

Ciclo de planeación y control para el modelo de gerencia del sector público de Cali

Silvia Elena González Bermúdez¹

Fecha de recepción: 11-11-08

Fecha de aceptación: 16-12-08

Abstract

In the modern management it is required more and more that the reached results provide satisfaction with a high level of quality in the benefit of the goods and services that surrender to the community like user or beneficiary of them. "The global economy is that where the goods, the services, people, the abilities and the ideas go with freedom among geographical borders. The global economy that has relatively few artificial restrictions, expands and it really complicates the environment in which the company acts". Generating an imperative and a demand for the manager having appropriate methodologies for its administration, in such a way that the prospective results are reached and that these can be valued in all its extension by the citizenship who at the same time acquires bigger importance and it is more aware of the role that carries out in the economic, political and social development, has bigger knowledge provided by the information, the observation, the evolution of the intelligence and the acquired experience, as well as of its incidence in the participation to obtain products and services that really satisfy their necessities and expectations.

Key words

Management for results, control, global economy, planning,

1. Autora de los libros *Gerencia Pública*, *Gestión Estratégica del Sistema de Control Interno*. Investigadora del Análisis y Desarrollo Organizacional como herramientas de la Gerencia Pública. Docente y conferencista invitada a los diplomados de la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables. Administradora de Empresas, Universidad Libre. Especialista en Administración Pública, Universidad del Valle. Especialista en Mercadeo, Universidad Libre. Consultora de Calidad Certificada ICONTEC. Auditora de Calidad Certificada. Doctorante Ciencias Técnicas, Universidad CUJAE Cuba. Asesora y consultora de entidades del Sector Público.

Resumen

En la gerencia moderna se requiere cada vez más que los resultados alcanzados proporcionen satisfacción con un alto nivel de calidad en la prestación de los bienes y servicios que se entregan a la comunidad como usuaria o beneficiaria de los mismos. “*La economía global es aquella donde los bienes, los servicios, las personas, las habilidades y las ideas transitan con libertad entre fronteras geográficas. La economía global que tiene relativamente pocas restricciones artificiales, expande y complica de forma sustantiva el entorno en el que compete la empresa*”.² Generando un imperativo y una exigencia para el gerente el disponer de metodologías apropiadas para su gestión, de tal manera que se alcancen los resultados esperados y que estos a su vez puedan ser valorados en toda su extensión por la ciudadanía, quien paralelamente adquiere mayor importancia y es más consciente del rol que desempeña en el desarrollo económico, político y social, tiene mayor conocimiento proporcionado por la información, la observación, la evolución de la inteligencia y la experiencia adquirida, así como de su incidencia en la participación para obtener productos y servicios que realmente satisfagan sus necesidades y expectativas.

Palabras clave

Gerencia por resultados, control, economía global, planeación.

1. Introducción

En la gerencia moderna se requiere cada vez más que los resultados alcanzados proporcionen satisfacción con un alto nivel de calidad de los bienes y servicios que se entregan a la comunidad como usuaria o beneficiaria de los mismos. “*La economía global es aquella donde los bienes, los servicios, las personas, las habilidades y las ideas transitan con libertad entre fronteras geográficas. La economía global, que tiene relativamente pocas restricciones artificiales, expande y complica de forma sustantiva el entorno en el que compete la empresa*”.³ Esta exigencia de los directos receptores de los bienes y servicios ha generado un imperativo y una exigencia para las organizaciones, para que a través de la gestión que realiza, se alcancen los resultados esperados y que estos a su vez puedan ser valorados en toda su extensión por la ciudadanía. Los ciudadanos adquieren cada vez más, mayor importancia y son más conscientes del rol que desempeñan en el desarrollo económico, político y social, tienen mayor conocimiento e información, obtenidos por la utilización de los instrumentos tecnológicos y los medios de comunicación, la observación, la evolución de la inteligencia y la experiencia, así como de su incidencia con la participación en las decisiones para obtener productos y servicios que realmente satisfagan sus necesidades y expectativas.

Para proporcionar a la comunidad una adecuada y oportuna respuesta a sus exigencias, la organización o entidad que desee competitividad, permanencia, sostenibilidad y crecimiento

2. Administración Estratégica. Competitividad y globalización. Séptima Edición. 2008.

3. Administración Estratégica. Competitividad y globalización. Séptima Edición. 2008.

debe enmarcar las actividades directivas en el cumplimiento de las funciones gerenciales de planeación, organización, dirección y control, para que en todos los niveles y áreas de la organización se apliquen estas funciones gerenciales de manera articulada. El dilema y el reto implícito están en lograr la transformación del medio ambiente en el cual se desenvuelve, es decir, el cambio en las condiciones de la situación inicial, a través de los resultados alcanzados en el cumplimiento de los objetivos propuestos, con la participación activa y decidida de los colaboradores de la empresa. Este reto y la dinámica cambiante requieren de una cultura organizacional liderada por el nivel gerencial que privilegie el autocontrol,⁴ la autoevaluación y la participación de todos los colaboradores en el logro de los objetivos propuestos. Es este el contexto en el cual la unificación y la articulación de los conceptos sobre las funciones administrativas de planeación y control adquieren especial atención.

En Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991, se plantea un cambio trascendental en la forma de gerencia en las entidades públicas y en la concepción del control. Antes de 1991, se concebía el control fiscal desde el punto de vista del examen de cuentas y al control previo; esta práctica del control permitía la dilución de la responsabilidad de la alta dirección y que a la vez fuera compartida con el organismo de control fiscal. Los nuevos parámetros sobre el control interno contenidos en los artículos 209 y 269 de la Constitución Política de 1991, plantean la necesidad de darle al directivo de las entidades públicas el carácter de gerente público con conocimientos teóricos administrativos y requiere que a su vez tome conciencia e interiorice la importancia de diseñar y desarrollar adecuados sistemas de control interno y de establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de la gestión, como herramientas estratégicas que le permitan cumplir la misión institucional dentro de los principios propios de la función administrativa. La Constitución Política de 1991 clarifica además la responsabilidad en la ejecución de la acción y la evaluación, independiente del órgano de control fiscal. Sin embargo, después de quince años continúan vigentes las diferencias en la interpretación del concepto de Sistema de Control Interno establecido en la Ley 87 de 1993; es poco el desarrollo en cuanto a modelos y metodologías que permitan su aplicación y fortalecimiento y una interpretación que no incluye la verdadera esencia que pretendió el legislador. Las directrices y guías expedidas por las entidades rectoras han contribuido en la continuidad de la interpretación no orientada a un contexto gerencial integral, al igual que la cantidad de normas independientes y no articuladas en un modelo gerencial integral.

El contar con un modelo gerencial integral para las administraciones públicas se convierte en una inobjetable necesidad para lo cual la profundización en los aspectos conceptuales de la teoría de dirección y en lo particular los antecedentes normativos del modelo para el sector público en Colombia es requerida. De ahí que con este trabajo se pretende tener un mayor acercamiento a las bases conceptuales del modelo gerencial.

El trabajo se estructura en cuatro acápite donde primeramente se presentan los antecedentes normativos del Modelo de Gerencia del Sector Público, posteriormente se plantea la gestión por resultados como una de las bases conceptuales que han de estar presentes en el nuevo modelo gerencial y luego se profundiza en la planeación como parte del ciclo de la dirección

4. Manual de Implementación del MECI. Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia.

y el rol que le toca jugar, así como las principales limitaciones que han existido. Por último el control se analiza y su vínculo con el proceso de planeación, así como el papel que juega en la dirección y en la gerencia por resultados. Finalmente las conclusiones constituyen los aspectos más relevantes obtenidos con el análisis realizado.

2. Antecedentes normativos del modelo gerencial del sector público en Colombia

El origen de la necesidad de un modelo gerencial integral para el sector público, en Colombia, se inicia a partir del ordenamiento jurídico con la Constitución Política de 1991, en los artículos 209 y 269. **Artículo 209** “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública en todos sus órdenes tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señala la Ley. **El artículo 269**, conceptúa: “En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la Ley [...]”.

En estos artículos se establece la obligación de las autoridades de las entidades públicas en cuanto a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de Control Interno, de conformidad con lo que disponga la Ley. Al revisar lo expuesto con un enfoque administrativo se puede deducir que en esencia los aspectos fundamentales de cambio en la gestión pública son:

1. Establecimiento de que la función administrativa está al servicio de los intereses generales.
2. El definir los principios de la función pública (Igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad).
3. El establecer que el nivel directivo es quien realiza la coordinación de las actuaciones para el cumplimiento de los fines del estado.
4. El establecer que la administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno, que se ejercerá en los términos que señale la Ley.

Para reglamentar estos artículos, el Congreso de la República expide la Ley 87 de 1993 sobre el Sistema de Control Interno, base del Modelo Gerencial Integral con los correspondientes Decretos reglamentarios como el Decreto 1537 de 2001, el Decreto 1599 de 2005, y lo complementa básicamente con las Leyes 489 de 1998 sobre el Sistema de Desarrollo Administrativo, y con el Decreto Reglamentario 2145, y la Ley 872 de 2003 y su Decreto Reglamentario 4110 de 2004 sobre el Sistema de Gestión de la Calidad y la 190 de 1995 la cual contribuye con el requerimiento del establecimiento del Sistema de Medición al exigir que las entidades deben especificar: 1. Los objetivos a cumplir durante un año para el cabal desarrollo de sus funciones, los planes con sus estrategias y los respectivos presupuestos y 3. los indicadores de evaluación y seguimiento que utilizarán. La obligatoriedad de estas

normas y su cumplimiento es enfatizada por el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 o código único disciplinario, en el cual establece como deber de todo servidor público “adoptar el Sistema de Control Interno en su sitio de trabajo”.

En las entidades públicas, los servidores públicos tienen la obligación de cumplir con la normatividad aplicable, y es responsabilidad del nivel directivo propender a su cumplimiento. En consecuencia, en las entidades de manera general se ha buscado la aplicación de la norma, pero no se ha logrado en su totalidad. ¿Por qué? Una aproximación a la respuesta está relacionada con la no vinculación de la norma al contexto teórico de la administración y las funciones gerenciales y la no articulación o no encuentro de puntos en común durante su aplicación. Cada norma mencionada, en esencia está relacionada con alguna o varias de las funciones gerenciales.

En el análisis del contenido normativo se concluye que básicamente establece la adopción de las funciones Gerenciales del Ciclo del Proceso Administrativo e incorpora para su desarrollo los conceptos teóricos de la administración, como el concepto de administración, el enfoque sistémico de la administración, los aspectos pertinentes de la administración estratégica, el sistema de gestión de la calidad, los conceptos teóricos de desarrollo organizacional, y los conceptos y metodologías relacionados con mapas estratégicos para la construcción del cuadro de mando integral, para fundamentar el sistema de medición que consolida la cultura de la gerencia por resultados. La integración de estas herramientas administrativas se denominará en adelante **Sistema Gerencial Integral para la administración Pública (SGIAP)**. Complementa este análisis, que cada función gerencial para su desarrollo igualmente tiene relacionada una norma jurídica que es aplicable, por ejemplo en la función gerencial de planeación se orienta básicamente hacia el enfoque y postulados de la planeación estratégica, complementada con la planeación contingencial, la planeación por escenarios y la planeación prospectiva. La función gerencial de organización incorpora los aspectos normativos del modelo de operación por procesos, orientado hacia el sistema de gestión de la calidad. La función gerencial de dirección, orientada hacia la gestión del talento humano, la gestión del conocimiento y el desarrollo de habilidades y competencias, tiene su base normativa en lo relacionado con el sistema de desarrollo administrativo y la ley de gerencia pública, complementado con el sistema de gestión de la calidad. La función gerencial de control incorpora el sistema de medición de la gestión a través de indicadores para el seguimiento y autoevaluación y para la verificación por medio del modelo estándar de control interno, así mismo la función de evaluación independiente.

El Sistema de Gestión de Calidad genera grandes expectativas para implementar los estándares de calidad internacionales, además en teoría es de más fácil aceptación por las administraciones de las diferentes entidades del sector público. Pero su implementación se ha dificultado por la presencia de diferentes factores críticos, tales como el nivel de conocimiento y apropiación de los conceptos administrativos, el nivel de adecuación al marco jurídico de los conceptos administrativos, el arraigo al modelo funcional que dificulta el cambio cultural organizacional hacia el enfoque de procesos centrado en el sistema de gestión de la calidad.

En 1995, como estrategia de la política estatal de lucha contra la corrupción, se articula el control social, ejercido a través de las quejas y reclamos de los usuarios de la administración.

Se expide la Ley 190 de 1995, en la cual se establece la necesidad de implementar el sistema de medición a través de indicadores de gestión en las entidades públicas.

En 1998, con la expedición de la Ley 489, Estatuto Básico de la Administración Pública, se crea el sistema nacional de control interno como instancia de articulación del sistema en todo el Estado, bajo la dirección y coordinación del Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa. En 1999, con el Decreto Reglamentario 2145 se consolida el papel de las diferentes instancias en materia de control interno dentro del Sistema Nacional, se establece por primera vez la obligación para todas las entidades del Estado de presentar al Consejo Asesor un informe anual sobre el avance del sistema de control interno institucional y se hace claridad sobre el papel de la oficina de Control Interno.

Con el Decreto 1537 de julio 26 se precisan los tópicos que concretan el rol de las oficinas de control interno.

Opinión de la ciudadanía. Según el documento del Departamento Administrativo de la Función Pública, “al preguntar a la sociedad civil sobre entidades que presten un buen servicio, la mayoría de las respuestas estuvieron orientadas a determinar que no existe una única entidad estatal que se destaque, sino que hay variedad de ellas, dependiendo de la ubicación del entrevistado (nacional o territorial). Sin embargo, es importante mencionar la receptividad que ha tenido la Contraloría General de la República en este punto. Analizada la relación entre la efectividad y calidad de los bienes y servicios que presta la administración pública, se advierte que un porcentaje importante de la sociedad civil considera que éstos no son oportunos ni suficientes y que para poder acceder a ellos en términos de calidad y efectividad se requiere tener palancas”.⁵

Como cualquier proceso de cambio, el desarrollo y avance del Sistema de Control Interno se ha encontrado con limitantes, principalmente relacionados con el cambio cultural. El avance del sistema se ha dinamizado sobre todo en los últimos tres años, donde ya se tienen algunos datos concretos a raíz de la obligatoriedad para las entidades de enviar sus informes ejecutivos anuales sobre el avance del sistema de control interno al Consejo Asesor. “Este avance ha sido fragmentado, observándose cómo algunas entidades tienen un alto desarrollo de sus sistemas, mientras que en otras este desarrollo aún es incipiente”. Se contradice con lo expresado seguidamente, “Los elementos, instrumentos, instancias de coordinación y la normatividad necesarios para la adecuada implementación y desarrollo del Sistema de Control Interno están dados, pero se observa cómo su aplicación está determinada por varios factores, destacándose el compromiso y respaldo de la alta Dirección, sin el cual es muy difícil que el sistema avance; es así como cualquier avance o retroceso en su implementación está estrechamente relacionado con los estilos de dirección y los cambios de administración en las entidades. Se encuentra que a pesar de todos los esfuerzos, instructivos, guías y otros, aún persiste en las entidades tanto del orden nacional como territorial, una tergiversada concepción entre los roles de la Oficina de Control Interno y el Sistema, puesto que todavía éste se asocia directamente con la oficina y no como una responsabilidad de los directivos y

5. Documento Análisis del desarrollo e impacto del Sistema de Control Interno en el Estado Colombiano a partir de la Constitución Política de 1991. Departamento Administrativo de la Función Pública. Pág. 86, junio de 2002.

de todos los servidores públicos. Por lo tanto no hay aún una interiorización en todos y cada uno de los servidores públicos sobre su responsabilidad directa con el control interno”.

“En la medida en que las entidades han adoptado esquemas organizacionales con estructuras adecuadas al medio cambiante de su entorno, se ha facilitado la implementación de los sistemas de control interno. Una de las formas de establecer el impacto generado con la implementación y desarrollo de sistemas de control interno en las entidades públicas, está reflejado en el acercamiento de éstas con el ciudadano, lo cual se considera en la racionalización de trámites, procesos y procedimientos, en la prestación de mejores servicios, mejor atención, menos colas y en los diferentes mecanismos establecidos para luchar contra la corrupción”.⁶

El aspecto normativo en el contexto integrador inicial plantea los roles y responsabilidades en la implementación del Sistema de Control Interno, de manera separada para el nivel directivo y el organismo de control interno, tal como se bosqueja en la gráfica siguiente:



3. Gerencia por resultados

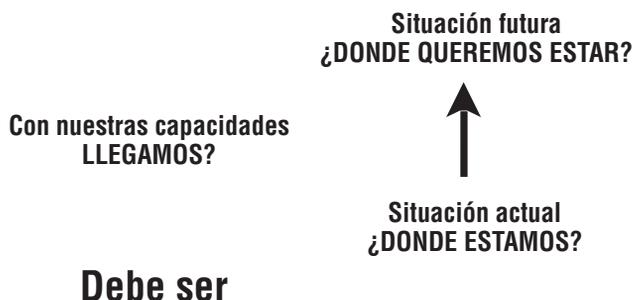
Para la gerencia por resultados, es necesaria la implementación de dos funciones gerenciales, articuladas con el diagnóstico –análisis estratégico de información– la de planeación y la de control.

El diagnóstico

El diagnóstico se puede considerar como un proceso de investigación que se realiza de los aspectos sobre los cuales se necesita tener información que contribuya a la toma de decisiones, al análisis de datos, al diseño de objetivos y a identificar el estado actual de lo que se quiere cambiar.

6. Conclusión del documento Análisis del desarrollo e impacto del Sistema de Control Interno en el Estado Colombiano a partir de la Constitución Política de 1991. Departamento Administrativo de la Función Pública. Pág. 86 junio de 2002.

Momentos del análisis del diagnóstico y de la evaluación



**¿Estas preguntas hacen parte y contribuyen
a la función administrativa de planeación?**

En el análisis teórico del concepto de planeación, se puede concluir que la expresión máxima de esta función es **la toma de decisiones**, que está expresada en los objetivos propuestos para la transformación y cambio de lo que se determina impactar. La cuestión entonces está en establecer ¿cómo empieza la planeación para lograr un resultado que impacte las condiciones de la situación inicial y que satisfaga las necesidades y expectativas? ¿Cómo se toman las decisiones orientadas al cambio de una situación presente hacia una situación deseada? ¿Si la planeación es prever el camino a seguir, cómo selecciono la mejor alternativa? ¿Cómo se estructuran los objetivos a cumplir? ¿Qué hacer para que los colaboradores estén convencidos y tengan confianza en ellos? Y finalmente, ¿cuáles son los mecanismos de seguimiento apropiados para garantizar el cumplimiento de la planeación?

El resultado del proceso de análisis de la información obtenida a través del diagnóstico, las evaluaciones y estado del arte de una situación, es diseñar el documento de planeación (plan de mejoramiento o plan de desarrollo según sea el caso) y los objetivos con los cuales se realizó el diagnóstico o la evaluación, como una herramienta de gestión que contribuye a disponer de información necesaria para garantizar una adecuada toma de decisiones en el orden gerencial y directivo y al mejoramiento continuo en cada uno de los procesos y programas en los cuales se compromete.

Algunas veces la evaluación ha sido utilizada con esas finalidades negativas, dificultando el proceso de consolidación de este proceso a la gestión administrativa. La evaluación debe ser entendida como un proceso necesario para mejorar la calidad en el desarrollo de las funciones gerenciales, de los procedimientos y aplicar el mejoramiento continuo institucional. El proceso de evaluación proporciona información sobre la situación actual de la entidad en todos sus niveles, áreas, procesos y decisiones, es decir, identifica qué está ocurriendo y por qué y aporta datos válidos de cómo son las situaciones y los hechos que son objeto de estudio.

En términos generales, la evaluación es un proceso de recopilación de información para análisis, estructurado y reflexivo, que permite emitir juicios de valor, proporcionando información para ayudar a mejorar y ajustar la acción institucional y la toma de decisiones

¿Cuál es entonces, el énfasis sobre la importancia de los procesos de evaluación de resultados parciales y totales?, ¿Cuál es su contribución al mejoramiento del modelo de planeación y control aplicados? Estas dos funciones en su necesidad de articularse tienen un elemento común de partida que es el diagnóstico. Con el diagnóstico se identifican necesidades y expectativas a satisfacer del medio a impactar. Con el procesamiento y análisis de esta información se inician la planeación y el control.

La búsqueda de la respuesta para la articulación y unificación de las funciones gerenciales de planeación y control se inicia en el proceso de evaluación y de realización del diagnóstico articulado al diseño de los objetivos. El análisis que se realice de los resultados de la investigación permite establecer objetivos con base en información cierta, veraz y considerando la realidad en la cual está inmersa la entidad tanto en lo interno como en lo externo. Permite además tener la información histórica de la evolución de determinadas variables para poder potenciar la posibilidad de modificarlas con las actuaciones de la entidad. Aspecto congruente con el modelo de administración estratégica. En este proceso “el primer paso de la empresa consiste en analizar tanto su entorno externo como el interno, para determinar cuáles son sus recursos, capacidades y competencias centrales; es decir las fuentes de sus insumos estratégicos. Con esta información define su visión y misión y formula su estrategia”.⁷ El diagnóstico contribuye al establecimiento del estándar y al diseño de los objetivos, pero considerando que se cumpla con las características mencionadas. De esta manera se pueden identificar las variables del control en el diseño de los indicadores, asociados a los objetivos de los planes cualquiera sea el nivel. Únicamente en la medida que se establezcan objetivos medibles, verificables y cuantificables en el proceso de planeación, se puede hablar del diseño de indicadores como la contribución de la función de control al desarrollo de objetivos, a identificar desviaciones y tener la información veraz que permita hacer correcciones y ajustes de manera oportuna. Los resultados de la calidad de la planeación y el control aplicados se alimentan de la información de la evaluación. El proceso de evaluación y diagnóstico, en consecuencia, es el punto de partida de la planeación para el diseño de los objetivos a alcanzar y para la definición de los indicadores como elemento fundamental del control que se orienta hacia la garantía en el cumplimiento de esos objetivos. Complementando la función de planeación y control está el programa de gerencia del riesgo, para el cual también el diagnóstico contribuye al permitir la identificación de debilidades y amenazas que afectarían en algún momento el cumplimiento de los objetivos.

Gerentes y directivos bien informados sobre resultados, con claridad del estado actual del arte de un proceso, de una entidad, pueden contribuir al cumplimiento de objetivos, misión y visión y al mejoramiento de la calidad en la gestión y en los procesos institucionales reflejados en el impacto social y calidad de vida de los ciudadanos.

4. La función gerencial de planeación

La planeación como función gerencial, según la teoría administrativa, permite predecir el curso a seguir a través de la determinación de los objetivos, la priorización de actividades,

7. Administración Estratégica. Competitividad y Globalización. Séptima Edición. 2008

la sincronización de tareas, actividades y procesos, la determinación de los tiempos de realización y la determinación de las formas de seguimiento y evaluación. En la práctica organizacional, estos aspectos se pueden traducir en la articulación y orientación de las acciones para el logro de los objetivos estratégicos en cumplimiento de la misión institucional, la articulación de objetivos y metas, estrategias, programas y proyectos, en la elaboración de los planes de acción donde están especificados los procesos, acciones y tareas. Constituyéndose así, en una herramienta para el desarrollo institucional de nivel gerencial, cuyo éxito en su implementación depende del nivel de desagregación que se realice para la vinculación a las actividades diarias.

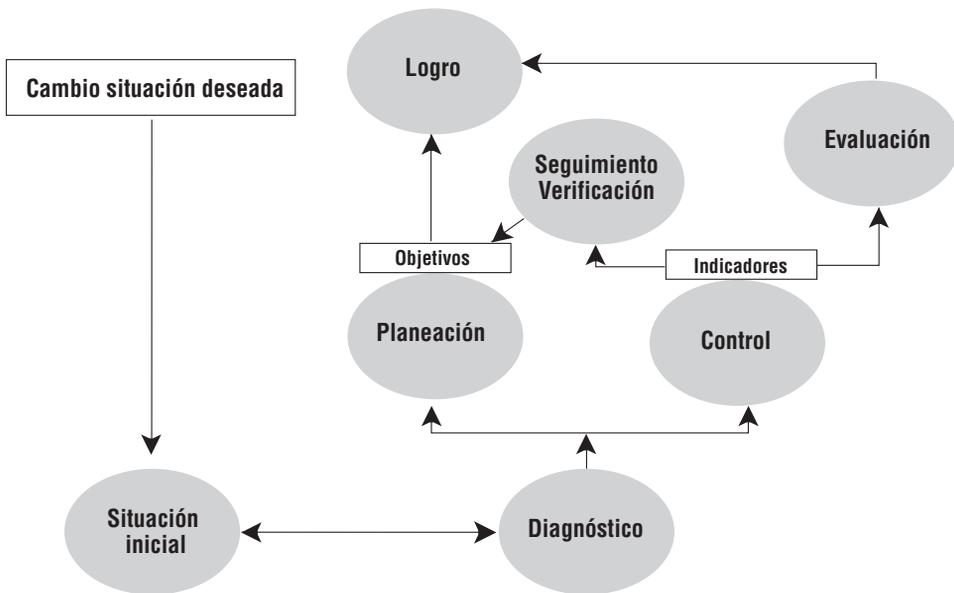
En la metodología adoptada para la realización de la planeación es pertinente que los objetivos diseñados estén articulados de manera encadenada en todos los niveles organizacionales. En este punto hay que considerar la jerarquía en el diseño de los objetivos, desde lo más general que impacta al entorno, los objetivos institucionales del desempeño institucional, los objetivos por áreas o procesos y los objetivos operativos e individuales. Por ejemplo, el objetivo más grande a largo plazo de una empresa está expresado en su **VISIÓN**. “La Visión es una panorámica de todo lo que, en un sentido, amplio, quiere ser una empresa y de aquello que quiere lograr en última instancia”.⁸ La visión depende y existe por la misión de la empresa, se puede traducir en el objetivo a más largo plazo que se plantea alcanzar para el cumplimiento de su objeto social. De este gran objetivo se deberían diseñar los objetivos corporativos o estratégicos de la organización, que se pudieran relacionar o constituirse en los objetivos de los macroprocesos, sobre los cuales se soportarían los objetivos de los procesos y subprocesos, estos a su vez constituirían los objetivos de desempeño de las diferentes áreas de la organización. Con este mismo alineamiento y para que el control pueda cumplir con su propósito se diseñarían los indicadores de impacto, estratégicos y de gestión. Es decir, que una propuesta de indicadores en cualquier nivel, debe estar asociado al diseño de los objetivos. Para que esto sea posible se requiere el cumplimiento de las características atribuidas desde tiempo atrás para el diseño de objetivos, como medible, verificable y cuantificable. Sin embargo, en lo que se ha podido observar de la práctica y con base en la experiencia de los análisis que ha realizado la autora de este trabajo directamente en algunas entidades y a los que se ha tenido la oportunidad de acceso, se identifica una cultura de diseño de objetivos netamente cualitativo, sin un claro alineamiento entre sus diferentes niveles, a los cuales en su diseño es muy difícil identificarles estas características. Esta práctica ha generado por un lado un concepto orientado a que la planeación es de manera general y se queda en un documento perfectamente diseñado metodológicamente, pero no articulado a las actividades cotidianas, al día a día del quehacer institucional y por otro lado no se aplica en la gestión las actividades para el cumplimiento de los objetivos diseñados en planeación, con los indicadores de gestión. Inquietudes presentes que amplían más la distancia para dar respuesta a preguntas que plantean los teóricos de la administración como, “Una vez establecidas la metas, ¿cómo funciona el proceso de planeación?”⁹ se encuentran diariamente. Igual situación se presenta con el control, que en términos generales ha tenido

8. Administración Estratégica. Competitividad y globalización. Séptima Edición. 2008

9. Dirección Gestión para Lograr Resultados. Novena Edición. Jhon W. Newstrom. 2007.

en la práctica un menor desarrollo que la planeación, propiciado por la apropiación de los conceptos teóricos o el poco nivel de conocimiento de los mismos conceptos para definir una metodología de aplicación y los diferentes paradigmas que se han asociado a su implementación. La expresión de la función Gerencial de Control se puede evidenciar en el diseño del Sistema de Medición desde el nivel general con los indicadores de impacto y estratégicos, hasta el nivel más específico que serían los indicadores de gestión asociados a los objetivos operativos e individuales. El control tiene definido un ciclo con las siguientes fases: de establecimiento de estándares, de observación del resultado, de comparación del resultado con el estándar y la fase de cierre que es la determinación de los ajustes y acciones de mejora. La pregunta a responder es ¿Cómo establecer el estándar para poder compararlo con el resultado alcanzado durante un periodo determinado, de manera articulada con los objetivos diseñados en el momento de la planeación? ¿Cómo se identifican las variables a las cuales se les realizará el seguimiento y evaluación? Y ¿cómo las variables identificadas se articulan con el diseño de los objetivos?

Cuadro 1. Ciclo articulado de las acciones de Planeación y Control. Ciclo dinámico, cambiante y evolucionando continuamente



La gerencia de resultados tiene implícito el desarrollo de las funciones gerenciales de Planeación y Control. Lo primordial para el desarrollo de la función gerencial de planeación orientada a resultados, es lograr el cambio de las condiciones de la situación inicial con la cual se estructura el programa. Por lo tanto, se requiere que la metodología utilizada para el diseño de objetivos incluya la articulación entre los diferentes niveles y la definición de los mecanismos de verificación, seguimiento y evaluación, cuyo propósito está centrado en el ofrecimiento de la garantía para que los mismos se cumplan, para que en el momento de

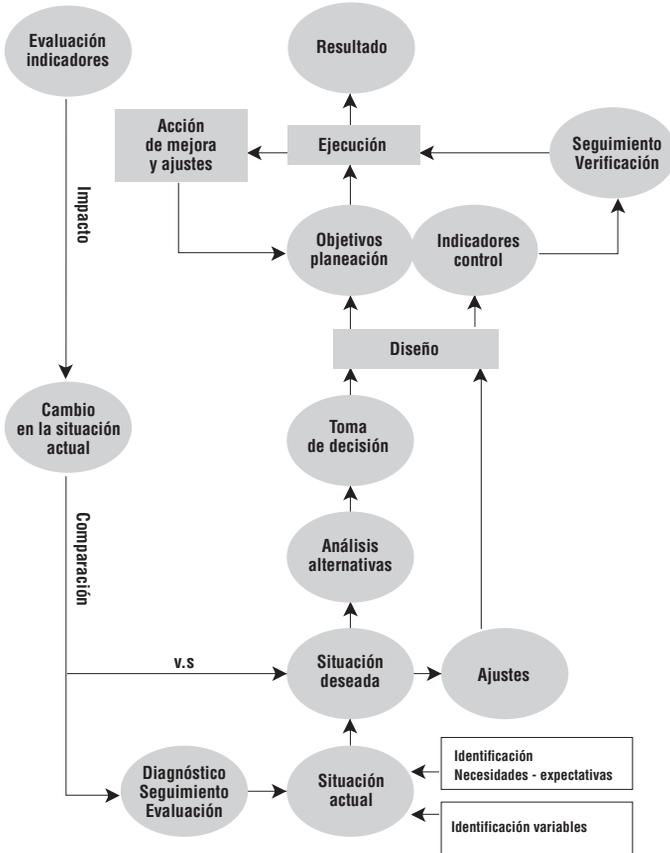
una desviación se puedan realizar los ajustes de manera oportuna. La planeación en este sentido debe iniciarse con un análisis de la información obtenida del medio ambiente en el cual se desenvuelve la organización, es decir, con un diagnóstico, que permita la caracterización de la situación inicial, la identificación de necesidades y expectativas, para la proyección de una situación deseada, y la determinación de la capacidad de la organización para alcanzarla. De esta manera puede la organización plantear las posibles alternativas que es capaz de realizar en los periodos definidos para la construcción del futuro deseado, y le proporciona al nivel gerencial los elementos para la adecuada toma de decisiones, que se traduce en el diseño de objetivos estructurados con base en información real y veraz para lograr la transformación del medio respectivo, orientando así la construcción de la gerencia por resultados y la definición de los indicadores del sistema de medición en sus diferentes niveles. Temas abordados por algunos autores de la gerencia por resultados como planes, planeación, políticas, metas, pudieran inferir la pregunta siguiente: ¿Cuál es la diferencia entre todos estos temas?. “Hay algunas diferencias sutiles pero útiles entre los términos. Los planes son los que resultan del proceso de planeación. Expresan lo que se pretende hacer en el futuro. Sin embargo antes de desarrollar los planes, deben establecerse metas u objetivos”.¹⁰

Tomada la decisión de la alternativa más conveniente, se inicia el componente de planeación en sus tres niveles. La Planeación Estratégica, que abarca toda la entidad y establece algunos parámetros para el siguiente nivel la Planeación Táctica, que se debe consolidar en el Plan de Acción por dependencia que abarcaría los objetivos de los procesos y subprocesos bajo su responsabilidad y ésta a su vez se debe bajar al nivel operativo para estructurar los Planes Operativos que abarcarían los objetivos de las áreas e individuales. De esta manera es posible que la Planeación Estratégica se articule en el día a día de las funciones que se realizan, que la misma sea inherente al desempeño de sus funcionarios y se pueda orientar hacia los resultados esperados con el cumplimiento de los objetivos.

Paralelamente se debe estructurar la función gerencial de control, a través del diseño del sistema de medición que incluye los indicadores de impacto, los estratégicos, los de gestión y los operativos, con los cuales se realizará el seguimiento y la evaluación. Los indicadores estratégicos están relacionados con los objetivos estratégicos o de los macroprocesos, los indicadores de gestión con los objetivos de los procesos y subprocesos y los indicadores operativos con las actividades. Es decir, que el proceso de planeación no incluye solamente la determinación de los objetivos y los medios para alcanzarlos sino también la definición de los mecanismos de seguimiento y evaluación que se dispondrán para garantizar su cumplimiento. La Figura a continuación ilustra los aspectos antes mencionados.

En este contexto la planeación es un proceso mediante el cual se determina hacia dónde se pretende orientar el desarrollo de la organización, es decir, se toman decisiones entre varias alternativas posibles, expresado en los objetivos definidos como los propósitos a alcanzar y en los mecanismos para realizar el control. A partir de la definición de qué se

10. Dirección Gestión para lograr resultados. Novena Edición. Jhon W. Newstrom. 2007



pretende con el diseño de objetivos, se asignan los diferentes recursos o los medios para alcanzarlos, incluyendo en esta dinámica la definición de los procesos desagregados hasta el nivel de qué pasos deben seguirse y en cuánto tiempo. En otras palabras, trabajar con base en un direccionador común en todos los niveles de la organización. La planeación debe desdoblarse hasta el nivel operativo, para que efectivamente pueda cumplirse y que el documento direccionador de la gestión institucional, denominado plan de acción, llegue a todos los niveles de la institución y cada uno encuentre que su labor está contribuyendo al logro de un propósito común. La apropiación y vinculación de las personas al logro de los objetivos se inicia con la orientación clara de cuál es el objetivo de su actividad y cómo esta contribuye al logro de los objetivos institucionales.

En la práctica que se ha observado, la organización normalmente elabora el documento general de planeación que puede considerarse como de nivel estratégico, dejando de lado el trabajar los siguientes niveles de la planeación, es decir la táctica y la operativa. De manera general no se incluye en este documento el sistema de medición que complementa la planeación y que proporciona los mecanismos para la realización del seguimiento, la verificación y la evaluación de los objetivos propuestos. El otro componente de planeación que se tiene aislado o desarticulado son los planes contingentes, relacionados con el pro-

grama de administración de riesgos y que incluye todos los conceptos de planeación por escenarios y planeación prospectiva. Estos planes igualmente se basan en la información obtenida con la realización del diagnóstico para determinar los posibles eventos que pueden afectar el desarrollo de los objetivos. “En los planes de contingencias (conocidos también como planes de crisis o planes de escenarios) se anticipan situaciones futuras (aunque sean poco probables), se diseñan medidas preventivas donde es posible, se toman circunstancias similares al pasado y se especifican las probables respuestas. Se caracterizan por enunciados condicionales como “si sucediera esto...entonces se haría esto otro”.¹¹

Con una planeación realizada con todos los componentes y articulada a la función de control se pretende la consolidación de la cultura de las actuaciones administrativas ordenadas, previsibles, racionales y coherentes. Al considerar que el desarrollo del proceso de planeación debe articular la misión-visión, los objetivos corporativos, los objetivos de la calidad, sus principios y los objetivos propios de cada área según el modelo de operación por procesos y que oriente hacia el logro de los objetivos institucionales, de tal manera que permita la identificación de los posibles cambios y ajustes, se realicen análisis de las ventajas potenciales de diferenciar lo prioritario y lo urgente y que proporcione seguridad en el cumplimiento eficaz y eficiente de los diferentes procesos que se desarrollan para el logro de los objetivos y la política de la calidad.

Se ha planteado que es desde la función de planeación que se estructuran de manera articulada los objetivos, los mecanismos de seguimiento y verificación, conectando así la función gerencial de control, segundo componente necesario para la implementación de la gerencia por resultados. Existe un paradigma en relación con esta función y responde a la pregunta: ¿Dónde se inicia su desarrollo? Teóricamente se considera a esta función como siamés de la planeación, que proporciona los elementos de garantía necesarios para que los objetivos propuestos se cumplan, es decir, para que el control pueda cumplir su propósito requiere del insumo inicial que es el documento de planeación donde está plasmada toda la orientación organizacional. En otras palabras, el propósito básico de la función de control es hacer que las acciones lleven directamente al cumplimiento de los objetivos planeados. Sin embargo se le ha dado al control un concepto restrictivo: “Se necesita el control para asegurarse de que los empleados están en el trabajo a tiempo, de que nadie sustraiga los materiales ni los desperdicie y que las personas no excedan su autoridad. Estos controles tienden a ser las reglas y regulaciones que fijan los límites del comportamiento aceptable”.¹² Este concepto de control no orienta hacia la gerencia por resultados, la cual privilegia el autocontrol, su aplicación en la práctica ha generado el rechazo al concepto de control como el complemento de la planeación que contribuye al cumplimiento de los objetivos propuestos, que sirva de guía y estándares con base en la información que proporciona de la evolución del plan. En un documento de Plan Estratégico denominado “Plan Integral de Desarrollo Institucional”¹³ se afirma que la planeación es “*Iluminar el presente con la luz del futuro*”. Hacer este postulado realidad es el propósito del control. Función expresada en los mecanismos de seguimiento y verificación que se implementen, surgiendo la otra necesidad

11. Dirección Gestión para lograr resultados. Novena Edición. Jhon W. Newstrom

12. Dirección Gestión para los resultados. Jhon W Newstrom. 2007.

13. Plan Integral de Desarrollo Institucional de la Universidad Libre

gerencial: ¿Cómo establecer mecanismos de seguimiento y verificación para garantizar que durante el desarrollo de las funciones de las áreas y los procesos estos se cumplirán, y que sean los mismos colaboradores quienes adquieran la cultura del autocontrol? La función de control plantea la necesidad e importancia de definir los criterios de comparación de los resultados alcanzados, desde el mismo momento de la planeación. Criterios que involucran el nivel mínimo de aceptabilidad de una desviación, para garantizar el cumplimiento de la planeación y que se relaciona con los riesgos identificados. Conceptos retomados por la teoría neoclásica de la administración, y que se articula al esquema moderno de la gerencia, que espera alcanzar resultados y articular objetivos, presupuestos y mecanismos de verificación y evaluación a través del sistema de medición, soportado en indicadores.

5. La función gerencial de control

El control es el complemento de la planeación. Consiste en el seguimiento y evaluación de la gestión, dándole dinamismo al ejercicio planificador, la toma de decisiones y la retroalimentación de las acciones, para lograr los objetivos previstos, a través de la AUTOEVALUACIÓN, entre otros métodos, comparando lo planeado y lo ejecutado y evaluando la efectividad de las acciones de mejoramiento, es decir, que el propósito de la función gerencial es *esencialmente garantizar el cumplimiento de la planeación como instrumento de orientación en la gerencia*.

La función gerencial de control es pertinente ejecutarla en sus dos ramas: una el seguimiento –verificación y otra la evaluación. Los dos son conceptos parecidos pero diferentes en su aplicación. El seguimiento permite tener los elementos de juicio para tomar decisiones respecto de ajustes y desviaciones que se puedan estar presentando en el cumplimiento de los objetivos. La evaluación contribuye al análisis de los resultados alcanzados, para proyectar ajustes a la planeación en general. La articulación de planeación y control en su contribución a la gerencia por resultados, introduce la aplicación de los conceptos de autorregulación, autogestión y autocontrol. Conceptos también aplicados en el sector público con la implementación del sistema de control interno y su norma técnica modelo estándar de control interno, definiéndolos así:

Autogestión: Es la capacidad institucional de la entidad pública para interpretar, coordinar, aplicar y evaluar de manera efectiva, eficiente y eficaz la función administrativa que le ha sido asignada por la Constitución y la Ley.

Autorregulación: Es la capacidad institucional para aplicar de manera participativa al interior de las entidades, los métodos y procedimientos establecidos en la normatividad, que permitan el desarrollo e implementación del sistema de control interno bajo un entorno de integridad, eficiencia y transparencia en la función pública.

Autocontrol: Es la capacidad que ostenta cada servidor público para controlar su trabajo, detectar desviaciones y efectuar correctivos para el adecuado cumplimiento de los resultados que se esperan en el ejercicio de su función”.¹⁴

14. Anexo Técnico del Decreto 1599 de 2005 de la Presidencia de la República de Colombia

Indiscutiblemente la planeación y el control contribuyen a la generación y consolidación de la cultura en la forma de gerencia para lograr resultados, con una gestión transparente e íntegra. Coadyuva en este propósito de cambio cultural el ordenamiento jurídico o reglamentario que obliga la necesidad de establecer las acciones orientadas a lograr la coincidencia en la articulación de los tres conceptos básicos gerenciales: **Diagnóstico - Planeación - Control**. Acompañado cada uno con su forma de expresión **Análisis de información - Objetivos Presupuesto - Indicadores**. Estos elementos integrados es lo que hace posible o presupone una gestión transparente e íntegra, pensada para la satisfacción de las necesidades y expectativas de la comunidad con la prestación de los bienes y servicios que se ofrecen.

Se encuentra hoy una cultura gerencial que ha avanzado en el diseño de planes en sus diferentes niveles, pero que pocos estructuran sobre la base de información de hechos y datos reales para el diseño de objetivos. Haciendo más compleja esta práctica gerencial la no adopción de los mecanismos de verificación y seguimiento articulados al plan respectivo, es decir, los Indicadores y en los casos que se establecen, se hace con fines de evaluación, perdiendo la oportunidad de su gran contribución al logro de los objetivos propuestos.

Se puede afirmar que el desarrollo gerencial está en una etapa de búsqueda de mejoramiento, pero que no ha reconocido la importancia del diagnóstico, la evaluación y el seguimiento en la garantía de unos objetivos adecuadamente estructurados cumpliendo con las características de ser medibles, verificables y alcanzables.

Esta forma de gerencia por resultados, requiere un alto compromiso del talento humano, tanto del nivel directivo como de los colaboradores de los diferentes niveles y áreas de la entidad. Este aspecto es fundamental y decisivo para alcanzar los objetivos propuestos; por tal razón la continuidad y entusiasmo son esenciales y de gran importancia para la gerencia de resultados. Un talento humano comprometido, convencido y con confianza hará realidad el sueño de transformación cultural en la aplicación del modelo gerencial que incluya la toma de decisiones expresada en los objetivos, realizada con información previa, proporcionada por el diagnóstico o los resultados de las evaluaciones y garantizando el rumbo hacia su cumplimiento con la implementación de mecanismos de verificación y seguimiento a través del sistema de medición con indicadores.

En Colombia se tiene el privilegio que las concepciones administrativas están enmarcadas en el Nuevo Modelo de Gerencia Pública iniciado con la Constitución Política de 1991, incluido por el Gobierno Nacional en su programa: **Hacia un Estado Comunitario**, que a la vez contribuya en el programa de lucha contra la corrupción. El logro de estos propósitos se obtiene con un cambio en la concepción de la forma como se toman las decisiones en la gerencia pública hacia la aplicación de herramientas y conceptos gerenciales y administrativos. Al respecto la Directiva Presidencial No. 10 de 2002, en uno de sus párrafos, determina que la gerencia pública debe estar orientada con el propósito de construir “Un estado que se esfuerce por que los recursos lleguen a los ciudadanos. Un estado para la gente, que conlleve la responsabilidad política de la participación ciudadana en la definición de las tareas públicas, su ejecución y vigilancia”.¹⁵

15. Directiva No. 10 del año 2002. Presidencia de la República de Colombia.

Complementando las teorías gerenciales planteadas en la práctica de la gerencia pública, se exige la adaptación a los nuevos esquemas de la modernización de las instituciones y la adecuación al presente y futuro de las técnicas administrativas gerenciales, con el ordenamiento jurídico, de tal manera que proporcionen un nivel de seguridad razonable de confianza de los procedimientos implementados por las entidades públicas para optimizar la gestión eficiente y eficaz, en el cumplimiento de la misión y objetivos institucionales orientados a la satisfacción social con calidad de las necesidades y expectativas de los beneficiarios y usuarios de los bienes y servicios que se prestan.

En los documentos relacionados con los informes de gestión no se evidencia claramente la presentación del binomio objetivo-resultado. Se presenta más bien como una relación de actividades realizadas durante el periodo que se informa.

“Un cambio de cultura hacia la implementación de las funciones de planeación y de control que incluya la medición con indicadores como estrategia de mejoramiento continuo es un camino que tienen las organizaciones para permanecer, crecer, lograr sostenibilidad y cumplir con su función social”.¹⁶

Conclusiones

En conclusión se debe fortalecer la función gerencial de planeación y la función gerencial de control, de tal manera que se consolide el cambio del modelo gerencial hacia la gerencia por resultados, a través de los diferentes tipos de planeación articulados entre sí, proporcionando, elementos conceptuales teóricos aplicados en los planes de acción en las áreas y los indicadores de gestión como mecanismo de seguimiento, verificación y evaluación.

El gran reto gerencial involucra la combinación de los aspectos teóricos con los prácticos de las funciones gerenciales de planeación y control, debidamente articulados con el análisis de la información proporcionada por el diagnóstico y los resultados de los programas de seguimiento y evaluación.

Reto al cual también le apunta la administración pública actualmente, que exige un escenario con áreas específicas en el cual se combinen sincronizadamente los fundamentos teóricos y los aspectos jurídicos o normativos.

16. Gerencia Pública. Gestión Estratégica del Sistema de Control Interno. Silvia Elena González. 2005

Bibliografía

- Maynard, H.B. (2002): *Manual de ingeniería y organización industrial*, Mexio, Ed. McGraw Hill.
- Stoner, A.F., et al. (1996): *Administración*, Sexta Edición, México, Ed. Prentice-Hall.
- Kaplan, R.S. y D.P. Norton (1999): *Cuadro de mando integral (The Balanced Scorecard)*, Barcelona, Ed. Gestión 2000.
- Kaplan, R.S. y D.P. Norton (2001): *Cómo utilizar el Cuadro de Mando Integral*, Barcelona, Ed. Gestión 2000.
- Kaplan, R.S. y D.P. Norton (2004): *Mapas estratégicos. Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles*, Barcelona, Gestión 2000.
- Manual de Implementación del Modelo Estándar de Control Interno. Documento del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Guía de Implementación del Programa de Administración de Riesgos. Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Ley 190 de 1995. Estatuto Anticorrupción
- Ley 87 de 1993 sobre el Sistema de Control Interno
- González Bermúdez, Silvia Elena. Gerencia Pública. (2005) *Gestión Estratégica del Sistema de Control Interno*. Unilibre 2da Edición.
- Chiavenato, Idalberto (2002). *Administración en los Nuevos Tiempos*. Editorial McGrawHill.
- Koontz, Harold, y otro (2004) *Administración una perspectiva global*. Editorial McGrawHill. 12 edición.
- Ortega, Alfonso y otro (2004) *Hacienda Pública*. Ecoe Ediciones..
- Jhon W. Newstrom. (2007). *Dirección Gestión para lograr Resultados*. Editorial McGrawHill. 9 edición.
- Hitt. Ireland. Hoskisson. (2008) *Administración Estratégica Competitividad y globalización*. Thomson. Séptima Edición.