

Revista

Gestión & Finanzas

ISSN: 2539-0686



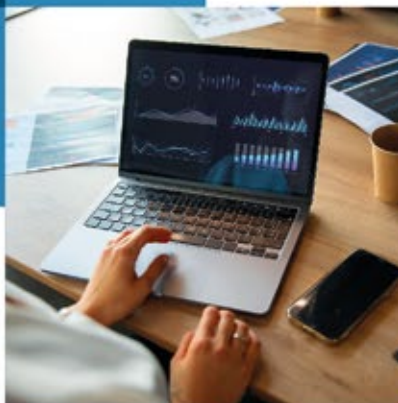
Universidad
del Tolima



ACREDITADA
DE ALTA CALIDAD

¡Construimos la universidad que soñamos!

Instituto de Educación
a Distancia



Administración Financiera

VOL. 6 ■ N° 11 ■ JUNIO 2024 ■ IBAGUÉ - TOLIMA

REVISTA GESTIÓN & FINANZAS
ISSN: 2539-0686

Omar A. Mejía Patiño
Rector

Martha Lucía Núñez
Vicerrectora Docencia

Diego Alberto Polo
Vicerrector de Desarrollo Humano

Mario Ricardo López
Vicerrector Administrativo

John Jairo Méndez
**Vicerrector de Investigación-Creación,
 Innovación, Extensión y Proyección Social**

Carlos Arturo Gamboa B.
Director IDEAD

**Revista avalada por el Grupo de Investigación
 GIETO del IDEAD**

EDITOR

CARLOS FERNANDO PARRA MORENO

PhD (C) en Administración Universidad de La Salle.
 Magister en Economía Universidad Externado de Colombia.
 Magister en Administración Universidad Nacional de Colombia.
 Economista Universidad de Ibagué.
 Filósofo (e) Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD).
 Docente Tiempo Completo IDEAD, Universidad del Tolima, Colombia.

COMITÉ EDITORIAL

RICARDO BENJAMÍN PERILLA MALUCHE

Doctor en Administración. Universidad Externado de Colombia.
 Magíster en pensamiento estratégico y prospectiva. Universidad Externado de Colombia.
 Especialista en gerencia de proyectos, Universidad del Tolima.
 Administrador de empresas Universidad del Tolima.
 Docente Tiempo Completo IDEAD, Universidad del Tolima, Colombia.

MÓNICA BIBIANA GONZÁLEZ CALIXTO

Doctoranda en Administración – EAN.
 Magister en Administración, con énfasis en Finanzas.
 Administradora Industrial.
 Docente Tiempo Completo IDEAD, Universidad del Tolima, Colombia.

JUAN PABLO MARIÑO JIMENEZ

Doctor en Gestión del turismo.
 Magister en Administración de Empresas.
 Especialista en Gerencia de Mercadeo.
 Administrador de empresas.
 Profesor Tiempo Completo del Instituto de Educación a Distancia de la Universidad del Tolima, adscrito al Departamento de Estudios Interdisciplinarios.
 Investigador Asociado ante MINCIENCIAS.

JORGE LUIS JULIAO ROSSI

Doctorado en Administración, Universidad de los Andes.
 Magister en Ingeniería Industrial de la Universidad de los Andes.
 Ingeniero Industrial de la Universidad del Norte.
 Profesor tiempo Completo Facultad de Ciencias Administrativas y Contables de la Universidad de La Salle.

COMITÉ CIENTÍFICO

RUBEN DARIO DÍAZ MATEUS

Docente investigador del Programa de Contaduría Pública y líder del grupo de investigación Desarrollo y Sociedad de la Facultad de Ciencias Administrativas y Contables de la Universidad de La Salle.
 Economista de la UPTC, Magíster en Fundamentos de Economía de la Universidad Santiago de Compostela (España).
 Magister en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la Universidad de Manizales. Doctorando en Agro ciencias de la Universidad de La Salle (Colombia).

MARIA ALEJANDRA REYES PARGA

Magister en Prospectiva de la Universidad Externado de Colombia.

Administradora de Empresas de la Universidad del Tolima.

Comunicadora Social de la Universidad del Tolima.

Docente de la Universidad del Tolima.

JOSÉ AUGUSTO RAMIREZ DÍAZ

Administrador Financiero, Universidad de Ibagué.

Especialista en Finanzas de la Universidad del Rosario.

Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Santo Tomás.

Estudios en valoración y negociación de empresas de la Universidad de los Andes.

ERIKA ALEJANDRA PATIÑO MORENO

Master en Mercadeo de la Universidad Externado de Colombia.

Especialista en Gerencia de Mercadeo de la Universidad del Rosario.

Profesional en Publicidad de la Universidad Católica de Manizales.

Diseño y diagramación:

Andrés Mauricio Ospina Ariza

Impresión:

Periodicidad: Semestral

Canjes y suscripciones: Instituto de Educación a Distancia
Universidad del Tolima

Barrio Santa Helena Parte Alta

Teléfono: (+57) (82) 2771212 Ext: 9481

Ibagué. Colombia. Suramérica

Dirección electrónica: gestionyfinanzas@ut.edu.co

www.ut.edu.co

Las opiniones contenidas en los artículos de esta revista no comprometen al Instituto de Educación a Distancia de la Universidad del Tolima, sino que son responsabilidad de los autores.



La Nueva Gestión Pública (NGP), la crisis de la democracia y la modernización institucional. Retos y desafíos para la Administración Pública.

The New Public Management (NGP), the crisis of democracy and institutional modernization. Challenges and challenges for Public Administration.

Sully Katerine Lozano Quiñones¹⁵
Ricardo Benjamín Perilla Maluche¹⁶

Resumen

La administración pública ha evolucionado desde una concepción burocrática, descrita por Max Weber, hacia modelos más dinámicos y adaptativos para enfrentar los retos actuales. El modelo burocrático, aunque eficiente en su momento, presentó limitaciones como la rigidez y la falta de autonomía en la toma de decisiones. La Nueva Gestión Pública (NGP) surge como respuesta a estas limitaciones, proponiendo un enfoque centrado en la eficiencia y la participación ciudadana.

NGP toma elementos del sector privado, considerando al ciudadano como cliente y buscando la eficiencia en la gestión pública. Este modelo, adoptado inicialmente en países desarrollados, se está adaptando en diversas regiones latinoamericanas, con ejemplos en Chile, Paraguay, Argentina y Colombia. En estos países, se han implementado reformas para aumentar la transparencia, eficiencia y participación ciudadana en la administración pública.

Palabras clave: Burocracia, democracia, administración pública, Weber.

Abstract

Public administration has transitioned from a bureaucratic model, as described by Max Weber, to more dynamic and adaptive models

to address contemporary challenges. While Weber's bureaucratic model was efficient, it had limitations such as rigidity and lack of decision-making autonomy. The New Public Management (NGP) emerged to address these issues, emphasizing efficiency and citizen participation.

NGP adopts elements from the private sector, viewing citizens as clients and striving for efficient public management. Initially adopted in developed countries, this model is being adapted across Latin America, with examples from Chile, Paraguay, Argentina, and Colombia. These countries have implemented reforms to increase transparency, efficiency, and citizen participation in public administration.

Keywords: Bureaucracy, democracy, public administration, Weber

1. Introducción

Indudablemente, el término *Administración Pública* ha venido cambiando a través del tiempo, en sus inicios se tenía una concepción burocrática de este, pero a medida que la humanidad ha venido evolucionando, la

15. Profesora catedrática del IDEAD, Universidad del Tolima, adscrita al grupo de investigación GIETO. Administradora Financiera y Magíster en Administración de la Universidad del Tolima.

16. Profesor de carrera del departamento de estudios interdisciplinarios (DEI) del IDEAD, Universidad del Tolima. Doctor en Administración de la Universidad Externado de Colombia.

administración pública también lo ha hecho; esto con el objetivo de poder responder efectivamente a los avatares y al dinamismo del mundo actual, puesto que, el entorno cambiante no sólo afecta el sector privado (la empresa); sino que también obliga al sector público a modificar sus estructuras, técnicas y formas de administrar los recursos de la nación en aras de poder satisfacer las necesidades de la población y al mismo tiempo poder adaptarse al contexto en cual se desenvuelve. *¿Las nuevas corrientes de la administración pública permiten a los gobiernos dar respuesta a los retos que implican la crisis de la democracia y las necesidades de modernización institucional?* Para resolver esta tesis, en primer lugar, se mencionará el concepto burocrático expuesto por Max Weber, ya que, fue el primer modelo utilizado en la administración pública, seguidamente se hablará de la democracia y de la evolución de la administración pública teniendo en cuenta las posturas de algunos autores, posteriormente se analizarán los retos y desafíos que para muchos países involucran cambios en sus estructuras, en el que hacer del administrador público, lo que a su vez implica mejoras en la formación de los mismos y en las técnicas y competencias para el ejercicio del funcionario público.

Revisión conceptual del modelo burocrático de Weber

Es importante iniciar con el concepto de burocracia, expuesto por Weber (2002, citado por Vázquez, 2006), el cual aduce que es la “estructura pura de dominación del cuadro administrativo”(p. 219), lo que en palabras de Vázquez (2006), es “una forma de dominación basada en la administración de cualquier tipo de recursos” (p. 219). La definición que nos proporciona la Real Academia Española, acerca de la burocracia es la siguiente: “organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios. Administración

ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas” (párrafo 1 y 4). En estos conceptos se pueden observar elementos propios del modelo burocrático propuesto por Max Weber en su momento, el cual se caracteriza por la especialización de tareas y la división del trabajo, jerarquías (autoridad y unidad de mando plenamente definidas), reglas y reglamentos que rigen el comportamiento de los colaboradores o en este caso el de los funcionarios, la supervisión y control estricto sobre los equipos de trabajo en aras de administrar con eficiencia los recursos de la nación (Chiavenato, 2009; Ramírez, 2012). Sin embargo, este modelo burocrático posee algunas falencias, entre las cuales se pueden mencionar: la falta de claridad en la autoridad jerárquica que puede generar confusiones en los colaboradores posee estructuras muy rígidas debido al excesivo reglamento, lo que a su vez dificulta la autonomía en la toma de decisiones por parte del funcionario; pues debe apearse estrictamente a los reglamentos para dar soluciones a las problemáticas públicas. Esto vuelve al Estado en una organización inflexible e incapaz de responder efectivamente a los cambios que se suscitan en el entorno.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que la sociedad civil se ha convertido en una sociedad más educada, con mayor acceso a la información, más empoderada, que utiliza el poder de las masas para luchar por sus derechos y exigir más espacios de participación donde se tengan en cuenta sus opiniones. Esto ha provocado un cambio de paradigma en la administración pública, el cual conlleva a la reinención del Estado para poder responder efectivamente a estos cambios y superar de esta manera la administración pública burocrática, dando lugar a lo que se conoce como Nueva Gestión Pública (NGP); de acuerdo con los planteamientos de Chica (2011), la reinención del gobierno implica que:

Los ciudadanos entendidos como clientes deben ser puestos en primer lugar. Estos se deben identificar respecto a los productos y servicios que presta la organización. Se deben eliminar los procedimientos burocráticos. Reducción de trámites en los pasos operaciones organizacionales.

Se debe procurar dar un mayor poder a los empleados, esto con el fin de obtener resultados y para lo cual, se debe también volver a lo esencial (p. 63).

Es importante recordar que el objetivo principal de cualquier Estado es administrar los recursos eficientemente para poder satisfacer las necesidades de su población; para lograrlo, los países en cabeza de sus gobernantes comienzan a experimentar un cambio de perspectiva, el cual radica en la aplicación de los principios de la administración utilizados desde el sector privado, donde se empieza a ver al ciudadano como cliente que requiere la satisfacción de ciertas necesidades y con base a esto medir la eficiencia de la labor desempeñada por el Estado. Pero, hay que tener claro que objetivo del sector privado, básicamente es “hacer dinero”, en cambio, para el sector público es “hacer el bien”, generar bienestar general y calidad de vida a sus nacionales; esto “conlleva una mayor complejidad en la gestión pública respecto a la gerencia privada” (Chica, 2011, p. 63). Es conveniente hacer hincapié en que este modelo de Administración Pública (NGP) tiene sus orígenes a finales de los años 70 en países desarrollados como Gran Bretaña, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia (Ramírez, 2012). Por lo tanto, apropiarlo en los demás países implica tener en cuenta el contexto y las realidades propias de cada región, más adelante se dará cuenta de lo que se está haciendo en países como Chile, Paraguay, Argentina y Colombia.

Ahora bien, se ha podido entender el papel protagónico que ha tomado el ciudadano (visto como cliente) desde las nuevas corrientes de la Administración Pública, de modo que se deben generar políticas públicas que permitan dar solución a las problemáticas que atañen a la sociedad; por eso, la participación ciudadana ha cobrado gran relevancia y la Administración Pública debe incentivarla, ya que, las opiniones de la ciudadanía coadyuvan en la solución de las problemáticas sociales; en Chile como lo menciona Pliscoff en el primer Foro de políticas públicas de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, se ha propuesto la “ley 1500 de espacios de participación para opinar acerca de cómo la *participación no vinculante* mejora el desempeño de la Administración Pública” (ESAP Oficial, 2020). Estas iniciativas son importantes para mejorar la relación entre Estado-sociedad y permiten salir de la crisis democrática que se vive en la actualidad.

En ese sentido, vale la pena destacar que la participación ciudadana es característica de la democracia y tal como lo plantea el profesor Papadópulos (Invitado en el foro) , trayendo a colación los planteamientos de Aristóteles para referirse a la democracia como “la mayor forma de participación de los ciudadanos en la polis (esfera pública)” (ESAP Oficial, 2020). Por su parte el profesor Pliscoff (invitado en el mismo foro), refiriéndose a la crisis de la democracia asegura que esta se debe principalmente a tres elementos: bajos niveles de participación ciudadana (no solo al votar, sino en sindicatos y organizaciones sociales), desconexión entre la elite diligente y las necesidades de la sociedad y la desigualdad, este último elemento lo contempla Weber (1991 citado en Vázquez, 2006), cuando se refiere a la democracia mencionando “que no existe ninguna desigualdad formal en cuanto a los derechos políticos entre las distintas

clases de la población”(p. 216). Esto es palabras de Vázquez (2006), quiere decir que “la democracia remite a una relación de igualdad entre los integrantes de la sociedad política, pero es una igualdad sólo formal, establecida en la legalidad, es una igualdad de derechos políticos” (p.216); sin embargo, en todo régimen político se necesita de personas idóneas para gobernar y otros que sean gobernados; empero, ese poder que se le ha otorgado a los que gobiernan cuando son elegidos por las masas, es aprovechado en algunos casos por los dirigentes políticos para obrar en beneficio propio, es decir, prima el bienestar individual sobre el bienestar general; esto lleva a la corrupción, puesto que, como lo afirma Pliscoff (2017) “la gran fuente de corrupción es la política” (p.149). Esta problemática ha ocasionado pérdida de confianza en las instituciones públicas, por lo tanto, se necesitan funcionarios más éticos, ya que, juegan un papel importante como “participantes de los procesos de elaboración de políticas” (Barzelay, 2003, p. 244), siendo estas las reglas que establece el gobierno en ámbitos como: “planeación de gastos y gestión financiera; función pública y relaciones laborales; contratación; organización, métodos y tecnologías de administración; auditorías, controles y evaluación administrativa” (Chica, 2011, p. 68). Esta elaboración de políticas públicas debe apuntar a resolver las problemáticas de la sociedad, las cuales se traducen en la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores, generando bienestar y una mejor calidad de vida, esto es crear valor desde lo público.

Ciertamente, el servidor público es un “actor que debe explotar el potencial del contexto político y organizativo en el que está inmerso con el fin de crear valor público”(Moore, 1995 citado en Chica, 2011, p. 64). Por lo tanto, es fundamental la formación de estos personajes para afrontar los retos y las crisis institucionales propias

de este contexto globalizado y dinámico; en opinión del profesor Pliscoff, desde la academia se deben forjar estrategias para mejorar el aprendizaje una de estas es “el análisis de casos de las realidades locales” (ESAP Oficial, 2020). Las cuales son únicas en cada país y el funcionario debe estar en la capacidad de poder responder a estas situaciones desde lo público; por otro lado, el profesor Papadópolos considera que se debe hacer énfasis desde la formación en las “relaciones entre funcionarios y Estado” (ESAP Oficial, 2020). Con esto se elimina la concepción en la que el funcionario actuaba como intermediario de favores entre su gestión y el Estado. En la opinión del profesor Andrenacci, los servidores públicos deben desarrollar capacidad de gestión y lectura del entorno para poder detectar problemas y darle solución a los mismos; además, este académico hace una acotación importante: “el conocimiento se enseña de otros lugares, se apropia sin adaptarlo correctamente al contexto” (ESAP Oficial, 2020). Esta postura converge de cierta manera con lo que plantea el profesor Pliscoff cuando habla de análisis de casos de las realidades locales. Desde el punto de vista del Profesor Medellín, el servidor público debe adquirir juicio crítico, capacidad argumentativa y habilidades comunicativas que le permitan dialogar permanentemente con profesionales de otras disciplinas, ya que, como lo afirma este docente en crisis como las del COVID-19, en el caso del gobierno colombiano, se ha visto forzado a abrir su sistema de gobierno cerrado para dialogar con la comunidad científica y los partidos políticos, teniendo en cuenta sus opiniones para la toma de decisiones de carácter público (ESAPOficial, 2020). Como corolario, la formación del servidor público implica no solo conocimiento, también, se necesita ética, habilidades y competencias que le permitan responder efectivamente a través de la solución de problemáticas sociales.

Acciones específicas en Chile, Paraguay, Argentina y Colombia en temas relacionados con las nuevas corrientes de la Administración pública.

En este momento, es conveniente entender lo que significa la *modernización institucional*, que como lo expresa El Departamento Administrativo de la Función Pública está dirigida a:

Orientar el diseño de organizaciones modernas, innovadoras, flexibles y abiertas al entorno, alineadas a las estrategias, estructuras y procesos definidos para el logro de los propósitos y resultados que de ellas se esperan; en un marco de racionalidad de asignación de recursos, eficiencia y eficacia en el uso de los mismos; con capacidad de transformarse, adaptarse y responder en forma ágil y oportuna a las demandas y necesidades de la comunidad, para el logro de los objetivos del Estado (DAFP, 2013, p. 48).

Este diseño de las instituciones públicas se realiza con el objetivo de volverlas más flexibles y capaces de responder eficientemente al entorno en el que se desenvuelven, dando soluciones oportunas a las problemáticas actuales del contexto propio. Esta modernización institucional surge como consecuencia del cambio de paradigma que trae consigo las nuevas corrientes de la Administración Pública.

En el contexto latinoamericano se han venido implementando algunos cambios concernientes a la nueva gestión pública, los cuales involucran una modernización institucional, mayor equidad, participación ciudadana, entre otros. A juicio de Pliscoff, en Chile a partir del año 2009 se han venido implementado marcos normativos en el manejo de los recursos del Estado, esto con el propósito de contar con instituciones más transparentes y éticas, es decir, menos corruptas; esto a su vez a incentivado la eficiencia de las organizaciones públicas, ya que, existe un

mayor control de los resultados en su función, se evalúa el desempeño del servidor público y se han generado espacios de participación social para opinar acerca de la Administración Pública en ese país (ESAP Oficial, 2020). En el caso Uruguayo el profesor Papadópulos afirma que existen leyes de inclusión financiera para que las personas puedan acceder al crédito; en cuanto a los salarios, se cuenta con organizaciones de negociación colectiva y consejos de salarios para mejorar la distribución de los mismos; hubo una reforma a la salud “sistema universal de salud”, el cual desmercantiliza el acceso a la salud, de igual manera hay una flexibilización en el tema de las jubilaciones y un conjunto de derechos sociales, tales como: matrimonios igualitarios, prevención y combate de la trata de personas, acceso total a la información pública, esto con el fin de mejorar la transparencia de la gestión pública (ESAP Oficial, 2020). Desde la posición del profesor Andrenacci, en Argentina se ha dado un proceso de modernización institucional más adaptativo o una “modernización parcial” esto quiere decir que, se percibe un cambio muy limitado en el aparato estatal (persiste la burocracia), no hay crisis política, puesto que, los partidos políticos logran llegar a acuerdos y a pesar de poca modernización institucional el Estado logra adaptarse rápidamente a los cambios del entorno; sin embargo, se debe propender porque el Estado esté en la capacidad de estabilizar el financiamiento, leer el entorno para identificar los problemas (inteligencia estatal) y para poder dar solución a esas problemáticas definidas se debe tecnificar (ESAP Oficial, 2020). En el caso colombiano, Ramírez (2012), menciona que en la ley 489 de 1998 se ordena la simplificación de los tramites en la Administración Pública y se “plantea la reorganización de las estructuras organizacionales, con el fin de volverlas más pequeñas y flexibles, junto con la racionalización de los procedimientos administrativos” (p.85). Por otra parte, se habla también de la estrategia del

Gobierno en Línea, la cual pretende promover la eficiencia y transparencia del gobierno a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (Ramírez, 2012). Siguiendo con el caso colombiano, el profesor Medellín, destaca que en los últimos años se ha podido evidenciar la crisis de la democracia en Colombia, pues las continuas manifestaciones de la sociedad civil muestran el descontento de la población hacia la gestión del gobierno, “esto refleja la pérdida de legitimidad del aparato estatal” causada principalmente por dos factores: la corrupción y la impunidad (ESAP Oficial, 2020).

Conclusiones

Para concluir, se puede decir que, las nuevas corrientes de la Administración Pública en cierta medida les han permitido a los gobiernos hacer frente a los retos que traen consigo la crisis de la democracia y las necesidades de modernización institucional; sin embargo, estos modelos deben apropiarse teniendo en cuenta el entorno regional en el cual se irán a desenvolver. Aunado a esto es fundamental hacer una contribución desde la academia en la formación del servidor público, empujando estrategias que le permitan estar más familiarizados con las realidades sociales, políticas, culturales y económicas del país en el cual desarrollen su función. Las instituciones sólidas y éticas son primordiales en la buena gestión de la Administración Pública, esto se puede evidenciar en el caso de Uruguay donde sus grandes avances en políticas y gestión pública se deben a las bases que tienen de sus partidos políticos antiguos. A manera de reflexión se puede decir que, en muchos casos la corrupción en las instituciones públicas se debe a cuestiones culturales, pues tal como afirma Pliscoff (2017) existe un proceso de “normalización de la corrupción en las organizaciones” en el cual la organización es la fuente de corrupción. Siendo este un flagelo que ha golpeado a países como Colombia por muchos años, causando grandes brechas de

desigualdades sociales, acaparamiento del poder en pequeños grupos (el poder político y económico del país se concentra en las mismas familias) y esto provoca una ineficiente labor pública pues no se logra el bienestar social, la satisfacción de necesidades básicas lo que lleva al detrimento de la calidad de vida.

Referencias Bibliográficas

1. Barzelay, M. (2003). La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita. *Gestión y Política Pública*, 12(2).
2. Chiavenato, I. (2009). *Comportamiento Organizacional*.
3. Chica Velez, S. A. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y Desarrollo*, 39(53), 57. <https://doi.org/10.22431/25005227.147>
4. DAFP. (2013). Marco General de Políticas Departamento Administrativo de la Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/660489/MarcoGeneralPolíticasDAFP.pdf/370e0c66-a66f-4e51-a8fd-3844c8ca36dc>
5. ESAPOficial. (2020). Foro Internacional de Políticas Públicas - Modernización Institucional y Crisis de la Democracia en América Latina. <https://youtu.be/V7vbzyO5Sbo>
6. Pliscoff-Varas, C. (2017). Implementando la nueva gestión pública: Problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno. *Convergencia*, 24(73), 141–164. <https://doi.org/10.29101/crcs.v0i73.4241>
7. Ramírez Brouchoud, M. (2012). Transformaciones del Estado en el gobierno local: La nueva gestión pública en Medellín. *Reflexión Política*, 14(28), 82–95.
8. RealAcademiaEspañola. (2021). *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es>
9. Vázquez García, R. (2006). Weber Y Su Concepción De La Democracia Posible. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 3(5), 213. <https://doi.org/10.29092/uacm.v3i5.348>