

## LA INNOVACIÓN EN GERENCIA PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL. CASO: BOGOTÁ CÓMO VAMOS\*

### INNOVATION IN PUBLIC MANAGEMENT AND PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY. CASE: BOGOTA HOW ARE WE DOING

Daniel Ricardo Calderón Ramírez\*\*

Recibido: 20/08/2015 - Aceptado: 30/11/2015

Cómo citar este artículo: Calderón, D. (2015). La innovación en gerencia pública y la participación de la sociedad civil. Caso: Bogotá cómo vamos. *Sinapsis* (7), 157-163.

#### Resumen

Desde la perspectiva de la Nueva Gerencia Pública (NPM), la administración y control de los bienes públicos no recae solamente en las manos del Estado, pues es necesaria la participación ciudadana como un mecanismo democrático hacia la resolución de conflictos a nivel colectivo. Por esto, de la interlocución entre gobierno y sociedad civil nacen programas como *Bogotá cómo vamos*, que cumple una función de observación a la administración pública de Bogotá. Así, surge el papel de la *gerencia y control social* como un órgano fiscal participativo, que permite a la sociedad civil visualizar y monitorear al gobierno distrital, por medio de indicadores técnicos y de percepción. El primer objetivo es definir el marco contextual que tiene la *nueva gerencia pública* como marco institucional democrático del Estado. El segundo objetivo es mostrar los resultados del indicador de percepción ciudadana *Cómo vamos en desigualdad* del programa *Bogotá cómo vamos*.

**Palabras clave:** nueva administración pública, participación ciudadana, Programa Bogotá cómo vamos, indicador cómo vamos en desigualdad.

#### Summary

From the perspective of the New Public Management (NPM), the administration and control of the public property does not lie only in the state hands, because the citizen participation as a democratic mechanism toward the conflict resolution to collective level is necessary. For this reason, of the dialogue between government and civil society programs such as "*Bogotá how are doing*" are created, that fulfills an observation function to the public administration of Bogotá. That way, the role comes from *management and social control* as a fiscal participatory authority. Which allows civil society to visualize and monitor the district government; through perception and technical indicators. The first objective is to define the contextual frame that *the new public management has* as the institutional democratic state frame. The second objective is to show the results of the indicator of public perception "How are we going in inequality, from the program "Bogota how are we doing".

**Key words.** New Public Management, citizen participation, Bogotá cómo vamos, inequality

**JEL:** H1

#### 1. Introducción

Desde la creación de las primeras ciudades Estado como Grecia o Roma en la Edad Antigua, la administración de los bienes públicos ha sido una estrategia política de legitimar la soberanía del Estado sobre los ciudadanos y el territorio. Más adelante, pasada la Edad Media, con la formación de los Estados Nacionales, fue necesario

crear una burocracia como herramienta racional para el ejercicio legal y legítimo de la dominación del Estado (Ruíz, 2006).

Con los nacientes Estados Nacionales del siglo XVIII, surge la necesidad de elaborar un contrato social, basado en principios de derecho político; estas bases serían formuladas por Rousseau, donde la idea de libertad e

\*Artículo derivado del proyecto Universidad Saludable para la UMNG, financiado por la UMNG.

\*\* Magíster en Gestión de Organizaciones. Docente Tiempo Completo. Adscrita al Grupo Liderazgo de la Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico: norma.berdugo@unimilitar.edu.co

\*\*\*Candidata a Magíster en Gestión de Organizaciones. Docente Tiempo Completo. Adscrita al Grupo Liderazgo de la Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico: luz.avila@unimilitar.edu.co

Daniel Ricardo Calderón Ramírez

igualdad otorga a los ciudadanos un papel protagónico y participativo, cimentando y otorgando a la sociedad civil los principios de la democracia y el papel de la ciudadanía activa en un nuevo Estado Democrático, ampliando los canales de interlocución entre el Gobierno y la ciudadanía.

La idea de la democracia del siglo XXI, ha sido una constante revolución y evolución del pensamiento de las sociedades organizadas en Estados, que hoy en día, se constituye como emblema y símbolo de libertad, independencia, igualdad, autogobierno y derecho, para lo que se conoce como Repúblicas o Estados democráticos. Con lo cual, la democracia se ha convertido en una de las instituciones más importantes para la legitimidad del Estado que representa a sus ciudadanos.

Sin embargo, la democracia no debe ser solo una institución representativa “donde los ciudadanos no gobiernan; son gobernados por otros, quizá otros que cambian en forma regular, pero siempre otros” (Przeworski, 2010:51). Esto conlleva a que la democracia debe ir más allá del papel de elegir a los gobernadores y representantes del pueblo, y tome además, una posición de participación donde la sociedad civil ya no es representada por otros, configurando lo que se conoce como la democracia participativa (Torres, 2010).

De este modo, los procesos políticos modernos no solo se basan en la democracia representativa, sino además, en una democracia participativa que amplía la acción directa de la sociedad civil sobre la gestión pública. Esto conlleva a una participación ciudadana, la cual según Velásquez define como:

Un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación) intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de la organización social y política (Velásquez: 1986: 22).

En Colombia se reconoce el papel de la participación ciudadana en la Ley 134 de 1994 (Veedurías ciudadanas y mecanismos de participación política no convencional), Ley 152 de 1994 (Consejos de planeación) y la Ley 489 de 1998 (Audiencias Públicas), en los cuales se resaltan la obligatoriedad del Estado en promover e incentivar la organización y la participación ciudadana (Gómez, 2005). Por esta razón, la participación ciudadana, o también denominada ciudadanía activa, es el ingrediente esencial de la administración pública, que articula y democratiza las relaciones entre la sociedad y el Estado, a través de espacios

de encuentro, deliberación y concertación alrededor de asuntos de interés colectivo (Pérez y Martínez, 2011). Por lo tanto, la democracia ha cobrado un sinónimo de autogobierno (Przeworski, 2010), donde la participación ciudadana es complementaria a la representación política, y se representa por medio de la sociedad civil, configurando una intervención del control, fiscalización del gobierno y la gestión pública.

Esta visión de autogobierno, representada por la participación de la sociedad civil, ha sido catalogada como gobernanza, concepto derivado del Buen Gobierno, que fue acuñado principalmente dentro de las teorías de la administración pública, con un énfasis en la reestructuración del Estado hacia la gestión pública. Esta interpretación de autogobierno ha conllevado a ideas como “gobernanza en la sombra del gobierno” (Bovaird, 2005), o “gobernanza en la sombra de la jerarquía” (Héritier y Lehmkuhl, 2008; Börzel y Risse, 2010), relativizando el papel del gobierno y de las jerarquías en los procesos políticos, hasta llegar a preconizar la idea de una gobernanza sin gobierno (Bovaird, 2005). De cualquier modo, este énfasis de la gobernanza pública, requiere la reasignación de los roles del Estado y un papel cada vez más central de los actores de la sociedad civil y del sector productivo interesados en la gestión pública. Por lo tanto, la gobernanza puede usarse como un término específico que describe un cambio en el rol del Estado en el manejo del sector público, producto de un reordenamiento de sus funciones y la articulación con otros actores (Marques, 2013). Este cambio del Estado, modifica la organización jerarquía burocrática y centralizada de la administración pública, hacia una nueva estructura descentralizada e interconectada, sustentada en la colaboración de actores no gubernamentales o en la competitividad del mercado.

### La democratización de la gestión pública

La articulación entre participación ciudadana y autoridades públicas encuentran un espacio de común acción en el concepto integral de la *Gestión Pública* (Pérez y Martínez, 2011), la cual, puede ser entendida como:

La organización y manejo (asignación, coordinación, uso) de una serie de recursos de diversa índole (económicos, humanos, técnicos, normativos, organizacionales, naturales, políticos, de información, etc.) por parte de las autoridades públicas para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades individuales y colectivas (bienes y servicios públicos) (Velásquez, 1989).

Por consiguiente, la gestión pública interrelaciona con diferentes actores estatales y no estatales en un contexto

específico, donde la participación de cada uno de ellos depende de los intereses particulares y del ámbito de actuación. Como por ejemplo, el mejoramiento en la calidad de vida, que en sí es un fin de las autoridades públicas, pero que depende de la interlocución y participación de la sociedad civil.

Tal y como lo muestra la figura 1, para lograr la gestión pública existen unos recursos, como son los humanos, económicos, técnicos, de información, jurídicos y políticos, que se manejan bajo un marco de eficiencia en el sentido de su mejor y mayor aprovechamiento. A partir de estos recursos, se obtienen unos productos intermedios y finales como los bienes y servicios públicos, que pretenden ser eficaces, cumpliendo con el objetivo de cobertura y calidad del servicio público. Con la combinación entre recursos y productos se obtienen unos resultados, como el mejoramiento de la calidad de vida lo cual, traduce la efectividad de la gestión pública.

**Figura 1.** Esquema de recursos, productos y resultados de la gestión pública



Fuente: Pérez y Martínez (2011)

Dentro de esta lógica de funcionamiento de la gestión pública siempre está presente la participación de la sociedad civil. Desde los recursos humanos, los productos, como los bienes y servicios que favorecen a la sociedad civil, hasta los resultados que mejoran su calidad de vida. La efectividad es un resultado de la gestión pública que debe tener un seguimiento y evaluación, donde aparece el papel de la sociedad civil, por medio de los mecanismos de participación ciudadana y el control social.

De este modo, la gestión pública tiene el objetivo de lograr la eficiencia, eficacia y efectividad del uso, manejo y control de los recursos públicos. Sin embargo, en aras de perfeccionar este ejercicio y lograr los mismos objetivos, pero con mayor calidad, se ha reestructurado

el concepto de la gestión pública con principios de la administración de empresas privadas, enmarcándola en lo que se denomina la nueva gerencia pública (NGP).

La NGP nace en los Estados Unidos e Inglaterra, en la década de los ochenta, abanderada por la idea que el Estado era ineficiente al intervenir en la economía, por tanto su función debía limitarse al orden de lo público. De esta forma, según Ruiz (2006), se daba paso de un Estado administrador a uno de carácter gerencial. Por esta razón, a pesar de la búsqueda de la calidad que pretende abrir la nueva *gerencia pública*, existen de fondo otros argumentos para entender el principal objetivo de esta innovadora forma de gobierno. De esta manera, autores como Ruiz aseguran que:

La Nueva Gerencia Pública es la más reciente expresión del neoliberalismo que en lo político se limita a plantear la libertad individual y rechaza todo lo que la pudiera acotar y en lo económico, en convertir a la sociedad en un colectivo de personal fabril por un lado y por otro, en una masa de consumidores (2006: 243).

Por lo tanto, adoptar este modelo en su estado puro en los países de América Latina, siguiendo a Ruiz (2006), puede ser peligroso, por eso el autor propone un manejo ecléctico del mismo, rescatando lo mejor de la NGP y de la administración tradicional, sin desconocer el contexto político y socio-económico de cada país. De esta forma, el autor plantea la aplicación de un modelo de gerencia y control social, congruente con la problemática y realidad social.

Esta tarea se traduce en el seguimiento y evaluación de la gestión pública, por medio del control social que puede hacer la sociedad civil. Esto implica la obligación de la autoridad pública de informar a los ciudadanos acerca de sus acciones, por medio de la institucionalización de estructuras de control, como la rendición de cuentas, que obliguen a funcionarios y servidores responsabilizarse por sus actos, así como tener en cuenta la opinión de la sociedad civil. Esta información constituye a su vez la base para activar un efectivo control de la gestión pública por parte de la ciudadanía, el cual genera una interacción que acerca al gobierno y los ciudadanos (Gómez, 2005: 25).

O'donell (1998) clasifica la rendición de cuentas bajo dos dimensiones: la horizontal y la vertical. La dimensión horizontal es el control político ejercido por el Congreso al Presidente o la fiscalización de los organismos de control como la Procuraduría y la Contraloría al proceso de decisiones gubernamentales. Mientras que la rendición de cuentas vertical



la innovación en gerencia pública y la participación de la sociedad civil. caso: bogotá cómo vamos

en los procesos. Ahora presenta indicadores de cobertura y calidad los cuales se refieren más a los resultados y al impacto (Sánchez, 2010). La estrategia de evaluación del programa busca evaluar el aporte de cada administración al mejoramiento de la calidad de vida de la población de Bogotá y cuenta con tipos estos indicadores: resultado, percepción, temas y problemáticas.

Los indicadores de resultado, muestran el resultado de la gestión de la cobertura y calidad de los servicios y bienes básicos, esta información la suministra la administración distrital. Los indicadores de percepción, los brinda la ciudadanía con relación al acceso y calidad de los servicios y bienes básicos, esta herramienta se aplica por medio de una encuesta anual. Los temas y problemáticas importantes, permiten dar seguimiento a proyectos claves que esté desarrollando la administración pública (Gómez, 2005). Para lograr la interrelación entre gobierno y sociedad civil, el programa cuenta con unas herramientas de difusión que permiten la articulación, la información es transmitida a la ciudadanía en general, teniendo como prioridad a los centros de estudios e investigación, que permiten tener un mayor y mejor análisis sobre la información que brinda la administración pública.

Para ello, cuenta con tres herramientas. Medios de comunicación: radio, prensa y páginas web; 2) publicaciones especiales del programa: boletines impresos, memorias de foros y documentos especiales; 3) eventos de divulgación: pasiva, como mesas de trabajo realizadas con comunidades. De manera que, a través de estas estrategias y herramientas, el programa busca consolidarse como un espacio idóneo de debate sobre las problemáticas de la ciudad, para así ser un ejemplo de control social a nivel nacional e internacional e inspirar a los ciudadanos e interlocutores, confianza, credibilidad y seriedad (Gómez, 2005).

### **Cómo vamos en desigualdad**

El programa Bogotá cómo vamos, abre un espacio donde es posible diagnosticar la desigualdad de la ciudad de Bogotá, como una herramienta de poder saber cómo está la capacidad integradora de la sociedad, la concentración del ingreso y concentración del poder. Las cifras indican que Bogotá ha reducido la pobreza y la desigualdad en los últimos años, sin embargo, de acuerdo con un estudio presentado por ONU, la ciudad es la quinta capital más desigual de América Latina (Bogotá cómo vamos, 2013).

La percepción que tienen los ciudadanos en relación con la desigualdad no varía sustancialmente de algunos estudios realizados por la ONU, según el indicador *Cómo*

*vamos en desigualdad*, siete de diez bogotanos consideran que la desigualdad es “alta o muy alta” y perciben una sociedad integrada por un reducido grupo de personas, con altos ingresos, que se ubica en la cúspide de la pirámide social, con unos cuantos en el medio, y una amplio número de población, con necesidades básicas insatisfechas sobre la base de la misma. Ligado a esto, el 51,7 % de los capitalinos divisan una ciudad, donde la brecha de desigualdad no se detiene sino va en continuo aumento, aun cuando los estudios, al parecer, demuestren que la pobreza en la ciudad ha disminuido en los últimos 10 años, diez puntos porcentuales hasta alcanzar 11,6 % en 2012 (Bogotá cómo vamos, 2013).

De la misma forma, es importante anotar que el indicador *Cómo vamos en desigualdad* ha detectado que dentro del imaginario social de los bogotanos no se concibe una sociedad igualitaria sino marcada por la desigualdad. Es así que al preguntársele por el tipo de “sociedad ideal”, 4 de 10 personas manifiestan querer una sociedad con mucha gente arriba (alto nivel de renta), no tanta en el medio (mediano nivel de renta) y muy poca abajo (bajo nivel de renta), admitiéndose, en el imaginario social, un modelo de desigualdad.

Otro de los indicadores donde los bogotanos avizoran ampliamente las desigualdades sociales, se ve reflejado en los índices de alfabetización en la ciudad. Se considera que estas diferencias se hacen tangibles al observar las cifras de deserción escolar en colegios públicos y privados. Pues cuatro de cada cien estudiantes que reciben educación pública gratuita, se ven obligados a abandonar sus estudios por necesidades económicas, mientras que solo uno de cada cien estudiantes de colegio privados interrumpen sus estudios. Asimismo, 8 de cada 100 estudiantes repiten el año en los colegios públicos frente a 2 de cada 100 en los colegios privados. La cifra, tampoco es alentadora cuando se comparan los resultados de las pruebas Saber 11 entre estudiante que reciben educación pública y privada, pues solo un 0,32 % de los colegios público está catalogado como de calidad muy superior frente a 39,5 % de colegios privados que se encuentran en la categoría de muy superiores (Bogotá cómo vamos, 2013).

Es en este sentido, según la Encuesta de percepción ciudadana en desigualdad urbana en ciudades de América Latina, el 71 % de los bogotanos al advertir que el acceso a la educación de calidad es muy desigual en la ciudad, esto lo atribuyen por gran parte de la desigual social y económica a las escasas o mínimas oportunidades de acceder a una educación con altos estándares de calidad. Por otro lado, el 51,8 % de los ciudadanos que residen en Bogotá consideran que la acción

Daniel Ricardo Calderón Ramírez

gubernamental que más reduce la desigualdad es la educación (Bogotá cómo vamos, 2013).

En el plano político, los bogotanos consideran que el clientelismo es uno de los indicadores que genera desigualdad. Señalan que la falta de conexiones políticas les impide acceder a empleos bien remunerados, sin importar tener una formación profesional idónea para desempeñar cargos de alta importancia a nivel público o privado. El 22 % de los bogotanos cree que no tener conexiones es una de las principales razones de la desigualdad que afectan a los ciudadanos (Bogotá cómo vamos, 2013).

Por último, para concluir, uno de los mecanismos que perciben los bogotanos que contribuyen a disminuir la desigualdad es el cobro de impuestos, siempre y cuando se demuestre el buen manejo de los recursos públicos en la disminución de dicha brecha social. Al respecto, es muy dicente la tesis que argumentan, Sunstein y Holmes (2011), que todos nuestros derechos dependen de los impuestos recaudados por el gobierno, en tanto que la libertad de expresión, la seguridad social, el debido proceso, el voto son algunos de los derechos que más se valoran, y no son gratuitos sino que cuestan dinero. Es decir que requieren la permanente inversión e intervención estatal.

### 3. Conclusiones

El marco contextual que define la *nueva gerencia pública* como marco institucional democrático del Estado, incluyen conceptos como: democracia participativa, sociedad civil, control social, rendición de cuentas, gestión pública, autogobierno y gobernanza. En aras de ampliar la democracia representativa, surgen mecanismo de participación ciudadana como es la gestión y control social, donde la sociedad civil asume una responsabilidad de evaluar el cumplimiento de los planes de gobierno y desarrollo de la administración pública. Por esta razón, la participación ciudadana, articula y democratiza las relaciones entre la sociedad y el Estado, a través de espacios de encuentro, deliberación y concertación alrededor de asuntos de interés colectivo.

La participación ciudadana y la rendición de cuentas de tipo social son unas de las herramientas de control social que permite a la *nueva gerencia pública*, tener una mayor calidad, así como eficiencia, eficacia y efectividad en la gerencia de los bienes y servicios públicos. De esta manera, se mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las demandas sociales y garantizar los derechos de los ciudadanos.

El programas *Bogotá cómo vamos*, surge como mecanismo de interlocución entre gobierno y sociedad civil, este cumple una función de observación a la administración pública de Bogotá, donde se abre un espacio para la *gerencia y control social* como un órgano fiscal y participativo, que permite a la sociedad civil visualizar y monitorear la eficacia y eficiencia, por medio de indicadores técnicos y de percepción del plan de gobierno de Bogotá.

### 4. Referencias bibliográficas

Ackerman, J. (2004). *Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas*. Lecciones para el Banco Mundial. Washington: World Bank.

Bogotá cómo vamos. (2013). *Informe de calidad de vida 2013*. Bogotá: Casa Editorial El Tiempo.

Börzel, T. & Risse, T. (2010). Governance without a state: Can it work? *Regulation & Governance* (4), 113–134.

Bovaird, T. (2005) Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *In International Review of Administrative Sciences* (71), 217-228

Gómez, S. (2005). *Rendición de cuentas, Control Social y Políticas Públicas: Análisis de caso Bogotá Cómo Vamos* (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Héritier, A. & Lehmkuhl, D. (2008). The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance. *Journal of Public Policy*, (28) 1-17.

Holmes, S. & Sunstein, C. (2011). El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores .

Marques, E. (2013). Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. *Brazilian Political Science Review*, (3), 39-73.

O'donnell, G. (1998) Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy* (9), n. ° 3, 112-126.

Pérez, A. y Martínez, M. (2011). *Seguimiento y Evaluación a los planes de Desarrollo. Guía para el ejercicio de una ciudadanía activa*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.

Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades de autogobierno*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

la innovación en gerencia pública y la participación de la sociedad civil. caso: bogotá cómo vamos

Ruíz, L. (2006). *La Nueva Gerencia Pública: Flamante mito de un viejo paradigma*. Espacios Públicos, (9), n.º 17, 239-251.

Sánchez, M. (2010). *Evaluación de los cambios de calidad de vida en Bogotá, Colombia desde la sociedad civil Bogotá como vamos*. Recuperado de <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/33515/BogotaComoVamos.pdf>

Torres, J. (2010). *Posibilidades, logros y desafíos en la implementación de modelos de calidad en los gobiernos Latinoamericanos*. *Estudios Gerenciales*, (27) n.º 119, 33-57.

Velásquez, F. y González, E. (1986). *Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia*. Bogotá: Fundación Corona.