la agencia;

fundamentos novedosos de la gestión actual que se constituyen sobre la base de una verdadera gerencia profesional originada en el neotaylorismo.

Las políticas públicas y su forma de gestionar deben tener como norte dichos “productos y servicios esperados”, por cuanto forman parte de la raíz de las actividades generadas entre los hombres al interactuar con los mecanismos o canales de lo público y el Estado.

La Nueva Gestión, según los autores españoles, debe abocarse a la resolución determinada de los problemas de la sociedad y dirigir sus esfuerzos a las causas originarias que los produjeron con la finalidad de buscar la solución más adecuada y ponerle un remedio óptimo parafraseando a Albi, González y López (2009)

De modo que se parte del enfoque de que las ‘dificultades son problemas’, pero conducentes como oportunidades para mejorarlos según se *le mira* desde la Nueva Gestión, ya que las variables contenidas en los mismos problemas pueden ofrecen soluciones posibles -señala- (Brugué) en diferentes contextos. La Nueva Gestión pública en su naturaleza es dinámica para aplicar mecanismos como los indicados por la OCDE; estas variantes de contenidos enriquecen la probable solución de un problema siendo uno de los desafíos claros de la NGP-.

Vale repetir el párrafo del marco teórico que establece cómo “...políticas públicas son enfocadas también desde el sentido de la gestión entendida como “managementsciences” que proviene de la moderna teoría de las organizaciones gubernamentales como indica (Tomassini citado por Albi et al. 2009, p. 19).

He aquí una de las diferencias claves entre el modelo burocrático estatal y la gestión pública novedosa, la cual ataca la complejidad de las decisiones o lineamientos que puedan tenerse sobre la mesa como opciones a tomar. En cambio, el modelo tradicional tiene otras prioridades como se sabe, pero el enfoque de políticas públicas ceñidas al préstamo de servicio como propósito central – fundamentado y dirigido a fortalecer los resultados reales del proceso- busca “la utilización de las técnicas modernas de gestión y la activación de la participación de la ciudadanía en los procesos de gestión.”. Esta idea es una de las tantas directrices pertenecientes a la Gestión que aquí se desarrolla. Otra idea crucial para poder concretar las bases de una NGP, es la oportunidad de plantearse expresiones significativas así como mecanismos como los utilizados hasta hoy. Se piensa es en promover y fomentar procesos como: la desregulación, la revisión y reinención del gobierno cada cierto periodo (por su misma dinamicidad), la búsqueda de la posburocracia, el desarrollo de una

ética gerencial y empresarial **dentro** de la gestión pública, talleres de empatía y asertividad entre sus trabajadores a fin de mejorar las relaciones laborales y otros tantos procesos dinámicos opuestos y muy distintos a la actual aplicación del modelo burocrático que se encuentra **instalado e imperante** en el Estado de Colombia.

Citare dos: Tanto la búsqueda de la posburocracia como la desregulación de Estado, ésta última restándole poder y alcance se manifiesta en procesos particulares relacionados con el emprendimiento y la creatividad empresarial (procesos). Colombia ha tenido intentos tímidos de desregulación política durante algunos periodos, pero otros no han sido tan favorables como sucedió en los periodos del expresidente Uribe debido a la concentración de funciones que se promovieron. Porque el prefijo NEO es el punto de partida y de apoyo de ese **enfoque** que agrupa estas iniciativas <a la fecha llamadas emprendimientos>, se persigue un enfoque neoempresarial de la gestión pública haciendo énfasis en la eficiencia y la eficacia de las gestiones de los aparatos públicos, donde el ciudadano común es percibido como un cliente categórico y potencial.

Este enfoque neoempresarial considera alternativas como los de emprendimientos, talleres y la reducción esencial interventora en los asuntos que hoy le atañen de plano.

Destacándose lo afirmado antes: “Además existiría un “enfoque neopúblico” de la gestión pública que “pone especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública” (Albi, et al., 2009, p. 8).

Por ejemplo, al poseer la gestión pública estos dos enfoques neos (empresarial y neopúblico) se resaltan procesos como la aplicación real de la rendición de cuentas, (como parte de una planeación adecuada en el sistema de gestión), este trae consigo un aspecto no mencionado, pero por ello no menos importante como lo es la **transparencia de los procesos públicos**, cuya directriz motora ha encontrado fuerza en la concepción de la Nueva gestión pública.

#### **8. CAPITULO 4. Las nuevas funciones del Estado y sus relaciones con las bases y los aportes de la Gestión por Resultados (GpR) aplicables al sistema de Gestión pública vinculada a la Contabilidad social colombiana.**

El sustrato del modelo administrativo tradicional-burocrático <donde el Estado es el agente principal de desarrollo económico> obedece a una lógica burocrática fortalecida por los años instalados en los sistemas de gestión y las políticas de Estado. Su sustrato proviene desde el modelo

neotaylorista como de la administración científica del trabajo como se dijo, donde la racionalidad administrativa se había apropiado de las políticas y mecanismos precisados en el Estado considerado *moderno*.

Pese a que el Estado y sus sistemas de gestión pública han demostrado con creces su incapacidad para resolver los problemas, o por menos atender las atribuciones o garantías básicas de los ciudadanos demandantes, o bien elevar la productividad como la recomienda la OCDE, el Estado continua rigiéndose por esa lógica ciñendo sus políticas públicas a esta corriente del viejo modelo neotaylorista, cuyas características se describieron ampliamente.

Lo cierto es que el modelo indicado no cede ni le concede paso a nuevos mecanismos como tampoco darle la facultad al Estado de renovar o **revisar** su diseño o alternar estrategias<sup>5</sup> que permitan su optimización desde dentro del sistema.

Tampoco es terreno para la planeación estratégica formal<sup>6</sup> ni para nuevos diseños de estructuras indispensables para **plantearse** un administrador público que procure o persiga la eficiencia y los procesos óptimos de la gestión.

Es decir, la racionalización estatal adoptó la forma de burocratización como lógica formal, única y compacta brindándole el sustrato al modelo hoy impuesto en Colombia. La racionalidad de esa lógica administrativa transfiguró el rol del Estado en un “gendarme necesario”, en una institución macro que regulaba y controlaba “toda actividad que se producía dentro y fuera de éste”.

Ante esto, surgen los nuevos caminos funcionales enfocados desde la NGP, los cuales no compaginan ni son congruentes con los procesos engorrosos y las gendarmerías asfixiantes de la burocracia tradicional. Bien vale apuntar cómo la gestión pública considera poner en práctica mecanismos de rendición de cuentas que **avalen** procesos de transparencia que reflejo de una realidad administrativa evolutiva.

---

<sup>5</sup> En este caso: es un plan, un patrón o modelo de decisiones que integran las principales metas y políticas de una organización, estableciendo además la secuencia coherente de acciones a realizar.

<sup>6</sup> Un sistema de planeación estratégica formal. Así la planeación estratégica es el esfuerzo sistemático, de una organización para establecer sus:

- Propósitos
- Objetivos
- Políticas
- Estrategias básicas

para desarrollar planes detallados. El pensamiento estratégico comienza con la reflexión sobre la naturaleza más profunda de un proyecto y sobre los desafíos que plantea. (Steiner, 1997)

Calvez, Riascos y Contreras sostienen que lo: “Referente a la rendición de cuentas, se confirmó que las empresas con estas características promueven la transparencia y la rendición de cuentas con sus agentes de su interés: clientes, proveedores, gobierno o comunidad” (2014, p. 363). Estas estrategias ayudan a perfilar lo que significa la NGP a la fecha.

Aun cuando he de advertir que, a partir de mediados de la década de 1980, ya se produjeron algunos cambios de fondo en las políticas administrativas y de sistemas de gestión general, en América Latina faltaba impulsar procesos particulares.

Parrado asevera que “...desde la década de los ochenta, los gobiernos desregularon los mercados nacionales y privatizaron las empresas públicas mas estratégicas desde el punto de vista de la rentabilidad, con la idea de que la iniciativa privada ha sido siempre más competitiva y flexible frente a los avatares del mercado.” (2017, p. 47). Como se observa, el Estado entendido como gendarme único de gestión y política pública fue modificando su accionar, se les redujo las competencias y funciones básicas que tuvieron como auge la década de los ’90.

La *complejidad de las economías de mercados* (mundialización) sedujo a muchos gobernantes a cargo del Estado nacional que terminaron participando activamente. Era “la moda como alternativa económica”, (Ídem). Por cuanto “El Estado no tenía los mejores criterios para redistribuir cabalmente los recursos”. (Ídem).

Dado que el modelo de la intervención estatal poco había aportado a solucionar la estructura clientelar, desigualdad social y demás temas; y para ello había que mitigar su excesiva importancia o reducir su elevado campo de acción en tantos asuntos.

Michel Crozier asegura que el Estado como institución básica era ya insostenible entendido como un paradigma burocrático, su peso era oneroso, se colmó de una normatividad ineficaz y paralizante como la tilda Parrado, y por supuesto, el paradigma no abría cauce a las innovaciones ni daba cabida para desregular sus sistema de gestión poco operativo. Asimismo, el abandono de la tecnocracia era otra premisa a ejecutar para las nuevas tendencias durante dicha década.

Ahora bien, la NGP tiene en parte sus orígenes innovadores en el proceso de transición y sustitución del viejo modelo, así que mecanismos, estrategias y alternativas de gestión pública estaban a la orden del día: creatividad, flexibilidad, simplificación normativa y regulatoria, abandono de la tecnocracia, sistemas de control, normas presupuestarias y otras tantas fueron aplicadas y otras no.

Bien vale acotar el cómo se fue sustituyendo el viejo modelo en las dos últimas décadas a través de la privatización que vino a generar detractores y halagadores del mismo. (Osborne y Gaebler (1992)

citado por Albi, et al, p. 146) quienes señalan en palabras sencillas que privatizar es “cambiar las relaciones de agencia que caracterizan a la actividad pública”. (Ídem).

La privatización provino de la fuerza centrífuga de la mundialización<sup>7</sup>.

Además la privatización logró altos alcances en el sector público/administrativo donde el Estado intervino bajo otra modalidad y dejó de ser solo una agencia pública.

El sistema de gestión pública colombiano adoptó solo algunas de estas alternativas para su momento porque la naturaleza política de las funciones básicas de la institución estatal estaba sometida a la preeminencia de otros intereses de suma complejidad para la última década del siglo XX (inestabilidad política-social, narcotráfico, paramilitarismo, asesinatos, etc.).

Se empieza a ver el umbral de la preocupación por condiciones como el préstamo de la calidad del servicio para los usuarios-consumidores, que “haya mayor proximidad” entre la institución y el demandante del servicio público; y cómo el Estado debe acondicionar estos planteos o nuevas formas de relación entre ambos con eficiencia.

Las nuevas funciones que se dan en la nueva gestión pública tienen como base originaria: los cambios de la globalización y la evolución de los cambios de forma y fondo que el Estado debía asumir –o había asumido- concretándose por medio de las estrategias de gestión, la citada planeación estratégica formal y las premisas de garantías exigidas por la comunidad en general.

Estas condiciones –incluso la mejora cualitativa de los” servicios al cliente”- son cambios básicos a introducir al vetusto modelo de organización promovidos por los burócratas de oficio.

La decadencia paulatina de ese modelo daba paso a los “cambios cualitativos” en los sistemas de gestión y políticas públicas inclinándolas hacia un énfasis social, por lo que la gestión pública <con sus estrategias> hacían de la contabilidad una disciplina más social, más humana, más de acercamiento entre el aparato y “su cliente”, de modo que se forjaba un sentido más cooperativo y menos interventor entre ambos.

Es decir, la contabilidad pública estaba ahora más enfocada como eje hacia lo social hasta la actualidad; donde limitar la intervención directa del Estado era el norte.

En conclusión se redefinía el papel fundamental del Estado.

Colombia como portentoso portador de un instalado modelo de lógica burocrática que ha sufrido ciertos acondicionamientos más cooperativos, con patrones de contabilidad social mínimos o

---

<sup>7</sup> “Desde comienzos de los años ‘80, coincidiendo con un renovada confianza en las fuerzas del mercado, y bajo la presión de sanear las finanzas públicas se ha producido una oleada de cambios dirigidos a mejorar la relación costo/eficacia en la actividad pública” (Albi, González y López, 2009, p. 148)

tímidos, en todo caso, no es la excepción de las alteraciones intrínsecas dentro de la institución. (Éste ha sido objeto de simplificaciones regulatorias donde el Estado no lo direcciona todo: el aparato burocrático sufrió modificaciones).

Los planteamientos de la contabilidad social de la NGP también recaen en ejes y premisas de productividad y calidad en sí. La contabilidad social hace parte de estos cambios a la fecha solo que de manera paulatina, la cual se manifiesta en la desregulación del ejercicio del Estado, la simplificación de la normatividad que es ineficaz, la procura de un préstamo de servicio público cualitativo además de otras que fungen como **reformas institucionales y organizacionales en proceso**.

Para determinar las bases y los aportes de la Gestión por Resultados (GpR) aplicables al sistema de gestión pública vinculada a la contabilidad social colombiana, resulta necesario tener como punto de partida las nuevas funciones de la gestión pública por un lado, y por otro, una de las nociones más importantes del trabajo: la eficiencia administrativa. Enmarcada en la NGP surge como tema de interés para América Latina la llamada Gestión por Resultados, las experiencias mexicanas y chilenas son las más relevantes y cercanas al país por sus culturas.

Antes de continuar hay que enfatizar que este conjunto de leyes, programas y políticas públicas aplicadas o aplicables a la gestión pública estatal no tocan el caso colombiano, por consiguiente se **conserva y se reduce** a un nivel teórico el desarrollo de esta parte.

Aun cuando la Gestión por Resultados tiene aproximadamente 20 años de existencia, este conjunto de leyes y demás ha sufrido cuestionamientos por su orientación y origen, la cual se remonta a los años '90 impulsada por países angloparlantes: Australia y el Reino Unido, Estados Unidos “como parte de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP); (Hood, (1991) citado por Mauricio Dussauge, 2015, p. 2). Este autor es primordial para cumplir el cometido del último objetivo específico de la Monografía.

Toda esta serie de leyes, programas y políticas públicas guardan relación directa con el desarrollo que ha tomado la contabilidad social hoy, ya el solo hecho de tener como norte la eficiencia del campo administrativo público y su incidencia directa sobre el aparato en estudio es un adelanto.

La idea parte del desempeño y la eficiencia y eficacia administrativa demostrada por los procesos de gestión que se hayan aplicado o se vayan a aplicar considerando los logros y resultados en otras latitudes.

En la medida que se evidencian los resultados del modelo, sistema de gestión o planeación (REFORMAS) aplicados conlleva y recae en quienes dirigen el aparato las decisiones de las operaciones cotidianas aludiendo a (Ingraham, 2005; Bouckaert, 2008, citados por Dessauge, 2015, p. 3).

Las reformas institucionales de la gestión pública se encuentran vinculadas con el alto o el bajo desempeño conseguido por las modificaciones que se emplearon y, por supuesto, la transforman en procesos muy dinámicos a nivel gerencial, de gestión administrativa u algún otro. **El desempeño es la clave** en esta idea.

Este “modelo” está estrechamente relacionado con la “modernización de las leyes relevantes para promover una mayor orientación al logro de resultados más que solamente un apego al correcto cumplimiento de los procedimientos”. (Christopher Pollitt y Geert Bouckaert (2004: 100) citados por Dessauge, 2015 p. 3). He aquí otro aspecto positivo dejando atrás el *procedimentalismo* sedentario de la vieja gestión. Algunos lo consideran -como los anteriores- un componente de un “estado neweuberiano” (Parrado, 2017).

En la medida que se aplican estos programas de gestión, leyes flexibles, etc, plantea un reto significativo *para la tradición administrativa de nuestros países* en América.

La gestión por desempeño como también se le titula, ha demostrado logros también en países como Malasia y Australia.

Dessauge recalca que

“Desde principios de la década de 1990, países como Chile, Colombia, Brasil y México comenzaron a impulsar diversas reformas asociadas con la GpR (Arellano y Gil, 2004; Cunill y Ospina, 2003). Actualmente una o varias de las herramientas vinculadas a la GpR (indicadores de desempeño, presupuestos basados en resultados, evaluaciones de programas y políticas) se encuentran operando en prácticamente todos los países de la región” (2015, P. 5).

Su utilización en Colombia se debe a ciertas reformas preliminares, lo interesante acá es el debate en torno a los “mecanismos” que contribuyen a explicar la interdependencia y cómo políticas públicas viajan entre diversos países (Dolowitz y Marsh, 2000). (Ídem).

Uno de estos mecanismos internos de la gestión pública radica en la contabilidad social, puesto que dependiendo de los logros y resultados “mediatos” permiten probar y determinar si la utilización de la política pública resulta ser la más adecuada.

¿Cómo se permite o determina la institución del Estado la aplicación de dichos mecanismos y programas?

Se debe a que son políticas públicas que responden a contenidos programáticos vinculados a la “coerción” de *interdependencia* (globalización) y su relación con actores internacionales, los mismos ejercen fuerza sobre un país en específico. Siendo una de las explicaciones.

Otra viene dada por la existencia de “dinámicas de imitación”, pues existen naciones inclinadas a labores de copiado <sin procesar reflexivamente lo que se haga> en lo organizacional-público como suele ocurrir con países de este continente.

También sucede porque “Para quienes “copian” la política de referencia, el proceso constituye una respuesta ya sea ante la incertidumbre” (Dessaugé, 2015, p. 6) de un contexto administrativamente complejo terminan recurriendo a soluciones “ya probadas”.

Según él, una tercera explicación cubre la posibilidad “...de que los gobernantes hayan aprendido de los desarrollos y experiencias de otros países, sin que esto implique adoptar los mismos programas o instituciones de referencia (Rose, 1991,) (Ídem). El curso tomado de la gestión pública y la contabilidad social viene dado por el nivel empírico (aprendizaje transnacional) de determinados actores y agentes promotores del cambio.

Yendo al grano la cantidad de reformas administrativas y de políticas públicas de GpR tienen su base empírica en Chile y México desde los años de la década de los ‘90 hasta el año 2012 relativamente.

Su aplicación se debe a la tercera explicación colocada, ha sido el aprendizaje transnacional el norte para ingresar a las reformas de NGP en ambos países –con mayor éxito en el primero-.

Ciertamente el uso de los “mecanismos o procesos” de la GpR no es una fórmula homogeneizadora o una política de sintonía: México ha tenido que variar constantemente los programas sociales que afectan de lleno la contabilidad social, redefiniéndola cada vez que le toca.

No puede dejar de lado que

“... a pesar de sus niveles de desarrollo, los países de América Latina poseen capacidades tanto de propuesta como de respuesta para enfrentar las complejas circunstancias administrativas que les rodean. Además, el enfoque en los desarrollos político-administrativos nacionales ayuda a entender las características esenciales de las reformas, el “timing” político particular en el que se originan y los patrones y retos generales de implementación.” (Dessaugé, 2015, p. 7).

Por otra parte, otra de las capacidades utilizadas con insistencia radica en el peso de los esquemas de planeación estratégica acompañados de indicadores desempeño que, por ejemplo, los chilenos experimentaron a inicios del siglo XXI con profundas reformas institucionales que dilucidan la orientación contable que tome la gestión pública de un Estado.

Asimismo, el Estado chileno se ha convertido en una bandera administrativa de la nueva gestión a seguir para algunos países, al mismo tiempo se ha puesto en práctica porque:

“...a principios de la década de los 2000, la Dirección de Presupuestos de Chile (Dipres) introdujo un nuevo *Sistema de Evaluación y Control de Gestión*. Éste tomó como base una versión revisada de las herramientas del decenio anterior y agregó nuevas herramientas de evaluación (de programas, de impactos y de ejercicio presupuestal), con la idea de reforzar el esquema de presupuestación basada en resultados del gobierno central.<sup>8</sup> (Dessaugé, (2012) citado por Dessaugé, 2012, p. 8).

En esta monografía se detallan solo algunas de las reformas administrativas de control de gestión y evaluación que guardan correspondencia con las medidas, programas y demás leyes que se **registran y establecen abiertamente** en la NGP.

El enfoque y el contenido relativamente novedoso de la Gestión por Resultados –como lo es el caso chileno- no deja de sorprender porque, hasta ahora, sus aportes administrativos a la contabilidad social se realizan a través de las medidas, herramientas y mecanismos a lo interno –de su estructura sistémica de gestión- mencionados siguen aun arrojando logros y resultados económicos concentrados en el *beneficio social* de gran parte de la ciudadanía chilena.

---

<sup>8</sup> En años subsecuentes, a estas iniciativas se sumaron los esfuerzos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por construir indicadores vinculados al presupuesto y, posteriormente, la propuesta de evaluar los impactos del Programa de Educación, Salud y Alimentación. (Dessaugé, 2012). Extraído del trabajo del mismo autor (2015).

## 9. Conclusiones.

Considerando lo expuesto en la Monografía realizada, se afirma que el modelo burocrático tradicional –aun se encuentra vigente en muchos países-, el mismo puede ser modificado a partir de las reformas institucionales y organizativas de fondo como pudo observarse en el desarrollo del trabajo.

Este modelo se ha instalado y fundamentado la gestión y las políticas públicas de una diversidad amplia en América Latina. Durante su desarrollo interno hacia los países que lo adoptaron alimento determinados rasgos como el excesivo intervencionismo estatal centrado en el eje del beneficio económico rezagando o desplazando el beneficio social (bienestar) como idea central.

El bienestar social (beneficio social señalado por Von Mises y Mueller) no es una utopía administrativa, existen casos probados exitosamente en otros países, sin embargo, trabas y excesivos pesos aun persisten en el modelo burocrático de Colombia como ejemplo.

De acuerdo a lo explicado, no existe tampoco una fórmula homogeneizadora que abarque o se adapte a las condiciones sociopolíticas de la naturaleza política de cada contexto en América Latina. La NGP nos ofrece fortalezas, herramientas, políticas, medidas, sistemas internos, leyes, planeaciones estratégicas listas para ser llevadas a un nivel empírico y práctico de la base institucional estatal.

Puesto que si bien el Estado puede constituirse en un obstáculo burocrático para el desarrollo económico de un país, también puede transformarse en la sustentación de una base aliada y reestructurada a lo interno <desde sus propias políticas públicas codirigidas hasta alcances contables exitosos que no privilegien solo objetivos regidos por la mecánica economicista del valor>.

Albi, González, López como otros autores hacen sus aportes, críticas y observaciones que están nucleadas en esta Monografía con la finalidad explícita de corroborar la investigación con la cual se precisan las problemáticas planteadas y padecidas en la actualidad administrativa de diversos países, incluso en España.

Es efectiva la existencia de modelos constitutivos de gestión pública con posibilidades ciertas de aplicarse en otras latitudes como la Gestión por Resultados con éxitos relativos, pero deben pasar por la dura prueba de una transición perenne de la lógica burocrática basada en el modelo conocido hasta el desafío de asumir nuevas formas de gestión que centren su atención en los resultados y el **desempeño social** que en los procidentalismos o la simple instrumentalización de políticas por imitación o moda global del mercado.

## 10. Resultados y recomendaciones.

Las recomendaciones para la presente Monografía apuntan a exponer que, debido al excesivo centralismo y las características del modelo tradicional-burocrático que aún persisten en la nación colombiana.

Es de utilidad este trabajo no solo por la detección y revisión necesaria del Estado como institución y la problemática de la gestión pública sino porque puntualiza y analiza con propiedad las bases y herramientas conceptuales provenientes de la Nueva Gestión Pública que viene a aportar soluciones, procedimientos o técnicas a fin de optimizar los sistemas de gestión.

Parte de estas bases y de mecanismos como la planeación estratégica o *management* le restan, de alguna forma, peso al modelo interventor y omnipotente en que se ha convertido el Estado moderno dentro muchos países, entre ellos Colombia.

La NGP introduce mejoras en los sistemas de gestión optimizando la contabilidad social como disciplina indispensable para el desarrollo equilibrado, desregulando roles del Estado y minimizando su intervención descarada en tantos ámbitos de las políticas públicas y de los sistemas que todavía canalizan las presentes gestiones públicas.

A través de este trabajo se establecieron relaciones y diferencias entre los sistemas de gestión pública, permitiéndonos distinguir con claridad los mecanismos, leyes y programas, entre el modelo burocrático tradicional y el modelos de la NGP; sirviendo esta última como un instrumento de aplicación factible para alcanzar óptimos niveles de eficiencia contable y administrativa en lo público que tenga como norte **el beneficio social** antes que todo.

La productividad del Estado debe ir hombro a hombro con la gestión eficaz y operativa de una contabilidad social abocada no solo al beneficio económico de determinados intereses particulares y empresariales, puesto que lo *neopúblico* y lo *neoempresarial* deben hacer parte de una gestión pública de alto desempeño y de calidad.

Una de las opciones destinadas a **materializar** una contabilidad social eficiente y novedosa a un Estado como el nuestro, es la Gestión por Resultados (GpR) que en países como Chile y México ha sido puesta en práctica con relativo éxito en sus sistemas de gestión cada una por su lado y a su manera.

La Gestión por Resultados (GpR) se ha convertido en una de las herramientas que combate la lógica burocrática y redefine el papel estatal como único gestor de las políticas públicas omnipresente, introduciéndole reformas de diversos niveles que contribuyen a la contabilidad social enfocada desde

la eficiencia social, siendo una de las disciplinas capitales para obtener mejoras y alcances óptimos en los sistemas de gestión monopólicos y centralizados como suele ocurrir en el nuestro.

## 11. Referencias Bibliohemerográficas.

Albi, E., González, J., López, G. (2009). *Gestión Pública, Fundamentos, Técnicas y Casos*. Barcelona. España. Ariel Editorial.

Bolívar, J. y García, G. (2016). *Fundamentos de la Gestión Pública. Hacia un Estado Eficiente*, editado por el Grupo Alfaomega en Bogotá DC, Colombia.

Gálvez, E., Riascos, S., y Contreras, F. (2014). Influencia de las tecnologías de la información comunicación con el rendimiento de las micros, pequeñas y medianas empresas colombianas. En la revista: *Estudios Gerenciales*, N° 30. Elsevier Doyma. Bogotá. Colombia.

Crozier, M. (1989) *Estado Moderno Estado Modesto. Estrategia para el Cambio*. México Fondo de Cultura Económica.

Dessauge, M. (2015). Los Orígenes de la Gestión por Resultados en Chile y México: ¿imposición, copia o aprendizaje transnacional? Recuperado de:  
<https://www.gandhi.com.mx/gestion-para-resultados-vol-17>

Dussauge, Mauricio. I. (2012), “Chile’s Monitoring and Evaluation System. 1994-2010”, en Gladys López-Acevedo, Keith Mackay y Philipp Krause (eds.), *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, Washington, DC: World Bank.

Díaz I. M. (2003) *La Contabilidad Social. Origen y Paradigmas. QUIPUKAMAYOC. Primer semestre*. Recuperado de:  
<http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/quipu/article/viewFile/5513/4749>

Dolowitz, David P. y Marsh David (2000), “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, en *Governance*, año 13, núm. 1.

Gaeta, Q.R. (2008) *Aplicaciones de la responsabilidad social de la nueva gestión pública. Documentos y Aportes*. Vol. 8, núm.11, p. 35-61.

Bouckaert, Geert y Halligan John (2008), *Managing Performance*, Londres: Routledge.

Jurado, Y. (2005) Manual de Técnicas de Investigación Documental. DF. México Thomson ed.

Kaplan, M. (1995) El Estado y la Sociedad., Editorial Trillas. Madrid, España.

Hood, Christopher (1991), “A Public Management for All Seasons?” en *Public Administration*, año 69, núm. 1.

Ingraham, Patricia W. (2005), “Performance: Promises to Keep and Miles to Go”, *Public Administration Review*, año 65, núm. 4.

Méndez A., C.E. (2009) Metodología. Diseño y desarrollo del proceso de investigación con énfasis en las ciencias empresariales.LIMUSA.. México.

Parrado, L. (2017). Transformaciones del Estado y Cambios en la Administración Pública. Tendencias teóricas de la administración pública. Revista Administración y Desarrollo. N° 47 (2). 36-51.

Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2a. Ed.

Quintanilla, O. D. A. (2017) La reforma de la gestión pública en Colombia: una aproximación a los procesos de rendición de cuentas y análisis de los indicadores de eficiencia del gasto público propuesto. (Tesis de maestría) Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. D. C. Colombia.

Ramió, Carles y Miquel Salvador (2005), *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Barcelona: CIDOB.

Sabino, C. (2006). El Proceso de Investigación., Editorial Panamericana. Bogotá. Colombia.

Steiner, G. (1997). Planeación Estratégica. Mexico: CECOSA.

Hernández, R., Fernández, C. Baptista, P. (2006). Metodología de la Investigación. 5ta Edición. Mc Graw Hill. México DF. México.

Tello, P. (2009) Instituto de la democracia y la asistencia electoral gestión pública material de trabajo  
Pnud y Aecid. Recuperado

de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/\\$FILE/Gesti%C3%B3n\\_P%C3%ABlica.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%ABlica.pdf)

Grafica Recuperada de: ([www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/filimina2.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/filimina2.pdf))