

Gobiernos responsables que inducen valor público: de productos a impactos en la Gobernación de Boyacá 2005-2015

Orlando Velasco Ulloa
William Ernesto Caro Cristancho
Fabián Leonardo Romero Bolívar

Autores

Orlando Velasco Ulloa

Magister en Gobierno Municipal y Magister en Administración Pública. Docente de la Escuela Superior de Administración Pública, Boyacá, Colombia.

Contacto: jacipine@esap.edu.co

William Ernesto Caro Cristancho

Administrador Público, especialista en Proyectos de Desarrollo, especialista en Finanzas Públicas de la ESAP. Docente de la Escuela Superior de Administración Pública, Boyacá, Colombia.

Contacto: willcaro21@hotmail.com

Fabián Leonardo Romero Bolívar

Administrador público, economista, especialista en análisis de políticas públicas y estudiante de Maestría en Economía. Catedrático universitario de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, Colombia.

Contacto: fabianleonardo.romero@uptc.edu.co

Palabras clave

Valor público, economía pública, gestión para resultados de desarrollo, gestión operativa, impactos, equidad en gasto público, legitimidad de autoridades públicas, aceptación de políticas públicas.

Key words

Public value, public economy, management for development results, operational management, impacts, equity in public expenditure, public authorities' legitimacy, public policies adaptation.

JEL: D73; H83; H7; H75; H79; I38

Fecha de Recepción: 09-01-2016

Fecha de Aprobación: 1-04-2016

Cómo citar este artículo

Velasco Ulloa, O., Caro Cristancho, W., & Romero Bolívar, F. (2016). Gobiernos responsables que inducen valor público: de productos a impactos en la Gobernación de Boyacá 2005-2015. *Administración & Desarrollo*, 46(2), 219-234. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/61>

Resumen

El tema de valor público relaciona la conexión de las autoridades públicas con la ciudadanía, siempre y cuando aquellas induzcan condiciones de impactos que ésta considere valiosa. Son relevantes en este tema los trabajos de Mark Moore y Enrique Conejero, ya que revelan la esencia del valor público y la necesidad de inducirlo a través del quehacer de la administración pública. En relación al caso de interés, se quiere responder si la Gobernación de Boyacá tuvo una trayectoria que arrojara valor público, tanto en las dimensiones de gestión operativa, legitimidad y apoyo e impactos a través de un análisis cuantitativo y cualitativo, inspirado en el triángulo de Moore. Los resultados muestran que la Gobernación de Boyacá ha mejorado paulatinamente como ente inductor de valor público pero que aún hay amplio campo para mejorar especialmente en materia de legitimidad y apoyo.

Responsible governments that encourage public value: from products to impacts in Boyaca's government 2005-2015

Abstract

The topic of public value relates the connection of the public authorities and the citizens, as long as the public authorities induce impact conditions that citizens find valuable. To this regard the works by Mark Moore and Enrique Conejero are relevant, since they exhibit the public value's fundament and the necessity of inducing it through the public administration action. Concerning this matter, it is expected to answer whether Boyaca's government had a track record that shows public value in the operation management dimensions, legitimacy, support and impacts. These all, through a qualitative and quantitative analysis nurtured in the Moore's triangle. The results show that Boyaca's government has progressively improved as an agent promoter of public value, but it also shows that there is still a lot to improve, especially regarding legitimacy and support.

Palavras-chave

Valor público, economía pública, gestão por resultados de desenvolvimiento, gestão operacional, impactos, equidade nos gastos públicos, legitimidade de autoridades públicas, aceitação de políticas públicas.

Mots-clés

Valeur publique, économie publique, gestion pour des résultats de développement, gestion opérationnelle, impacts, équité dans une dépense publique, légitimité d'autorités publiques, acceptation de politiques publiques.

Introducción

La situación política común de la geografía mundial pasa por una percepción de distanciamiento entre entidades públicas y ciudadanía ante 1) la pérdida de confianza de los ciudadanos, 2) la discusión ideológica de los límites entre lo público y lo privado, 3) la demanda generalizada del uso de recursos con eficiencia y eficacia y 4) la brecha fiscal entre ingresos disponibles y demandas de gasto público. En este escenario se presenta la necesidad de inducir una situación favorable para la generación de valor público.

Las últimas tendencias de la gestión pública consideran la creación de valor público como el fin para revalidar la confianza y legitimidad de la administración pública en un contexto que demanda mayor eficiencia y que se

Governos responsáveis que induzem valor público: de produtos a impactos no Governo de Boyacá 2005-2015

Resumo

O tema do valor público relaciona a conexão das autoridades públicas com a cidadania, sempre e quando as autoridades induzam condições de impacto que os cidadãos considerem valiosas. São relevantes neste tema os trabalhos de Mark Moore e Enrique Conejero, que revelam a essência do valor público e a necessidade de induzir-lo por meio do que-fazer da administração pública. O caso em estudo visa responder se o Governo de Boyacá teve uma trajetória que elevou o valor público, tanto em dimensões de gestão operacional, legitimidade, apoio e impactos através de uma análise quantitativa e qualitativa, inspirada no triângulo de Moore. Os resultados mostram que o Governo de Boyacá melhorou paulatinamente como ente indutor do valor público, mas que ainda há um vasto caminho a avançar, especialmente no que se refere a legitimidade e apoio.

Les gouvernements responsables qui induisent une valeur publique : des produits aux impacts dans le Gouvernement de Boyacá 2005-2015

Résumé

Le sujet de valeur publique rattache la connection des autorités publiques à la citoyenneté, chaque fois qu'elles induisent les conditions d'impacts que celle-ci considère précieux. À ce sujet, les travaux de Mark Moore et d'Enrique Conejero, sont pertinents puisqu'ils révèlent l'essence de la valeur publique et la nécessité de l'induire à travers la fonction publique. Dans le cas présent, on veut répondre si le Gouvernement de Boyacá a eu une trajectoire qui lançait une valeur publique, tant dans les dimensions de gestion opérationnelle, de légitimité et d'appui et d'impacts à travers une analyse quantitative et qualitative, inspirée du triangle de Moore. Les résultats montrent que le Gouvernement de Boyacá s'est développé peu à peu comme entité inductrice de valeur publique mais qu'il reste toujours un chantier considérable pour l'améliorer, spécialement en matière de légitimité et collaboration.

debate en los límites siempre difusos entre lo público y lo privado. Valor público debe interpretarse como la “cadena de valor” de la que insiste Tesoro (2015) inspirado en Moore (1998). Todo esto exige recursos que son utilizados por la autoridad pública pero aportados por los ciudadanos para ejercer funciones socialmente valoradas, tales como las de promover el bienestar general y la calidad de vida.

El artículo presenta un ejercicio descriptivo sobre la gestión y un enfoque aplicado concentrado en observar resultados durante los últimos tres periodos constitucionales de gobernación del departamento de Boyacá (2005-2015), basado en el análisis cuantitativo y cualitativo desarrollado a partir de fuentes de información, secundarias y primarias. Todo esto a la luz de la creación de valor público que debe interpretarse como la “cadena

de valor” de la que insiste Tesoro (2015) inspirado en Moore, dirigida a inducir ese valor público.

Si bien se pretende pasar del modelo exhortativo o retórico del modelo general a una metodología de medición, este escrito se limita a describir y analizar el caso de la Gobernación de Boyacá con el ánimo de generar un acercamiento a la evaluación del proceso o cadena de inducción de valor público, pero que habrá de ser útil para realizar estudios comparativos y que sirvan de base para implementar intervenciones públicas que logren mejorar la creación de valor. Utiliza el marco de la gestión pública estratégica de Moore (1998), desarrollado rápidamente por diversos investigadores a lo largo del mundo anglosajón y de la región, y si bien hace referencia a crear valor público, se asimila en el presente documento a inducir valor público.

Gestión para resultados en la administración pública

La Gestión para Resultados¹ aparece en los países desarrollados para contribuir a contrarrestar las crisis fiscales y financieras, manteniendo el nivel de desarrollo, mientras que en los países en vía de desarrollo el afán fue el de conseguir un desarrollo mayor. Las corrientes o disciplinas de administración pública desarrolladas principalmente desde los Estados Unidos no han cambiado sus postulados esenciales, anteriormente considerados revolucionarios por sus medios y tecnologías, así que todas mantienen fundamentos similares ya se trate de: Nueva Administración Pública, Gerencia Pública, Gestión Pública, Nueva Gestión Pública, Reinención del Gobierno (Rincón, 2011, p. 209) y recientemente lo que se conoce como Gestión para Resultados en el Desarrollo GpRD, que al final aspira a modificar y afianzar el contrato social.

Por su acepción genérica, lo que se conoce como gestión pública² busca tres objetivos que hacen explícito el tránsito de la gestión burocrática tradicional a otra de tipo más gerencial: 1) optimización del uso de recursos

1 Gestión para resultados es una variante de la Dirección por Objetivos de Drucker con *la gerencia efectiva* (1954) o *la gerencia de empresas* (1954) enfocada inicialmente para el sector privado.

2 Se entiende gestión pública como “el conjunto de acciones desplegadas por el sector público que buscan hacer efectivas las políticas públicas a través de intervenciones realizadas por los aparatos administrativos, lo que incluye la utilización de sus recursos a través de procesos productivos” (Trefogli, 2013, p. 23) tales como gestión de recursos financieros, recursos humanos, de las operaciones, de las comunicaciones, planeamiento, sistemas de evaluación y control, entre otros.

públicos, entendido como: más servicios, menos carga tributaria, más eficacia, eficiencia, equidad y calidad; 2) mejoras en productividad con transparencia y equidad, y 3) mejor desempeño de dirigentes y funcionarios públicos (BID, 2007, p.8). Se puede mencionar que hay una vinculación estrecha entre los objetivos de la gestión pública y la búsqueda de resultados de valor público.

Las acciones del sector público no se concentran únicamente en el proceso, sino que operativizan las intenciones hacia un cambio esperado, a diferencia del sector privado, en donde los resultados se conocen a través de rentabilidad, beneficios, participaciones y costos, entre otros. En el sector público se entiende “resultados” de manera distinta, pues tiene acepciones (BID, 2007, pp. 9-10) como resultados que giran en torno de la obligación por conseguir cambios posteriores que son predefinidos al final del proceso, lo que explica el uso del “para” resultados contenido en la expresión GpRD. De modo que para conseguir resultados, el rol de los funcionarios del sector público se repiensa. Según Moore (1998, p.16), se trata de conocer los problemas reales, identificar alternativas de solución e implementar esas decisiones, evaluándolas para garantizar atención real del problema público, no desde la concepción e imposición particular de valor público sino a partir de la responsabilidad de obtener el mandato y de obligarse a su cumplimiento.

Gestión para resultados en el desarrollo GpRD

La gestión estratégica en el sector público tiene como finalidad la creación de valor público lo que conlleva a la gobernabilidad, o sea, a un contrato más aceptado por los ciudadanos. Como lo recuerda el BID y CLAD (2007, p. 15), el objeto de la GpRD en el sector público “es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno”. Esto es, generar las capacidades estatales que puedan sostener un ambiente favorable para el valor público.

Se puede deducir que el valor público no es un medio en sí mismo sino un fin, es un proceso que combina capacidades de gestión y resultados creados con las actividades capaces de aportar respuestas. Consecuentemente, el objeto de trabajo de la GpRD no son las acciones que crean valor público. El objeto son los objetivos y sus componentes (planificación: programa de gobierno y plan de desarrollo), el sistema que asigna recursos (presupuesto), el sistema de ejecución de programas y proyectos (contratación) y el de monitoreo

y control, porque no es posible obtener resultados sin que se cuenten con los factores relacionados. Solo se obtienen los objetivos de la acción de gobierno modificando los *outcomes*, *resultados* o situaciones sociales, los cuales no siempre aparecen como resultados en la satisfacción de los usuarios sino también en gestión de costos y formación de capital humano, entre otros. Son resultados parciales que son relevantes, no siempre visibles en el resultado final (BID y CLAD, 2007, p. 17). Con base en lo anterior, el BID asume que la GpRD es un marco conceptual con un objetivo finalista y lo define de la siguiente manera

[...] Es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de las instituciones. (BID y CLAD, 2007, p. 18).

En otro estudio, el mismo BID define el GpRD como una estrategia e igualmente el valor público como medio

Es una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo hacia la generación del mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas subnacionales para generar mejoras sostenibles en la calidad de vida de la población. (García López, & García Moreno, 2010a, p. 7).

Basado en lo anterior, se puede construir una definición que integre cuestiones de resultados valiosos, legitimidad y capacidad operativa propuestos en el triángulo estratégico de Moore, y plantear que en la Gobernación de Boyacá se entienda valor público como la creación de condiciones objetivas –productos y servicios para todos los ciudadanos boyacenses con criterios de calidad–, y subjetivas –identidad institucional, confianza y disposición a participar de actores y la ciudadanía, para que ésta última ejerza sus derechos en un marco de justicia, eficiencia y corresponsabilidad con las organizaciones gubernamentales. Es de esta manera que se generan condiciones para el surgimiento de valor público.

Se crea valor público cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas que son útiles a necesidades y demandas políticamente deseables, de propiedad colectiva, que generan cambios sociales (BID y CLAD, 2007, p. 14). Es un esfuerzo conjunto entre ciudadanía y gobierno medida por los resultados que se obtengan alrededor de los problemas identificados. Tal

“esfuerzo humano organizado” o gestión como lo asimila Hintz (2005, pp. 3-9), satisface necesidades ubicadas al nivel de resultados y efectos. De esta forma, se trata de un proceso de transformación de recursos mediante el quehacer de la administración pública.

Los recursos se convierten en productos para usuarios, pero sus resultados y efectos al satisfacer necesidades solucionan problemas y potencialmente crean valor para los beneficiarios. Las leyes y regulaciones crean valor público; también la infraestructura y proyectos sectoriales, siempre y cuando generen impactos y resultados de las políticas públicas; del mismo modo, crean valor la generación de confianza con regulaciones estables y la información pronta y veraz.

Las respuestas de la administración pública deben atender los problemas públicos demandados por los ciudadanos. Así, los medios idóneos para atender esos deseos son los mecanismos de representación que dejan entrever las aspiraciones y la efectividad de las intervenciones. Dichos mecanismos sirven como autorizaciones, consultas y revisiones que pueden mejorar las organizaciones cuando los ciudadanos perciben que sus aspiraciones colectivas son satisfechas. Lo que se convierte en eficacia, representatividad, transparencia, cumplimiento normativo y rendición de cuentas (Moore, 2008, pp. 59-100), ubicado según lo hace igualmente el BID en el centro del concepto de la GpRD cuando incluye como valor público distintos componentes que se concretan en cambios sociales.

En el centro del concepto de GpRD se encuentra el término valor público, que se refiere a los cambios sociales —observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por lo tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar. (García López, & García Moreno, 2010b, p. 14).

Los deseos a satisfacer se refieren a bienes y servicios que se pueden producir y distribuir por el mercado, que quedan a cargo de la gestión privada, y otros que producen las organizaciones públicas, para lo cual requiere construir capacidad para satisfacer preferencias. Tales demandas se enmarcan en el modelo basado en la relación jefe (principal)-agente que destaca la importancia de que dirigentes disputan su espacio, defienden y compiten por asignaciones presupuestarias. Las estructuras bajo esta vertiente disponen de reglas para que jefes tengan incentivos tendientes a acatar y satisfacer requisitos de los principales, y como

lo reitera Ostrom (2000), que no se haga mal uso de los recursos comunes.

Un referente teórico importante es Buchanan, padre de la elección racional o teoría económica de la política, quien influido por Wicksell y Hobbes (Buchanan, 2002, p. 57), parte de la idea del individuo y su libertad de elección en el contexto de las decisiones públicas o colectivas excluyentes que afectan a todos los miembros de la colectividad que la realiza: ciudadanos votantes y partícipes en los procesos políticos de decisión, y los políticos y burócratas, constituyen los agentes en las instituciones colectivas de todo tipo en procesos políticos dinámicos.

Tomando en consideración estas precisiones, se puede mencionar que las administraciones de los entes subnacionales están imbricadas en esta dinámica en la cual los deseos originales del electorado suponen una primera intención para la cual se erige la administración de un gobierno concreto. Este gobierno ha de tomar ese mandato, que estaba plasmado en su programa de gobierno y concretarlo, transformando unos recursos (limitados) en bienes y servicios cuyo fin es generar una condición socialmente valiosa.

Metodología

En el departamento de Boyacá el énfasis en GpRD y la inducción de valor público podría enfocar la medición administrativa en resultados de gestión, logro de objetivos y avance de resultados alcanzados (hogares que superan la pobreza, mejoras en pruebas educativas, empleabilidad y coberturas, entre otros), creando valor público mediante usos de instrumentos de gestión, tecnologías de información y comunicaciones de manera coordinada y construidos colectivamente, máxima cuando la gestión pública es la función clave que los diferentes directivos públicos deben realizar para ser eficaces en sus cargos en nombre de la sociedad de uno de los 32 departamentos de Colombia. No obstante, esta se desarrolla en un escenario social concreto.

En lo que refiere a Boyacá, el DANE calcula 1 278 061 boyacenses para el año 2016 (366 959 hogares), equivalentes al 2.76 % de la población colombiana, que ocupan parte de la región Andina del centro oriente colombiano a razón de 55 habitantes por kilómetro cuadrado, densidad que obedece a que el 55.3 % de su población habita las zonas urbanas de 123 municipios de su jurisdicción, que se extienden por todos los climas desde la zona de páramo hasta las ribereñas del Río de la Magdalena (principal vía fluvial del país), y desde la zona

de piedemonte llanero a la que conforma colorida, conocida como la meseta cundiboyacense. La riqueza natural boyacense se da gracias a sus cinco cuencas hidrográficas que ofrecen amplia gama climática, de pisos biotérmicos y áreas pluviométricas, que le permiten explotar una industria turística creciente (Secretaría de Salud Departamental, 2013, pp. 7-24).

En Boyacá la calidad de vida difiere acentuadamente entre quienes habitan en el sector urbano o rural. De hecho, la desnutrición crónica departamental (13.2 %) en el 2010 era superior al promedio nacional. La sola cifra de pobreza hace cuestionar la forma tradicional de practicar la administración pública. Boyacá tiene 487 335 ciudadanos pobres equivalentes al 38.2 % de su población total (PNUD, 2015). Muestra cambios de su estructura poblacional: desciende la fecundidad y natalidad, lo que arroja que la tercera parte sea menor de 20 años y que el 12 % tenga más de 60 años, llamando la atención de 21 854 discapacitados identificados y de que el 55.3 % de las enfermedades son no transmisibles, seguido por condiciones transmisibles y nutricionales.

En materia de cubrimiento en salud, en Boyacá, seis de cada 10 habitantes estaban afiliados al régimen subsidiado. Entre tanto, el porcentaje de hogares con analfabetismo (21.4 %) supera en tres puntos el promedio nacional. Por último, sirve enfatizar en la caracterización de empleo de los hogares. Hace una década el porcentaje de hogares con empleo informal ascendía a 91.1 %, más del 50 % de los campesinos no contaba con conexión domiciliaria, frente a 95 % de los hogares urbanos, aun cuando con un Índice de Riesgo de Calidad del Agua (IRCA) de apenas 32,4 %. El 87.4 % de los hogares en el 2005 estaban conectados a servicio de electricidad, pero solo el 31.2 % contaba con alcantarillado (Secretaría de Salud Departamental, 2013, pp. 50-65).

Este es el escenario social cuyo proceso se desarrolló en el tiempo en el cual se dan las administraciones departamentales de 2004-2007, 2008-2011 y 2012-2015, respectivamente. Estos periodos constitucionales de gobierno están en el intervalo temporal de análisis en el cual se considerará, a través de la metodología implementada, la inducción de valor público en el departamento, relativa al quehacer de la Gobernación de Boyacá.

La metodología conduce a la construcción de una medida que permite visualizar si la Gobernación está mejorando o empeorando en el grado de inducir valor público, arrojando elementos de sus dimensiones y componentes. Por tanto, en su orden, aborda correlaciones en los siguientes aspectos: autoridad y tributación, la técnica, capacidad y preferencias, clientes y beneficios, el triángulo estra-

tégico, la estrategia organizativa, la legitimidad y la gestión operativa.

Autoridad y tributación

Para conseguir los objetivos, los directivos públicos suelen utilizar recursos escasos: la autoridad del Estado (Moore, 1995, p. 61; Tesoro, 2015, p. 3) y el dinero recaudado por la tributación (Moore, 1998, p. 76). Asegurarles a los propietarios que sus recursos se utilizan correctamente cobra importancia en la satisfacción a clientes y beneficiarios del programa. No se trata de entregarle la razón a Bernard Shaw, cuando recuerda en el manual del revolucionario que las democracias sustituyen el nombramiento de los corrompidos por la elección de los incompetentes. Los primeros, en este esquema, tienen un cierto grado de toma de decisión amparados en la normatividad.

Con los recursos, el gestor público cuenta, entonces, con cierta discrecionalidad o maniobra limitada por el conjunto de reglas formales e informales. Utiliza la autoridad del gobierno para tomar decisiones, pero también para crear entornos en los cuales los ciudadanos que se enfrentan a problemas colectivos puedan decidir conjuntamente lo que quieren hacer (Moore, 1998, pp. 251-252). Sin deliberación, los ciudadanos no perciben la necesidad de conocer los intereses y percepciones de los otros ciudadanos, algunos sobre los cuales el directivo público no tiene una autoridad directa (Moore, 1998, p. 262), máxime cuando se depende de apoyo exógeno tanto popular como gubernamental. Estos son actores del entorno habilitante o que tienen capacidad de incidir, tales como legisladores y diputados, con leyes u ordenanzas, o gobierno nacional con decretos y recursos (Tesoro, 2015, pp. 6-7). Conocer el interés de los actores relevantes para el quehacer de la administración pública, algo de por sí complejo, no supone necesariamente que el gobierno se mantenga.

La inducción de valor público no garantiza la supervivencia ni de la entidad estatal ni mucho menos del gestor de turno. Depende a veces del apoyo del entorno habilitante cuando se dispone de capital político, el cual también debe inducir, puesto que —se supone— evita los riesgos por componendas y aumenta la cooperación. Aun con una estructura de valor público disponible, tendrá que mantenerse en inducir el valor público como fin. El primero es un medio.

La técnica

Las técnicas analíticas proceden de la economía, la estadística y la investigación operativa, para averiguar el *ex ante* y *ex post* en cuanto a los programas, análisis de

costo-efectividad y análisis de costo-beneficio (Moore, 1998, pp. 66-68). La evaluación de los programas define el grado de cumplimiento en relación con los objetivos particulares de cada uno. El análisis de costo efectividad determina en qué medida el esfuerzo público satisface determinadas finalidades.

Capacidad y preferencias

El valor se encuentra en los deseos y percepciones de los individuos. Deseos que son de dos tipos: unos referidos a bienes y servicios que se pueden producir y distribuir por el mercado, y otros que se refieren a lo que producen las organizaciones públicas. La capacidad para satisfacer estas preferencias es, inclusive, una actividad pública, aun cuando lo que se produzca y valore no sea siempre un producto físico o un servicio que consuman beneficiarios individuales. Se necesitan inversiones en equipamiento, conocimiento y recursos humanos para prepararse ante posibles cambios futuros (Moore, 1998, p. 101).

La metodología permite identificar la capacidad institucional por encima del perfil del gerente público. Evalúa a la luz de la misión gubernamental a los funcionarios en la burocracia y revisa los adeptos extremos de la democracia, examinando si, de todas formas, a pesar de los pesimistas a ultranza quienes opinan, como el argentino José Ingenieros, que “la igualdad humana es un sueño digno de ingenuos como Cristo”, la gobernación boyacense le apunta al bienestar de sus asociados aun cuando el bienestar depende de características personales y arreglos sociales (Sen, 1996, p. 58). En efecto, se habla de un bienestar y una mejor calidad de vida bajo una concepción para nada unánime puesto que tiene definiciones diversas, inclusive, como bien lo recoge Sen junto a Cohen, entendida como “disfrute”, llamado bienestar hedonista, o como “satisfacción de preferencias” ordenadas jerárquicamente. Se trata de que la entidad territorial sea un facilitador de la creación de “capacidad”, aunque no necesariamente para que los ciudadanos accedan por igual a los bienes primarios porque una métrica ideal no existe, dado que dos personas en lugares distintos necesitan diferentes bienes para satisfacer las mismas necesidades (Sen, 1996, p. 44). La metodología busca y se concentra en variables que son la clave del bienestar: la “capacidad”, para que cada individuo tenga posibilidades de proporcionarse sus soluciones por cuenta propia y no ser exclusivamente receptor pasivo de estas por parte del ente público.

Cientes y beneficiarios

Se debe distinguir entre la evaluación que los ciudadanos y sus representantes hacen de la actividad y la

que realizan los clientes (Moore, 1998, pp. 70-73), como en el caso de la recogida de basuras, que se hace valiosa porque produce una cadena de efectos que protege a los ciudadanos de epidemias. Los ciudadanos —no los clientes— quieren ver realizada en la práctica su concepción sobre la recogida equitativa y eficaz de basuras, por la cual, si se consulta y revisa, la organización será más valiosa (Moore, 1998, pp. 83-85).

El triángulo estratégico

Es un concepto para inducir valor público que 1) contiene declaración de la misión o propósito general de la entidad como un punto de partida para inducir valor público; 2) explica las fuentes de apoyo y legitimidad y 3) explica cómo la tarea se organizará y gestionará. Esto es, la sustancia misional, la política y la implementación organizativa (Moore, 1998, pp. 115-120). Requiere instrumentos gerenciales de planificación, presupuestación, desarrollo de recursos humanos y control de gestión, así como la comprensión de que con la política se puede descubrir la forma de moldear los mandatos para la acción (Moore, 1998, p. 166).

La estrategia organizativa

Los directivos miran hacia afuera intentando averiguar el valor de lo que están haciendo, y hacia abajo intentando determinar la eficacia y la adecuación de sus medios para ser más útiles a la sociedad. La estrategia organizativa que se escoja ha de motivar a los ejecutivos a contemplar su organización en un contexto más amplio, abstracto y a largo plazo, y a pensar en la organización desde la óptica de sus clientes (Moore, 1998, pp. 110-112). Esto parte del compromiso del gestor público y de la capacidad para el diagnóstico. Es un acuerdo sostenible entre clientes, empleados, proveedores, gobierno, y comunidad que exige que la organización plantee estrategias limitadas en número, que permitan focalizar y derivar en estado de alerta, en vez de realizar siempre planes estratégicos detallados.

La legitimidad

Al preguntarse si un objetivo es políticamente sostenible, se invita al debate político para hacerlo también deseable. Es así como se aplica lo que E. Pendleton enfatizó: “sobre los hombros del burócrata recae en gran parte la responsabilidad de reconciliar las diferencias entre los grupos y hacer que los compromisos económicos y sociales a los cuales llega el proceso legislativo se hagan efectivos” (Moore, 1998, p. 152). Los mejores directivos infunden valor a la organización y convencen a otros de que sus tareas no solo son útiles para la agencia.

Los ejecutivos públicos deben implicar a los actores del entorno externo para conseguir apoyo político, ganarse la legitimidad y movilizar actores. Aun así, el conocimiento de los intereses del público son limitados.

Un mandatario que afirme conocer el interés público incurre en un acto de arrogancia. Ocultarse detrás de dichas convicciones puede ser tan solo una muestra de ambición y codicia o de ideas inadecuadas e infundadas sobre el valor o el interés público. El gestor es un agente o intérprete de los propósitos de otros. La consulta nutre el proceso de elaboración de políticas (Moore, 1998, pp. 215-233). La opinión pública es el monarca multitudinario a quien hay que enseñar y persuadir, aun cuando sea una tarea más difícil que influenciar al rey, como dijo Woodrow Wilson (1998, p. 262). A pesar de las alucinaciones de la democracia que cuestionaba *per se* el derecho divino de las multitudes de construir su destino, referido a comienzos del siglo XX, el boyacense Carlos Arturo Torres (2011, pp. 93-113) acepta como premisa, junto con Robert Reich, que la democracia es “ruidosa, intrusiva, frustrante, impredecible, caótica y nos hace perder el tiempo. Pero también es el mejor sistema de gobierno descubierto” (Moore, 1998, p. 263).

Los directivos estratégicos exitosos se ganan el apoyo político, elaboran instrumentos permanentes de informes de situación, exponen las organizaciones a las críticas, a las demandas y expectativas, a buscar asociados, a comunicar valores, a facilitar la labor de sus colaboradores en vez de dictar órdenes, a innovar en cada ocasión³, a apropiarse de iniciativas de terceros, a actuar inmediatamente después de los discursos (Moore, 1998, pp. 398-401). El punto central es acercarse al cliente como lo hace la empresa privada, pero haciendo fuego, superando el típico “listo, listo, listo, blanco: ¡no!, vuelva a listo” (Waterman citado en Moore, 1998, p. 428).

La gestión operativa

Es el despliegue consciente y especializado de capacidades legales, financieras y humanas para obtener resultados concretos (Moore, 1998, p. 277), mejorados gracias a su coordinación sinérgica. Aquí es donde se deben encontrar espacios para innovar, como estrategia

³ Un ejemplo innovador se muestra en el departamento de Caldas (Colombia), que ha experimentado una oficina pública de cristal, con cámaras de 360 grados que transmiten por la web lo que allí sucede, lo que se delibera y decide, buscando compras públicas con racionalidad, transparencia y planeación. La sala transparente permite observar, participar y adjudicar contratos de manera virtual y presencial, con efectos inmediatos al multiplicar el número de oferentes en los procesos licitatorios.

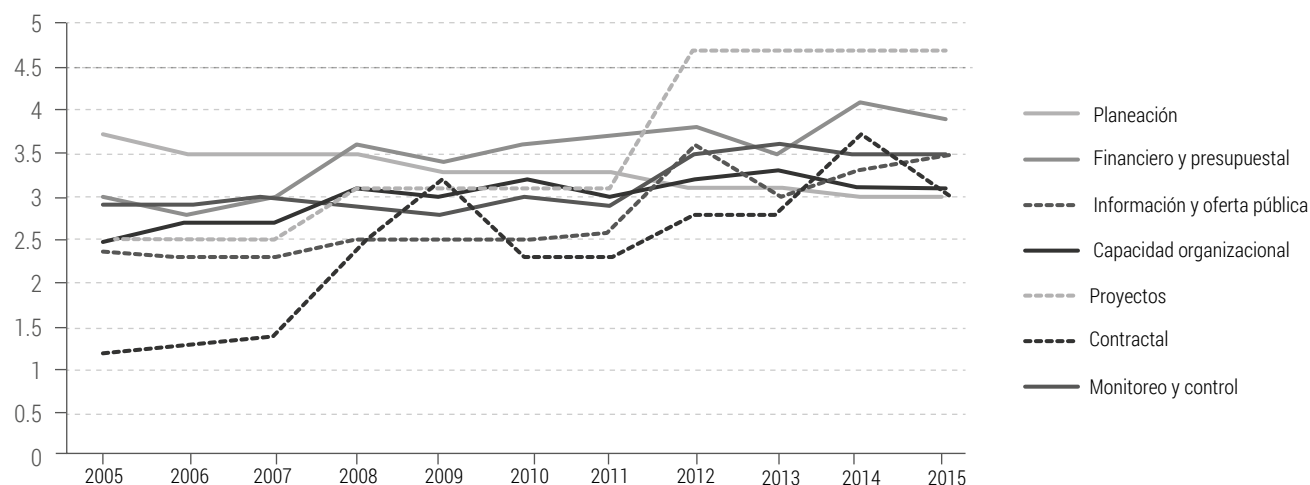
Tabla 1. Consolidado global de indicadores por dimensiones y componentes en escala de 1 a 5 (2005-2015).

Nombre del indicador	Periodo 2005-2007				Periodo 2008-2011								
	2005	2006	2007	Promedio del periodo	2008	2009	2010	2011	Promedio del periodo	2012	2013	2015	Promedio del periodo
Dimensión 1: Gestión operativa													
Planeación	3.7	3.5	3.5	3.6	3.5	3.3	3.3	3.3	3.3	3.1	3.0	3.0	3.1
Proyectos	2.5	2.5	2.5	2.5	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	4.7	4.7	4.7	4.7
Financiero y presupuestal	3.0	2.8	3.0	2.9	3.6	3.4	3.6	3.7	3.5	3.5	4.1	3.9	3.7
Contractual	1.2	1.3	1.4	1.3	2.4	3.2	2.3	2.3	2.5	2.8	3.7	3.0	3.1
Información y oferta pública	2.4	2.3	2.3	2.3	2.5	2.5	2.5	2.6	2.5	3.0	3.3	3.5	3.3
Monitoreo y control	2.9	2.9	3.0	2.9	2.9	2.8	3.0	2.9	2.9	3.6	3.5	3.5	3.5
Capacidad organizacional	2.5	2.7	2.7	2.6	3.1	3.0	3.2	3.0	3.1	3.3	3.1	3.1	3.1
Dimensión 2: legitimidad y apoyo													
Gerencia por resultados	1.9	1.9	2.0	1.9	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1
Demandas sociales	3.6	2.4	2.4	2.8	4.4	3.7	3.1	3.1	3.6	2.8	2.7	2.6	2.9
Dimensión 3: impactos													
Condiciones educativas del hogar	3.0	3.5	3.0	3.1	2.3	2.7	3.7	3.2	3.0	2.9	2.9	2.9	2.9
Niñez y juventud	3.4	3.3	3.7	3.4	3.3	3.3	3.5	3.4	3.4	3.3	3.4	3.4	3.3
Sanitarios y seguridad social	3.3	3.2	2.8	3.1	3.8	3.1	2.9	3.2	3.2	3.1	3.1	3.0	3.1
Vivienda y acceso a servicios públicos	1.6	1.6	1.8	1.7	1.6	2.2	1.8	2.2	2.0	2.0	2.0	1.5	2.0
Inversiones de gran impacto	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	4.0	4.0	4.0	4.0

Fuente: elaboración propia

para mejorar el “cómo” (1998, pp. 297-299). Se aumenta valor mediante mayores cantidades y mejor calidad de las actividades públicas en relación con los recursos empleados, o reduciendo costes en términos de dinero y autoridad, o haciendo organizaciones más capaces de identificar y responder a las aspiraciones, o para potenciar la imparcialidad de sus cometidos, o aumentando la respuesta a las innovaciones. Estas pueden ser políticas o programáticas, administrativas o estratégicas, y exigen el conocimiento compartido de lo que se quiere obtener y desea conseguir sin desconocer que la gente no es buena ni mala *per se*, sino que su entorno influye, tal como los institucionalistas sostienen, de modo que las acciones van más allá de conocer el sistema formal.

Para garantizar los objetivos más importantes, se tiene en cuenta la estructura organizativa, los sistemas de planificación estratégica, tecnologías organizacionales, sistemas de personal, sistemas de control y gestión de la información. Son, a la postre, tecnologías de los productos y servicios que se ofrecen (Moore, 1998, p. 333). Así que no es suficiente con la argumentación desde el directivo como creador de valiosos resultados, sino que este debe demostrarlos con costos comparables al del consumo privado. De esta forma, se devela una estrecha relación entre la inducción de valor público y los resultados del quehacer de la administración pública.

Figura 1. Evolución de la dimensión de gestión operativa 2005-2015.

Fuente: elaboración propia.

La creación de valor público implica hacer una cultura del mandante que: 1) mida el rendimiento; 2) haga evaluación y 3) rinda cuentas (Conejero, 2015, p. 8), en donde la información transformada en indicadores tenga uso amplio y acceso sin restricciones. El rendimiento lo estudia la opinión pública para medir la confianza de la población en el gobierno, el grado de satisfacción de los servicios públicos, la aceptación de la opinión pública y las políticas públicas, las percepciones ciudadanas sobre los servicios públicos, la información y evaluación sobre resultados, medición de costes, reformas en la gestión, gobierno electrónico y motivación de los empleados. Esto obliga la revisión del quehacer gubernamental, puesto que la mirada ciudadana exige al gobierno formas alternas de intervención. Más que nunca la búsqueda de resultados exige medirlos en función de lo que quiere el ciudadano informado. Empieza por la construcción de indicadores que superen a los fríos productos y consoliden los de resultado e impacto. Estos elementos se han recogido en el instrumento que se ha usado en la presente investigación.

El instrumento que aquí se aplica hace parte de la evaluación organizacional. La evaluación es un proceso que identifica, por su importancia, lo fundamental, y descarta lo accesorio y fútil. Necesita adelantarse a lo largo del proceso, construyendo una cultura hacia la eficacia y eficiencia a la manera de sinergia, y por eso aborda las tres dimensiones: gestión operativa, legitimidad y apoyo e impactos.

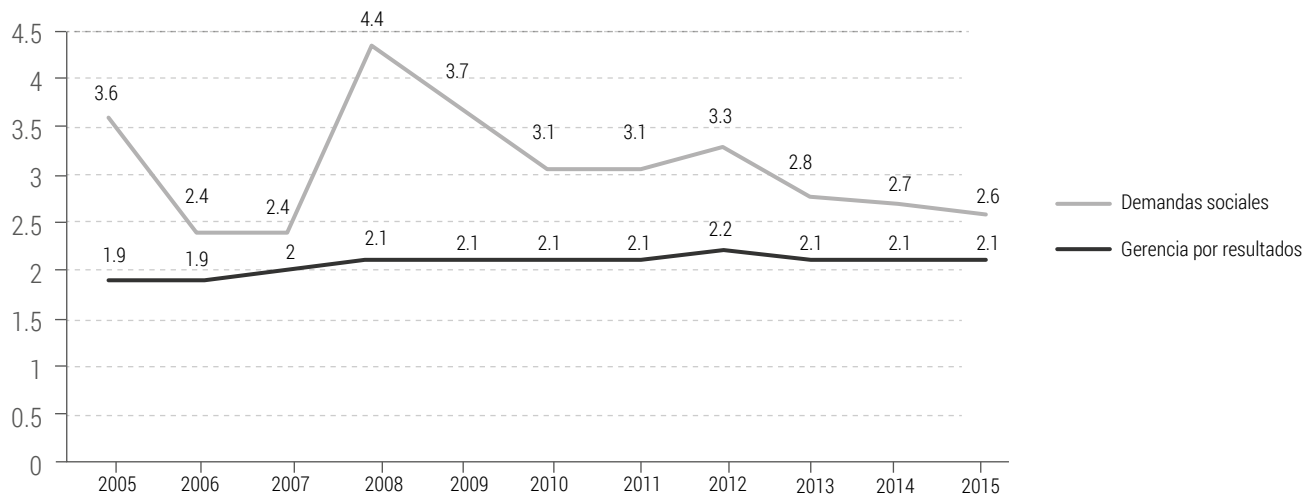
La metodología diseñada a partir del triángulo estratégico de Moore, y aplicada a la Gobernación de Boyacá, recoge 124 indicadores representativos: 59 indicadores

(47.6 %) explican la dimensión operativa, 8 indicadores (6.4 %) la dimensión de legitimidad y apoyo, y 57 indicadores (46.0 %) la dimensión de medición de impactos. Los indicadores de la dimensión operativa se distribuyen en los componentes de planeación, proyectos, financiero y presupuestal, contractual, información y oferta pública, monitoreo y control, y capacidad organizacional. Los indicadores de la dimensión de legalidad y apoyo se distribuyen en los componentes de gerencia por resultados y el de cumplimiento de las metas sociales. Por último, los indicadores de impactos se distribuyen en los componentes denominados condiciones educativas del hogar, niñez y juventud, sanitario y seguridad social, vivienda y acceso a servicios públicos y el de inversiones de gran impacto.

Las variables que explican los indicadores se han alimentado principalmente de fuentes primarias y secundarias; de hecho, ante las dificultades en el suministro de información, solo seis indicadores (4.8 %) se han formalizado bajo la metodología tipo Delphi o respuestas tipo entrevista a funcionarios responsables de la misma en la gobernación. La información de las variables, recopilada en distintas unidades y escalas⁴ y provenientes de gran diversidad de fuentes, se ha convertido a una escala de 1 a 5, siendo 1 el menor y 5 el máximo puntaje posible, lo que ha permitido generar una escala tipo Likert (tabla 1),

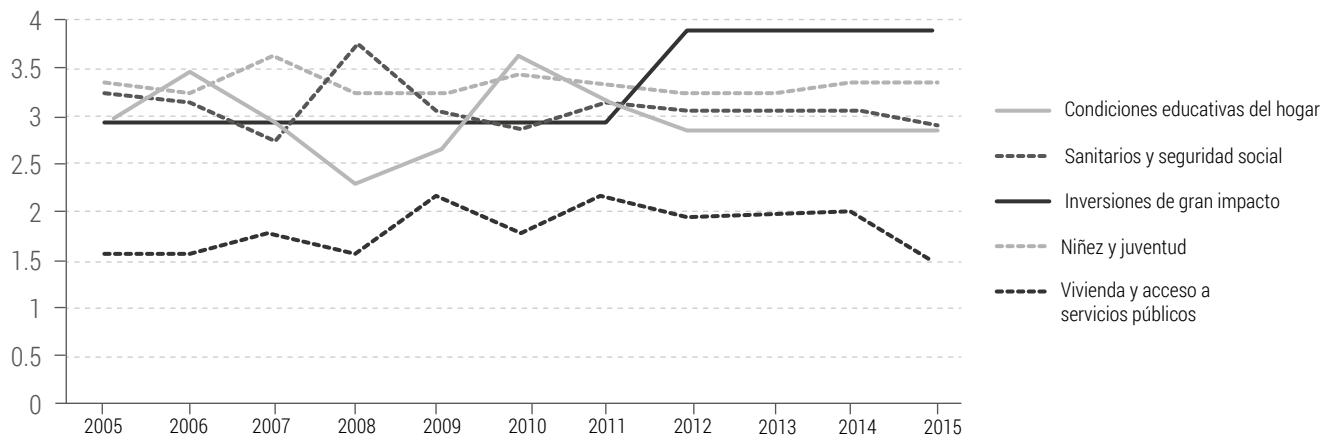
4 Algunas variables con alta dispersión de carácter incremental o cuyo ideal tiende a cero, tales como prioridad del gasto público social a la niñez y adolescencia o cobertura educativa, se han calificado a partir de un dato de referencia consistente en un promedio natural, ya sea promedio de la serie o de periodo.

Figura 2. Evolución de la dimensión de legitimidad y apoyo 2005-2015.



Fuente: elaboración propia.

Figura 3. Evolución de la dimensión de impacto 2005-2015.



Fuente: elaboración propia.

discriminado por cada uno de las dimensiones y componentes, y que puede ser clasificado por rangos.⁵

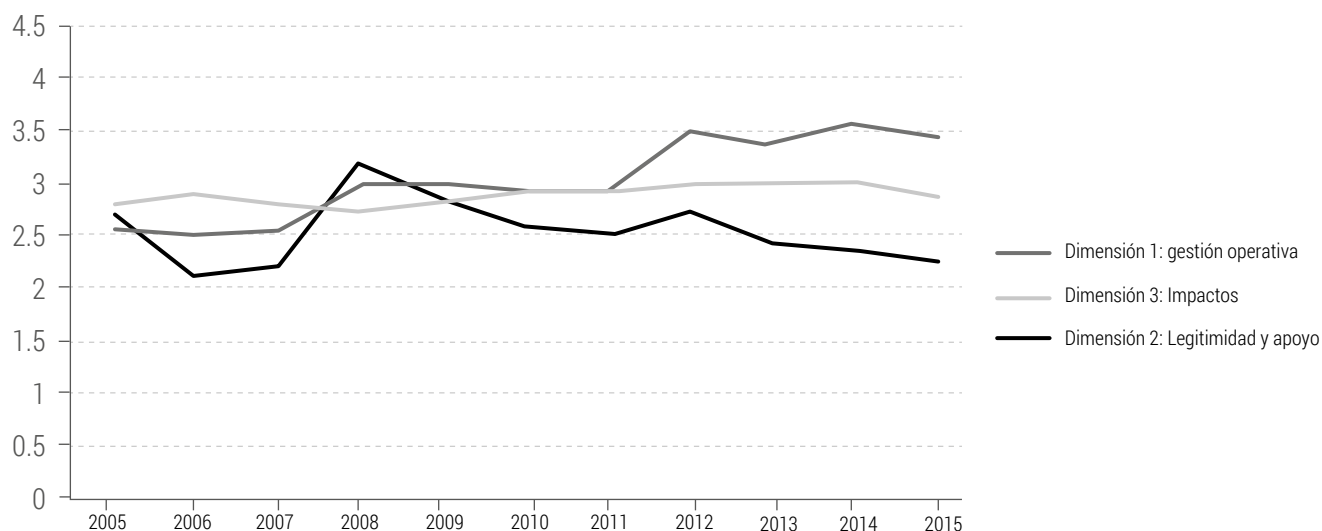
Hallazgos empíricos

La tabla 1 muestra una visión de contexto de los resultados de las tres dimensiones usadas en la medición de la inducción de valor público por la Gobernación de Boyacá, entre los años 2005-2015.

⁵ Se han tomado los mismos rangos que el Departamento Nacional de Planeación definió para clasificar a los municipios en el *ranking* integral: de 4 a 5, excelentes; entre 3.5 y 3.9, sobresalientes; entre 3 y 3.49, aceptables; entre 2 y 2.99, deficientes, y menor de 2, críticos.

La dimensión de gestión operativa

Los siete componentes de esta dimensión son: planeación, proyectos, financiero y presupuestal, contractual, información y oferta pública, monitoreo y control y capacidad organizacional; contienen en su totalidad indicadores y variables que hacen parte del desarrollo institucional o de las capacidades de organizaciones para generar impactos en los ciudadanos. En este sentido, puede evidenciarse en la Figura 1 que, excepto el componente de planeación, el resto de componentes presentan franco avance durante el periodo de estudio: el contractual, capacidad organizacional, financiero presupuestal, proyectos y el de información y oferta

Figura 4. Evolución comparativa de las dimensiones de valor público 2005-2015.

Fuente: elaboración propia.

pública. Sin embargo, sobresale la mejoría del componente de proyectos (banco de programas y proyectos, formación en proyectos y evaluación de proyectos, entre otros), que pasa a niveles de excelencia (4.5) al final del periodo frente a resultados deficientes (2.5) en el comienzo. También, para resaltar, se muestra el componente financiero presupuestal (presupuestación por programas, sostenibilidad de la deuda, generación de recursos propios, grado de armonía entre planeación, presupuestación, ejecución y contabilización), que pasa de un nivel deficiente inicial de 2.9 puntos a 3.7 puntos equivalente al rango sobresaliente, y el de monitoreo y control, que con 3.5 puntos abandona el nivel deficiente desde el comienzo del último periodo constitucional.

La caída del componente de planeación (eficacia en el cumplimiento del plan de desarrollo, participación en la formulación y evaluación de planes, así como focalización y priorización estratégica de la planeación), en cambio, desciende de 3.7 (rango sobresaliente) a 3.1 (rango aceptable), que apenas supera ligeramente el promedio global los tres componentes (3.1).

La dimensión de legitimidad y apoyo

La dimensión de legitimidad y apoyo gira en torno del apoyo público, movilización de actores, construcción y validación de propósitos comunes. Por ende, la dimen-

sión corresponde a la evaluación de la implementación de gerencia por resultados que supere las formas gerenciales tradicionales, así como las relaciones con la asamblea como corresponsal ciudadano y la vinculación de ciudadanos tanto directa como a través de sus distintas maneras de asociación.

En los últimos periodos constitucionales de gobierno departamental, han sido protagonistas del descenso los conjuntos que validarían las decisiones planeadas y las acciones que garantizan bienes y servicios a sus asociados. La caída del componente de demandas sociales (relación asamblea-ejecutivo, dinámica de los Consejos Territoriales de Planeación, fortalecimiento de Juntas de Acción Comunal y veedurías) llega progresivamente hasta el rango deficitario (2.6), después de conseguir rangos excelentes y aceptables en la mayor parte del periodo en estudio (figura 2).

Igualmente, el componente de gerencia por resultados, como paradigma de la literatura gerencial moderna, arroja resultados notoriamente deficitarios, pues constantemente se ha mantenido entre 1.9 y 2.1 puntos. Los indicadores que miden la preferencia por los resultados e impactos en vez de productos e insumos, adopción de estrategias sinérgicas o gestión presupuestal por resultados para el desarrollo, indican formas gerenciales clásicas e innovación limitada en

las fases de planeación, presupuestación, ejecución, monitoreo y evaluación.

La dimensión de impacto

Esta dimensión, en sus cinco componentes, refleja el grado de prestación de bienes y servicios por parte de la gobernación, los cuales están asociados a la consecución de los indicadores de bienestar de los hogares boyacenses. Así que la tabulación de los 56 indicadores convertidos a escala de 1 a 5 arroja dos componentes que superan el promedio global de las dimensiones (inversiones de gran impacto y atención de la niñez y juventud), un componente que se mantiene en el promedio y dos que son deficitarios, en especial el de la solución a problemas de vivienda y servicios públicos domiciliarios (figura 3).

Una de las variables de mayor importancia conforme el mandato constitucional es el de inversiones de gran impacto entendidas como los denominados gastos públicos sociales (GPS), en razón de los principios de equidad y justicia social. El avance gubernamental ha sido lo suficientemente sólido como para alcanzar en la última etapa del periodo rangos de excelencia (4.0), aun cuando históricamente ha mostrado cifras positivas. Del mismo modo, el componente de niñez y juventud (GPS, condiciones de la niñez y juventud en materia de vacunación, nutrición, trabajo infantil y embarazo adolescente) muestra resultados favorables y estables, puesto que oscilan por encima del promedio, con 3.3 y 3.4 puntos.

Los componentes deficitarios son también relacionados con el índice de pobreza multidimensional (IPM), ya que el de condiciones educativas del hogar contiene indicadores de cobertura educativa, situaciones de igualdad de género de la misma, educación para necesidades educativas especiales y educación a población víctima de la violencia. Si bien este componente logró picos de importancia hasta el 2011, ha caído a niveles deficitarios desde entonces (figura 4). Más aún, la dimensión de vivienda y servicios públicos asociados directamente a las necesidades básicas insatisfechas (NBI) arroja grandes falencias (cobertura de servicios públicos, calidad de vivienda, nivel de pobreza, concentración de la riqueza), tanto así que no ha presentado dinámica y se consume todo el tiempo en la parte baja de la gráfica en rango crítico, entre 1.5 y 2.2 puntos.

El énfasis histórico por dimensiones y componentes

La figura 4 arroja evidencias del cambio de prioridades desde cada uno de los gobiernos regionales boyacenses;

se resalta que la dimensión de gestión operativa ha sido la más dinámica en los últimos 12 años llegando a 3.5 puntos, que la ubica en rango sobresaliente (3.5 puntos) y es la única que supera con creces el promedio dimensional total (3.1 puntos).

La dimensión operativa se asimila a desarrollo institucional.⁶ El cambio institucional supone plantear el cambio en los hábitos de comportamiento, las maneras de hacer, la cultura, valores y procedimientos. Implica la necesidad de adecuar las actuaciones emprendidas a la realidad institucional en la que se aplican, es decir, la necesidad de introducir las instituciones como estrategia a tener en cuenta al proponer reformas para gerenciar lo público. Esta lógica latente del sistema institucional representa un elemento esencial y previo para la transformación endógena. El desarrollo institucional tiene como dimensiones el trabajo, capital y tecnología. La alternativa para abordarlas es la formación de capital humano en aras de generar capacidad para hacer capital social (Fukuyama, 1999). La capacidad humana repercute en el cumplimiento normativo y misional, de modo que cada programa que se adelante se concrete alrededor de optimización de procesos, logro de resultados, participación ciudadana, formación del funcionario y transparencia de información.

En sentido inverso a la dimensión mencionada operacional, se ha hecho progresivamente crítico el resultado de la dimensión de legitimidad y apoyo que desciende sin parar, pues, contrario a la teoría dominante de ampliar la participación en todas las fases de la gerencia pública, en la Gobernación de Boyacá los índices de legitimidad y apoyo han descendido ostensiblemente a niveles

6 Para los institucionalistas, las reglas de juego influyen en las decisiones y resultados. La cultura, las organizaciones, las instituciones, el sistema legal, los principios éticos, las garantías sociales y privadas moldean la conducta de los individuos y, al ser un componente más, el rol de las entidades. Olson ha intentado explicar desde la vertiente institucional esta pregunta: ¿por qué algunas son ricas mientras otras son pobres?: "La idea clave es que las naciones producen dentro de sus fronteras no aquello que la dotación de recursos permite, sino aquello que las instituciones y las políticas permiten" (Olson, citado por Ayala, 1999, p. 55). En el desarrollo de las capacidades de respuesta de los aparatos públicos, el capital humano juega un papel fundamental para el cambio de hábitos, en la cultura, en los valores. El tipo de personal con que cuentan, su nivel de capacitación, motivación y compromiso con los objetivos establecidos son elementos esenciales para conseguir su adaptación, adecuación de estructuras y procedimientos eficaces. A veces, se culpabiliza a los servidores públicos por los bajos rendimientos, mientras en otros se estigmatizan las estructuras que encierran su actividad. La propuesta institucionalista es centrar la atención en las reglas condicionantes del comportamiento de los empleados públicos y de sus rendimientos, cuya concreción se da tanto en valores como en normas de la organización, sus rutinas y procedimientos.

críticos; esto podría interpretarse como una tendencia a tomarse los preceptos del gobernante de turno a manera del dictador benevolente, asumiendo a los ciudadanos y a sus representantes como actores pasivos, o eventualmente gobernantes que prefieren organismos de representación dóciles que otorguen al ejecutivo autorizaciones, potestades y competencias.

Importancia por periodos y componentes

Observados los resultados de las dimensiones por componentes, se puede inferir la prioridad según la época del estudio que coincide con los periodos constitucionales.

Dentro de la dimensión de gestión operativa, se destaca que, en la totalidad de sus componentes, han mejorado con el paso de los años. El último periodo fue el único que arrojó cifras positivas en todos los componentes de la dimensión de gestión operativa. Sin embargo, debe resaltarse la dinámica de los componentes de proyectos y el financiero presupuestal. Se ha construido una cultura por proyectos. El avance del componente de proyectos (4.7 puntos en el periodo 2012-2015, después de ubicarse en 2.5 y 3.1 puntos respectivamente en los periodos previos) marca de lejos diferencia sobre los logros del financiero presupuestal (3.7 puntos), sobre el contractual (3.1 puntos), monitoreo (3.5 puntos) y la capacidad organizacional (3.1 puntos). Adicionalmente, este mismo componente ha venido ganando importancia en las prioridades de los gobiernos recientes, hasta casi duplicar su peso, puesto que pasa de un pobre rango deficitario a mediados de la década pasada, a niveles de excelencia en la actualidad. El componente financiero presupuestal avanzó hasta 3.5 y 3.7 puntos respectivamente en los últimos dos periodos, teniendo en cuenta que apenas consiguió 2.9 puntos en el periodo inicial.

Por otro lado, a pesar de apenas haber ingresado al rango aceptable, recientemente el tema contractual, con 3.1 puntos, sí debe enfatizarse su avance dado que era deficitario en el periodo intermedio (2.5 puntos) y altamente crítico (1.3 puntos) en el primer periodo. Un avance para mostrar, aun cuando menos intenso, es el que logró el componente de información y oferta pública, que se estabiliza en déficit con 2.3 y 2.5 puntos en los dos primeros periodos y mejora hasta 3.3 puntos en el periodo final.

Por último, hay un componente que llama la atención en razón de la regularidad durante los 12 años analizados. Se trata de la capacidad organizacional que, si bien mejora al cabo de los primeros cuatro años, se estabiliza desde entonces en el promedio general (3.1 puntos). Esto se explica por la cuantía de funcionarios profesionales

de planta frente a la proporción creciente de tercerización de personal, que se traduce en formas tradicionales de su estructura orgánica y en las calificaciones del DNP en lo pertinente para el *ranking* integral.

El componente de información y oferta pública mejora de 2.3 (deficiente) a 3.3 puntos (aceptable). Este es asimilable al gobierno abierto y gobierno electrónico que se deduce de la disponibilidad de la información en la Gobernación de Boyacá, la cual es bastante restringida. El proceso traumático de conseguir la que se requería para el presente documento así lo demuestra. Frente a su ausencia en cuanto a portales y documentos de común conocimiento público, nos enfrentamos a los celos para su manejo, la información fragmentada y compartimentada, la desconfianza de los funcionarios que la administran, la imposibilidad de acceder a muchos de los documentos públicos y el recelo institucional que fue común denominador. La información es controlada desde adentro por servidores de cada dependencia y su acceso es restringido hacia afuera y hacia servidores de otras dependencias, lo que cuestiona de hecho la transparencia, la evaluación, el monitoreo y la rendición de cuentas. Esto contradice la concepción de gobierno abierto como medio del cumplimiento misional gubernamental, tal como la relación cercana que argumentan Conejero (2015, p. 2) o Tesoro (2015, p. 16), referente a que si se miden los resultados de las políticas mejora el desempeño democrático, y es algo que genera tanto cuestionamientos como especulación de las razones por las cuales la administración limita la mirada de su accionar al ciudadano.

En tercer lugar, hay que abordar la dimensión de legitimidad y apoyo. Los resultados de las prioridades de los distintos gobiernos regionales en cuanto a esta son radicalmente distintos a las otras dos. Durante los 12 años, el componente de gerencia por resultados arroja cifras bastante pobres y bordean el rango crítico (entre 1.9 y 2.1 puntos). Esto es producto de los escasos avances en materia de presupuesto para resultados y la preferencia por obtener productos en vez de concentrarse en efectos e impactos; es decir, no se ha innovado el sistema presupuestal clásico de medios vigente y los organismos multilaterales se apresuran para que, estrechamente correlacionados con el sistema de planeación, se implementen sistemas novedosos que hacen parte de la GpRD.

El otro componente de la dimensión de legitimidad y apoyo es el de demandas sociales referidas por un lado a las relaciones entre administración central y asamblea, y por otro a la vinculación de órganos de asesoría y consulta como el CTP, en la programación, ejecución y monitoreo-evaluación de los planes de desarrollo.

La Gobernación había obtenido niveles sobresalientes durante el periodo 2008-2011 con 3.6 puntos, pero retrocedió posteriormente a rango deficitario, como lo era a comienzos del estudio (2.8 y 2.9 puntos respectivamente).

Finalmente, observando los componentes de la dimensión de impactos por cada uno de los periodos de gobierno, observamos que sobresale la dimensión de inversiones de gran impacto, especialmente en el periodo reciente, alcanzando niveles de excelencia (4.0 puntos) de cara a resultados aceptables (3.0 puntos) en los dos periodos que le antecedieron. O sea, la inversión en gasto público social en Boyacá no ha tenido antecedentes, ya se trate en términos monetarios absolutos, en proporción del PIB o en proporción de los recursos públicos disponibles en el departamento.

Pero el avance positivo en disponibilidad de recursos públicos parece no ser factor de cambio en los resultados y efectos sectoriales que tiene consecuencias concretas en las condiciones de los hogares de los asociados. De hecho, los resultados en los componentes restantes de la dimensión de impactos son bastante similares, haciéndose críticos en los que se obtienen en la dimensión de vivienda y acceso a servicios públicos, que oscilan todo el tiempo entre 1.7 y 2.0 puntos. Aparecen dos componentes (condiciones educativas del hogar y condiciones sanitarias y de seguridad social) que todo el tiempo arrojan indicadores dentro del rango aceptable, y un último componente (niñez y juventud) que oscila siempre por encima del promedio, entre 3.4 y 3.3 puntos. Así que los tres gobiernos se concentran tanto en atención a la niñez y juventud y en servicio sanitario; no obstante, con aumentos en el nivel de gasto disponible, arrojan resultados estables en materia de impactos educativos, pero resultados en todos los periodos evidentemente negativos en las condiciones de vivienda y disponibilidad de servicios públicos.

Conclusiones

La Gobernación de Boyacá ha venido mejorando como ente inductor de valor público, pero aún hay amplio campo para ese proceso especialmente en materia de legitimidad y apoyo. El índice de inducción de valor público mejoró 4 puntos porcentuales en 12 años, pasando de un estado de déficit (2.7 puntos) a uno aceptable (3.1 puntos), siendo un organismo interesado en entregar bienes y servicios (dimensión de impactos), sin que sus asociados lo prioricen o lo validen (dimensión de legitimidad y apoyo) durante cada uno de los mandatos. Pudiera argumentarse que el resultado de las elecciones sería suficiente mandato para el gobernante de turno;

sin embargo, el modelo exige que ese mismo elector sea protagonista durante las fases de planeación, presupuestación, ejecución, monitoreo y control.

Existe una marcada preponderancia de la dimensión operativa (36 %) sobre la de legitimidad y apoyo (30 %) y la de impactos (34 %). Las dos últimas dimensiones se hacen dependientes de la operativa, la cual es equivalente a lo que se conoce como desarrollo institucional. Esta dimensión toma gran importancia porque acerca el ente gubernamental al ciudadano, partiendo de hacerse fuerte adentro con sistemas de planificación abiertos, sistemas de presupuestación participativos, formas de contratación visibles, procesos de ejecución participativos y mecanismos de monitoreo prácticos y universales.

Se hace necesaria la consolidación gubernamental territorial como coordinador planificador y promotor, empezando por innovarse por dentro, de modo diligente, transparente, confiable, concentrado en objetivos y no solo en reglas de procedimiento. La deuda de la Gobernación de Boyacá en cuanto a ser coordinadora de inducción de valor público mejora si las instituciones se hacen más inclusivas, racionales y predecibles, con un gobierno catalizador que no sustituya a los agentes económicos sino que participe, estimule, facilite y oriente, que produzca más y mejor información, que proporcione incentivos de coordinación de decisiones entre los agentes y sea capaz de hacerse vigilar por estos. Esto exige, en la praxis, un gobierno departamental tecnológicamente fuerte y administrativamente moderno e innovador.

A pesar del avance en el crecimiento económico regional y de los índices en la reducción de pobreza departamental, los ciudadanos perciben que las instituciones gubernamentales dan respuestas parciales. Esto se asocia a los fallos gubernamentales como promotor, pero también de la sociedad como vigilante y actor. Pero el valor público inducido por el gobierno boyacense se explica más por los servicios prestados por el ente territorial que por la viabilización y validación de los ciudadanos. Las alternativas para que se haga efectivo ese valor público han pasado tanto por las técnicas gerenciales de los paradigmas burocráticos como de la NGP, y se concentran en las recientes construcciones que han desembocado en la gestión por resultados para el desarrollo; pero en el caso boyacense han permanecido los sistemas tradicionales. La GpRD es una estrategia que facilita el gobierno electrónico y el gobierno abierto. Hay que explorar nuevas formas de interacción, porque el gobierno abierto le da simetrías al acceso hasta que sea verdaderamente público y deje de ser un vocablo que solo sea parte del paisaje académico. Hay que develar la información gubernamental para que se acceda

elemental y universalmente inclusive desde las redes sociales y los portátiles, con formas y hábitos nuevos e información clara, pero con funcionarios culturalmente flexibles y dispuestos a los ciudadanos.

La eficiencia no es suficiente. La administración resaltar su enfoque hacia el desafío de la equidad y justicia social y, por ende, el enfoque de su gestión hacia resultados, esto comprendiendo que los productos son apenas un medio y no un fin. Se requiere invertir en procesos internos para lograr nuevos mecanismos de gobernanza, tendientes a lo que hoy por hoy se denomina “participación ciudadana 2.0”, como remedio para la desconfianza y la sostenibilidad. Esto es una respuesta desesperada a la maraña de vicios y falencias persistentes o recurrentes dentro del gobierno departamental a través de errores, omisiones, inoperancias, impericias, desmesuras, connivencias, displicencias, negligencias o imprudencias. Es lo que se denomina fugas de valor, lo que descompone y socava el esfuerzo de inducir valor.

Las deficiencias en materia de planeación, caprichos particulares o decisiones coyunturales distraen el uso de recursos no necesariamente con evaluaciones técnicas en cuanto a eficiencia y efectividad. Hay ineficiencia en el gasto, como se deduce de la correlación entre inversiones de impacto y disponibilidad de recursos, como se evidencia con los resultados negativos en indicadores de vivienda y servicios públicos. La identificación exacta de necesidades es imprescindible en la cadena de inducción de valor. Sin que se identifique y cuantifique el grado de reproducción de la pobreza (problema) en hogares pobres (segmento destinatario), no podemos plantear posibilidades de empleo (valor público a inducir) mediante políticas de primer empleo formal con programas de construcción de capacidades laborales, eludiendo y luchando a veces contra intereses particulares racionales y cazadores de rentas públicas.

En todo caso, el valor público se basa en la burocracia. No se puede hablar de valor público sin contar con los servidores públicos, aun con el desafío de construir nuevas capacidades colectivas y promoción de la innovación social, abriendo espacios crecientes para la participación ciudadana. Desafíos para llevar a la sociedad a que sea ella misma la que mida lo deseable y también los riesgos. Estos son desafíos al ente gubernamental para que compense y supere los fallos de la burocracia tradicional, teniendo en cuenta que a la sociedad, más que servirla, se le fortalece. Lo más evidente como fuga de valor regional, referente a cuestionamientos por eventuales conductas dolosas, clientelistas, parece tener remedio endógeno aumentando los decisores y disminuyendo el poder unilateral del ejecutivo. Los desafíos

del gestor público en todos sus niveles pueden resumirse así: 1) transformar la tradicional cultura piramidal y burocrática del sector gubernamental, haciéndola sostenible, eficiente, efectiva y abierta para un nuevo modelo que la sociedad ansía; 2) sistematizar la medición de valor público, comenzando con la evaluación de políticas y medición de su rendimiento, con transparencia y rendición de cuentas y 3) construir una administración pública receptiva, adaptable, capaz de generar respuestas, dinámica para empoderar ciudadanos y constructora de soluciones definidas por consenso.

La inducción de valor público en el departamento requiere distinguir fases y componentes de la cadena de valor. Para el efecto, identificar a profundidad las necesidades (no las manifestaciones o síntomas) y consultar a los asociados se hace imprescindible, haciendo tangibles destinatarios y requerimientos específicos. A partir de esos valores públicos a inducir se debe ahondar en los consensos, inclusive con el entorno habilitante y determinación de fuentes posibles de recursos para establecer su priorización. La organización de capacidades y recursos requeridos precisa además de planeamiento, control y permanente evaluación, superando la tendencia gubernamental a la pasividad o al decir español de “pasar bajo el alambrado dejando lana lo menos posible”. El monitoreo, control, auditoría y evaluación, que son aún incipientes, requieren, por tanto, mejores indicadores y parámetros de resultados, auditar insumos, procesos y productos, realimentación de procesos permanentes y evaluación de resultados y valor público inducido.

La rendición de cuentas es asimilable al control político, en donde los políticos y funcionarios informan y justifican tanto actos como decisiones y planes. A pesar del avance de Colombia en tal sentido, con mediciones como las del BID, que anota Conejero (2015, p. 11) ubicándolo en nivel aceptable, hay amplio espacio para la mejora y universalización. Esto concilia los intereses de grupo con los individuales, como bien lo reiteran los institucionalistas, y fortalece la democracia, porque hace a los ciudadanos corresponsables, codecisores y coevaluadores. La rendición de cuentas es vertical, como la que se hace con la ciudadanía, como la que se adelanta hacia los niveles gubernamentales centrales y órganos de control, y horizontal como la desarrollada ante la asamblea y veedurías, o social ante las redes y movimientos sociales.

En la actualidad hay mayores posibilidades tecnológicas que en el pasado. Esto no es necesariamente sinónimo de gobierno abierto, lo cual es un concepto diferente de las actuaciones que promueven la transparencia, colaboración y participación. Y es que datos

abiertos no es gobierno abierto. Mucho menos es el “estado abierto” del que habla Oszlak, citado por Tesoro (2015, p. 2). Exige gestión hacia resultados, y sobre todo que se haga gestión hacia adentro y gestión hacia afuera. Mientras se construye un marco legal regulatorio de acceso a la información, se requiere colaboración y participación ciudadana, lo que aún no está en el ADN de la administración pública, para garantizar que se aplique el aforismo de que “nada sobre nosotros sin nosotros”. Si la participación se genera, al final tiene que haber valor público. Ocurre cuando sea elemental, para el promedio de los ciudadanos, acceder, participar, deliberar y decidir. Así que la innovación es eje de gestión para acercarse al ciudadano es imprescindible innovar. Innovar es hacer las comunicaciones fáciles, garantizar servicios con valor agregado, igualdad en el acceso, estimular a los ciudadanos a involucrarse. El gobierno electrónico es contar con perfil de noticias, portal de transparencia, gestión de recursos humanos, uso de las TIC, mejorar las compras públicas y acceso universal a internet.

Financiación

El presente artículo fue producto de la investigación denominada “Determinar el impacto en la inversión pública para la creación de valor público del departamento de Boyacá en el periodo 2005-2014” primera fase, desarrollada por los autores en el año 2015 y financiada por la ESAP Territorial Boyacá- Casanare.

Conflictos de interés

Los autores manifiestan no tener conflictos de interés.

Referencias

- BID, & CLAD. (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington.
- Buchanan, J. (1989). La perspectiva de la elección pública. *Ensayos sobre economía política*, 26-37.
- Conejero Paz, E. (2014). Valor público: Una aproximación conceptual. *Revista 3C Empresa*, 3(1).
- Conejero Paz, E. (2015). *Fomentando gobiernos responsables a través de la creación de valor público*. Ponencia XX Congreso del CLAD. Lima.

- Fukuyama, F. (1999). *La gran ruptura*. Madrid: Editorial Antártida.
- García López, R., & García Moreno, M. (2010a). *La gestión para resultados en el desarrollo*. Washington: BID.
- García Moreno, M., García López, R., García Moreno, M., García López, R., ... & García López, R. (2010b). *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*.
- Hintz, J. (2005). *Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público*. Ponencia en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile.
- Instituto Federal Electoral. (2012). *Valor público: una reflexión institucional*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Ostrom, E. (1990). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Universidad Autónoma de México. Fondo de Cultura Económica.
- PNUD. (2015). ODM. Bogotá.
- Rincón Pachón, J. (2011). *Análisis epistemológico de la administración pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social*. Bogotá: Obra independiente
- Sen, A. (1996). *La calidad de vida*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Tesoro, J. L. (2015). *Valor público y apertura estatal: ¿cómo puede contribuir la apertura estatal a mejorar la inducción de valor público?* Ponencia en el XX Congreso del CLAD. Lima.
- Torres, C. A. (2011). *Idola Fiori*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.
- Trefogli Wong, G. A. (2013). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público: estudio de caso sobre el desarrollo de evaluaciones de conocimientos en el servicio civil peruano (2008-2012)*.