



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

**La Planeación Estratégica y su Incidencia en la Capacidad Operativa del Estado
Colombiano: Un Análisis Descriptivo**

Tesis Maestría

Autor: Giovanni Alberto Rocha Mahecha

**Bogotá, D. C.,
2018**



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

La Planeación Estratégica y su Incidencia en la Capacidad Operativa del Estado Colombiano: Un
Análisis Descriptivo

Tesis Maestría

Autor: Giovanni Alberto Rocha Mahecha
Tutor: Sergio Andrés Pulgarín

Escuela de Administración
Bogotá, D. C.,
2018

DEDICATORIA

A la Santísima Trinidad Único y Eterno Dios

Nuestra Señora del Rosario

A mi esposa María Sthella y mis hijos Andrés, María José y Laura Isabel.

DECLARACIÓN DE AUTONOMÍA

Declaro bajo juramento, que he escrito esta tesis por mí mismo y que no utilice otras fuentes o recursos que los establecidos para su preparación por la Universidad. Declaro que he indicado claramente todas las citas, directas e indirectas, y que esta tesis no se ha presentado en ningún otro lugar para fines de examen o publicación.

Giovanni Alberto Rocha Mahecha

C.C. 80.374.441 de Bogotá

Febrero 20 de 2017

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	9
ABSTRACT	10
1. INTRODUCCIÓN.....	14
2. MARCO TEÓRICO.....	16
2.1. La planeación y la estrategia	16
2.1.1. Planeación.....	16
2.1.2. La planeación del desarrollo.....	22
2.1.3. Discusiones sobre la planeación.....	23
2.2. Sobre la estrategia	27
2.2.1. Discusiones sobre la estrategia.....	32
2.3. Sobre el estado	36
2.3.1. Mirada desde el Institucionalismo.....	41
2.3.2. Teoría de la Agencia.....	43
2.4. Capacidades Operativas y la Planeación Estratégica	44
2.4.1 Capacidades operativas en la empresa.....	44
2.4.2 Las Capacidades en el Estado como organización.....	50
2.4.2.1. Capacidad Fiscal.....	52
2.4.2.2. Capacidad de Provisión de Bienes Públicos.....	54
3. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	55
3.1. Relevancia de la Investigación.....	55
3.2. Problema de Investigación.....	56
3.3. Objetivo de la Investigación	62
3.3.1. Objetivo General.....	62
3.3.2. Objetivos Específicos	62
3.4. Metodología	63
3.4.1. Aplicación de la Metodología de Análisis Documental	65
3.4.2. Actividades a revisar	85
4. CONDICIONANTES DE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN ESTRATEGICA EN EL ESTADO COLOMBIANO	86

4.1. Condiciones que determinan los procesos de Planeación Estratégica en el Estado Colombiano	86
4.2. Causas y evolución de la planeación estratégica en el caso colombiano.	91
4.2.1 La economía como origen de los procesos de planeación y estrategia en el Estado Colombiano.	96
4.2.2. La perspectiva funcional y sectorial.	100
5. CAPACIDADES OPERATIVAS Y HERRAMIENTAS DE GESTION APLICADAS EN PROCESOS DE PLANEACION ESTRATEGICA EN EL ESTADO COLOMBIANO	103
5.1. Descripción de la relación entre Dirección y Operación en el Estado Colombiano	103
5.2. Los resultados eje de la operación en las organizaciones.....	112
5.3. El cambio Conceptual de la administración pública con miras a los resultados en el sector público	114
5.4. Capacidad de Recaudo Fiscal en el Estado Colombiano	117
5.4.1. El Presupuesto Público y su relación con los planes de desarrollo.....	118
5.4.1.1. Los planes de desarrollo y la capacidad recaudación de impuestos.....	120
5.4.2. Herramientas para la articulación de los planes estratégicos y la capacidad impositiva. ...	124
5.5. Provisión de Bienes Públicos	127
5.5.1. El proyecto base operativa del Estado.	129
5.5.1.1. El Banco de Programas y Proyectos.	133
5.5.1.2. Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas -SUIFP.....	134
5.6. Sistemas de Calidad.....	134
5.7. Sistemas de Seguimiento a los Planes de Desarrollo - Sinergia	140
5.8. Avances en el Recaudo fiscal y la Inversión del Gasto Público 2000 – 2014	161
5.8.1 Avances en el Recaudo Fiscal	161
5.8.2. Avances en la Inversión del Gasto Público.	163
6. CONCLUSIONES.....	166
7. RECOMENDACIONES	169
8. REFERENCIAS	170
8.1. Bibliografía Revisada en el Análisis Documental.	185

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1

Descripción de Capacidades en la Empresa48

Tabla 2

Codificación Categorías68

Tabla 3.

Codificación Sub categorías69

Tabla 4.

Resultados C. Axial Por Organización80

Tabla 5.

Codificación Por Dirección81

Tabla 6.

Resultados C. Axial Por Gestión82

Tabla 7.

Resultados C. Axial Por Capacidades.....83

Tabla 8.

Herramientas Seleccionadas para el análisis de las capacidades.....85

Tabla 9.

Relación Planes de Desarrollo 1958- 2017.....95

Tabla 10.

Herramientas Micro Gestión Presupuestal 119

Tabla 11.

Avances Inclusión Proyectos132

Tabla 12.

Componentes SINERGIA.....143

Tabla 13.

Estructura Plan Desarrollo 1998 - 2002144

Tabla 14.

Resultados Cambio Para Construir la Paz	146
Tabla 15.	
Resultados Hacia un Estado Comunitario 2002 - 2006	148
Tabla 16.	
Resultado Estado Comunitario Desarrollo Para Todos	154
Tabla 17.	
Indicadores Prosperidad para Todos	158
Tabla 18.	
Ingresos de la Nación - Recaudo 2000 - 2006	161
Tabla 19.	
Ingresos de la Nación - Recaudo 2007 - 2014	162

LISTADO DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Resultados de Organización	73
Gráfica 2. Resultados Dirección	75
Gráfica 3. Resultados de Gestión	76
Gráfica 4. Resultados de Capacidades.....	77
Gráfica 5. Categoría Central - Codificación Axial	79
Gráfica 6. Agrupación Resultados C. Axial	84
Gráfica 7. Estructura Organizacional y Funcional bajo modelo de Mintzberg	111
Gráfica 8. Indicadores Hacia un Estado Comunitario	152
Gráfica 9. Indicadores Estado Comunitario Desarrollo Para Todos	153
Gráfica 10. Indicadores Prosperidad para Todos	157
Gráfica 11. Comparativa Resultados SINERGIA	160
Gráfica 12. Evolución Gasto Público 2002 - 2014.....	164
Gráfica 13. Componentes Presupuesto de la Nación 2002 - 2014	165

GLOSARIO DE SIGLAS

BPIN: Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional

CDP: Certificado de Disponibilidad Presupuestal

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica Social

CONFIS: Consejo Nacional de Política Fiscal

DANE: Departamento Nacional de Estadística

DIAN: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

DNP: Departamento Nacional de Planeación

MECI: Modelo Estándar de Control Interno

PAC : Programa Anual Mensualizado de Caja

PIB: Producto Interno bruto

PGN: Presupuesto General de la Nación

PND: Plan Nacional de Desarrollo

POAI: Plan Operativo Anual de Inversiones

SINERGIA: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados

SUIFP: Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas -

LISTADO DE LEYES

Constitución Política de Colombia 1991

Ley 38 de 1989

Ley 60 de 1993

Ley 87 de 1993

Ley 152 de 1994

Ley 358 de 1997

Ley 489 de 1998

Ley 617 de 2000

Ley 715 de 2001

Ley 819 de 2003

Ley 872 de 2003

Ley 1473 de 2011

RESUMEN

El presente trabajo hace un análisis descriptivo de la planeación estratégica y su incidencia en las capacidades en el Estado Colombiano, para ello se revisa la literatura referente a la planeación, la estrategia y el concepto de Estado.

En el documento se desarrolla los condicionantes que hacen necesaria la relación entre la planeación estratégica en el Estado y se presenta su evolución en el contexto nacional, de otra parte se relaciona las capacidades de recaudo fiscal y la provisión de bienes públicos, con los procesos de planeación estratégica para lo cual se revisan los cuatro gobiernos desde 1998 a 2014.

Palabras Clave: Estrategia, planeación, capacidad, recaudo fiscal, bienes públicos, gestión pública, desarrollo, organización

ABSTRACT

The present work performs a descriptive analysis of strategic planning and its incidence in the capacities of the Colombian State, in order to do so, revision of literature was necessary on the following subjects: planning, strategy and the concept of State.

The document develops the conditions that make the relationship between strategic planning in the State and its evolution in the national context, and on the other hand it relates the capacities of fiscal collection and the provision of public goods, with the processes of strategic planning, for which the four government's periods are reviewed from 1998 to 2014.

Key Words: Strategy, planning, capacity, tax collection, public goods, public management, organization

1.**INTRODUCCIÓN**

El presente documento se enmarca en el proceso de estudio y análisis de la Dirección como problema en la ciencia administrativa. Por esta razón la Universidad del Rosario, ha tomado la dirección como su eje al estructurar la Maestría ampliando el espectro del estudio administrativo, que tradicionalmente se centra en áreas funcionales y por ende en la gestión.

El trabajo de grado titulado “La Planeación Estratégica y su Incidencia en la Capacidad Operativa del Estado Colombiano”, se estructuró bajo la línea de investigación en Estrategia de la Escuela de Administración.

En primera instancia se presenta el marco teórico el cual presenta la evolución de la planeación y la estrategia en su parte conceptual, también se relaciona como organización objeto de estudio y por ende se presenta las capacidades operativas en cuanto a sus definiciones, pero centrándose para el caso del Estado en dos tipos de capacidad: La Capacidad Fiscal y la Capacidad de Provisión de Bienes Públicos. Esta distinción obedece a que son las básicas y generales que permiten apreciar en primera instancia el papel de la organización estatal en la sociedad.

En segundo lugar, se presenta el problema del trabajo y objeto de la presente investigación con la cual se busca examinar, dado el alcance comprensivo y descriptivo de este documento, la relación de la planeación estratégica y las capacidades operativas del Estado Colombiano.

Seguidamente, se asume la revisión de las condiciones y causas que han influido en la conformación de los actuales procesos de planeación estratégica en el Estado, principalmente se delimita los condicionantes legales que obligan a los estados a intervenir y además se describe la

evolución que permitió generar procesos de planeación estratégica en el devenir institucional colombiano.

Posteriormente se presentan las herramientas más relevantes que demuestran que la relación analizada en este trabajo ha sido fruto de los avances en la mirada estratégica en el Estado y su gestión. Aquí también se presenta un análisis de los resultados de los gobiernos en cada una de las capacidades estudiadas permitiendo observar los avances en cada uno de los indicadores pertinentes.

Finalmente se presentan las conclusiones sobre lo estudiado en este proceso investigativo con lo cual no se termina un análisis, por el contrario, se despiertan más interrogantes que invitan a seguir desarrollando trabajos exploratorios por parte de quien ha escrito este trabajo.

Este trabajo representa un ciclo de trabajo en el cual la interacción alumno - profesor, han generado una caja de herramientas de conocimiento en el saber administrativo que dan soporte al desarrollo profesional y que invita a profundizar en la dirección y la estrategia como temas relevantes en un medio económico y social que ponderan el conocimiento y la innovación como condiciones importantes para el éxito de las organizaciones.

2.

MARCO TEÓRICO

2.1. La planeación y la estrategia

2.1.1. Planeación.

La ciencia administrativa ha incluido la previsión como una forma de abordar el futuro, y de los pasos para lograrlo. Pero su nacimiento se da más como una forma de atender problemas concretos con planes precisos, como fijar los esfuerzos y la producción de los obreros, sus salarios y su relación con las utilidades. Esta mirada inicialmente micro, a lo largo del siglo XIX, se afianzó desde la factoría y por ende en la producción.

Sin embargo, la planeación en el siglo XIX, tiene un primer matiz desde la mirada militar, al concebirse por parte de Clausewitz como requisito clave para fijar los objetivos (1832), esta mirada amplia incluye la aceptación de la incertidumbre y por ende la necesidad de minimizarla con los planes (Clausewitz, 2002).

Así, la planeación va adquiriendo una importancia en el abordaje racional de la forma como se piensa lograr los propósitos, por oposición a la intuición (Clausewitz, 2002).

Después de estos preludios sobre la planeación, el concepto empiezan a tomar forma a finales del siglo XIX e inicios del XX, principalmente por las contribuciones que desde la ingeniería se quieren hacer a los problemas económicos y productivos de las fabricas (F. W. Taylor, 2011).

Esta mirada toma forma con el movimiento de la administración científica en la cual la eficiencia, el control de los costos, el incremento de la producción y las utilidades, empiezan a

ser abordadas con una mirada más sistemática y racional de la relación de la producción y la administración de las fabricas (F. W. Taylor, 2011)

Así la aplicación de métodos científicos a los problemas fabriles, la estandarización y el valorar de manera científica la relación de las habilidades del trabajador y el puesto de trabajo a ocupar, y el incremento de los salarios y de las utilidades a partir de lograr eficiencias en la producción (F. W. Taylor, 2011) cimientan la ciencia administrativa y por ende la configuración de la planeación, no solo como concepto, sino como proceso determinante para la administración de las organizaciones. En palabras de Taylor es una “revolución mental” (F. W. Taylor, 2011).

La gran contribución de Taylor a la planeación se basa en la necesidad de investigar (F. W. Taylor, 2011), de conocer previamente para poder resolver a través de métodos y herramientas los problemas que afectaban a la factoría.

Finalmente, los inicios de la planeación tienen una conceptualización relevante y una visión mucho más amplia a partir de las contribuciones de Henry Fayol. Este autor en su obra “Administración General e Industrial”¹ (Fayol 2011) desarrolla el concepto de proceso administrativo dando un orden coherente a las funciones que sustentan la administración y por tanto la funcionalidad² en las organizaciones (Fayol 2011).

Por tanto, la planeación adquiere relevancia, toda vez que es el inicio y llegada del proceso administrativo. También aporta como base a la planeación el concepto de futuro y la elaboración de planes para abordarlo (Fayol 2011).

¹ Publicada en 1916, pero se hizo popular en los años 40 del siglo XX

² Fayol señala seis funciones: 1 Técnica, relacionada con la producción; 2. Comercial; 3. Financiera; 4. Seguridad; 5. Contable y 6. la función administrativa, la cual incluye la planificación, organización, dirección, coordinación y control (Fayol 2011)

La organización concebida como un conjunto de reglas racionales que permite el logro de los objetivos, señala la planificación como una forma de tomar decisiones, pues fija los objetivos y los pasos para lograrlos (Fayol 2011).

Esta base permitió que se fuera concretando miradas y prácticas de la administración. Así los aportes en la línea de la planeación se desarrollan bajo la propuesta de Peter Drucker (1954), en la cual basado en la funcionalidad propuesta por los autores clásicos, enfatiza en la planeación y en la fijación de los objetivos, como parte central del proceso de administración, esta forma de planear debe ser la guía de los directivos y por ende a la organización así aparece la “administración por objetivos” (Drucker, 1954). Bajo esta mirada, la planeación resulta ser el eje central de la gestión, pues al fijar los objetivos, fija las metas y a su vez establece la necesidad de controlar su cumplimiento. Eso control se basa en la escogencia de resultados que se quieren obtener, así los resultados se deben enfocar en las actividades y áreas específicas de la empresa; de esta manera el objetivo fija el desempeño de la organización (Drucker, 1954).

De esta manera la planeación influye a nivel operativo y funcional, para lograr los resultados fijados. Esta abre paso a esquema específicas de planificación, los cuales responden a los criterios de control fijados para la obtención de los logros. Por tanto, la planeación viene acompañada del control al desempeño. Así la predictibilidad adquiere importancia, toda vez que los objetivos fijados son la expectativa que guía el quehacer de la empresa. La propuesta de Drucker centra los objetivos en temas como innovación, productividad, tasas de dividendos, retornos e capital invertido, entre otros temas. La planeación es importante y el pre-requisito indispensable para el enfoque de administración por objetivos (1954).

Otros aportes en función a la planeación y los objetivos, Koontz (1993) señala que la planeación está ligada a la parte ejecutiva de la empresa y forma parte de la dirección. Las acciones por tanto se deben llevar a través de programas que desarrollen los planes, en este sentido se asegura la ejecución de lo planeado.

De esta forma la planeación como proceso clave, toma una preponderancia, al quedar establecido que cualquier emprendimiento requiere preparación.

Esta preparación tiene un auge a nivel militar, como consecuencia de la segunda guerra mundial cuando las factorías requerían garantizar suministros para el ejército de EEUU (R. L. Taylor, 2007b). Por tanto, lo planeado debe hacerse, lo que conllevó a generar esquemas para lograr traducir en hechos lo preparado con antelación. Esta perspectiva desarrollo el cumplimiento de los objetivos planeados con una herramienta denominada programas (R. L. Taylor, 2007b), los cuales tuvieron un auge importante en los años setenta del siglo pasado. Así, la operación requiere de la planeación para que sea exitosa y mejorar el control para la consecución de los logros.

El papel del programa se centra en la factibilidad de su aplicación en empresas de gran tamaño y variedad de actividades y recursos que deben ser distribuidos en la organización (R. L. Taylor, 2007b). Siguiendo con Robert Taylor, esta condiciones son la esencia del programa, obliga a revisar y redefinir de ser necesario los objetivos, se centra en la evaluación del futuro, evaluar alternativas de decisión y sus impactos (2007a).

Así la planeación permite conformar un conjunto de programas, con temas diversos y metas específicas, permitiendo aglomerar las acciones más importantes. Facilita la evaluación de los objetivos y adaptar la organización y su estructura al propósito del plan por programas. Pero lo más importante es que facilita la distribución de los recursos entre actividades disímiles (R. L. Taylor, 2007a).

Otra perspectiva sobre la cual se aborda la planeación, producto de los avances de la ciencia administrativa, se da desde el enfoque de sistemas y de contingencias. Estos desarrollos se basan en los estudios de Bertalanffy, quien desde la biología da una mirada a los estudios y las ciencias, con el fin de apreciar el conjunto tanto de individuos, como de los grupos específicos, esto siendo contrario al análisis y especialización en los estudios predominantes, los cuales

daban cuenta de procesos específicos y de sus partes, pero no del todo. Por tanto, existen diversos sistemas los cuales pueden ser objeto de estudio. Así la empresa y las organizaciones pueden ser revisadas desde este punto de vista (Bertalanffy, 1976).

Así surgen estudios como los de Daniel Kast y Robert Kahan, quienes aplican estos conceptos señalando que la mirada precedente se basa en sistemas cerrados, y las organizaciones, por ser sociales, eran sistemas abiertos al tener insumos, proceso de transformación y tener salidas con los productos (Kast & Kahn, 1977).

Esta perspectiva configuro estudios como los de Kast F. y Rosenzweig (1987), los cuáles presentaron a las organizaciones como parte de un medio ambiente y sus partes como subsistemas que explican la forma como actúa organización y sus interacciones con el entorno.

Para ello identifican un subsistema de objetivos y valores tomados de los ambientes culturales preexistentes, determinan las reglas internas y su manera de relacionarse; un subsistema técnico relacionados con los procesos de transformación, uno estructural que hace referencia a la división de las tareas, los flujo de información y de trabajo y los mecanismos de coordinación; un subsistema psicosocial caracterizado por los individuos y sus valores, comportamientos, actitudes, etc. (Kast E. & Rosenzweig, 1987).

Finalmente, un subsistema administrativo en el cual, este componente integra el proceso administrativo, pero con la mirada de internación con el medio ambiente, y las limitantes que este impone, las cuales influyen en las estrategias, en las estructuras, en los mecanismos de dirección y en el control. Dicho de otra forma, determinan la fijación de los objetivos (Kast E. & Rosenzweig, 1987).

Acá la planeación adquiere el papel de integrador de la información del entorno y las capacidades internas en cada subsistema para proponer una ruta a seguir. La planeación ayuda a delinear patrones de comportamiento de la organización, pues ésta al ser un sistema que

interactúa con otros, requiere de adaptaciones. Delinear el curso de acción (Kast E. & Rosenzweig, 1987).

Desde el punto de vista de la dirección y/o administración estratégica, se presenta la necesidad de seguir modelos y pautas que permitan entender la empresa como sistema y a su vez pueda ella mitigar los impactos negativos del entorno y potenciar las oportunidades que este ofrezca y a su vez, fortalecer sus debilidades y mejorar sus fortalezas (David, 1988). Así el entorno es el referente esencial en esta noción de la administración, aunado a la capacidad de la firma por lograr una mejor posición desde sus capacidades dentro del sector en el que compite (Porter, 1982).

En esta noción, la planeación tiene el papel de lograr que la organización sea proactiva en función de la concreción de la estrategia por tanto es deliberada, preparada (Thompson, Peteraf, Gamble, & Strickland III, 2015) .

Así que las metodologías para hacer los análisis en los proceso de planeación, resultan importantes para estructurar la estrategia, así que la información, los datos y la investigación son importantes para soportar dicha formulación (Porter, 1982).

De este modo la planeación estratégica permite el surgimiento de alternativas estratégicas viables (Snyder & Glueck, 2007) a partir de los supuestos identificados luego de los análisis realizados.

De este modo se puede señalar que la planeación, acogiendo los parámetros presentados por Galindo y Martínez es la conjunción de los siguientes elementos: la determinación de objetivos, la elección del curso de acción para lograrlos, la investigación y análisis para formular el plan, el cual se ha de realizar en un futuro (Galindo & Martínez, 1989).

2.1.2. La planeación del desarrollo.

Desde los años sesenta, se buscó generar las condiciones internas en los países sudamericanos, que permitiera lograr proceso de industrialización, crecimiento y reducir de la pobreza. Así aprovechar el mercado interno de cada país y para ello era necesario lograr procesos de planeación, que además de programar presupuestos, permitiera generar acciones precisas y sostenidas en el tiempo que permitieran el desarrollo económico y social del país.

A nivel de desarrollo, la planeación o planificación, tiene sus raíces en la Rusia Comunista, con la cual se buscó acelerar la industrialización para dejar la etapa feudal (Lira, 2006), la discusión se centró en la necesidad de intervenir en la economía, ya que los precios de mercado no permitiría acelerar el proceso y alcanzar el desarrollo. Esta intervención, por tanto, busca corregir, mejorar y acelerar desde el nivel central y una planeación estructurada, las condiciones sociales y económicas. Así, que se puede diseñar la economía (Lira, 2006).

El caso de América Latina, se tiene la declaración de Punta del Este, en razón al apoyo de Estados Unidos con la “Alianza para el Progreso”, con lo cual la planeación tomo un carácter institucional (Lira, 2006) en la mayoría de países de la región.

Sin embargo, la planeación se cuestionó mucho, dado que los procesos de planificación no dieron los resultados esperados, su excesiva burocracia, su centralización, según Lira el carácter elitista de la misma y su objetivo de modernización nacional, que conllevo a desarrollo desiguales al interior de los países (Lira, 2006).

En el caso colombiano, la planeación no quedo superada o reemplazada por el mercado y los cambios se diseñaron como una forma en la cual la planeación permitiera ser un indicativo de cómo se gastarán los recursos y la forma de intervenir en la economía y la sociedad por parte del

Estado. Dicho de otra forma, una fuente de información adicional para la conformación de los precios del mercado.

2.1.3. Discusiones sobre la planeación.

Con el avance de los procesos de desarrollo económico y social, las organizaciones han venido adaptando sus procesos administrativos, sus procesos de producción y sus procesos de ventas con miras a garantizar la mayor utilidad y su sostenibilidad en el tiempo. La adaptabilidad, la innovación y la permanencia son materia de discusión a nivel de las organizaciones, pues el mundo es caótico (Richardson, Jenkis, & Lemoine, 2017).

La adaptación a los cambios de los entornos a nivel industrial, técnico, científico y social, ha hecho que los planificadores y estrategias se pregunten qué tipo de planeación y estrategias se deben seguir y cómo realizarlas al interior de la organización. Así la decisión sobre estrategias, que implica interacción y superposición de datos, recursos y análisis (Snyder & Glueck, 2007) surgen de un elemento crucial de la planeación, la comparación de productividades (Richardson et al., 2017)

Esta preocupación lleva implícita la necesidad de lograr éxito y gran parte de la literatura administrativa señala que la planeación es una parte muy importante para el logro del triunfo organizacional. Es decir el objetivo de la planeación es lograr la productividad en las organizaciones (Richardson et al., 2017). Aunado a ello que la tecnología, los modelos de competencia, la ciencia y los cambios en el consumo son cada vez más rápidos, así el riesgo y la incertidumbre son cada vez mayores para los entornos organizacionales dando el surgimiento a conceptos como turbulencia y caos (Kotler & Caslione, 2010).

Bajo este colofón, la planeación ha sido parte de una discusión académica y técnica con miras a lograr transferir a las organizaciones la mejor forma y las más conveniente de planear.

La parte central de la discusión versa sobre el tipo de planificación que responda de la mejor manera a los cambios en los entornos (Brews & Hunt, 1999) .

El marco de planeación iniciados en los años de las postguerra a nivel empresarial que se configuraba alrededor de un plan debidamente premeditado, estudiado y aprobado por la dirección con miras a ser ejecutado con la menor variación posible, se calificó como tradicional o formal, dando marco a la formulación del plan que la organización debe acoger (Chandler, 1962), partiendo de análisis y estudios que permitieran comprender aspectos internos y externos de la empresa, fijando objetivos y evaluándoles su desarrollo (Ansoff, 1976).

Así la planificación surge como un proceso de análisis, que secuencialmente identifica objetivos y cómo se desarrollaran, partiendo de estudios y comparaciones para llegar nivel de operación en la organización (Steiner, 1969). Un elemento central de esta forma de ver la planificación es el tiempo, con lo cual el largo plazo es un factor importante para esta visión (Brews & Hunt, 1999), pues este debe madurar en función a su aplicación y como norte del accionar; en segundo aspecto es la prescripción (Ansoff, 1991), que para ésta visión, es resultado de su base analítica, con lo cual surge el plan como un elemento formal y soporte de las decisiones en la organización (Brews & Hunt, 1999).

Con el devenir de los años, surge una visión opuesta que señala la planeación como un proceso de aprendizaje, flexible y de una duración más corta, puesto que el foco del proceso es responder de una manera rápida y efectiva a los cambios del entorno (Mintzberg, 1990).

La crítica se dirige principalmente a lo que se denomina escuela de diseño (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2010a) representada principalmente por Andrews (Christensen, Andrews, Bower, & Learned, 1978), y que agrega a Ansoff, dando el marco expresado en los párrafos anteriores, de un planeación como proceso racional, secuencial y prescriptivo que facilite a la dirección la ejecución de los planes.

Por el lado del aprendizaje esta Mintzberg (1990) quien señala que la planeación debe recibir contribuciones en la organización a partir del aprendizaje y por ende en la experiencia, aprender y no solo pensar (Mintzberg, 1990). Así la planeación es un proceso incremental, en el cual no es necesario pensar para hacer, también el aprendizaje de los procesos que se desarrollan en la organización contribuyen a lograr una planeación mucho más enriquecida de la realidad, por tanto la separación pensar y actuar es una falla de la escuela de diseño (Mintzberg, 1990) y el modo formal no sirve para adaptarse al entorno con la velocidad y certeza requeridas.

El visón de aprendizaje señala que la estructura no siempre puede seguir a la estrategia, no es un cambio tan sencillo y que requiere saber de las experiencias previas de la organización para lograr comprender mejor el proceso estratégico a emprender, la estrategia no puede someter las capacidades de una organización, por el contrario requiere de su adaptabilidad a la estrategia como apoyo y complemento de los planes, pero no como una consecuencia exclusiva del pensar (Mintzberg, 1990).

Un tercer elemento de crítica a la escuela de diseño, se da con la puesta en marcha de la estrategia y por ende de procesos que de antemano ya están preestablecidos, con lo cual es posible que los planes y sus estrategias lleven a la inflexibilidad en el actuar de la organización (Mintzberg, 1990), haciendo difícil la adaptación ante incertidumbres o riesgos, con lo cual no se identifica el agotamiento de los planes y estrategias (Mintzberg, 1990).

Al criticar la dicotomía de formular y aplicar (Mintzberg, 1990) la discusión conllevó a revisar las formas y fundamentos de los procesos de planeación, con lo cual se buscaba defender de manera esencial los productos y no los datos, el resultado y no el plan. En otras palabras la experiencia y el aprendizaje de la organización, precedida de sus capacidades supera la prescripción formal de un plan y facilita la adaptación y la asunción de cambios (Mintzberg, 1990) en pro de lograr los resultados esperados.

Por su parte Ansoff (1991) señala que el modelo de ensayo y error es costoso en tiempo y recursos y la importancia de un conocimiento previo que permita racionalmente escoger alternativas de acción. Se evita improvisar, ahorrando tiempo al tener pautas de acción a partir del plan estratégico (Ansoff, 1991).

El plan disminuye la posibilidad de errores estratégicos y además se formulan precisamente porque existe inseguridad en el futuro, con lo cual Ansoff contradice a Mintzberg, quien señala que un plan se formula cuando el estratega deba estar seguro de sus consecuencias (Ansoff, 1991). Adicionalmente la estrategia formulada, explícita, permite la revisión periódica, su análisis y sus correcciones en el tiempo, por ende su adaptabilidad a los cambios y los entornos (Ansoff, 1991).

Finalmente Ansoff señala que el cambio y la resistencia al cambio ha sido estudiado por las visiones de prescripción de los planes, con lo cual el control a la estrategia es una forma racional y sofisticada de anticiparse o para adaptarse, es decir que la visión racional también aprende de los entornos y situaciones de la organización (Ansoff, 1991).

La organización por ende es el objeto de este debate, pues no solo es la beneficiaria de la planeación, también es la escuela para ir mejorando el proceso que permita el éxito de la misma (Brews & Hunt, 1999). Ansoff, señala como problema de la escuela incremental, que se basa en premisas poco creíbles y de comparaciones con poco vínculo con hechos más concretos (1991), la planeación formal también aprende, también razona y fija posibles rutas que van más allá de una acción unidireccional (Ansoff, 1991). Esto se evidencia con la capacidad de generar un rumbo, con variaciones que dan certeza y guía para afrontar el cambio y los factores de decisión permiten tomar como base para sus decisiones, además del entorno, sus propias formas de previsión que facilitan revisar y ajustar el plan, sin necesidad de estar en una especie de montaña rusa.

Finalmente, para reseñar el estudio de Brews y Hunt (1999) que analiza las dos escuelas, se concluye la interdependencia entre la prescripción y el aprendizaje en la planeación, la discusión sobre el plan como una herramienta de vital importancia para las organizaciones, por ende es una discusión sobre el rumbo de las decisiones.

En este sentido la planificación formal es necesaria, pero se requiere ese matiz de flexibilidad, pero se le da importancia al aprendizaje y por ende a la reformulación de los planes en caso de ser necesario, no solo para entornos inestables, también por el agotamiento de los supuestos y procesos que dieron origen al plan (Brews & Hunt, 1999).

El plan termina siendo un factor que permite no solo el aprender a planear por parte las organizaciones, también es un referente para la flexibilidad, la moderación o mayor control como parte del proceso de fortalecer capacidades con el tiempo y en el proceso de operación (Brews & Hunt, 1999).

2.2. Sobre la estrategia

Es claro que la estrategia proviene del ámbito militar, de las artes militares en pro a ganar la guerra; como lo mencionan Weichrich y Koontz, este fue usado para aludir a la ventajas en las batallas (1993), es decir, que la estrategia consolida en sí misma la necesidad de conseguir el objetivopreciado, ubicándose entre la intención y lo esperado, es la ruta predefinida para la consecución del logro. *“Estrategia es un término que proviene del griego estrategeia y significa el arte del general en la guerra; como vocablo surge de la unión de dos palabras: strategos que significa ejército y agein que significa conducir o guiar”* (Rivera, Grueso, & Pulgarín, 2011, p. 5).

El concepto en sí mismo destaca un precedente de conducta, ya que se identifica su existencia en los comienzos del todo y logra significar, en palabras de Pérez (2001): *“la necesidad de*

seguir ciertas reglas en la dirección de los asuntos que permitan optimizar los recursos y las fuerzas a utilizar” (p. 25).

Pero no es una ruta pensada en unos pasos secuenciales de manera estricta, es el cumplimiento mismo del logro, es la que le da vida, si se quiere, personalidad al logro. Y es en esto dónde se empieza a diferenciar el actuar de cada una de las organizaciones, principalmente por el régimen de competencia en el mundo del capitalismo, y su visión más humana, la economía social de mercado.

La consecución de las metas, lograr el objetivo positivo es el que busca la estrategia en su forma corporativa, donde se establece como la guía para el desarrollo organizacional, alcanzando utilidades consecuentes y no inoportunas con la capacidad de respuesta ante las condiciones coyunturales cambiantes; (Christensen et al., 1978) en el ámbito empresarial, pues, se sobreentiende como el rigor de las empresas por obedecer las estrategias, pero en el ámbito del Estado, ésta se limita a las competencias, rivalidad con otros Estados y no necesariamente al desarrollo de objetivos internos fuera de la seguridad y la justicia, hasta mediados del siglo XX.

La estrategia aparece en el campo económico y académico hasta los años 40, pero es su aplicación dos décadas después, la que introduce la teoría del management, cuya idea central es la competencia. Uno de los primeros escritos es “Estrategia y Estructura” de Alfred Chandler, en la cual relaciona la funcionalidad de la organización y la estrategia como el establecimiento de objetivos a los cuales la organización se adapta (Chandler, 1962).

Otros autores, como Ansoff, además de los objetivos, sitúan a la estrategia como la relación de la empresa con el entorno (Ansoff, 1976), esta parte resulta importante, pues se empieza a valorar no solo las propias capacidades de la empresa, también los condicionantes que el medio le impone. Así, el concepto de la estrategia empieza a ser un nutrido aporte de diferentes estudios y autores, que van delineando una forma de apreciar la estrategia como un todo.

Paralelamente, en los mismos años sesenta acogiendo el entono, se publica por parte de la Escuela de Harvard, el texto “Business Policy: text and cases” escrito por Learned, Christensen, Andrews y Guth, (1978) la cual busca la concordancia entre la empresa y su ámbito interno con el entorno (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 2010b) .

Otro factor que influye en el concepto de estrategia se relaciona desde la economía y por ende de la noción clásica de ésta, en la cual las personas toman decisiones de manera racional, así surge la Teoría de Juegos, por tanto, los fines se escogen basado en esa racionalidad y por ende es lo que determina los objetivos a conseguir. Además, queda claro, que las decisiones de un individuo se enfrenta a la incertidumbre de las decisiones y preferencias del otro (Shubik, 1992) . La decisión queda supeditada a la información disponible, a las posibles alternativas de acción y un nivel limitado de libertad (Velasco Sánchez, 2010).

Resumiendo, la estrategia se va formado a partir de integrar los fines o los objetivos, las condiciones internas de la organización, las implicaciones del entorno y la racionalidad con la cual se determinan las estrategias. Cabe resaltar, que se den por tanto sumar la información y la situación de la organización.

Con lo cual el Institucionalismo y el Neo-institucionalismo influyen en la concepción actual de la estrategia, que aún no se ha definido en el presente documento, pero que agrega nuevos factores que resalta a la estrategia como una convergencia de conceptos, en función a la comprensión que se tiene de las organizaciones y sus fines.

Así, la información y las reglas del juego son temas cardinales para entender el comportamiento de los individuos y las organizaciones, con lo cual las decisiones tienen riesgos, puesto que no se conoce toda la información y existen costos ocultos o que son difíciles ya sea de tasar o compensar, que hace necesario generar unos costos aproximados, los cuales son los costos de transacción (ejemplo una póliza a un administrador, como medida preventiva para que no robe al dueño del negocio). Si bien estas reglas se determinan por las interacciones de los

individuos y las organizaciones, al ser socialmente aceptadas, influyen en la decisiones y por ende en las expectativas de alcanzar los fines propuestos por una organización, generan cierta racionalidad y cierto comportamientos en función a las reglas de juego (D. North, 1991).

Por tanto, la estrategia, viene acompañada de la noción de un futuro deseado (Rivera et al., 2011), a partir de identificar la situación actual y los caminos a seguir para llegar a ello.

Esta noción permite que se incluya no solo el lograr un futuro deseable y posible, el aceptar que existen otros competidores y por tanto sectores económicos que afectan la posición de la organización, conllevan a determinar las ventajas posibles en relación a una posición deseable, con lo cual la estrategia será exitosa.

Esta forma de ver la estrategia, cobra fuerza hacia los años 80, con los conceptos de Fred David y Michael Porter que la hacen popular en el ámbito académico sin embargo ésta sistematización y su gran publicidad es el resultado de una mirada previa a los desarrollos empresariales de años anteriores (Weichrich & Koontz, 1993), por tanto la posición y la ventaja cobran relevancia para explicar la relación de la organización y su entorno. Así los análisis y estudios tanto de la empresa como de la competencia y el sector en el que se desenvuelven, entran a ser la base de la toma de decisiones y por ende en la formación de la estrategia (Mintzberg et al., 2010b).

El momento clave, de acuerdo con Mintzberg es la publicación del libro la “Estrategia Competitiva” de Michael Porter (Competitive Strategy)(1982) , así las estrategias tienen límites, posibilidades limitadas, pues debe tener en cuenta que están dadas por los otros competidores, tanto actuales como futuros. Por tanto, son las que puedan ser defendidas ante ellos, las que deben seguirse (Mintzberg et al., 2010b). Además de los competidores Porter señala la sostenibilidad de la ventaja, dentro del contexto competitivo en el cual se desempeñe la organización. Ventaja viene signada por la posición que se ocupa en el sector y la que se aspira a ocupar (Porter, 1982).

Por tanto la estrategia es creación y desarrollo de actividades diferentes, distinguirse de los competidores, esto permite construir una posición favorable dentro de un sector industrial (Porter, 1982). La estrategia de posicionamiento ha tenido gran influencia y en gran parte acumula las experiencias y estudios de las estrategias previas a su aparición (Mintzberg et al., 2010b), sin embargo trabajos más recientes, señalan que la posición también se da en la lógica de alcanzar zonas más cómodas, de baja competitividad a partir de la innovación y la marcada diferenciación, lo que en palabras de Chan y Mauborgne (2011) es alcanzar océanos azules y salir de las aguas rojas de entorno muy competitivos y de alta mortalidad o baja utilidad. Lograr una posición más segura y de baja competitividad, por la capacidad de la organización de crear nuevas condiciones que haga del mercado un mar de aguas tranquilas (Chan Kim & Mauborgne, 2011).

También se puede apreciar el concepto de estrategia, como una convergencia de atributos que la hacen necesaria para la organización en pro del hoy y su futuro, por ello resulta importante la conjunción de definiciones que Mintzberg reseña en su libro Safari a la Estrategia que denomina las cinco “P’s”(Mintzberg et al., 2010b).

La Estrategia como plan, el cual es preparado con antelación, con una ruta definida en pro de un objetivo a conseguir, que también valorado con antelación pero que deben ser desarrollados para lograr el éxito predefinido, existe una intención de lograrlo. (Mintzberg et al., 2010b).

Como patrón, la estrategia se basa en un comportamiento, en un modelo de hacer las cosas, por ello se logra que ésta se vuelva consistente por dicho patrón, por dicha forma de hacer las cosas, lo cual hace que se identifique el actuar de la organización. Como posición, se puede apreciar la estrategia como ubicación de los productos en los mercados y la de la empresa dentro de un sector industrial, por ende la diferenciación entra a jugar un papel clave en el logro de una posición deseable (Mintzberg et al., 2010b).

Tomándola como Perspectiva, Mintzberg(2010b) señala que la estrategia se enfoca hacia el interior de la organización en función a una visión de la empresa, una visión de los estrategas .

Finalmente, puede ser una estratagema, una forma de enfrentar la amenaza, o una simulación del comportamiento para burlar al competidor u oponente (Mintzberg et al., 2010b) y así mantener a mejor resguardo los objetivos de la empresa.

El concepto de estrategia deriva en una diversidad de variables y factores, que, por ser dirigido a las organizaciones, resaltan la amplitud de las visiones, nociones y determinaciones de las personas.

Así, se podrá definir a la Estrategia como la intención de las personas que conforman una organización para lograr los objetivos propuestos, dentro de un sector social o económico, a través de acciones premeditadas en parte y reactivas (contingentes) en otros casos, que permitan afrontar los cambios y las incertidumbres, con miras a lograr un futuro deseado y la vez posible; dentro de un contexto de reglas, competidores y cooperantes que determinan gran parte de las decisiones de la organización y por ende su perdurabilidad en el tiempo.

2.2.1. Discusiones sobre la estrategia.

El entorno y la incertidumbre son dos conceptos que se asocian al por qué las organizaciones, además de necesitar un plan, requieren la definición de estrategias para la consecución de los objetivos propuestos.

La planeación estratégica, y los modelos más desarrollados si bien contemplan factores internos, centran su atención en la competencia y en las influencias de ésta en el mercado. Por tanto la organizaciones de un sector industrial son los rivales a vencer en esa carrera de lograr un mejor posicionamiento (Porter, 1982) .

Bajo esta lógica la contribución de Porter consiste en que la estrategias no son exclusivas de una organización, y por el contrario tienen una nivel de adaptación a nivel sectorial o particular, con lo cual se aparte de la visión de diseño en la cual las estrategias eran diseñadas exclusivamente para cada organización (Mintzberg et al., 2010a).

Así la estrategia es una herramienta para lograr un entendimiento entre los objetivos y el entorno, y compaginar las variaciones y los cambios. Visto de este modo, Porter presenta un modelo estratégico basado en la competitividad y la necesidad de conocimiento a partir de comprender, y si es posible controlar, las 5 variables del llamado diamante porteriano³.

Así, la capacidad de influencia en el entorno parte de la comprensión de los actores que lo conforman y con la correlación de fuerzas a partir de lograr una posición que le permita estar en un lugar óptimo del mercado y con unos competidores más controlados a razón de entender sus movimientos y relaciones en el sector. Dicho en de otra manera la estrategia se conforman “*para hacer frente a la competencia*” (Porter, 2010, p. 79). Esta forma de entender la estrategia ha sido muy exitosa y generando desarrollos que facilitan la comprensión de la competitividad por sectores y por naciones. Por tanto, la estrategia se encauza a controlar aquellos factores que faciliten generar una posición favorable para competir, producir y sostener una organización en una industria determinada. La capacidad de la organización está en lograr estrategias que permitan interactuar con el entorno, y si bien comprende esfuerzos para que a nivel interno de las organizaciones se facilite la consecución de un posicionamiento favorable de los productos, las capacidades internas no son su eje central.

Por el contrario, algunos autores como Wernerfelt (1984) consideran que para relacionarse con el entorno no basta con entenderlo y relacionar actores participantes o potencialmente participantes del mismo para lograr ventajas. La organización debe entender qué capacidades y qué fortalezas le permiten proponer una estrategia que no solo tenga en cuenta el producto, como

³ “*Las fuerza que gobiernan a la competición: el poder negociador de los clientes, el poder negociador de los proveedores, la amenaza de sustitución de productos o servicios y la pugna entre los actuales contendientes*” (Porter, 2010, p. 79)

eje de la diferenciación, sino la forma y las acciones propias que hace que lo producido exprese los recursos incorporados a nivel interno (Wernerfelt, 1984) que lo hacen único como a la organización, factores que son controlados directamente por ella que se convierten en activos estratégicos (Amit & Schoemaker, 1993).

Esta forma de abordar la estrategia dio origen a la corriente académica que se denominó “Visión Basada en Recursos”⁴ (Wernerfelt, 1984). La propuesta inicialmente identifica la necesidad de conocer los recursos con los cuales se producen los bienes y servicios al interior de la empresa y su distribución tanto por bien o servicio, como su uso en el conjunto de la organización (Wernerfelt, 1984).

Mientras que Porter indica que la creación de estrategias está relacionada con la actitud de cada compañía respecto a las fuerzas que conforman la competencia (Porter, 2010), la visión basada en recursos ve la estrategia a partir de ver la organización como un conjunto de recursos que la conforman, conllevando identificar cuáles de ellos generan mayor rentabilidad, y cómo su uso o forma de explotar los recursos permite ventajas y el desarrollo de nuevos recursos para la firma (Wernerfelt, 1984).

Los recursos además de bienes tangibles, son aquellos conformados por la experiencia, experticia y las capacidades de las personas que conforman la empresa (Wernerfelt, 1984), en este sentido presenta cierta compatibilidad con la escuela de aprendizaje de la planeación presentada por Mintzberg (1990), puesto que uso, interacción de los recursos aportan valor a la empresa y por ende estructuran la posibilidad de obtener ventajas dentro de un sector industrial (Penrose, 1962).

Otros aportes a la visión basada en recursos se presentan cuándo la lógica para obtener una ventaja competitiva no solo se da por las fortalezas y debilidades sopesadas en una empresa,

⁴ Resource Based View - RBV en Inglés.

también por la concreción de habilidades, capacidades y conocimientos que permitan generar un valor a la organización que le permita obtener ventajas (J. Barney, 1991).

Barney (1991) señala que la ventaja competitiva se presenta cuando una estrategia no se está desarrollando de manera simultánea en un sector industrial por ningún competidor, pero aporta que una ventaja competitiva es sostenida o sostenible, cuando ningún competidor la ejecuta al mismo tiempo pero a su vez esta es difícil de duplicar y por ende imitar (J. Barney, 1991).

Por tanto los productos, no son un cumulo de características técnicas y de precio que se disponen en un mercado, son el resultado del desarrollo de competencias y habilidades que permiten construir un marco estratégico a partir de lograr combinar recursos e identificar cuáles tienen un valor estratégico para la firma: valor, difícil de imitar, difíciles de sustituir (J. Barney, 1991).

Esta creación de valor basado en los recursos de la firma, presentan un aporte importante para la conformación de estrategia con el trabajo de Margaret Petaraf (1993), la cual describe que la posibilidad de lograr una ventaja competitiva radica en lograr cuatro condiciones a partir de la gestión de los recursos.

En su artículo “Las Piedras angulares de la ventaja competitiva” (Petaraf, 1993), indica que es necesario que la empresa acceda y controle los recursos que no estén disponibles para otras empresas, recursos superiores les denomina. Su condición angular radica en que al lograr un control sobre ellos, le permitirá su uso y explotación en condiciones de monopolio ya sea por temas de escasez o por temas de restricción del producto (Petaraf, 1993).

La segunda condición surge cuando es factible el posicionamiento de barreras que hagan que la competencia compita con imitaciones o sustituciones imperfectas de los recursos (Petaraf, 1993). En tercer lugar indica que los recursos no se puedan comercializar y por ultimo de manera preexistente debe existir una competencia de limitada de los recursos, para que luego una empresa tome el control de ellos (Petaraf, 1993). Así una ventaja competitiva sostenida se

construye a partir de la generación de ingresos y rentabilidad, el mantenimiento de los niveles de rentas y que éstas se mantengan dentro de la empresa.

Por último se puede apreciar que los recursos se vuelven un elemento importante, por ser la base de la gobernabilidad a nivel empresarial y organizacional en un mundo competitivo y turbulento, que a su vez abre a nivel académico debates y estudios sobre factores como ciencia y tecnología, investigación y desarrollo, conocimiento, entre otros como un gran cumulo de recursos para ser gestionados por la empresa, dando base a nueva posibilidades para el logro de ventajas competitivas sostenidas (J. B. Barney, Ketchen, & Mike, 2011)

El gran aporte de la visión de la empresa basada en recursos, es que complementa las miradas externas de la competitividad, y son un enlace entre la necesidad de calcular el tipo de planes y estrategias a desarrollar por una empresa, ya sean deliberativos o emergentes o la combinación de la dos.

2.3. Sobre el estado

Teniendo en cuenta el enfoque académico y descriptivo que tiene el presente trabajo, se toma como enfoque a las instituciones, en la medida que éstas han sido, como lo señalan Losada y Casas, “*una pieza insustituible de todo sistema político que alcance un umbral mínimo de estabilidad*” (Losada & Casas Casas, 2008, p. 163). Como el objeto de estudio son las instituciones y ellas “*buscan estabilidad y legitimidad*”, este enfoque se centra en dichas organizaciones que juegan y convergen en los “*ejes de la actividad política*” y “*colaboran sustancialmente en la solución de conflictos*” (2008, p. 163)

Se destaca que no sólo el Estado tiende a formar parte de éste gran espacio conocido como institución, por ello desde el enfoque neo-institucionalista se menciona que las instituciones son

aquel fenómeno estructural de la sociedad que trasciende a los individuos que la componen, atribuye estabilidad a través del tiempo, (Losada & Casas Casas, 2008) estabilidad que se hace legítima para obtener “*efectos de confianza social y movilización de recursos*” (Oliver, 1991, p. 150); en este orden de ideas, las organizaciones tanto privadas como públicas tienden a ser objeto de estudio para éste enfoque.

El interés fundamental del enfoque institucional es su interpretación hacia impacto causal que tiene el Estado con las presiones ideológicas, cultural y sociales en contraste con las fuerzas del mercado y el comportamiento organizacional, es decir, que todo confluye en un sólo espacio, donde la interacción de los individuos con las organizaciones es de uno a uno y por ende se determinan comportamientos organizacionales bajo el contexto de presiones externas (Oliver, 1991).

No obstante la determinación de comportamientos organizacionales, no genera un desequilibrio en cuanto a la concepción de Estado, debido a que la jerarquía de esta institución queda supeditada por sus influencias sobre las organizaciones (sean individuos o asociaciones) a través de normas y reglamentos (Pache & Santos, p. 7) y no demeritan su virtud de poder e influencia, claro está, buscando siempre el interés común de la población que protege.

Los Estados se configuran como una estructura social que facilita la convivencia de la comunidad. Ésta delega autoridad en unas personas, que elige para cumplir las funciones de tutela de las relaciones de los individuos y resolver los conflictos, esta es la particularidad del Estado como organización. Para ello el estado ejerce autoridad y por ende control para cumplir su cometido básico, de esta manera tiene órganos que representan a la comunidad y sus intereses (Chevallier, 2011).

El Estado, como parte de los conceptos modernos, se basa en la racionalidad y en el individuo, el primero porque se asume que el hombre busca su beneficio, una vida mejor y por

ende se comporta de manera racional, así construye una organización social basada en la razón (Chevallier, 2011).

En segundo lugar, el individuo dentro de la modernidad, es autónomo, libre y persigue sus propios fines, por ende es el centro del mundo, y el centro del Estado, es el referente principal, bajo la figura del ciudadano (Chevallier, 2011).

Así mismo, el Estado es el resultado de la institucionalización del poder, de su regularización y reglamentación y por ende de los límites que le impone el ciudadano. Además asume el monopolio de la fuerza y la unidad territorial, adicionalmente se estructura el concepto de la soberanía popular (Chevallier, 2011).

Bajo estos parámetros, el Estado colombiano ha venido desarrollando a lo largo de su vida republicana. Sin embargo, como en todo proceso, ha venido asumiendo diversos roles, en los cuales surgen nuevas funciones o desiste de otras. Sin embargo, no cesa en su papel de regular y de administrar justicia. En este orden de ideas, el Estado requiere de ciencias como la Administración Pública para organizarse y desarrollar su labor de cuidado de la comunidad.

La administración del Estado ha fundamentado sus principios en la noción de burocracia de Weber, seguido por la noción de políticas públicas y los modelos de gestión pública, hasta los desarrollos de la nueva gestión pública de los años 90 (Sánchez González, 2001). Es de relevancia especificar que todos estos fundamentos siguen mediados por la relación entre política como parte del poder y las necesidades de la sociedad, como parte de la legitimación del Estado. De esta relación se espera resultados orientados a la estabilidad y seguridad de la organización, de la comunidad y así mismos logros de prosperidad social.

La noción de legitimidad política cada vez más supeditada a la eficiencia de la gestión en pro del bienestar social, al respecto Meny y Thoening indican que las críticas a los estados se

concentran en la capacidad de dominar las políticas que crea y dirige (Meny & Thoenig, 1992); de esta forma la ineficiencia ha justificado cambios en la administración pública.

Otro aspecto a tener en cuenta sobre la administración pública y los cambios que se promueven radican en la transparencia de sus actuaciones, la rendición de cuentas, y reencausar el papel de Estado a su justas proporciones, en aras a la eficiencia y por ende dar una capacidad gerencial al mismo. Todo ello fomentando la competencia incluso entre las agencias del estado, apertura de mercados, visión empresarial y separación de la administración de la política (Guerrero, 2000)⁵.

Cambios en la Gestión del Estado

De otra parte, algunos autores señalan que la esencia de la administración pública no ha cambiado, solo algunas herramientas y algunas nociones han permutado, ya que en términos de control, fines, impersonalidad, procesos y sistemas de mando, entre otros, se mantiene en esencia bajo el concepto Weberiano del Estado⁶, dicho de otro modo la nueva gestión pública resalto la eficiencia a partir de los cambios en los temas sociales y tecnológicos, lo que ha conllevado a que el gobierno se administre de la forma como lo hacen las organizaciones privadas y no necesariamente a cambios en los paradigmas organizacionales (Arellano, 2010b). El mundo de la información creo condiciones que han permitido que la burocracia este más integrada y por ende puede dominar mejor las reglas, la normas y lograr resultados tangibles y medibles, que en la época de Weber resultaban difíciles de lograr (Arellano, 2010b).

Así, la normativización (Ramio M., 2001) propio del entorno político y legal de una nación, combinada con la administración y la técnica configuran una relación para el Estado que lo

⁵ Esta descripción contiene la noción de la Nueva Gestión Pública - NGP

⁶ Es decir, que en términos de Estado y gobiernos, la administración pública no ha cambiado en términos Weberianos, y tampoco ha se ha desprendido completamente de la administración científica de Taylor. En general, la ciencia administrativa no ha variado muchas estas opciones. Al respecto, se pueden ver los documentos de clase, presentados en el seminario de realidad empresarial, de la Maestría en Dirección de la Universidad del Rosario, del cohorte 10, semestre I, del año 2011. .

hacen responsable de sus actos ante la sociedad y promotor del desarrollo en los aspectos económicos, de infraestructura y apoyo a los más débiles. Esta relación conlleva el uso de técnicas y herramientas para obtener resultados que lo justifiquen y lo legitimen.

“Los ciudadanos, en su acepción actual, se han convertido en “propietarios” políticos y económicos de la administración y le exigen resultados. (...) la ausencia de eficacia y eficiencia de sector público pone en peligro su legitimidad y estabilidad, que pueden llegar a poner en cuestión el propio sistema político” (Ramio M., 2001, p. 2).

La respuesta es la incorporación de herramientas de la administración privada en la pública, asumir sus acciones y por ende esperar resultados favorables, esto se denominó nueva Gestión Pública (Guerrero, 2000, Velasco 2010, Cejudo 2011).

A partir de estos cambios, surge la necesidad de la estrategia, como una forma de asumir elementos probados en el mundo empresarial, que complementan la labor de la administración pública y por ende se asumen en la forma como el Estado realiza las labores de planeación.

Por tanto, cuestionar el papel del Estado, y reducir su ámbito de acción, sus costos y generar eficiencias, dieron la base para que fuese surgiendo la necesidad de lograr estrategias y direccionamientos, puesto que el Estado ya no tiene la certeza de lo que hace y controla, por ello se debe encauzar, saber su dirección.

Tradicionalmente el Estado bajo su estructura, y sobre el reglamento y la ley, no abre el espacio para la estrategia, sin embargo, como lo mencionan Pache y Santos (2010), *“las organizaciones adoptan cada vez más formas híbridas dibujan y tratan de integrar lógicas de la competencia”* (p. 41) y por ende es posible encontrar las estrategias en el ámbito del gobierno, relacionadas con ideologías políticas, las cuales generarán las dinámicas y las opciones de cambio y de dirección por parte de los Estados.

La sociedad, representadas por sus Estados, en el pasado, han mostrado la estrategia como producto de la rivalidad y la guerra. Es decir que esta queda más ligada a la confrontación y a la

sobrevivencia que a cualquier otro espacio. De esta forma se podrá afirmar que lo externo, el exterior, lo exógeno a las sociedades que conforman el Estado son los factores que determinaron la inclusión de estrategias como parte de la organización (Neuman Von & Morgenstern, 1953).

Cabe resaltar a que, en la modernidad, el carácter ideológico genera su aparición para explicar el actuar de los Estados como organizaciones y a su vez, su estructura, queda sujeta al ámbito del gobierno, donde el sector privado es quien asume su rol, llevando a entender la administración de las empresas. Para el Estado esto es lo común, pues en la democracia, el Estado representa a todos y debe garantizar cierta “neutralidad” frente a la sociedad y dar garantías ante las demandas sociales, en pro de los derechos de todos.

2.3.1. Mirada desde el Institucionalismo.

El Estado como organización es un actor en el conglomerado de instituciones que fija la interacción humana en la sociedad (D. North, 1991). El institucionalismo surge como una forma para explicar como las reglas sociales y su operación, dependen de factores como el comportamiento de las personas y los agentes económicos, y que no todas las decisiones son racionales y no maximizan la utilidad, es decir una racionalidad limitada (Veblen, 1989).

Esta visión se opone a las miradas económicas de competencia perfecta y por consiguiente permite que se aprecie la historia y la sociología como parte de la explicación sobre el comportamiento de las reglas y las personas en la sociedad (Kalmanovitz, 2003).

Del institucionalismo se deriva el Neo institucionalismo, si bien éste se diferencia del primero en temas de concepción del individuo, de los esquemas teóricos basado más en retórica y no en modelos matemáticos, y la evolución como parte explicativa del desarrollo económico y social (Kalmanovitz, 2003), su aporte está en lograr explicar que los individuos persiguen fines, y que estos son limitados por las reglas, comportamientos y reglas morales sociales diseñados para

imponer restricciones al individuo a fin de sacar el mayor provecho a nivel de riqueza en favor de agentes principales, en este caso sería el Estado (D. C. North, 1981).

“Cuando desarrolla la noción de costos de transacción y la aplica al análisis histórico, North observa con un microscopio la superestructura social y calcula los costos ocultos de transar: información, seguridad, legalidad, confianza y garantías. Considera que el mercado es una elaborada construcción regulada por el Estado y, en particular, por el parlamento”. (Kalmanovitz, 2003, p. 197) .

Las organizaciones se crean para reducir los costos de transacción, en otras palabras, los costos asociados para hacer cumplir los acuerdos (garantía y supervisión) (Prats, 2007).

El mecanismo de precios, crea unas condiciones que hacen necesaria la generación de otros costos adicionales a la transacción principal, que hacen que el mecanismo no sea transparente como parece y que se distorsiona por la necesidad de garantizar efectivamente los pactados entre los agentes intervinientes, así la empresa y las organizaciones son más eficientes que el mercado en esta labor de garantía, principalmente del derecho de propiedad. (Coase, 1994).

Los problemas de información, el oportunismo de los agentes y las necesidades de eficiencia, fomentan la aparición de instituciones, éstas además de restringir el comportamiento de los individuos, sirve para reducir la incertidumbre a individual y colectiva (Parada, 2003).

Por tanto el Estado surge como un oferente de servicios (justicia y seguridad) a cambio de recursos (impuestos) y a su vez busca reducir los costos de transacción adecuando los derechos de propiedad que favorezcan el crecimiento económico (Parada, 2003).

North es consciente de las restricciones del Estado tanto por los temas ideológicos que explican la forma de abordar los costes de transacción y de entender los derechos de propiedad. La contribución del Estado a tutelar los costes de transacción, dado su alto costo para los agentes, y el canalizar los intereses de los grupos poderosos, que limitan el poder de los gobernantes.

Finalmente, los derechos de propiedad en mayor o menor grado restringen la recolección de los impuestos (D. C. North, 1981).

2.3.2. Teoría de la Agencia.

Ross señala que las relaciones económicas en parte se derivan bajo la lógica del contrato, con lo cual la cooperación entre agentes se vuelve problemática por la diferencia de objetivos y expectativas, esta relación se estructura a partir de la delegación de actividades o acciones de un agente que actúa como principal hacia otro que actúa como agente y que desarrolla o realiza la labor que le fue delegada, al final hay problemas de decisión (Ross, 1973).

La disparidad en la maximización de utilidades entre las partes acarrea problemas ya que la actuación de un agente en nombre de otro, puede socavar la relación contractual y fomentar el desvío de los objetivos pactados inicialmente, esto puede obedecer a información asimétrica entre las partes, acá los costos de transacción se hacen palpables, pues se debe aplicar incentivos para lograr los pactos o generar procesos de supervisión directa (Jensen & Meckling, 1976).

En la relación de Estado y sus asociados (gobernados), las eficiencias se presentan sobre la forma como se aborda los derechos de propiedad por parte del Estado y las asimetrías se inclina cuando el gobernado, esta en capacidad de evadir los compromisos adquiridos, como sería el pago de los impuestos o el Estado no cumple su labor de garantizar los derechos del gobernado, generando problemas de legitimidad.

Por lo tanto dado el tamaño de los agentes y su capacidad e influencia como un primer elemento y como un segundo elemento el tiempo requerido para ajustar los contratos y desarrollar reformas en la sociedad hacen que las instituciones sean afectadas en su legitimidad y fortaleza para desarrollarse, haciendo que el criterio económico se vea afectado, por una serie de

relaciones formales e informales que influyen en los costos de transacción y en las asimetrías de la información (Parada, 2003).

2.4. Capacidades Operativas y la Planeación Estratégica

2.4.1 Capacidades operativas en la empresa.

Los procesos de Planeación Estratégica conllevan una revisión de la situación actual de una organización, y por ende sus formulaciones estratégicas disponen no solo un objetivo a conseguir, también implica la forma como debe realizarse.

La configuración de los planes desarrollan una serie de etapas que se agrupan en la formulación, la ejecución, y evaluación (David, 1988), dando así una ruta en la cual la organización y sus partes participa en cada una de las mismas.

En este sentido la formulación de un plan estratégico tiene sus puntos clave en los análisis internos y externo y por ende fijando la misión y su punto culminante se encuentra en la fijación de objetivos y de estrategias. Como parte del proceso de ejecución, se fijan las políticas y las metas, para concretar la asignación de recursos (David, 1988).

La evaluación tiene como punto de cierre la medición de los resultados y su evaluación (David, 1988) y siendo el punto de partida para un nuevo proceso de planeación estratégica y por ende de gestión.

El deber ser de una gestión estratégica involucra a toda la organización. Esto conlleva que la organización asuma los nuevos patrones de comportamiento en función a los objetivos propuestos y por ende las estrategias para el cumplimiento de la misión. Así la dirección

relacionada directamente con su producto y su sistema productivo de antemano habrá previsto que situaciones se mantiene y que situaciones se modifican para el cumplimiento de lo planeado, y por ende garantizar más utilidades para sus socios, también la permanencia y el cumplimiento de los fines de la organización.

Este cambio de situaciones y por ende de operaciones y actividades, se vuelven un elemento importante pues lo diseñado, debe ser puesto en práctica y funcionar, para bien de la firma, pues la ejecución impacta en toda la organización. Fred David señala, que si bien la fijación de estrategias es un ejercicio intelectual, la ejecución de las mismas, requiere de capacidad intelectual, operativa y un cierto nivel de subjetividad, con miras a lograr que los departamentos y divisiones tengan claras sus metas a desarrollar, las políticas sobre la cual se diseña la operación y los recursos disponibles que garantizarán la concreción de los objetivos organizacionales (David, 1988).

En este sentido, la planeación es el punto en el cual las metas de la dirección se acercan a las metas de la operación. La estrategia como acción y ruta que se define en pro del objetivo a lograr, requiere de la estructura y su operación para desarrollarse y finiquitar su éxito o su fracaso. Por ende la estrategia requiere de recursos, mecanismos y personas que la gestionen (Mintzberg, 2005). Y tal vez es una de las dificultades que en los Estados se tiene para la adopción de una estrategia, que el aparato estatal la incluya en su modo de operación.

Bajo este esquema conceptual es tal vez los aspectos más relevantes a resaltar de la propuesta es que las organizaciones se comportan en función a las personas y a sus formas de concebir las labores. Así la propuesta específica inicia por resaltar que no es el esquema, sino las relaciones, no es el organigrama, sino las funciones, la que confluyen a un adecuado desempeño de las organizaciones (Mintzberg, 2005).

Por tanto, las funciones operativas en el Estado Colombiano tienen la connotación de obedecer a la ley, pero a su vez al mandato estratégico de la planeación, que en nuestro contexto también es Ley.

El Estado como organización social que es, tiene unos objetivos definidos, los cuales deben ser gestionados. Si bien condicionados por los entornos jurídicos y políticos, el Estado aplica procesos de planeación estratégica y asume un rol en el logro de lo planeado. Este papel, termina siendo una actividad complementaria a la labor principal de garantizar el cumplimiento de la ley, el orden social y el bienestar general. Para entender las implicaciones que tiene la planeación y los objetivos a gestionar por parte del Estado, se revisa la propuesta de Mintzberg, en la cual asegura que toda organización surge pequeña, lo importante es la relación de control que se da entre las dos funciones básicas: la dirección y la operación (Mintzberg, 2005).

De este modo se puede definir a la organización como un esquema operativo que se relaciona con el bien o servicio a proveer y el surgimiento de actividades de tipo administrativo que complementan la acción de control que ejerce el directivo para que la operación cumpla su propósito. A menor complejidad o tamaño de la organización, la relación de supervisión del directivo y el operario es más directa, lo cual implica decisiones más rápidas e inmediatas, en otras palabras adaptaciones mutuas en esta relación de supervisión (Mintzberg, 2005). A medida que se agranda el proceso productivo, se hace más complicada la operación, generando actividades intermedias de supervisión y control que implica que se vayan normalizando las relaciones en la organización y se hace más difusa la relación de directivo y operario, con lo cual es necesario tener esquemas de supervisión intermedios o de diversos niveles para lograr una operación exitosa y generando capacidades para que los dueños, socios o directivos principales puedan ejercer la coordinación de la organización, dirigir a los directivos de los niveles inferiores. Así se va construyendo esa estructura administrativa y por ende las relaciones de autoridad (Mintzberg, 2005).

Siguiendo la línea conceptual, se aprecia las implicaciones de la planeación, y las decisiones estratégicas en la relación dirección - operación (Mintzberg, 2005), la cual es el núcleo central de cualquier organización. Así se toma como referente la propuesta de este autor para señalar sus implicaciones en el Estado Colombiano.

Por tanto, en las organizaciones, la relación dirección - operación, hace que surjan flujos de trabajo que se transforman en el día a día y permiten el desarrollo de la capacidad de la misma.

La Capacidad como concepto se define “*Cualidad, oportunidad, o medio para ejecutar algo. Desempeñar un cargo, aptitud para ejercer un derecho o una obligación*” (RAE, 2018).

En el campo administrativo, la capacidad se toma como habilidad de desempeñar una actividad, pero dentro de un marco de patrones, coordinación y cooperación entre las personas y los recursos de una organización (Grant, 1991).

Las competencias son la forma de hacer las actividades, la forma de usar los recursos, la forma como se construyen las relaciones de cooperación en la empresa (J. Barney, 1991).

Desde el punto de vista de la organización, inicialmente la empresa, la capacidad cumple la relación de condiciones y actitudes, en función a los objetivos y recursos disponibles. Dicho de otra manera, la forma que se utilizan los recursos, se combina y se desarrollan las actividades en la firma (Hernández H., Sánchez Tovar, & Lavin Verástegui, 2014).

Por tanto cada organización desarrolla sus capacidades, desarrolla sus ventajas competitivas (Porter, 1982). La capacidad está dada por el uso de los recursos y es la base de la diferenciación con otras organizaciones, el centro del análisis no está en aspectos técnicos, financieros o de activos comunes en un sector, sino en las rutinas, la cultura organizacional, las habilidades para procesar la operación, generar soluciones, mucho de ello no es tangible ni fácilmente imitable. La diferencia empresarial desde el punto de vista de las capacidades, se da por la relación de los

recursos, su uso y las eficiencias logradas y no solo por la relación con el mercado. Para ello se requieren de decisiones administrativas que actúan como determinantes en la forma como la empresa adopta sus patrones de trabajo (Penrose, 1962).

Así, la organización desarrolla y aprende sobre el uso de sus recursos y valora de esta forma como logra sus metas. Esta valoración de la capacidad de la organización genera una especie de ruta de doble vía, pues puede ser una fortaleza o un limitante para el desarrollo de la estrategia. En razón a ello la estrategia, por ser una decisión (Penrose, 1962), influye en la capacidades ya sea para mantenerlas, fortalecerlas o modificarlas en pro de su éxito. Y la capacidad que supeditada a los recursos disponibles. Esta combinación busca formar ventajas competitivas, a través de productos o bienes que como resultado de las capacidades agreguen valor, no tengan sustitutos directos y ser únicos, difícilmente imitables (Perlines & García-Pardo, 2008).

Las capacidades puede ser Gerenciales y funcionales, la primera es la habilidad para ingresar y crecer en el mercado y superar a la competencia, la segunda se relaciona con la capacidad operativa y su relación con las tareas funcionales de la organización (Hernández H. et al., 2014).

Tabla 1

Descripción de Capacidades en la Empresa

Gerenciales	Descripción	Funcionales	Descripción
Financiera	Técnicas financieras: Sistemas de control, informes, evaluación Financiera, activos, ingresos egresos,	Tecnológicas	Rutinas para la maximización de los recursos tecnológicos: Uso eficiente de la tecnología. Sistemas de información especializados, Certificaciones, Patentes.

Gerenciales	Descripción	Funcionales	Descripción
Recursos humanos	Desarrollo de capacidades a partir del recurso humano: Educación, capacitación, resolución de problemas, desarrollo de equipos, construcción de redes sociales. Comunicación, mecanismos de colaboración, adaptación al cambio, capacidad de aprendizaje.	Marketing o ventas	Habilidad para comprender y satisfacer las necesidades del cliente: Relación con los clientes, Conocimiento y calidad del servicio o producto, Garantías ofrecidas, Índice de satisfacción, Monto de Compras, Antigüedad.
Administrativa	Decisiones estratégicas: Estilos de dirección, Planeación y políticas Estratégicas. Formación de equipos. Conciliación de los sistemas de control	Operaciones Cotidianas	Actividades diarias de la empresa.

Fuente: (Hernández H. et al., 2014)

Se puede concluir que las capacidades están muy relacionadas con la habilidad de las personas que integran el equipo organizacional (Perlines & García-Pardo, 2008) para el uso de los recursos, y a su vez con la dirección que determina los planes y las rutas de acción, con lo cual la habilidad directiva juega un rol en el desarrollo de las capacidades necesarias para el desarrollo de los planes estratégicos (Arango Serna, Londoño Salazar, & Álvarez Uribe, 2012), de este modo el resultado será lograr una ventaja competitiva y una mejor posición en el sector o industria a partir de la productividad (Porter, 1991) que se determinan por la capacidades de la organización.

2.4.2 Las Capacidades en el Estado como organización.

En el mundo empresarial las capacidades se relacionan con la capacidad de posicionar y mejorar la participación de los productos en los mercados y por ende sustentar una rentabilidad en el tiempo, sin embargo, en el Estado, esta relación es un poco difusa, en virtud que los bienes y servicios ofertados no están medidos por una rentabilidad económica.

Así, que, en un primer momento, lo aplicable a la empresa, queda solo en el ámbito administrativo del Estado en función a la cuantificación de los resultados una vez aplicados los planes estratégicos.

Pero dada la naturaleza de esta organización, debe tener unas capacidades adicionales a las administrativas, para que se permita un desarrollo óptimo de su desempeño como Estado. O mejor las capacidades de tipo administrativo también deben complementarse con otras que son propias del Estado como la seguridad, la legislación y la justicia.

Una dificultad en temas de Estado, es la heterogeneidad y múltiples dimensiones que implican los análisis sobre sus capacidades y su conceptualización (Chudnovsky, 2015), así hay visiones sobre la *“capacidad extractiva, la de implementar políticas u objetivos, la coercitiva, la política - institucional, la burocrática y la administrativa”* (2015, p. 15).

No hay un consenso único sobre las capacidades del Estado y las conceptualizaciones señalan que no hay una dimensión, con lo cual se le tiende a dar muchos atributos a la capacidad estatal, generando incluso una gama de diversas capacidades sectoriales, dada las implicaciones que tiene el Estado en la vida social (Chudnovsky, 2015).

Una primera mirada versa sobre la capacidad fiscal del Estado, expresado en la capacidad de recaudo, las formas de hacerlo y la disposición de los recursos en la sociedad (Cárdenas, 2015).

El concepto administrativo, ve al Estado con una capacidad organizacional que puede proveer de bienes y servicios públicos (Chudnovsky, 2015).

La capacidad coercitiva, es una tercera forma de abordar el tema del Estado y la cual se considera “*vital para supervivencia del Estado y la consolidación social (...) a través del uso legítimo de la fuerza*” (Chudnovsky, 2015, p. 20).

También se ha estudiado la capacidad burocracia, la cual debe ser coherente y neutral de las influencias sociales, con lo cual el mérito, la recompensa y los ascensos en la carrera administrativa, son bases para lograr habilidades estatales y así contribuir al crecimiento económico (Evans, Rauch, Oslak, Chudnovsky, 2015).

Weaver y Rickman equiparan las habilidades multidimensionales del Estado con capacidades del gobierno relacionando la toma de decisiones, la estructura del Estado y los regimientes que la sustentan, la creación de políticas, y las influencias de las condiciones sociales a través de los grupos de interés, centrándose por lo tanto en casos específicos que faciliten el desarrollo de los estudios (Weaver Kent & Rockman, 2015) . Por tanto, se depende mucho de los estilos de gobierno para determinar las capacidades más apropiadas.

Para efectos de este trabajo, se toma como ejes centrales de las capacidades estatales referidas a la capacidad fiscal que permite la recaudación de impuestos, la capacidad de provisión de bienes públicos, la primera de tipo coercitivo, la segunda de tipo administrativo. No se toma en cuenta las otras posturas, puesto que se relacionan más con los análisis políticos y de los regímenes en que se sustentan los diferentes tipos de Estado.

Teniendo en cuenta el alcance de este trabajo, se considera que la capacidad de recaudo de impuestos, y la la provisión de los bienes públicos (oferta de bienes y servicios), son el componente básico que se conecta con los procesos de planeación estratégica.

Esta conexión se concreta en que a nivel del Estado, su supervivencia y por ende su devenir estratégico queda supeditado a la disponibilidad de los recursos. Por tanto, planear la intervención, la provisión de bienes públicos queda supedita a la existencia de las rentas suficientes (Cárdenas, 2015).

Por tanto recaudar y proveer son el pilar de los procesos de planeación estratégica en el Estado, con lo cual la existencia de planes formales, que se ejecutan y se evalúan, son la base de un diseño de intervención, el cual se desenvuelve en entornos mucho más volátiles, de baja capacidad de control, como el caso de los mercados mundiales, y por ende con unas necesidades de aprendizaje, que contribuyan a ajustar, y garantizar la ejecución de un plan que a nivel estratégico promueve el desarrollo, a nivel económico fomenta el crecimiento, a nivel político permite debatir en la sociedad los modos de actuar del Estado y por último es la guía con la cual se desempeña la función de gobernar.

2.4.2.1. Capacidad Fiscal.

Como parte del ejercicio del Estado de hacerse obedecer en la sociedad (Chevallier, 2011), se encuentra la capacidad de recaudar impuestos, con lo cual el estado requiere de los recursos para poder subsistir como organización (Chudnovsky, 2015) y a su vez desarrollar las diferentes actividades de las que está obligado a responder en función a la estructura política y social en la que se desenvuelve. La capacidad fiscal se puede definir como la “*habilidad del Estado para generar ingresos tributarios del pueblo*” (Cárdenas, 2015, p. 75). Por ello debe generar los modos eficaces para hacerlo y en los niveles óptimos para que sea efectivo. Con lo cual el nivel de recaudo dependerá de las capacidades burocráticas y administrativas del Estado (Cardenas, 2015).

Para enmarcar la naturaleza de este trabajo, la condición de las capacidades del Estado está en sus ingresos, por ello este es sensible a las decisiones que tome el alto gobierno y tiene una relación directa con los objetivos y estrategias que se diseñen.

Otro aspecto relacionado con esta capacidad esta con la estructura del gobierno y el Estado, con lo cual se puede apreciar que tan fiscalista resulta en función a que pueden existir regímenes que privilegien el cobro de muchos impuestos y otros un nivel más bajo. En este orden de ideas, esto conlleva hasta qué punto se respeta la propiedad y que tanto derecho de confiscación puede tener el Estado. Esta coerción afecta de una otra manera el desarrollo social, toda vez que se puede generar una concentración del quehacer de la comunidad con miras a cumplir las tasas impuestas fomentando empobrecimiento, por el contrario en generar una estructura impositiva suave, que haga un recaudo bajo, en ambos casos se tiene un comportamiento social, que puede inducir en el primer caso a la evasión por parte de las personas y en el segundo a no contar con los recursos necesarios para la administración estatal y por tanto generar debilidad en Estado para sus intervenciones en la sociedad (Cárdenas, 2015).

Por tanto, el factor estratégico de las decisiones del Alto gobierno requiere de una mirada clara sobre la forma y el nivel impositivo óptimo para las personas, empresas y organizaciones en general. Pues es la punta de lanza en las relaciones entre Estado y sociedad. Esta relación se expresa en el presupuesto público el cual pone de manifiesto las necesidades del Estado y las forma de ejecutar los recursos en un periodo de tiempo específico. La discusión alrededor de este instrumento es propia de los Estados democráticos, que, como el colombiano, es uno de los referentes de las relaciones políticas y sociales del querer de la ciudadanía frente a la gestión estatal. Pues si se obtiene más ingresos, pueden fortalecer al Estado y su capacidad (Cárdenas, 2015) en este caso de recaudo y de manera ampliada de gestión, pero no necesariamente a la comunidad, como se reseñaba antes, puesto que en democracia se espera que el Estado sea capaz de proveer los servicios que requiere la economía y la sociedad. De acá se desprende la otra capacidad a tener en cuenta, la de la provisión de los bienes públicos.

2.4.2.2. Capacidad de Provisión de Bienes Públicos.

Entre más democrático es un Estado tiende a una mayor provisión de bienes públicos (Cárdenas, 2015), que permitan el desarrollo integral de las sociedad. La valoración de los bienes públicos por parte de la comunidad y por ende por los agentes del Estado determinan su inversión y la generación de capacidades para proveerlos; en una situación de guerra se apreciará más la inversión en seguridad y defensa, en una periodo de paz se valorará la gestión en salud o educación (Cárdenas, 2015), con lo cual el grupo político que detenta el poder y por ende la dirección del Estado concretará en sus planes qué tipo de provisión y en qué niveles los desarrollará.

De este concepto se desprende la relación entre redistribución y desigualdad, puesto que la provisión no necesariamente resulta de un modelo de reparto equitativo y milimétrico, pues factores como la necesidad y las presiones sociales y políticas afectan la forma como el gobierno gestiona dicha acción. Por tanto un poder despótico no consulta la inversión, pero no tendrá un control total del territorio y uno basado en la sociedad civil tenderá negociar su accionar como Estado y por ende sus inversiones serán capaces de abarcar el territorio y el mayor número de ciudadanos posible, llegando a controlarlo mejor (Mann, 2015).

Desde Adam Smith, el Estado moderno asume la responsabilidad de proveer aquellos bienes que el mercado no provee, dándole el nombre de bienes públicos y una de sus características principales es que tiene un beneficio colectivo y este puede ser muy general (la justicia para todos), o con un alcance específico como un parque público o una carretera.

Puntualizado aún más, los bienes públicos superan la rivalidad del consumo y no tienen exclusión, pues existe un acceso total y/o gratuito a dicho bien. Por tanto el bien público maximiza la utilidad de los individuos por ser social o dicho de otra forma, lo colectivo maximiza su utilidad en dicho tipo de bienes (Cuevas, 2007).

3.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**3.1. Relevancia de la Investigación**

La administración como ciencia tiene por objeto las organizaciones (Restrepo Puerta, 2010a), ésta representa la convergencia de personas y sus voluntades en pro de lograr un objetivo común teniendo medios y recursos, usualmente limitados, con los cuales le permite integrarse en la sociedad en función a su objetivos principal.

La organización por ser humana, “*implica dirección y gestión humanas*” (Restrepo Puerta, 2010b, p. 7) responde a unos objetivos que permite la integración, la pertenencia a la misma, con lo cual es importante resaltar el papel de la aceptación para conformarla (2010b). La sociedad como organización social, requiere del Estado como organización institucional que le represente y gestione sus intereses antes otras sociedades y ante sus propios miembros y organizaciones particulares, es una herramienta que las personas han creado para lograr fines específicos. Este carácter institucional es el que hace a la organización un concepto más orgánico, y por ende con una mirada que supere la visión mecanicista, toda vez que al ser humana, presenta comportamientos propios de la actividad de las personas y sus intereses (Estrada G., 2007) .

Para las ciencias de la dirección, el Estado es una organización que debe ser dirigida y gestionada y por ende estudiada en diversa facetas, con miras a buscar no solo una mejor comprensión del objeto, también para apreciar cómo influye en la realidad en la que se circunscribe, puesto que toda organización como acción humana contribuye al bienestar (Restrepo Puerta, 2010b).

Siguiendo con Restrepo el identifica tres tipologías de organización, las demandas por el Estado las clasifica tipo I, las entidades sin ánimo de lucro son tipo II y las empresas y demás

organizaciones con fines de lucro las señala como tipo III. Esta distinción lo que busca es determinar los fines de cada organización, pero asumiendo que deben ser dirigidas y gestionadas con miras a mejorar su accionar y que sus aportes a la comunidad sean benéficos; de una u otra manera las organizaciones buscan la permanencia en el tiempo y su desempeño depende en gran parte de la dirección (Restrepo Puerta, 2010b).

Abordar temas relacionados con el Estado y su dirección, es una forma de contribuir a nuevas opciones de estudiar los fenómenos que surgen alrededor de la administración como actividad, también buscan contribuir a generar soluciones y nuevas miradas a los problemas actuales y a los que surgen como parte de la interacción del Estado y su medio.

Desde esta perspectiva apreciar temas como la planeación, la estrategia y la operación del Estado colombiano permite explorar la situación actual y los retos que se puedan identificar, fruto de una mirada desde la dirección como es la propuesta académica de la Universidad del Rosario.

3.2. Problema de Investigación

Los procesos de planeación en Colombia se vienen gestando desde la misión Lauchlin Currie (1988) en los gobiernos de Mariano Ospina Pérez y Laureano Gómez. Esta misión que tuvo una labor inicialmente económica insertó la necesidad en el Estado para que planeara la forma como desarrollar sus acciones e intervenir en la vida económica y social.

Luego de la dictadura, en Colombia han pasado quince gobiernos y se han formulado catorce planes de desarrollo, de los cuales seis corresponden a los lineamientos constitucionales de 1991.

Por tanto, el problema a tratar en este trabajo está en describir la incidencia de la planeación estratégica en las capacidades operativas en el Estado colombiano.

El Estado como organización social representa los intereses de la comunidad, en principio la que se basa en la interacción territorio, cultura y ley.

Desde la configuración del Estado democrático y moderno, se ha presentado a éste como un árbitro de las relaciones sociales. Desde esta perspectiva se puede apreciar que su papel de regulador siempre ha sido el básico. Sin embargo con el devenir del tiempo los Estados han venido asumiendo nuevos roles (Guerrero, 2000) en la sociedad y a partir de las diversas ideologías, estas han contribuido al desarrollo de herramientas y mecanismos que permitan atender las demandas sociales y políticas que se le imponen como organización (Bazaga Fernández, 2010).

Bajo los conceptos del comunismo y por ende del socialismo soviético, surge la planeación como una herramienta técnica para modificar las condiciones económicas y sociales de la población, a partir del principio de un Estado que controla y domina los diferentes aspectos de la sociedad y suple los mecanismos de mercado para la asignación de los recursos (Lira, 2006). Así, surgen los planes quinquenales, con los cuales se buscaba determinar racionalmente cuáles y cuántas acciones, medidas y productos eran necesarios para garantizar el bienestar de la población (Lira, 2006).

Así la planificación es una forma racional de asignar recursos en la sociedad y dar una hoja de ruta que permita a las diferentes partes que conforman el Estado saber su papel, su rol y los recursos disponibles para desarrollar su labor. En esta medida, la centralización de las prioridades y las decisiones son el punto de partida para que la planeación sea tomada en cuenta en el Estado como herramienta básica de administración, pero no solo por la funcionalidad, sino porque amplía la capacidad de intervención en la sociedad. Así el Estado tiene un papel activo y preponderante en la sociedad, ya que representa y tutela y por ende administra los intereses de

todos (Maritain, 1952), pero en las configuraciones socialistas se amplía a la influencia en los individuos, ampliando el control de su esfera tradicional (Chevallier, 2011) y principalmente influenciado la economía, tomando para sí atribuciones que tradicionalmente eran de particulares (2011) .

Por el contrario, en las sociedades democráticas y de economías capitalistas (finales del siglo XIX y principios del XX), la planeación en el Estado no era considerada pertinente y por ende no era necesaria para el desarrollo de la sociedad. Puesto que el papel del Estado estaba limitado a la seguridad y justicia. Sin embargo, las crisis económicas y sociales hicieron que la planeación fuese relevante en aquellos procesos específicos de producción, principalmente en lo atinente a garantizar insumos para la guerra (R. L. Taylor, 2007a). Programar acciones específicas era suficiente (el presupuesto, planes de infraestructura), pero no planificar todas las actividades de la sociedad.

Sin embargo, el papel del Estado cobra significancia, luego de la crisis de 1929, con lo cual el Estado toma un norte en pro del bienestar y como una forma de reorientar el mercado, que si bien se considera libre, debe ser dirigido en pro de las necesidades de cada nación, con lo cual se puede decir que las economías se vuelven mixtas y por tanto se aboga por una necesaria intervención en el mercado y la sociedad (Chevallier, 2011). Sin embargo en los países desarrollados la planeación queda muy ligada a los procesos de programación presupuestal y a planes específicos, principalmente de infraestructuras (Currie, 1988) y no a un plan general por parte del Estado.

De otra parte la dirección de la economía, en las sociedades liberales, en un principio se basa en muchos casos en instrumentos jurídicos que tiene más de regulación de prohibido y permitido (Chevallier, 2011). El papel técnico cobra fuerza con la necesidad de atender los problemas sociales crecientes y la precariedad de recursos, con lo cual la planeación entra a ser parte del ciclo de políticas públicas como herramienta racional para diseñar intervenciones, surge así el Sistema de Planeación Programación de Presupuestos (SPPP) (Parsons, 2007) implementado en

la administración Kennedy a través de Robert Macnamara como Secretario de Defensa y cuyo practica finalizó en la administración Nixon en 1971, y en el Reino Unido se utilizó hasta 1979 (Parsons, 2007). Así se gestionaban las problemáticas en la sociedad y la economía de acuerdo a la agenda política de cada gobierno.

Finalmente el Estado en las economías desarrolladas debe afrontar la crisis del estado del bienestar y gestionar un entorno cada vez más volátil e imprevisible, con lo cual debe tener herramientas que le permitan reorientar su labor, los recursos y esfuerzos, por ende desde los años 80 se empieza a determinar al Estado como estrategia (Chevallier, 2011), en el cual éste busca influir en su medio ambiente, asumir las dificultades externas, acepta la existencia de un entorno competitivo y la existencia de un interacción social que escapa al “voluntarismo” de los mecanismos de intervención anteriores. Entonces se deben gestionar los problemas a partir de estudios, conocimiento y evaluación (Chevallier, 2011).

En el contexto Latinoamericano y específicamente el colombiano, la asistencia y el acceso al crédito llevaron a que la planeación se fuese introduciendo en la institucionalidad de los diferentes Estados desde mediados de los años 50 y 60 del siglo pasado. Por tanto el Estado planifica la economía y sus modelo de intervención (Lira, 2006), con miras a lograr mejores resultados económicos y por ende sociales. Se adoptan planes de desarrollo y se busca lograr más inversiones en los diferentes sectores y controlar en la medida de lo posible las iniciativas de inversión con recursos públicos, pero con un impacto en las diversas industrias de cada país.

Mientras que los países desarrollados no tiene planes nacionales, la pretensión en América Latina era que todo fuese planificado , llevando incluso a los planes a ser leyes (Currie, 1988).

En los años 80 y 90, la economía mundial se va transformado en una dirigida a una más liberal, lo que implicó cambios en los modelos de intervención, y la adopción de modelos privados de la administración privada (Bazaga Fernández, 2010). Así el concepto de estrategia irrumpe en los procesos de planificación y en el contexto colombiano, bajo la lógica de un plan indicativo, los planes de desarrollo se mantienen y se elevan a rango constitucional con la

reforma de 1991 (Montenegro, 2015). El plan es una señal para los mercados, indican la ruta que ha de seguir el Estado, pero no dirige el mercado, regula, pero no determina los sistemas o modelos productivos.

Críticas a la Planeación Estratégica en el Estado.

Desde la economía, se tiene desconfianza a las intervenciones del Estado en el mercado, con lo cual las posturas más liberales (librecambistas), ven en el Estado y en la planeación de la sociedad una pretensión que sobrepasa sus capacidades, puesto pretender diseñar la sociedad y afectar sus relaciones, cuando éstas son espontáneas y por ende cotidianas e individuales, es una pretensión arrogante (Hayek, 1990). Pues la planificación así entendida es vista como un proceso autoritario y de baja eficiencia, pues nunca se podría tener toda la información para controlar la ejecución de un plan (Hayek, 2005). Además de considerar que la manera más eficiente para la asignación de recursos era la oferta y la demanda vía el mecanismo de precios (Hayek, 1990).

Desde la Administración Pública se critica la asunción del componente estratégico en las organizaciones públicas, así se destaca Nancy Roberts quien señala que la asunción de modelos privados a nivel de gestión estratégica en las dependencias públicas no están transparente, a pesar que las bases administrativa y organizacionales son las mismas, pero su ámbito de aplicación y su entorno no permiten que este proceso se ejecute de manera traslúcida en el ámbito público (Roberts, 2006).

Roberts (2006) señala que existen por lo menos cuatro restricciones que dificultan la aplicación de estrategias en el ámbito público, con lo cual la eficiencia de los dos tipos de organización difieren y se podría agregar, decepcionan a la comunidad en lo referente a la actuación del Estado y de los gobiernos. Señala que la estrategia tiene dificultades de aplicación como concepto extrapolado del privado porque un directivo público 1) comparte el poder en la formulación de las políticas de la organización; 2) El estado opera en una economía política, por tanto no logra consensos en los indicadores para medir el desempeño, lo que conlleva a disparidades en las mediciones, en la gestión y dificultades para la adaptación al medio, pues los

recursos se asignan por negociación política y no por reglas de mercado. 3) El directivo de una dependencia pública tienen menos autonomía y control para aplicar las políticas que el gerente de una empresa, lo que dificulta la consecución de coherencia, coordinación e integración en la ejecución. 4) La toma de decisiones en una dependencia pública es más incierta y compleja que en una empresa, pues no hay una sola meta "maximizar la ganancia", sino una multiplicidad de metas que compiten por recursos, por ende se regatea y se negocian en una lógica cambiante con mucha dificultad para su integración. Además su duración depende de factores políticos, con lo cual la continuidad de los negociadores en los procesos es muy variable, lo que en términos de tiempo no se puedan madurar ciertos procesos, por el cambio en los directivos y por ende en la sucesión de prioridades (Roberts, 2006).

Dentro del contexto latinoamericano los procesos de planeación estratégica en el Estado han tenido su crítica en función a su rigidez y su dificultad en su aplicación, estos procesos fueron criticados por pretender controlarlo todo y no lograr los avances programados. Además que muchos de ellos no estaban sincronizados en las lógicas políticas de los parlamentos con lo cual dificultó su aplicación, ya sea por cambiar prioridades o por bloqueos en la agenda parlamentaria (Lira, 2006). Ratificando el dilema que existe entre tecnocracia (técnica) y política, que se presenta en algunos contextos sociales (Chevallier, 2011).

En síntesis, procesos de planeación en nuestros contextos pretende conjugar la misión normativa e imperativa del Estado y las demandas socioeconómicas, con la eficiencia y efectividad que se promueven desde la empresa.

En segundo lugar llevar al Estado a nociones de responsabilidad sobre sus actuaciones frente a la comunidad y por ende generar procesos de mayor transparencia a nivel de decisiones y de ejecución de los recursos (Aguilar Villanueva, 2013), en tercer lugar la planificación estratégica en el ámbito público asume un rol para encauzar la administración pública a proceso de adaptación con miras a mejorar su intervención, sus mecanismos de control y la obtención de resultados pero en una lógica de calidad (Pardo & Velasco Sánchez, 2009).

Por tanto la planeación estratégica en el Estado se asume como una forma de prever futuros posibles, controlar la ejecución de acciones en pro de llegar a dicho futuro y por ende mitigar la incertidumbre (Bazaga Fernández, 2010). Se asume en algunos casos la prospectiva como base para la estrategia y se considera importante para lograr tres aspectos claves: Conducir el Estado como organización, mejorar la capacidad de gobernar y facilitar el desarrollo económico y social (Bazaga, Aguilar, Cejudo Velasco Sánchez, 2010).

3.3. Objetivo de la Investigación

3.3.1. Objetivo General

Describir las actividades operativas en el Estado Colombiano en las cuales la planeación estratégica ha contribuido al desarrollo de capacidades de gestión.

3.3.2. Objetivos Específicos

Describir los condicionantes que influyen en los procesos de planeación estratégica en el Estado colombiano.

Revisar las capacidades operativas y sus herramientas de gestión más aplicadas en los procesos de Planeación Estratégica del Estado Colombiano.

3.4. Metodología

Este trabajo de grado tiene una mirada comprensiva del Estado y la planeación estratégica. Por tanto, la descripción es el eje central que permita abordar el cuestionaste planteado.

La metodología parte de un objeto de estudio, el Estado. Pero es preciso señalar, que la labor de estudio se centró en la rama ejecutiva, por ser la que tiene a su cargo los procesos de planeación estratégica, eje central en el cual se basa el abordaje de este trabajo.

Como se ha descrito con anterioridad el estado es una Organización, dada su relevancia en la vida social y económico del país, desde el punto de vista administrativo, comparte conceptos de la empresa, sus objetivos sociales y económicos hacen que las miradas tradicionales de la organización empresarial no sean suficientes para poder explicar desde la planeación estratégica el desarrollo de capacidades operativas en el Estado.

Por tanto se toma como modelo de estructura organizacional, el desarrollado por Henry Mintzberg (2005), el cual permite abordar no por áreas funcionales, sino por los flujos de interrelaciones que surgen de la relación de Dirección que incluye la estrategia, y la operación que si bien está dentro de la gestión, es la parte base de una organización pues permite la producción de un bien o servicio, relación especial por la cual la organización funciona y ha sido creada por las personas que ven en ella la forma de cumplir el objetivo propuesto.

Este modelo, nos permite ubicar la funcionalidad en el Estado, puesto que integra de una manera la labor de las actividades de una organización con su papel esencial en la misma. Así, que no ubica las funciones en la distribución clásica y lineal de dirección, ejecución y control, sino que a partir de la relación de dirección y control (Mintzberg, 2005), ubica el surgimiento de actividades para que la labor de dirección guíe a la organización y el control, como parte de la misma, permita que se cumpla la labor operativa en las condiciones y reglas previstas por la

dirección. Dicho en otros términos la estructura organizacional surge de la relación simbiótica entre la dirección y la operación, entre más compleja se va volviendo esta relación, existe la necesidad de actividades intermedias que faciliten el cumplimiento de la labor de dirección respecto a la operación. Por tanto, el control se delega en esas actividades intermedias que van emergiendo con miras a garantizar la operación (Mintzberg, 2005).

En este flujo, la estrategia juega un rol fundamental por ser una de las actividades de la dirección, que tiene implicaciones internas, pero que facilita la interacción con el entorno (Mintzberg, 2005).

Por tanto, para efectos de este trabajo, los conceptos de organización, dirección, gestión y capacidades son categorías que facilitaran la comprensión de esa relación del direccionamiento estratégico y las capacidades operativas.

Finalmente, la relevancia de la operación está en el producto, el cual es fruto del esfuerzo de la organización y a su vez es el agente de interacción con la parte externa de la organización, para el caso de una empresa con los clientes compradores, para el caso del Estado con los ciudadanos.

Así, esta forma de abordar la estructura de las organizaciones permite apreciar en dónde surgen capacidades a través de actividades específicas que fortalezcan la consecución de los objetivos. Por tanto, las variables que nos permiten inter relacionar la planeación estratégica con las capacidades operativas son el control y los resultados.

Bajo este marco de referencia se aplicó el análisis documental como metodología para revisar los documentos y literatura que permitiera apreciar la relación presentada en el problema central del presente trabajo.

3.4.1. Aplicación de la Metodología de Análisis Documental

Análisis Cualitativo Descriptivo.

Para efectos del análisis documental que implica este trabajo de grado, la metodología referida se trabajó bajo el concepto de Análisis de primer y segundo ciclo (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010).

En primer lugar se hace un análisis de la literatura consultada, de manera descriptiva, esto como parte del primer estudio, posteriormente se procede un estudio de segundo ciclo, con lo cual se cuenta con la metodología de codificación axial (Hernández Sampieri et al., 2010).

Análisis de Primer Nivel o Ciclo.

Códigos

Se determinaron 4 códigos como categorías principales y se relacionaron unas sub categorías en cada una de ellas con miras a su aplicación a los documentos revisados.

1. Organización
2. Dirección
3. Gestión
4. Capacidades

Se aplicó la codificación a 34 documentos principalmente, y se generó un promedio de 783 segmentos codificados. En este sentido las sub categorías fueron 78.

Las cuatro categorías descritas se toman teniendo en cuenta que el objeto de trabajo es una organización como el Estado colombiano y se basa en la relación de los ámbitos directivos y de operación, por tanto, se toman las cuatro definiciones transversales a una organización.

El análisis documental consta de dos etapas, el análisis descriptivo y la codificación axial:

Análisis descriptivo

En primer lugar se realizó una revisión de la bibliografía y se agrupan temas y conceptos relacionados con el problema de investigación, con los cuales se definen la categorías y sub categorías (Saldaña, 2009).

En segundo lugar, se realiza una revisión a los documentos y se relaciona con las categorías y sub categorías definidas con miras a extraer los temas relevantes o de mayor incidencias en la literatura revisada (Hernández Sampieri et al., 2010).

Luego se proceder a extraer las más relevantes obteniendo un resultado inicial que permita dar inicio a los procesos de codificación axial.

Origen y estructuración de las categorías.

El Estado y la empresa formas de organización social que desarrolla el ser humano para lograr sus objetivos. La administración a nivel de empresa y por ende con el objetivo de lograr utilidades ha venido desarrollando avances conceptuales y herramientas para lograr que las organizaciones tengan éxito, pervivan en el tiempo y satisfagan el interés de sus propietarios. Dentro del avance de conceptos, técnicas y herramientas, con el devenir de los años el Estado ha venido adoptando los avances de la administración privada y aplicándolos a la administración pública.

Bajo esta transferencia de conocimiento entre la administración empresarial y la pública se toman como puntos de convergencia las categorías de análisis propuestas en el presente trabajo,

siendo referentes universales que se encuentran en los diversos tipos de organización, independientemente de los objetivos de cada una de ellas.

Un segundo aspecto que se tuvo en cuenta para el agrupamiento aquí propuesto se basa en la relación existente que se presenta al interior de las organizaciones de los conceptos de Dirección y Operación. Basados en Mintzberg (2005) , esta relación es un flujo de instrucciones, información y recursos que permiten que la organización se desarrolle entorno a sus fines fundacionales.

Esta relación permite abordar la estrategia dentro del ámbito de la dirección y las capacidades dentro de la esfera de la operación. En esta relación, las actividades de gestión en gran parte buscan facilitar la relación dirección – operación, a través del control, la asesoría y el complemento de actividades que se derivan de la relación operativa y de dirección como puede ser el talento humano o la gestión contable, etc.

Con base a la literatura consultada para el marco teórico, se revisó de manera específica literatura que facilitara la extracción de información con base a lo expuesto anteriormente y permitiera describir que la Estrategia en el ámbito de la dirección influye en las capacidades operativas del Estado.

Por tanto se generaron, luego de una segunda revisión unas sub categorías, que se estructuraron en función a la definición acogida en cada categoría.

Tabla 2
Codificación Categorías

Códigos	Categorías	Definición
1	Organización	Conjunto de personas que se reúnen en torno a unas reglas y unos recursos para el logro de un objetivo común.
2	Dirección	Guiar hacia un punto predefinido o un objetivo específico.
3	Gestión	Realizar las actividades necesarias para el logro de un objetivo.
4	Capacidades	Condiciones, Cualidades, aptitudes para desarrollar y/o desempeñar una función, actividad, operación.

Fuente: Elaboración propia

Sub categorías.

Las sub categorías se fueron conformando en la medida que permitieran cubrir la amplitud de la definición de la categoría. Dicho de otra forma que permitiera contener los elementos mínimos que implica la categoría como concepto y práctica de la administración.

Las definiciones fueron propuestas como una aproximación inicial, luego de las primeras revisiones a la literatura abordada de manera específica en cuanto el uso de la estrategia en el ámbito público, sin perder de referencia el marco teórico.

Posteriormente se revisó las sub categorías en función al problema planteado en el trabajo, con lo cual se procedió a realizar el segundo nivel de agrupamiento que diera como resultado la codificación axial, la cual permitió desarrollar el análisis en el caso del Estado colombiano.

Tabla 3.

Codificación Sub categorías

Códigos	Categorías	Códigos Descriptivos	Definiciones
1	Organización	1.1 Empresa	Es una entidad que por medio de la administración del capital y el trabajo produce bienes o servicios para suplir necesidades.
		1.2. Estado	Entidad política constituida por el pueblo para determinado territorio.
		1.3. Estructuras sociales	Formas de organización social para ejercer influencia en el mercado y en el estado.
		1.4. Estructuras Políticas	Formas de organización para influir el el poder político de una sociedad.
		1.5. Objetivos comunes	Objetivos colectivos de una organización.
		1.6. Bien común	El concepto de bien que tiene una sociedad para todas las personas que conviven en ella.
		1.7. Formas de agrupación de personas	Empresa, organización o sociedad.
		1.8. Logros esperados	Objetivos fijados por una organización.
		1.9 Logros obtenidos	Resultado de objetivos propuestos y ejecutados por una organización.
		1.10 Utilidad financiera	Excedentes financieros luego de un proceso de compra y venta en el mercado.
		1.11. Valor empresarial	Beneficios sociales y económicos para los dueños de la empresa y las personas que se relacionan con ella.
		1.12. Valor Público	Beneficios sociales y económicos con posibilidad de acceso a todas las personas.
		1.13. Procesos	Secuencia de actos regidos por un conjunto de reglas establecidas en una empresa para un fin específico.
		1.14. Normas	Regla de conducto creada con el fin de ser cumplida.
		1.15. Mercado	Oferta y demanda de bienes y servicios basado en el sistema de precios.
		1.16. Bienestar	Calidad de vida que brinda una organización a sus clientes o beneficiarios.

Códigos	Categorías	Códigos Descriptivos	Definiciones
		1.17. Calidad	Características de un bien o servicio, que cumple las expectativas del usuario.
		1.18. Calidad de vida	Tener buena disponibilidad de recursos en el ámbito de necesidades básicas.
		1.19. Desarrollo	Proceso por el cual una empresa se fortalece para aumentar la eficiencia y eficacia.
2	Dirección	2.1. Planeación	Método en el cual el administrador fija objetivos para el futuro.
		2.2. Definir objetivos	Plasmar lo que se quiere llevar a cabo dentro de una organización.
		2.3. Tomar Decisiones	Una serie de hechos que se realizan para lograr un objetivo.
		2.4. Elecciones racionales	Tomar decisiones con base en criterios racionales y demostrables.
		2.5. Entornos competitivos	El medio externo en el cual se desempeña una empresa u organización.
		2.6. Estructuras internas	Relación de procesos internos de una organización.
		2.7. Estrategias	Establecer y emitir lineamientos para guiar una empresa.
		2.8. Futuros deseados	Objetivos específicos propuestos por una organización para llevar a cabo un bien producto o servicio.
		2.9. Futuros posibles	Prever el logro de objetivos en un futuro.
		2.10. Incertidumbres sobre la acción	Dificultad para elegir un proceso adecuado.
		2.11. Incertidumbre sobre los resultados	Dificultad de prever que un resultado sea exitoso.
		2.13. Ventajas a obtener	Programación de ventajas en un mercado o industria determinados
		2.14. Posición deseada	Ubicación de la organización en una posición ventajosa dentro de un sector o mercado, respecto a otros competidores
		2.15. Posición Posible	Pronóstico de la obtención de una posición con ventaja dentro de un listado de posibilidades.
		2.16. Evaluación de posibilidades.	Diferentes procesos que se pueden presentar en la elaboración de un bien o servicio.
		2.17. Resultados Esperados	Efectos y consecuencias preestablecidas en función a los objetivos.

Códigos	Categorías	Códigos Descriptivos	Definiciones
		2.19. Resultados Obtenidos	Efectos y consecuencias de las actividades realizadas en función de los objetivos.
		2.20 Procesos Internos	Actividades que se realizan dentro de la empresa por medio de sus colaboradores para llevar a cabo un objetivo.
		2.21. Cambio	Reajuste en los factores organizativos debido a cambios externos o internos de la organización.
3	Gestión	3.1. Operación	Realizar actividades de acuerdo a parámetros para obtener un producto o servicio.
		3.2. Producción	Formula y desarrolla métodos adecuados para la elaboración de productos.
		3.3. Control	Evaluación de cómo se ha realizado un proceso para obtener un bien o servicio.
		3.4. Producto	Bien o servicio que recibe el cliente
		3.5. Resultado	Mide el efecto previsto dentro de la organización, mediante un calculo directo de costos - ventas - beneficios , etc.
		3.6. Acciones	Hacer. Realizar un conjunto de actividades para lograr in objetivo.
		3.7. Actividades	Conjunto de actos administrativos que una empresa u organización realiza.
		3.8. Programa	Unidad de programación que agrupan conjunto de metas y recursos.
		3.9 Metas	Son los puntos de partida de la práctica de la dirección.
		3.10. Indicadores	Expresión cuantitativa de la conducta y desempeño de un proceso.
		3.11. Ejecutar	Llevar a cabo los procesos planeados para lograr la producción de un bien.
		3.12. Administrar	Dirigir la economía de una empresa, enfocada lograr fines o resultados.
		3.13. Aprendizaje	Adquirir el conocimiento por medio de la experiencia o el estudio.
		3.15. Comportamiento	Reacción o conducta ante una situación
		3.16. Cultura	Conjunto de valores y formas de actuar en diferentes situaciones, las cuales tienen influencia en funciones y decisiones de la empresa.

Códigos	Categorías	Códigos Descriptivos	Definiciones
		3.17. funciones	Actividades repetitivas asignadas a un puesto o grupo de trabajo.
		3.18. Supervisión	Controlar que una actividad sea desarrollada acuerdo a lo establecido en un acuerdo o contrato.
4	Capacidades	4.1. Recursos	Bienes, servicios, conocimientos, dinero disponible para realizar un producto o realizar una actividad.
		4.2. Factores productivos	Recursos que una empresa o persona utiliza para producir bienes o servicios.
		4.3. Procesos Desarrollados	Es el desarrollo enfocado a los objetivos y evaluar las entradas y salidas de cada proceso.
		4.4. Uso de recursos	Uso y combinación de los recursos para lograr un fin determinado.
		4.5. Eficiencia	Es llevar a cabo los objetivos, asegurando los recursos disponibles al mínimo costo con mayor calidad.
		4.6. Efectividad	Capacidad o facultad para lograr un objetivo o fin deseado.
		4.7. Posicionamiento	Lugar que ocupa una marca en la mente del consumidor.
		4.8. Participación en el mercado	Porcentaje que tenemos del mercado de un producto o servicio específico.
		4.9. Habilidades	Disposición de conocimiento para hacer algo tarea o actividad.
		4.10 Recaudo Fiscal	Gravámenes, impuestos y tasas que deben pagar las personas y que varía de acuerdo a la actividad laboral realizada.
		4.11. Provisión de Bienes Públicos	Provisión de bienes de acceso igualitario para todos y que no hay rivalidad en el consumo.
		4.12. Métodos	Manera de efectuar una operación
		4.13. Herramientas	Instrumentos para realizar una acción o actividad.
		4.14. Coerción	Ejercer poder para limitar una acción
		4.15. Legitimidad	Estar acorde a la ley o voluntad de las mayorías en un grupo social.
		4.16. Coordinación	Sincroniza y armoniza los esfuerzos para realizar tareas eficientemente.

Fuente: Elaboración propia.

Análisis por categorías de la literatura consultada

A continuación, se presenta la relación de categorías y sub categorías y la frecuencia principal de cada una de éstas.

Cada sub categoría es un atributo que al concepto de cada categoría se relaciona y la hacer relevante dentro de un análisis administrativo. Se dejan la constancia que puede haber muchos más, pero se dejó los más pertinentes y relacionados con el abordaje del tema de este trabajo de grado.



Gráfica 1. Resultados de Organización

Fuente: Elaboración propia

Las sub categorías Estado con 44 relaciones en los documentos, Estructuras políticas (18), Mercado (18), Bienestar (15), Desarrollo Económico (13), Bien común (12), Problemas (12), Racionalidad (11).

Estos atributos corresponden a la razón de ser de una organización y su papel a desempeñar. Al ser el Estado una organización y por el tipo de trabajo investigación, gran parte de los atributos se relacionaron con la actividad propia del estado, con su razón de ser.

Resultados por Dirección

**Gráfica 2. Resultados Dirección**

Fuente: Elaboración propia

Las sub categorías en este renglón se estructuraron bajo el concepto de las competencias de la función de dirección en las organizaciones, así la relación temática obtenida en el análisis documental fue de Estrategias (54), Planeación (35), Toma de Decisiones (25), Entornos competitivos (23), definir objetivos (21), riesgos, ventajas, incertidumbre quedaron por debajo de 20 relaciones documentales.

Así en esta primera codificación la Dirección ocupa una labor muy relacionada con el devenir y el actuar de la organización, al dar guía, sienta las bases del control de la operación.

Resultados de Gestión



Gráfica 3. Resultados de Gestión

Fuente: Elaboración propia

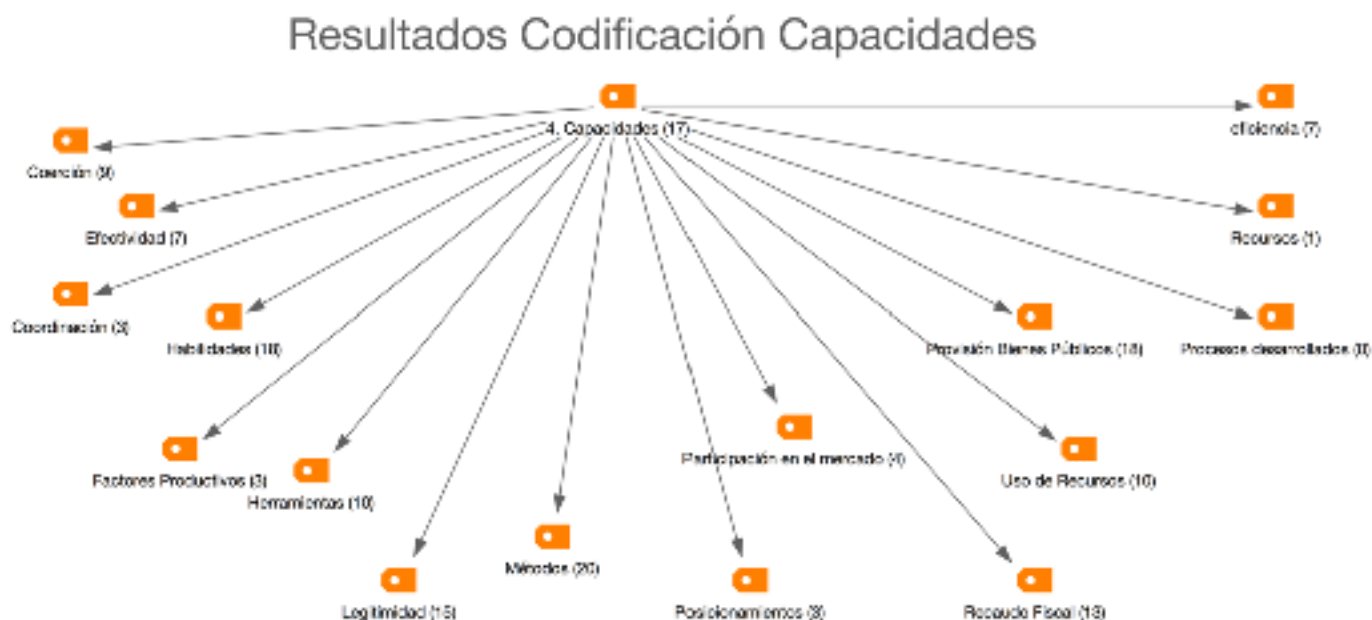
Los atributos de gestión contenidos en las sub categorías, tiene como base acciones funcionales ligadas al hacer y al control en una organización.

Los resultados del análisis documental señalan que la estrategia, la planeación son más relevantes que los atributos de gestión en la literatura revisada. Así las políticas (14), el control (14), los resultados (12), la gestión pública y la información, son los aspectos relevantes del

análisis documental, dando un carácter intermedio a la gestión dentro del proceso análisis del Estado y la relación entre planeación estratégica y capacidades operativas como eje de este trabajo.

Resultados por Capacidades

En este acápite de la categoría de capacidades se resalta que la literatura revisada, presenta una tensión o una situación de crisis en cuanto las posibilidades del Estado para gestionar asuntos públicos. Así que las habilidades y la intervención resaltan tópicos que se aprecian en la revisión documental, con lo cual se ha obtenido que atributos como Métodos (20), Provisión de bienes públicos (18), Habilidades (18), legitimidad (15), recaudo fiscal (13), uso de los recursos (10), indican una gran preocupación en los documentos por que el Estado proveer y atienda tanto el bienestar social, como regule el mercado, así que la provisión de bienes, es muy importante en los análisis, mientras que el recaudo fiscal, se asume a un problema de logros, capacidades y legitimidad en cuanto que su déficit genera crisis en los Estados.



Gráfica 4. Resultados de Capacidades

Fuente: Elaboración propia

Codificación Axial

Se aplicó a 34 documentos la revisión bibliográfica básica con la cual se desarrolló la descripción básica de las categorías propuestas.

Para el desarrollo de la codificación axial se toma como eje central el problema planteado en el trabajo con miras a relacionar (Hernández Sampieri et al., 2010), dos aspectos claves en este trabajo la Dirección representada aquí por la planeación estratégica y la operación como la acción organizacional que produce los bienes y servicios (Mintzberg, 2005). Dicho de otro modo, la relación existente entre los dos procesos básicos y a la vez extremos dentro de una organización.

De antemano se han seleccionado como capacidades del Estado la de recaudo fiscal y la de provisión de bienes públicos.

La Codificación Axial se organiza una nueva codificación con base en la codificación descriptiva de primer ciclo (Saldaña, 2009; Hernández Sampieri et al., 2010) que se aplicó a los análisis documentales, con lo cual se procede a presentar los resultados de la misma.

Para ello se tiene en cuenta que se toman las cuatro categorías principales que agruparon las diferentes subcategorías revisadas inicialmente: Organización, Dirección, Gestión, Capacidades.

Estas categorías se relacionarán con la categoría central, la cual para efectos de este trabajo es el problema planteado. Esta relación implicará en cada categoría relacionar a su vez las condiciones, causas y consecuencias y de esta manera examinar si el nivel de incidencia es alto, medio o bajo respecto a las capacidades operativas que se describen en el trabajo.

Categoría central

Incidencia de la planeación estratégica en las capacidades operativas en el Estado Colombiano



Gráfica 5. Categoría Central - Codificación Axial

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a los resultados de la fase uno se toman las categorías principales y se analizan conforme a las condiciones, causas y consecuencias para cada una, pero relacionadas con la categoría central. Así se obtiene la siguiente agrupación.

Tabla 4.

Resultados C. Axial Por Organización

Condiciones	Causas	Consecuencias
Estado como organización social regida por leyes	Necesidad de seguridad, justicia y bienestar de la sociedad	Obtener calidad de vida para los ciudadanos a partir de gestión y solución de problemas
	Necesidad de seguridad jurídica en las relaciones económicas de los miembros de la sociedad	Acceso a la justicia para todos y fomento de la paz social basados en la racionalidad jurídica y técnica
Garante de derechos	Necesidad de aplicar la ley en igualdad de condiciones para todos los miembros de la sociedad.	Definición de objetivos, Políticas y programas en pro del bien común
Estado hace cumplir la ley. Monopolio de la fuerza	Necesidad de limitar el poder y la intervención de las autoridades en la vida social mediante la ley	Determinación de procesos y controles para la calidad y transparencia en la provisión de bienes y servicios
Estado tiene como objetivo el bien común	Necesidad de intervenciones específicas	Eficiencia en el gasto público en pro de desarrollo de mercados y bienestar
	Necesidad de obtener y garantizar la paz.	Apertura de Mercados y Crecimiento económico sostenible social sostenible
Estado estructura política y social organizada en forma democrática	Legitimar al Estado como eficiente y eficaz	Equidad y transparencia en la intervención del Estado en la sociedad

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5.
Codificación Por Dirección

Condiciones	Causas	Consecuencias
Responsabilidad Constitucional del Estado de dirigir las relaciones económicas, sociales y políticas	Necesidad de regular y limitar las actuaciones de las personas y actores sociales en lo social, económico y convivencia	Estructura Administrativa que permita cumplir los logros de dirigir la economía y las relaciones sociales
Estado garantizar la propiedad privada	Limitar los monopolios y las posiciones dominantes de la economía	Programas y políticas sociales para el bienestar social y la competitividad en entornos cambiantes
Garantizar la participación de los particulares en la vida económica y social	Promover las oportunidades para todos de participar en la economía y el desarrollo social	Toma de decisiones para la ejecución de Políticas y programas para crear valor publico
	Limitar los abusos económicos y la competencia desleal	Análisis de entornos y riesgos en la economía y la sociedad.
Obtener ventajas como Nación para favorecer el desarrollo social y económico	Incentivar los desarrollos económicos y sociales que permitan un crecimiento económico y servicios de calidad	Estructurar objetivos, las estrategias y herramientas para el desarrollo económico y social Lograr posicionamiento económico y social adecuado en el contexto global
	Necesidad de obtener recursos para el funcionamiento del Estado en todo su conjunto	Nivel impositivo a obtener de la comunidad (personas y empresas).
	Disminuir la in-equidad social	Inversiones sostenibles y efectivas en el tiempo. Mitigación de riesgos
Garantizar la libre empresa y el voto libre	Fomentar instituciones que promuevan la democracia, seguridad jurídica y bienestar social	Estructuración de procesos políticos, sociales y económicos de baja riesgo y baja incertidumbre

Fuente: Elaboración propia

Tabla 6.
Resultados C. Axial Por Gestión

Condiciones	Causas	Consecuencias
Marco regulatoria preexistente para el funcionamiento del Estado	Necesidad de Orden social equitativo	Estructuras administrativas racionales y orientadas a resultados
Estructura administrativa y funcional	Necesidad de Orden económico que fomente la prosperidad	Eficiencia en las actuaciones del Estado con base en calidad en la ejecución de recursos
Sistemas de gestión	Orden Jurídico que facilite las relaciones sociales y económicas	Efectividad en las políticas y programas que se ejecutan
Sistemas de Control	Control de las actuaciones públicas	Sistemas de control efectivos,
Sistemas de Calidad en la prestación de bienes y servicios	Relegitimar las relaciones entre el Estado, la comunidad y los individuos	Disponibilidad y calidad de bienes y servicios
Procesos y acciones reglamentados	Deficiente gestión del estado	Políticas, proyectos y herramientas efectivas y con resultados en beneficio de crecimiento económico, equidad social
Provisión de bienes y servicios previamente reglamentados	Limitación de las herramientas de intervención para solucionar los problemas sociales	Incremento en los recursos del Estado a través de procesos eficientes de recaudo y uso efectivo de los presupuestos públicos.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7.

Resultados C. Axial Por Capacidades

Condiciones	Causas	Consecuencias
Imponer la ley a los ciudadanos	Necesidad de recursos para el Estado	Diseño de herramientas para el recaudo de recursos para el Estado
Recaudo fiscal determinando por la ley	Necesidad de mejorar la capacidad económica de las personas y empresas	Generación de Herramientas y métodos para fomentar Desarrollo económico del país
Uso de los recursos públicos de acuerdo a la ley	Mitigar o contrarrestar obstáculos que impidan el desarrollo económico y social	Generación de habilidades para el Incremento de la capacidad productiva
Proveer servicios de justicia y seguridad	Garantizar acceso al mayor número de personas a los bienes y servicios sociales y económicos	Legitimar la intervención del Estado en la sociedad a partir de la calidad de la gestión y sus resultados
Proveer bienes públicos de acuerdo a la ley	Necesidad de crear riqueza	Desarrollo de Métodos y habilidades para mejorar la competitividad del país
Fomentar la prosperidad social.	Necesidad de Disminuir la pobreza en las personas	Políticas efectivas para logro Bienestar social para todos lo habitantes del país
		Aprendizaje en la formulación de estrategias
Garantizar relaciones internacionales para beneficio de la sociedad	Necesidad de mercados y alianzas para la estabilidad nacional	Desarrollo de habilidades de negociación, coerción y legitimidad para gestionar los objetivos e intereses estratégicos de la sociedad.

Fuente: Elaboración propia

En un tercer momento vemos que los procesos al analizar los tres tópicos por cada categoría obtenemos que gran parte de los datos analizados se relacionan con procesos administrativos, legales y políticos relacionados con el papel del Estado en la sociedad y en segundo lugar las percepciones y visiones que se esperan de dichas intervenciones.

Así las causas en gran parte se explican por las necesidades de la sociedad, estas tienen un límite de gestión a partir de los condicionantes del Estado como normalizado que limita el poder del funcionario, democrático y estructurado en torno al bien común garantizando derechos y deberes a los miembros de la sociedad

Finalmente, las consecuencias terminan siendo aspiraciones sociales que se traducen en resultados que se podrían cuantificar en función a resultados específicos por parte del Estado y su gestión (intervención), los cuales, como nota al margen, no necesariamente serán positivos.



Gráfica 6. Agrupación Resultados C. Axial

Fuente: Elaboración propia

3.4.2. Actividades a revisar

Las capacidades del Estado definidas en este trabajo, son la capacidad fiscal (de recaudar impuestos) y la capacidad de provisión de bienes públicos.

Para ello la Planeación Estratégica y capacidades operativas del Estado colombiano, cuentan con el control y los resultados, como mecanismos de salida del proceso general de gestión.

En razón a los dos pilares de estudio, las herramientas a revisar en este trabajo se ordenan de acuerdo a los siguientes criterios:

1. La actividad operativa sea común a cualquier entidad del Estado.
2. Se relacione con los bienes y servicios que provee el Estado en las capacidades de recaudo de impuestos y la provisión de bienes y servicios.
3. Y por su naturaleza operativa, su ausencia o deficiencias afecten sobremanera la calidad de los bienes o servicios ofertados y por ende la Estrategia.

Las actividades que cumplen estos criterios son:

Tabla 8.

Herramientas Seleccionadas para el análisis de las capacidades

Capacidad de Recaudo de Impuestos	Capacidad de Provisión de Bienes Públicos
Presupuesto Público	Proyectos de Inversión
	Sistemas de Control interno y de Calidad
	Sistema de Seguimiento y Evaluación Sinergia

Fuente: Elaboración propia

4. CONDICIONANTES DE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN ESTRATEGICA EN EL ESTADO COLOMBIANO

4.1. Condiciones que determinan los procesos de Planeación Estratégica en el Estado Colombiano

Sobre la Naturaleza del Estado como Organización Democrática, legal y Política

La Función Social.

El Estado es una suerte de organización que lo hace todo y lo regula todo en cuanto a ser organización y referente social. El Estado Nación, que aún rige nuestro contexto, y las nuevas formas supranacionales que se dan en Europa, superan las tradicionales relaciones de territorio, cultura y ley (Chevallier, 2011), pero que se enmarca en reglas de juego claras y definidas dentro de la tradición democrática que enmarcan los nuevos contextos y necesidades de acción de los Estados como organización social que debe velar por el desarrollo conjunto de personas, firmas y demás organizaciones.

Es esta visión de conjunto la que sustenta al Estado como organización social (Restrepo Puerta, 2010b), que bajo la administración pública requiere un orden y un desarrollo que le permita cumplir los fines sociales y económicos para los que fue creada, basa sus relaciones en el poder, los intereses de los ciudadanos y por ende la diversidad de demandas, que la social actualmente exige a sus gobiernos y Estados, como parte de un proceso no solo de convivencia, también como guía para el desarrollo económico de todos y cada uno de los miembros de la sociedad. Por tanto, los asuntos sociales deben ser gestionados, y éste es el sustento que obliga a tener estrategias.

Dentro de los cambios asumidos en el siglo XXI, se resalta el apoyo a los ciudadanos para lograr el bienestar, dicho de otra forma, ya no solo es la justicia, la seguridad y el orden, además de la soberanía nacional, la que incumbe al Estado, lo es a partir de la segunda mitad del siglo XX, el apoyo social y económico de los ciudadanos con miras a favorecer mejores condiciones de vida y para ello se hace necesaria su intervención en la vida económica y social de las personas (Chevallier, 2011).

Esta ampliación de funciones y actividades por parte del Estado tiene como un punto de referencia, el gobierno norteamericano de Roosevelt, el cual debió intervenir en la economía luego de la crisis financiera de 1929, a través del concepto del New Deal, por ello era agente de provisión bienestar, también prestador directo de los servicios a las comunidades (Cejudo, 2011).

En palabras Meny y Thoening, *“El Welfare Estate es una antigua realidad si se lo entiende como el esfuerzo del Estado para modificar las condiciones del mercado y proteger a los individuos de las consecuencias económicas que podrían afectarlos”* (Meny & Thoening, 1992, p. 19).

En esta medida, el papel del Estado empieza tomar un papel relevante en la vida social, con lo cual, crea y controla sus políticas. Unas obedecen a demandas sociales, y otras a iniciativas de la burocracia. El límite del estado de bienestar es hasta ¿cuánto puede gastar? (Meny & Thoening, 1992). En primer lugar, el surge el concepto de Estado de Bienestar, el cual enfoca los recursos a fomentar el empleo, proveer servicios sociales que permitan incentivar el consumo de los hogares. En segundo lugar, a pesar de las crisis, las funciones sociales, y de intervención económica se mantienen en esencia, lo que va cambiando son los instrumentos, los modelos y los objetivos.

Bajo esta lógica el Estado Colombiano desde 1991 acoge el concepto de Estado Social de Derecho (Art.1, C. Pol.) con lo cual busca dar preponderancia a la intervención en temas sociales y de bienestar a través del gasto público social (Art. 334,350 C. Pol.), el cual tendrá prioridad

sobre cualquier otro tipo de gasto (Art.366 C. Pol.). Esta definición queda enmarcada en los temas de inversión en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable (Art.366 C. Pol.).

Estado: organización, control y legitimidad política

El Estado colombiano no ha estado ajeno a los cambios políticos y económicos y en especial a los del siglo XX. Con lo cual, en nuestro contexto, el Estado experimento su concepción inicial de mínima intervención (seguridad y justicia), luego su amplio espectro en la vida social a través del estado de bienestar y finalmente, los procesos de privatización, libre mercado y gerencia pública enmarcados en la eficiencia (Guerrero, 2000). Los fines del estado cambian de referentes, se amplían y reducen en función a la política en primera instancia y a la economía y su financiamiento en segundo orden. Sin embargo tomando como referente la capacidad básica del recaudo de impuestos, es claro que se deben generar una capacidades administrativas para desarrollar dicha capacidad y hacerla efectiva (Cárdenas, 2015) .

Una de estas capacidades hace referencia con el control, no solo como una forma de garantizar que la función se cumpla, sino como elemento necesario para la obtención de información que sirve de insumos para revisar la situación de la organización y su contexto.

Por tanto el Estado como organización social, que representa los intereses de la sociedad , es una organización que tiene unos objetivos y unas funciones, que en principio son comunes a todos y permanentes en el tiempo , pero que tienen una dinámica en virtud a los cambios sociales, económicos, tecnológicos y culturales, entre otros, que surgen de la comunidad que representa y tutela (Chevallier, 2011).

Como organización, el Estado debe ser gestionado y por tanto dirigido. Por ello la administración, cuyo objeto de estudio son las organizaciones, gestiona los recursos de éstas a través de los procesos administrativos. Sin embargo, las organizaciones tienen una connotación de permanencia, la cual implica que la dirección asuma las miradas de largo plazo, que el devenir

de la gestión no logra abarcar, estas miradas tienen que ver con el entorno y por ende con un pensamiento estratégico que se preocupe de su interacción con él (Bedoya & Garzón C., 2005).

La gestión establece niveles de control para el cumplimiento de las actividades necesarias para el logro de los objetivos. También debe afrontar el entorno para que los objetivos propuestos puedan ser defendidos de la incertidumbre, los cambios emergentes, los cuales no están bajo el control total de la organización, así la dirección juega un papel crucial en la manera como la organización se relacionará con su entorno y garantice su permanencia en el tiempo, su perdurabilidad (Restrepo Puerta, 2010a).

Por ser una institución social (Restrepo Puerta, 2010a) el Estado está sujeto a la legitimidad de sus acciones para lograr su permanencia como acuerdo social y como organización, haciendo que el cambio en la legitimidad se relacione no solo con la capacidad de prescribir, sino la de ser efectivo, eficiente (Ramio M., 2001).

Para el Estado, una manera de lograr mantener el control sobre la sociedad que representa, es aceptar que la incertidumbre y la turbulencia también le influye, por tanto las relaciones entre los demás actores sociales viene signada por la interdependencia, la interconexión y los procesos vistos desde la complejidad (Bazaga Fernández, 2010).

De esta manera las reformas y las adaptaciones en la organización de Estado son una parte del proceso de garantizar legitimidad y no perder el control sobre la sociedad, mejorar los intercambios con los demás actores sociales en pro de lograr acciones más efectivas y decisiones más concertadas (Bazaga Fernández, 2010), más cercanas a los grupos de interés.

Dado lo anterior, la planeación y sus avances hacia la planeación estratégica, no solo dan cuenta de las adaptaciones requeridas por el Estado, son una manera de permitir controlar sus relaciones con los actores sociales y a su vez tratar de encauzar, la inestabilidad y la incertidumbre del entorno a partir de opciones futuras, que dan una guía de acción. El

pensamiento estratégico (Bedoya & Garzón C., 2005) se integra al quehacer del Estado, no solo como una necesidad de actualización administrativa, sino como una forma de orientar y generar consensos en la sociedad en pro de un futuro deseable (Bazaga Fernández, 2010).

Así, se puede concluir que los planes estratégicos cumplen una labor de control limitado del entorno y de permitirse el mantener un control legítimo de las relaciones que tiene el Estado con los demás actores de la sociedad.

El control presente a lo largo de los procesos de gestión, es un punto en el cual lo planeado, la operación y el resultado debe ser medidos y comparados con las decisiones iniciales que gestaron la operación de la organización (Galindo & Martínez, 1989). Por tanto el control como flujo de información tiene la función de pronosticar o indicar las correcciones a lo largo del proceso de gestión (1989), ya sea dentro de la línea de autoridad, en los procesos de comunicación o en la regulación misma de la relaciones en la organización (Mintzberg, 2005), en este caso el Estado.

Respecto a la legitimidad política del Estado, para el Caso colombiano, se rige bajo los principios de la democracia liberal de soberanía popular y estado de derecho. Por tanto, está organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con función social. (Art. 1 C. Pol). Este factor enmarca la legalidad, la funcionalidad y la perspectiva de actuación en un marco regido por las leyes y la actuación permitida a los funcionarios mediante normas debidamente establecidas. Por tanto, la discrecionalidad de los funcionarios tiene límites, y esto incide en la forma de hacer las cosas en el Estado.

Por tanto, la tri-división del poder permite generar balances y contrapesos y a su vez diferencia la funcionalidad de los poderes. Así el ejecutivo encabeza del Presidente de la República (Art. 189 C. Pol.) debe ejecutar la ley y velar por que se cumplan gran parte de los objetivos económicos y sociales de la nación. Su legitimidad se basa en los resultados que la ciudadanía percibe y siente como mejoría en su cotidianidad.

La función legislativa, la cual orienta y representa a los asociados, en este caso a los ciudadanos, desarrolla legalmente la Constitución (Art. 132 y SS. C.Pol.), y representa una actividad de pensamiento estratégico en gran parte de las iniciativas legislativas que tramita influyen de manera profunda en la forma de gestionar y actuar del Estado.

La función judicial (Art. 228 y SS. C.Pol.), representa la forma directa como el Estado resuelve conflicto entre los particulares, entre estos y el Estado mismo. Pero a su vez cumple con una función de control a la rama legislativa y ejecutiva, completando el balance y contrapeso en la relación de poder y funciones del Estado. Así la justicia y su capacidad de gestión influyen en la vida social y económica.

De otra parte, cumple la función de lograr estabilidad y seguridad en la sociedad. Esta conjunción de funciones prevé con miras a lograr la paz social, *“(…), el motivo y el fin que hacen que un hombre renuncie y transfiera sus derechos no es otro que el de su seguridad personal en esta vida, y el de poner los medios para conservarla y no fastidiarse de ella. (...). La transferencia mutua de un derecho es lo que los hombres llaman CONTRATO”* (Hobbes, 1994, p. 25).

4.2. Causas y evolución de la planeación estratégica en el caso colombiano.

La etapa de la postguerra mundial, es la época en la cual el Estado asume un papel preponderante en la vida social y económica. No solo su intervención y la provisión de bienes tutelares y de acceso universal fue una forma de responder a la crisis económica del 1929, los desastres de la guerra, y la necesidad de lograr que el empleo y el consumo se recuperaran en virtud de lograr servicios sociales para todos.

En el caso colombiano, la mayor o menor intervención del Estado se aprecia en un menor papel desde finales del siglo XIX y hasta finales de los años veinte del siglo XX. En los años treinta y con la visión de los gobiernos liberales, se interviene más en la economía, se regulan de una manera más explícita las relaciones patrón- trabajador y logran estructurar intervenciones en servicios sociales. Ya a finales de los años cuarenta y principalmente en los años cincuenta el Estado inició un proceso de fortalecer la economía y la planeación urbana, se inicia la modernización de la economía (Ocampo, 1987).

Para estas fechas se crea el DANE mediante Decreto 2240 de 1951, referida inicialmente como la Dirección Nacional de Estadística y se da inicio a procesos de mejorar la capacidad técnica de la administración. Se puede afirmar que estas capacidades no han sido simétricas, por tanto, generando procesos incompletos y con apremio en temas de pobreza, calidad de vida y desarrollo económico y en principio muy circunscrito al nivel central.

El gran antecedente en ir logrando una forma de pensamiento administrativo con sentido estratégico en el Estado Colombiano se encuentra en la misión Currie en el Gobierno de Mariano Ospina y Laureano Gómez. Esta misión del Banco Mundial y dirigida por ese distinguido profesor tuvo como objetivo impulsar el desarrollo económico en el país. Siendo uno de los primeros países de América Latina en recibir la asesoría y apoyo de esta entidad, nunca se tuvo la intención de conformar procesos formales de planeación, en principio se buscó generar discusiones y estudios sobre el desarrollo y para ello se buscó trabajar en una comisión que permitiera disertar alrededor de los resultados que se obtenían de los distintos análisis realizados por la misión.

Mediante Decreto 2833 de 1950, se dio inicio a la comisión, que discutiría los resultados de los estudios del Banco Mundial.

“la comisión, tuvo en mi opinión, un resonante e increíble éxito. (...) fue un mecanismo muy apto para convertir un informe extranjero bastante general en un conjunto de recomendaciones específicas, el Plan Vial, el sistema ferroviario integrado, la Aeronáutica

Civil, y el nuevo aeropuerto de Bogotá, pudimos implementar sin problemas una devaluación del 25%, que no tuvo consecuencias inflacionarias y permitió liberalizar el sistema de control de importaciones”. (Currie, 1988, p. 2) .

La planeación, como concepto de una u otra forma fue bien recibida en Colombia; pero más ligada a los procesos que a las estrategias y con una fuerte mirada centralista. Currie señala que:

“mientras los planes nacionales tienen su propio significado, existe el peligro de que en Colombia la palabra Plan esté siendo usada en forma excesiva y desafortunadamente este perdiendo significancia. En relación al uso que en un principio tuvo el término Plan, surge una confusión básica. Vale la pena recordar que muy pocos de los países técnicamente más avanzados con economías mixtas tienen planes formales y que ninguno de ellos tienen planes nacionales generales que puedan ser convertidos en leyes. Este último uso fue introducido en las economías socialistas y fue aplicado al presupuesto nacional uno más años antes que todas las actividades económicas fuesen incluidas. Los países en desarrollo adoptan con frecuencia este último sentido del término, pero en general ha hecho una distinción entre los presupuestos nacionales, estatales o municipales convertidos en ley y el establecimiento de objetivos y estrategias que son denominados como plan” (Currie, 1988, p. 119).

Esta afirmación hecha en 1984 permite apreciar los diferentes debates en torno al tema y permite apreciar el hilo conductor que nos ha traído hasta hoy.

Continuando con el profesor Currie, este señala que la ley colombiana, de aquella época, indicaba que se deberían hacer planes dentro de los primeros cien días de gobierno, a lo cual él consideraba excesiva, al respecto afirmaba, *“(…) fui en gran parte responsable de la primera entidad de planeación en Colombia, específicamente nacional, que se creó en 1951, Se trataba de algo comparativamente modesto, con un comité de planeación que constaba de tres miembros y que se dedicaba sobre todo a la política monetaria;”*. (Currie, 1988, p. 122)

Ya en esta parte se aparta un poco de la forma como se hace la planeación y que por ende no logra acercarse a posiciones de estrategia y de política, por favorecer el detalle y el proceso. A renglón seguido continúa disertando que

“Si en esa época hubiera podido vislumbrar que aquel esfuerzo tan modesto llegaría a convertirse en la actual estructura de planes y planeadores, habría vacilado. En Colombia hoy en día es comúnmente aceptado el argumento de que nada bueno puede resultar de confiar en las fuerzas de la oferta y la demanda, en la competencia y en la movilidad, y que los detalles más ínfimos deben ser planeados.” (Currie, 1988, p. 122)

Así critica que cada ministerio tuviese sus expertos en planeación, que cada ciudad importante debía hacer lo mismo y que la estructura del departamento nacional de planeación estuviese detallada en la ley (Currie, 1988).

Hace la distinción entre plan y modelo y resalta que los planes o es una estrategia o una política para alcanzar cierto objetivos, mientras que los modelos son una explicación del funcionamiento de la economía , para ello resalta que los planes no deberían expedirse mediante leyes y que deben tener flexibilidad para no tener que cambiar las mismas (Currie, 1988) .

Dada la relevancia que va generando la forma como debe intervenir el Estado en la sociedad, los gobiernos nacionales, en este caso los presidentes de la República, en el proceso del Frente Nacional empiezan a generar los documentos guía que darían pautas sobre los derroteros del gobierno en el periodo constitucional respectivo.

Tabla 9.

Relación Planes de Desarrollo 1958- 2017

Presidente	Documento Plan	Periodo de Gobierno
Alberto Lleras Camargo	Formula un plan Decenal de 1961 a 1970	1958 -1962
Guillermo León Valencia	No formula documento	1962 -1966
Carlos Lleras Restrepo	Formula documento centrado en bienestar y desarrollo integral	1966 - 1970
Misael Pastrana Borrero	“Las Cuatro Estrategias”	1970 - 1974
Alfonso López Michelsen	“Para Cerrar la Brecha”	1974 - 1978
Julio Cesar Turbay Ayala	“Integración Social”	1978 - 1982
Belisario Betancur Cuartas	“Cambio con Equidad”	1982 - 1986
Virgilio Barco Vargas	“Economía Social”	1986 - 1990
Cesar Gaviria Trujillo	“La Revolución Pacífica”	1990 - 1994
Ernesto Samper Pizano	“El Salto Social”	1994 - 1998
Andrés Pastrana Arango	"Cambio para Construir la Paz”	1998 - 2002
Álvaro Uribe Vélez	“Hacia un Estado Comunitario”	2002 - 2006
Álvaro Uribe Vélez	“Estado Comunitario Desarrollo para Todos”	2006 - 2010
Juan Manuel Santos Calderón	“Prosperidad para Todos”	2010 - 2014
Juan Manuel Santos Calderón	“Todos por un Nuevo País”	2014 - 2018

Fuente: Elaboración propia con base en información de DNP.

4.2.1 La economía como origen de los procesos de planeación y estrategia en el Estado Colombiano.

Es importante resaltar el papel que la economía juega, como ciencia que explica la escasez y sus relaciones en el medio social, es decir la escasez conlleva a las situaciones de elección, las cuales son tomadas por las personas, bajo el supuesto de elección racional (Polanyi, 2015).

Como complemento a lo anterior, los sistemas políticos, influyen en la forma como se gestiona, o se permiten que las elecciones o decisiones sobre los bienes escasos se tomen en la sociedad, así es necesario resaltar que en la lógica colombiana el Estado se circunscribe en un régimen político liberal y por ende democrático, generando una relación estrecha con la economía, pues a mayor libertad, mayor desarrollo económico basado en el mercado, (Hayek, 2005).

Así la economía empieza a ser el camino que explica la mejor forma de lograr desarrollo y niveles de vida, puesto que los recursos y los medios quedan supeditados a la disponibilidad. Al respecto se puede señalar que

“La economía política contemporánea prioriza dos variables: ingreso per cápita y régimen político. El Ingreso per cápita es una primera aproximación a la prosperidad de cada país y, de forma más indirecta, al bienestar material de su población. El régimen político, por su parte, caracteriza la forma de acceso a la cúspide del poder de decisión de un país, es decir, el método por el cual se ocupan los cargos legislativos y la jefatura del ejecutivo” (Mazzuca, 2015, p. 15), así que esta relación, se puede explicar como parte de las condiciones necesarias para lograr un camino de desarrollo de la comunidad o un país.

Por tanto, es la relación de crecimiento económico y posteriormente la distribución de los réditos económicos los que influyen decididamente en cuestionar el para qué del Estado y sus necesidades de intervenir o controlar la vida económica de la sociedad.

En la postguerra, gran parte de las economías occidentales se inclinan por el intervencionismo del Estado en la economía. Esto de la mano del keynesianismo (Restrepo, 2009). Sin embargo, es necesario resaltar que dicha opción se da como parte del proceso de crisis financiera mundial de finales de los años 30 del siglo XX.

En nuestro caso, se complementa la influencia de la CEPAL, con lo que se marcó un proceso en el cual los estados dirigirían las economías centradas en su mercado y por ende consumo interno, los excedentes, si los hubiese deberían ser exportados. Esto generó procesos de industria, dirección de la economía, control de precios, y la prestación de servicios públicos y sociales por parte del Estado con carácter universal. Todo ello enmarcado en modelos democráticos y la voluntad política para fomentar el desarrollo, la equidad, la creación de empleos a través de una institucionalidad que permitiera pensar el desarrollo (Martner & Matta, 2012), así surge vía CEPAL, el Instituto Latinoamericano Planificación Económica y Social - ILPES.

Así, se puede señalar que desde Lleras Camargo y hasta Virgilio Barco, los gobiernos tuvieron una política fuerte y de dirección de la economía. Desde la administración en este periodo estaba en boga las ideas prescriptivas a nivel de planificación.

No es posible determinar la influencia directa, de las escuelas de la estrategia en el contexto colombiano, pero si en las concepciones dominantes de la época. Para aquel tiempo el Estado tiene una planificación central, sectorial, y con tiempos definidos. Sin embargo, el plan más recordado por su influencia es el del periodo de Misael Pastrana 1970 - 1974, “Las Cuatro Estrategias”, el cual si bien dio continuidad a la política económica del anterior gobierno, centro las intervenciones en un sector líder: la construcción. Con lo cual se sentó las bases del crédito hipotecario, y se direcciona el crecimiento económico a la cadena productiva de esta actividad (Ocampo 1987;Currie, 1988).

Por ende, este periodo está ligado a las escuelas de planificación y diseño, pues es el Estado quien controla y pronostica, (Mintzberg et al., 2010b) no necesariamente vincula los resultados en su proceso de planificación.

De otra parte, si bien se mencionan incertidumbres y competencia, la pretensión en esta etapa es que las instituciones dirigen y ejecutan, por ende, existe fiabilidad en el resultado, sin embargo, lo planeado no es relacionado de manera directa con la organización. O por lo menos los documentos no lo expresan de manera directa. De acuerdo con Lira

“se puede afirmar que el accionar de las oficinas nacionales de planificación en el periodo comprendido entre las décadas de los sesenta y ochenta se centró más en la elaboración de planes de desarrollo que en aplicar el conocimiento contenido en éstos al proceso decisorio. Las razones para esto son variadas; entre ellas se pueden mencionar: a) la carencia de profesionales entrenados en las técnicas de planificación, b) la elaboración de estos planes requirió contar con información económica global y desagregada por sectores y regiones subnacionales, inexistente o incompleta, actividad que consumió mucho tiempo y recursos humanos calificados, c) al tener horizontes temporales quinquenales o sexenales, coincidentes con los periodos de gobierno, se prestó poca atención a la programación presupuestaria anual, un tema hasta hoy de enorme complejidad técnica, d) la concretización de estos planes en programas y proyectos bien preparados y evaluados coherentes con los objetivos y con las políticas del plan insume un tiempo y un conocimiento que no estuvo disponible. En un intento por hacer estos planes indicativos más imperativos, en muchos países se los transformó en leyes de la república lo que tampoco produjo los resultados esperados”. (Lira, 2006, p. 10).

Se puede caracterizar que los procesos de planeación tienen un matiz de planeación económica, con lo cual es importante resaltar que el proceso se empieza organizar con las reformas dadas en el gobierno de Lleras Restrepo. Sin embargo, el contexto político y jurídico, hace que los planes queden enunciados, y no necesariamente aplicables a la organización. Dicho de otra forma, a pesar del carácter tan normativo y prescriptivo de nuestro Estado, la

planificación no era de uso obligatorio y normatizados en la organización estatal, antes de la constitución de 1991 (Montenegro, 2015).

Con la nueva constitución política de Colombia los nuevos planes, son mucho más normativos, responden a los enfoques sectoriales y legales existentes. La planeación se ha elevado a rango Constitucional (Titulo XII, Capitulo II, Art. 339 al 344, C.Pol.) y se ha expedido la Ley 152 de 1994 sobre la forma como se formulan los planes en el Estado. Por ende deben cumplir los diversos mandatos legales, incluso modifican normas para facilitar la gestión de los ministros, pero no son un esquema inflexible, con lo cual el centro de los planes esta en lograr llevar a cabo los planes de gobierno y la coordinación macroeconómica, la dirección de la economía por parte del Estado, la política social, la parte técnica de la planificación, pero respetando la libertad económica, la empresa privada, regular los mercados y por ende no es controlar que se produce o no (Montenegro, 2015), sino facilitar la coordinación, dar un marco de referencia para la sociedad.

Esta parte también se caracteriza por no hacer énfasis en los resultados y bajo esta lógica, su medición no es norma de trabajo y por ende queda supeditada a las mediciones de gestión que realizan entidades como el DANE o Ministerio de Hacienda sobre el desarrollo económico y social del país. Pero más como temas transversales que como comparaciones sobre la estrategia y sus resultados.

La planeación, no conllevó al desarrollo sistemático de planes operativos, incluida el cierre de la década de los 80. Por ende, los aspectos organizativos, configurado en la reforma de 1968, hacían que los esfuerzos por adecuar la organización a las estrategias no tuviesen un canal de comunicación permanente, es decir la planeación quedaba supeditada a la Alta Dirección del Estado.

Es necesario recordar que el poder del Ejecutivo, incluía la capacidad de nombrar de manera directa a los Gobernadores y Alcaldes, solo después de la reforma constitucional de 1986 se

inicia el proceso de elección popular de Alcaldes, con lo cual se desconcentra y se inicia el proceso de descentralización acompañado con una mayor autonomía para los municipios.

La planeación, como componente del Estado, no es tan desarrollada como podría estar en el mundo de la empresa privada en aquellas épocas. Pero se puede apreciar que el concepto central de la planeación se enmarca en los siguientes aspectos: Los “Planes presentan técnicas políticamente viables”, (Lira, 2006, p. 12) se encuentra separada de la política y su implementación queda circunscrita a la administración .

Salvo el plan presentado por el presidente Lleras Camargo, el cual se previó para un periodo de 10 años, los subsiguientes planes abarcaban los periodos de gobierno. Por tanto, esta forma de abordar el proceso implica que no hubiese necesariamente una continuidad en lo planeado, es decir, la continuidad la garantiza acá la estructura política y legal, pero no necesariamente lo planeado. Desde esta perspectiva la administración pública puede tener discontinuidades asociadas a estos cambios, sin embargo, el Estado corrige o por lo menos trata de asegurar el cumplimiento de acciones de largo plazo mediante la ley.

Finalmente, Lira señala que este periodo, se caracterizó por las influencias ideológicas “Voluntarismo utópico”, por privilegiar los procedimientos “formalismos” y finalmente por un “reduccionismo economicista” donde se privilegia los instrumentos y variables económicas y por ende enfatizando en la política económica, dejando de lado procesos políticos (Lira, 2006, p. 11) , derivados de actores e intereses políticos que afectan la ejecución de los planes.

4.2.2. La perspectiva funcional y sectorial.

El Estado es quien controla y asume la carga de promover el desarrollo, es el mismo que dirige y por ende modula las variables de su intervención. Así que es importante señalar que antes de 1991 el Estado a nivel organizacional busca controlar el mercado interno, pero es

consciente de su baja capacidad de influencia en variables de mercado externo, o por lo menos es consciente de la volatilidad del mercado de divisas (Ocampo, 1987).

El diseño y la planificación son estimuladas por la necesidad de lograr un mercado interno estable, que atienda su consumo y permita que los bienes tutelares sean un derecho universal para todos. La reforma de la estructura del Estado del año de 1968, en el gobierno de Lleras Restrepo, dan el fundamento clave para que el Estado adopte el modelo de una economía cerrada, controlada y por ende con la capacidad de lograr que un tema fuese atendido de manera “oportuna” por una entidad del gobierno. En otras palabras esta reforma administrativa lo que permite que el modelo de intervención del Estado inicie su consolidación hasta la reforma constitucional de 1991 (Ocampo 1987, Restrepo, 2009).

Ejemplo de ello es la concepción de la sustitución de importaciones para el fomento en el mercado interno, el consumo local (Ocampo, 1987). Los excedentes, de ser posibles se exportan, en caso contrario se evitan.

En segundo lugar, el desarrollo se construye a través del servicio directo de las organizaciones públicas, con miras a garantizar acceso a servicios de salud, educación, infraestructura, recreación, cultura, acueducto, alcantarillado, etc.

En tercer lugar, el control de precios, como una forma de lograr equilibrios económicos y de mercado, para ello se recurría por la vía normativa para la fijación de los mismos o con instrumentos de prestación directa de servicios o la compra de la producción, que permita mantener el mercado bajo control. En otros contextos, la emisión de la moneda permitir controlar precios, o reducir déficit fiscal, y financiar programas de desarrollo, para controlar el mercado.

El cuarto aspecto, es acceder a recursos vía préstamo, con lo cual se podía financiar infraestructuras y servicios claves con los cuáles fomentar el desarrollo (Ocampo, 1987).

Por ende, este periodo permite identificar una serie de estrategias genéricas, que por sí mismas o combinadas permitían estructurar procesos de desarrollo a partir de la intervención directa de las organizaciones públicas. Desde el punto de vista organizacional el Estado colombiano fue avanzando en la planificación, por lo menos a nivel alto gobierno, y se basó el concepto de diseño, con lo cual pretendía dar claridad a las actuaciones del mismo. Diseño y planificación, se favorecieron en ese entorno de control y prestación directa, pero curiosamente, no se formalizó en todas las entidades del Estado, solo a nivel de la nación y a través del Departamento Nacional de Planeación.

5. CAPACIDADES OPERATIVAS Y HERRAMIENTAS DE GESTION APLICADAS EN PROCESOS DE PLANEACION ESTRATEGICA EN EL ESTADO COLOMBIANO

La descripción que se presenta buscar apreciar al Estado como organización, sin recurrir al concepto funcional tradicional y jerárquico. Se pretende en primer lugar apreciar la relación del flujo existente entre la dirección y la operación de acuerdo a la propulsa de Mintzberg.

En segundo lugar, apreciar el resultado como un concepto que determina los productos en una organización y su relación en el Estado y a su vez vislumbrar los cambios en la administración pública en los cuales se incluye el concepto y determina nuevos abordajes en las instituciones públicas.

En tercer lugar, se describe las capacidades del Estado previstas en este trabajo y las herramientas aplicadas en el caso colombiano y algunos resultados que muestran la incidencia que ha tenido los procesos de planeación estratégica en las dos variables estudiadas.

5.1. Descripción de la relación entre Dirección y Operación en el Estado Colombiano

El objetivo de este acápite es relacionar la mirada estratégica con la operatividad desde el punto de vista organizacional. Esto para abordar mejor por qué la planeación estratégica en el Estado Colombiano no es una actividad reglada únicamente, es parte de un proceso de dirección y decisión que influye en la forma como se proveen los bienes públicos. Para abordar el tema, se acoge la propuesta de Mintzberg puesto que sus definiciones comportan la organización como un flujo de relaciones formales e informales a partir del binomio dirección - operación (Mintzberg, 2005) , siendo la forma más precisa de relacionar los diferentes funciones y

entidades que lo conforman. De esta manera, se busca ubicar las diferentes funciones y entidades del Estado Colombiano en el modelo explicativo de la estructuración de las organizaciones, desarrollado por el autor citado, y así detallar de una manera diferente la organización de la institucionalidad del país.

La normalización, es el método de coordinación por excelencia en las organizaciones, entre más complejas, más se recurre a ella, así surgen los analistas quienes en palabras del autor “institucionalizan” el trabajo directivo y por ende apoya la normalización del trabajo (es decir de la operación), los resultados y las habilidades. Así entre más compleja, el directivo principal pierde control y coordinación directa con el operario (operación) y por ende requiere de niveles que permitan coordinar y controlar, así el analista permite diseñar esa normalización y por ende apoya la labor de coordinación del directivos (Mintzberg, 2005). En otras palabras, la decisión depende de los niveles de coordinación y control que intermedien con la base operativa de bienes o servicios.

Por tanto, se resumen las funcionalidades, de acuerdo con el autor, conforman la estructura organizacional:

El Núcleo de Operaciones. Es el punto base y el que debe ser más protegido en la organización, pues es la base del negocio, es decir es el centro de producción de los bienes y servicios del negocio. Es aquí donde se genera los mayores procesos de normalización y, por ende, donde se inicia el éxito o no de los productos o servicios ofertados.

Mintzberg resume las cinco actividades relacionadas con el núcleo de operaciones. A saber, son 1 - Asegurar los inputs, como la compra y disposición de materias primas, 2- Transformar los inputs en outputs, acá es la operación de transformación en la cual opera el negocio. Es la producción misma. 3- Distribución de los outputs, es decir los procesos de distribución y venta de los productos o servicios y 4- Apoyo directo a las transformaciones inputs y outputs, a este nivel están las acciones de mantenimiento, inventarios, bodegajes (Mintzberg, 2005) .

La nación, en el caso colombiano, está conformado principalmente por las tres ramas del poder público: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Para el caso de este trabajo, las entidades que prestan un mayor número de servicios a la comunidad en los diferentes sectores tienen que ver con la rama ejecutiva.

Así, los institutos descentralizados, las agencias, los establecimientos públicos, las unidades administrativas, fondos, corporaciones son las que prestan los servicios a la comunidad.

Los servicios vienen repartidos de conformidad a la estructura sectorial que aborda el nivel nacional, con lo cual cada unidad operativa responde en principio a actividades y servicios específicos y están en consonancia con un mandato legal, que da sustento al servicio que se presta.

Es en este ámbito los servicios al ciudadano, los servicios de salud, educación, de cultura, recreación, servicios del sector agropecuario, del sector transporte, minero energético, de infraestructura, entre otros, se garantizan a través de una serie de entidades y procesos que hacen que los servicios se presten a nivel municipal.

El Ápice Estratégico. Son las personas, en palabra del autor, *“encargadas de la misión de la organización y que se cumplan los intereses de las personas que controlan o tienen algún poder en la organización”* (Mintzberg, 2005).

La obligación en esta funcionalidad se relaciona con la supervisión directa, la segunda con la gestión relacionada con el entorno (“límite de la organización”) y la tercera es el desarrollo de la estrategia (Mintzberg, 2005).

Esta funcionalidad y la operacional, son los puntos más importantes del proceso, sin quitar relevancia a los otros niveles, pero en esencia, son los dos aspectos claves de todo negocio. Dirigir y operar, operar y dirigir. *“Los directivos del ápice estratégico desarrollan un conocimiento del entorno, y, al cumplir con sus obligaciones de supervisión directa, intentan*

adaptar la estrategia a sus fuerzas y necesidades, procurando mantener un ritmo de cambio que responda al entorno sin resultar problemático para la organización” (Mintzberg, 2005).

En este sentido, esta funcionalidad no está tan normalizada, más libertad para las decisiones y mayor capacidad de acción, siendo la estrategia su acción más importante.

El Estado colombiano, en el ápice estratégico tiene la particularidad que en gran parte de los lineamientos vienen o se origina por el lado del Legislativo. Se puede afirmar que gran parte de las orientaciones vienen dadas por los esquemas de consenso y disenso en el legislativo y por ende la capacidad de negociación del ejecutivo, con miras a lograr que su agenda tenga cabida en la agenda legislativa.

En segundo lugar, el papel ejecutivo, como ejecutor de la constitución y la ley en lo de su competencia, se desarrolla bajo el esquema normativo de decretos. De otra parte, las leyes que se relacionan con el plan de desarrollo y las iniciativas impositivas y de generación de ingresos, se aprueban por ley, pero son iniciativa del cogobierno, por ser el rector de las políticas económicas de acuerdo a la constitución.

Ya en este ámbito, el papel del Presidente de la República es crucial puesto que en él recaen una serie de funciones en lo políticos, social, en lo atinente a la defensa y seguridad de la nación y de los ciudadanos al ser el comandante en jefe de las fuerzas militares, debe garantizar la prestación a los servicios sociales y públicos, regir la economía, garantizar las finanzas y velar por la libre empresa, además de supervisar y vigilar sectores económicos y sociales, con el propósito de garantizar calidad de los servicios que presten los particulares.

Por tanto, el presidente y su consejo de ministros son los encargados de direccionar el rumbo del Estado y por ende de la sociedad misma, ya que sus decisiones afectan a muchos o a todos según el caso.

Así, se interrelacionan el direccionamiento estratégico y los servicios y bienes que presta el Estado a través de sus instituciones operacionales. Esto queda reflejado, en hechos como que es el presidente el encargado de nombrar y remover a los ministros y a los directores y gerentes de los institutos. Es quien dirige las relaciones con el legislativo y tiene capacidad nominadora para la elección de magistrados en la rama judicial.

Además, debe procurar que los servicios y bienes a cargo del Estado sean prestados de la mejor manera posible. Con lo cual su papel como director es muy importante para lograr los objetivos de gobierno y el cumplimiento de la ley. Su responsabilidad, dado el régimen presidencialista, recae en su persona y por ende, las decisiones se toman bajo su refrendación.

Otra capacidad que tiene el presidente es la de objetar las leyes, ya sea por inconveniencia o ilegalidad, con lo cual, su relación con el congreso es clave para la buena marcha de la administración de gobierno.

Así, se puede afirmar que el congreso se vuelve una especie de consejo directivo, el cual orienta y ordena los caminos a seguir por el ejecutivo.

Línea Media. Es la actividad intermedia de la organización, la cual apoya en principio la acción de supervisión directa, que, por complejidad de la misma, el directivo no logra suplir de manera directa. Además, facilita la coordinación entre el directivo y los operarios. Esta función es altamente normalizada y cumple en gran parte la labor de control. Así, esta parte de la organización es lo que permite que se jerarquice en función de garantizar que la operación se cumpla conforme a la dirección y estrategia prevista. Recopila información de lo que sucede con los procesos y apoya el flujo de decisiones. Por tanto, el director en la línea media, ejerce un poder similar a los directivos del ápice, pero circunscrito a su unidad de trabajo (Mintzberg, 2005)

El gobierno nacional presenta una serie de instancias están mucho más ligados a los ministerios, quienes en principio dan las políticas orientadoras en los sectores de su competencia con miras a que se cumplan los fines sociales y económicos del Estado.

Por ende, gran parte de los reglamentos y directrices, bajan del presidente a los ministros y de estos al interior de los ministerios y luego a cada una de las entidades que prestan el servicio directo. Por tanto, los decretos, se vuelven en reglamentos mucho más precisos, y se denomina en resoluciones.

Es en esta labor donde gran parte de las reglas de juego se concretan y permiten generar manuales y guías de operación que permitan o facilitan la prestación del bien o servicio a las comunidades. Ejemplo de ello, pueden ser la resolución en las cuales se definen los medicamentos que se deben incluir en el plan obligatorio de salud. O las acciones para adjudicar terrenos baldíos a campesinos o grupos étnicos. Esto con el fin de ser acogidos por los prestadores u operadores que son quienes atienden a las comunidades.

La Tecnoestructura. Esta funcionalidad está concebida para analizar el trabajo de otros (Mintzberg, 2005). Por su capacidad de estudio y análisis, esta función esta por fuera de la relación directivo-línea media-operario, es decir no participa directamente de la operación, pero si señala que se debe hacer. El autor propone, que su importancia radica en que puede estar complementando el trabajo en cualquier nivel, y su rol está en analizar el entorno, promover el control, la evolución de la organización, su estabilidad y en última lograr la normalización de la relación base de la organización.

Su trabajo consiste en apoyar el trabajo organizativo e intelectual de la línea media, analizar la operación y sus posibles mejoras y configurar métodos y estudios estratégicos y de planificación para asesorar a los directivos, en últimas los analistas tiene mucho que ver con el control de la organización, ya sea proponiendo mejoras o analizando fallas.

En el caso que colombiano, Gran parte de esta labor se encuentra determinada principalmente por el Departamento Nacional de Planeación - DNP. Quien además de estructurar el plan de desarrollo, presenta recomendaciones y directrices sectoriales, hace estudios y evaluaciones de política pública. Así mismo debe llevar el control del sistema general de regalías en cuanto su uso y forma de acceder a los recursos.

De otra parte, el DNP es la entidad encargada de hacer las evaluaciones de los programas de gobierno, a través del sistema SINERGIA, con lo cual se mide el nivel de cumplimiento del plan de desarrollo. La entidad está orientada a evaluar los resultados de gobierno.

A nivel estratégico orienta, prepara los planes de conformidad con las directrices del presidente de la República. Bajo la lógica del ejecutivo, en esta valoración, caben las oficinas de planeación de los ministerios y demás entidades de la línea media. También caben acá las oficinas de control interno de las diversas entidades, las cuales desarrollan el MECI – Modelo Estándar del Control Interno.

También se pueden agrupar en esta clasificación instancias como el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES y El Consejo Nacional de Política Fiscal - CONFIS, además de mecanismos como comités de reforma a políticas específicas; instancias como el Consejo Nacional de Planeación el cual está conformado por actores de la sociedad, como gremios, trabajadores, grupos de interés, los cuales dan recomendaciones sobre el proyecto de plan de desarrollo.

También se pueden reseñar entidades como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, el cual está encargado de llevar las estadísticas sociales, económicas, demográficas, las cuentas nacionales y otras mediciones necesarias para la comparativa y análisis sectoriales, y nacionales.

De otra parte, coordina el Banco Nacional de Programas y Proyectos, con lo cual da directrices a las entidades del orden nacional, departamental y municipal, sobre la forma como se debe llevar la ejecución de los recursos vía este instrumento.

Staff de Apoyo. Es de aclarar que para Mintzberg el flujo de operación se relaciona entre directivos – línea media-operación. Para el caso del staff, este es una acción complementaria y de apoyo al flujo de operación, pero en si no forma parte de dicho flujo. El rol principal en su apoyo a la organización es realizar acciones, que faciliten la relación con el entorno y complementar a través de labores específicas el centro del negocio. Así, una oficina jurídica brinda apoyo legal, no está en la operación, no forma parte de la línea media, pero su accionar permite que se logren objetivos claves en el proceso principal, por ejemplo, apoyar la estructuración de los contratos en una negociación de compra – venta. Por tanto, son unidades de apoyo (Mintzberg, 2005).

Estas unidades de apoyo están presentes en todos los tres niveles de la organización, cumplen actividades específicas y por ende sus habilidades, más que la normalización, es lo que centra su trabajo. En esta parte, el Estado colombiano se puede agrupar en actividades como las desarrolladas para el manejo del talento humano a nivel estatal, y es el caso de Departamento Administrativo de la Función Pública, la Comisión del Servicio Civil e Instituciones de Formación como la Escuela Superior de Administración Pública.

A pesar de ser independiente del Gobierno, al Banco de la República. Quienes, por un lado, encargados de dirigir la Política Monetaria, cumple una labor de control de la inflación y las tasas de interés.

Así mismo, la Cancillería, que cumple las labores de manejo de las relaciones internacionales, gran parte de su labor permite asesorar al presidente sobre las formas como se debe relacionar con otros Estados u organismos multilaterales.

Por tanto, la Estrategia requiere de la organización para su desarrollo, así la complejidad o simpleza de la misma, son factores que influyen en la forma como se avizora la estrategia. En

este caso, se aprecia que la acción del Estado Colombiano descansa en el derecho, no solo por el principio filosófico del imperio de la ley, sino por la gran seguridad que permite no solo tener reglas, también que estas sean obligatorias para el servidor público, así la baja discrecionalidad en cierta forma da seguridad y control a quienes dirigen el Estado. Pero esto no es suficiente, ya que gran parte de las decisiones se encuentran en campos y temas que dependen de las relaciones de cada una de las personas de que participan en la sociedad y de toda su red de intercambios a nivel interno y externo. Por tanto, el papel regulador es sin duda gran parte del accionar del Estado, pero bajo los conceptos adoptados a largo del siglo XX, su accionar es requerido para solucionar problemas como la pobreza, la distribución de la riqueza, la creación de empleo.



Gráfica 7. Estructura Organizacional y Funcional bajo modelo de Mintzberg

Fuente: Elaboración propia, con a Mintzberg (2005)

5.2. Los resultados eje de la operación en las organizaciones

Desde el punto de vista de la empresa, resulta en principio sencillo determinar el resultado principal de la gestión, las utilidades, dicho de otra forma, la empresa tiene como fin último la obtención de ganancias (Goldratt, 2010).

Por tanto los desarrollos en temas de gestión y de áreas funcionales ha tenido como fuente predilecta este tipo de organizaciones con fines de lucro (Bedoya & Garzón C., 2005). Por el contrario el Estado se ha estudiado como una forma racional de ejercer el poder, de garantizar la paz social e impartir justicia (Cabrero Mendoza, 2006); sin embargo el Estado moderno ha contribuido en gran parte en el desarrollo del capital y por ende de la empresa como institución orientada a la creación de riqueza, así Max Weber resalta que el Estado nacional creó las oportunidades para el surgimiento de la burguesía como clase social con poder, que se benefició de las condiciones que determinó el Estado occidental para dar movilidad al capital sin tener fija su residencia, estas condiciones legales racionales y con burocracia profesional permiten la creación de la riqueza (2015), contrario a sociedades tradicionales señala que *“en el estado racional, es el único en el cual puede prosperar el capitalismo moderno”* (Weber, 2015, p. 68). El Estado contribuye desde el marco de relaciones con la sociedad a la libre empresa y su desarrollo, por eso es tan importante su intervención y su gestión.

Si bien, en principio el Estado no tiene un fin de lucro como organización, su operación solo es posible en la capacidad de recaudar impuestos de los ciudadanos, esta labor regida por el derecho, solo se da por ser el Estado el único actor en la sociedad con capacidad de hacerse obedecer, a pesar del uso racional, este tiene la capacidad *“de la coacción física”* (Weber, 2015, p. 79). Esto a su vez genera mayores o menores grados de libertad individual, y de la necesidad de un gran aparato estatal o un por el contrario un gobierno limitado, todo esto de acuerdo al foco de su visión al interior de la sociedad.

De esta manera la contraparte de los ingresos es la provisión de bienes públicos (Cuevas, 2007) con los cuales socialmente hablando el Estado contribuye para que prosperen los ciudadanos y los negocios, pero a su vez requiere de recursos para cumplir su papel de garante de la vida social. Siguiendo con Weber, surge el empleado estatal, el burócrata, como un profesional, que ejerce un poder a partir del conocimiento y control que estima de las leyes y las técnicas propias de la organización estatal (Weber, 2015), esta profesionalización del empleado de oficina también se da en la empresa, y en el marco de su estudio Weber indica que “*los empleados privados aumentan más que los obreros*” (2015, p. 86). Estas capacidades de generación de ingresos y de provisión de bienes públicos deben ser gestionadas y dirigidas con lo cual las normas juegan un papel clave para el buen desempeño de las burocracias.

En los últimos años, la intervención del Estado en la sociedad se da en función a corregir los defectos del mercado (Meny & Thoenig, 1992), pero con el tiempo, es el mercado el que exige al Estado eficiencia y resultados puesto que no logra controlar del todo las acciones que crea y promueve en función a las condiciones necesarias para el desarrollo adecuado del capitalismo y por tanto de la sociedad que lo promueve. Dicho de otro modo en una primera instancia el Estado interviene para encauzar el consumo en la economía capitalista industrial (Osborne & Ted, 1994), en segunda instancia se le pide que se repliegue y de mayor libertad a los ciudadanos para que la economía tome un rumbo de crecimiento (Hayek, 2005).

El Estado siempre queda sujeto a sus resultados, la novedad se da en la forma como se aprecian y se buscan dichos resultados y por ende la manera como la estructura organizacional debe gestionarlos. Así las crisis en el Estado de bienestar se da por resultados no satisfactorios para las demandas sociales y la falta de soluciones a nuevos problemas que iban surgiendo de las dinámicas sociales (Meny & Thoenig, 1992). La solución encontrada fue su reestructuración y una cambio en la forma de gestionar el Estado, con lo cual se busca mayor eficiencia en el manejo fiscal y mayor capacidad para atender las necesidades socioeconómicas del ciudadano (Cejudo, 2011).

5.3. El cambio Conceptual de la administración pública con miras a los resultados en el sector público

La administración en general y la administración pública en particular están organizadas en áreas funcionales, dado el principio de la división del trabajo, y el fundamento de Fayol principalmente, quien propone la labor de planear, ejecutar, controlar y evaluar. Al respecto señala que cuanto más importante es el cuerpo social, más estrecha es la relación entre la función y el órgano. A medida que la sociedad crece, surgen nuevos órganos destinados a reemplazar el órgano único primitivamente encargado de todas las funciones. La división del trabajo tiene por objeto a producir más y mejor con el mismo esfuerzo. (Fayol 2011, p. 138).

En el Estado colombiano la tri-división del poder se mantiene por el orden político, pero la funcionalidad se da en las tres ramas, que para efectos de este trabajo se toma como referencia la rama ejecutiva, la cual está organizada en sectores temáticos para el desarrollo de sus actividades

La ciencia administrativa desde sus orígenes sustenta la funcionalidad en las organizaciones hecho que se refleja en la tenue diferencia entre la administración privada y la pública, las cuales se distinguen más por el tipo de organización que por la administración misma.

Acá se puede mencionar los esfuerzos por delimitar la disciplina de la ciencia política, la administración de la administración pública, pues si bien se puede apreciar de manera retrospectiva en cuanto que el poder por un lado y el Estado o las instituciones estatales por el otro facilitaron separar el papel disciplinar respecto a la administración referida a la empresa privada, con el devenir de los años los avances del mercado y las dinámicas sociales conllevaron no solo a miradas interdisciplinarias, sino a contribuciones entre las mismas disciplinas, que han venido configurando la mirada al Estado como sujeto y los problemas públicos con amplio espectro de soluciones.

Así la organización que más desarrollo ha tenido es la empresa, hecho con el cual, gran parte de las organizaciones, y en este caso las públicas, han adaptado los conceptos administrativos del mundo empresarial.

La administración ejerció por lo menos tres influencias distintas sobre la administración pública: obligó a la administración pública a examinar más de cerca lo que significaba lo público de la administración pública; convenció a muchos estudiosos de la administración pública de que se requería un conjunto nuevo de metodologías, y dio a la administración pública un modelo para evaluar qué estaba enseñando como campo y por qué. (Henry, 1999, p. 55)

Esta evolución viene signada por una mirada más propositiva en función al posicionamiento de las demandas y problemas sociales, problemas públicos, que deben ser gestionados y no necesariamente pueden ser controlados por vía de la ley y la autoridad. *“Los fenómenos del mundo real estaban y están haciendo cada vez más difícil la definición empírica de la distinción entre lo público y lo privado”* (Henry, 1999, p. 56).

Respecto a los fines del Estado, se encuentra que lo público procede del bien común, con lo cual lo no estatal queda incluido, dicho de otra forma:

La noción de lo público generalmente se opone a lo privado, pero es verdaderamente un concepto que supera dicha dicotomía, si se tiene en cuenta que lo público busca velar por el bien común. En otras palabras, es el bien común el que da vida a este concepto. (Rocha M., 2007, p. 14).

En el siglo XX el Estado Colombiano ha venido incorporando muchos conceptos administrativos que han ido transformando la administración pública de una acción más prescriptiva a una más dinámica y gerencial, sin embargo, hoy, se puede hablar de integración de diversas teorías en el devenir organizacional y administrativo del Estado con miras a afrontar los nuevos problemas y retos producto del cambio social. Velasco señala que

Cambios acelerados en la estructura de las sociedades. Muchas instituciones creadas durante el auge del Estado de bienestar se basan en concepciones estáticas de la forma en que la sociedad estaba constituida. En la actualidad, la dinámica de ámbitos tan importantes como el mercado laboral, la estructura familiar y la diversidad de estilos de vida dentro de los países supone un cambio que rebasa las soluciones planteadas en el pasado, particularmente aquellas que pretendían necesidades específicas a partir de soluciones genéricas u homogéneas. (Velasco Sánchez, 2010, p. 20)

Nuevos problemas, nuevas formas de relacionarse en la sociedad y dificultades para la gestión de los mismos, llevan a preguntarse la razón por la cual, además de los recursos limitados, el Estado no atiende de manera adecuada dichos cambios. Por tanto, las soluciones parten de los cambios que se gestan.

Uno de los primeros cambios que obligan al Estado a repensar su quehacer, es su relación con el ciudadano, el cual ya no está en inferioridad ante la ley y el funcionario. Ahora las personas además de ser ciudadanos, ahora son clientes y usuarios (Barzelay, 1998).

Un segundo cambio obedece a la necesidad de legitimar la acción del Estado y sus resultados, la administración del mismo se ha fundamentado desde la noción de burocracia de Weber, la noción de políticas públicas y los modelos de gestión pública, llegando a los desarrollos de la nueva gestión pública en los años 90 (Osborne & Ted, 1994). Esta fundamentación sigue estando mediada por la relación con la política como parte del poder y de las necesidades de la sociedad, como parte de la legitimación del estado, en ésta relación se espera unos resultados orientados a la estabilidad y seguridad de la organización y lograr prosperidad social.

Los resultados en el Estado surgen a partir de superar el proceso como el eje del trabajo de funcionario y llegar al resultado como eje de la gestión a partir de la flexibilización de las estructuras organizacionales, donde además lo legítimo (la aceptación social) empieza a superar la legalidad como visión central (Cabrero Mendoza, 2011).

Por tanto los resultados se expresan como productos específicos y requieren nuevas formas de administración que superen el proceso y la revisión de datos, se busca obtener productos que atiendan las necesidades de la gente, que sean medibles, tangibles, aceptados y además económicos y eficientes (Osborne & Ted, 1994)

El resultado es inherente a los procesos de operación con los cuales se producen los bienes o servicios. Pues la operación es la que garantiza la supervivencia de las organizaciones y por ello requiere de actividades complementarias y administrativas para lograr productos acordes a lo predefinido por la dirección. (Mintzberg, 2005). La forma de medir se da bajo los resultados obtenidos de colocar y poner a disposición los bienes o servicios, con lo cual se obtienen las ganancias en el sector privado o los avances sociales y económicos en el sector público.

El resultado es una media tangible de la estrategia, y esta no es lo que se propone a hacer, sino lo que espera obtener (Kaplan, 2010). Aplicado al sector público *“resultado es un producto final de un proceso causal o de una cadena de factores causales (insumos, actividades y productos) y consiste en un cambio observable y mensurable en el estado de una situación social”* (Aguilar Villanueva, 2013, p. 357).

Para el Estado colombiano, los resultados son importantes como herramienta de seguimiento y gestión, como parte de los procesos de alineación de la estrategia y como el resultado de la operación. Siendo una variable que cierra un ciclo de gobierno, pero abre el siguiente.

5.4. Capacidad de Recaudo Fiscal en el Estado Colombiano

El eje central para el abordaje de la capacidad de recaudo fiscal es el presupuesto. Esto en la medida que es la herramienta legal que cobija las demás herramientas que la complementan y a

su vez permite programar la disipación de recursos y es el vehículo que permite relacionar su accionar con los planes de desarrollo.

5.4.1. El Presupuesto Público y su relación con los planes de desarrollo.

El presupuesto es una herramienta de programación, que permite relacionar las metas previstas, las acciones para lograrlas y prever los recursos necesarios para la obtención de los objetivos.

Para el caso del Estado colombiano, el presupuesto es una convergencia de los aspectos técnicos de la planeación y sus estrategias, con los proyectos y con la política. Así que esta conjunción de factores hace de esta herramienta una de las más relevantes en las discusiones pública, dado que conlleva la expectativa de lograr ejecutar los proyectos por los cuales las instancias sociales y políticas y las de gobierno han presionado dentro de la agenda de gobierno.

A nivel estratégico, el presupuesto representa sus lineamientos en líneas de tiempo, usualmente anuales, que en conjunto con los recursos representan la guía específica para la ejecución de los proyectos y sus actividades. Por tanto, el presupuesto es una previsión de acción y de recursos en un plazo de tiempo.

Otra característica del presupuesto tiene que ver con su preparación, la cual forma parte de los ejercicios de planeación de las entidades del Estado, con lo cual se lleva a nivel específico la relación de necesidades y el cumplimiento de los objetivos. Esta relación en Colombia se desarrolla en dos herramientas los proyectos, como fuente de las actividades a realizar y su valor y la disponibilidad financiera que permita programar los recursos para atender las previsiones. Para ello se tiene una serie de herramientas que facilitan la construcción previa del presupuesto.

El presupuesto está conformado por los ingresos y los gastos del Estado Colombiano. Refleja las metas de ingresos, sus fuentes y el cálculo de lo recolectado, con miras a financiar la provisión de bienes y servicios.

Por tanto, el Presupuesto es la herramienta en la cual es Estado prevé sus ingresos y se compromete ejecutarlos. La característica fundamental del Presupuesto Colombiano es la disminución de la discrecionalidad en los directores y autoridades para programar los ingresos y ejecutar los gastos. Eso implica que hoy por hoy, se logre presupuesto mucho más técnicos, más ceñido a parámetros objetivos y de una menor dependencia a las habilidades del funcionario (Restrepo, 2014) .

Herramientas para la ejecución del Presupuesto

Una vez aprobado el presupuesto, inicia su fase de ejecución. Así, gran parte de las herramientas tienen que ver con flujos de caja, por tanto, la parte activa del presupuesto depende en gran medida de la liquidez en el tesoro del Estado. Por tanto existe una gestión, una ejecución micro (Echeverry, 2014), muy común a todas las entidades, pero acorde con los modelos macroeconómicos que se avizoran en los planes de desarrollo (2014) y que dan la pauta para enfrentar los cambios y variaciones de los ingresos, la parte menos controlable de la gestión pública, pues la inversión extranjera, la producción e inversión nacional, la productividad quedan sujetas a la oferta y la demanda y por tanto la recaudación.

Tabla 10.

Herramientas Micro Gestión Presupuestal

Actividad	
Plan Operativo Anual de Inversiones - POAI	Programación al detalle de las inversiones de una vigencia
Programa Anual Mensualizado de CAJA - PAC	Flujo de caja
Disponibilidades presupuestales - Relación con el proyecto fuente de los recursos.	Recursos disponibles para contratar frente a un proyecto que lo sustenta

Actividad	
Registro Presupuestal - Registro de los procesos contratados	Compromisos adquiridos, luego de suscribirse contratos para la prestación de un bien o servicio
Registro de Obligaciones - Pagos sobre los procesos contratados	Control de los pagos programados en virtud a la ejecución de un contrato.

Fuente: Elaboración propia

5.4.1.1. Los planes de desarrollo y la capacidad recaudación de impuestos.

Para efectos de apreciar mejor la relación con los planes de desarrollo y esta capacidad de recaudo atribuida al Estado, se toma como base los gobierno de Pastrana, Uribe en sus dos periodos y el gobierno de Santos.

Con esto no se pretende evaluar los resultados, se busca enunciar como desde la planeación se aborda en líneas generales esta capacidad y algunas herramientas que se diseñaron para logra unos mejores ingresos en el Tesoro Nacional.

Gobierno de Andrés Pastrana 1998 - 2002

La preocupación central de este gobierno radica en el déficit fiscal, dada la débil situación macroeconómica, con lo cual se tiene un déficit de -4,5% del PIB en el año 1999 hasta llegar a un nivel de -5,1% del PIB en 2002 (Ministerio de Hacienda, 2017).

Dentro de las medidas que se tomaron se llegó a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional con miras garantizar la sostenibilidad fiscal, recuperación del sector financiero, y flexibilidad cambiaria. El eje del plan era garantiza un mejor nivel de rentas que favoreciera la estabilidad de las finanzas y por ende la financiación del gato público (Pastrana, PND 1999).

Las herramientas previstas fueron la racionalización financiera vía recortes al gasto público, rediseño de la estructura financiera de los entes territoriales, como consecuencia de esta política se emitieron las leyes 617 de 2000 sobre descentralización fiscal y racionalización del gasto público nacional y de los entes territoriales principalmente. También la Ley 715 de 2001, la cual busca organizar los servicios de salud y educación y las competencias de los entes territoriales, y garantizar su financiación y hacerlo más eficiente (Pastrana A., 2002). Normas vigentes hasta hoy.

De otra parte, se crea el Impuesto 4 X mil para financiar los gastos relacionados con la reconstrucción de los municipios afectados por el terremoto del eje cafetero. Hoy en día es un impuesto permanente. Se incrementó la sobretasa a la gasolina y se definieron estrategias para reducir la evasión fiscal.

Una fuente de financiación del gobierno es la deuda neta, la cual paso en 1999 del 25,3% del PIB a 45,3% del PIB en 2002 (Ministerio de Hacienda, 2017).

Finalmente, los ingresos de la nación pasaron de \$16.727,0 billones en 1998 a \$30.233,1 billones de pesos en 2002.

Gobierno de Álvaro Uribe 2002-2006

Los ingresos en este periodo oscilaron así, es 2003 el recaudo alcanzó los \$34.318,6 billones a \$56.287 billones en 2006. Por tanto, se ha dado un crecimiento sostenido de los ingresos, dando un mayor margen de maniobra para la inversión (Ministerio de Hacienda, 2017).

El déficit como porcentaje del PIB llegó en 2003 a -4,0%, para 2006 llegó a -2,7%, en este sentido las políticas de ajuste fiscal y de control del gasto público generaron buenos resultados fiscales. La deuda neta paso en 2003 de los 45 billones a 38,3 billones en 2006 (Ministerio de Hacienda, 2017).

Estos resultados se basan en las políticas señaladas en el plan referido a la reforma a la administración pública, reducción del gasto, control al endeudamiento territorial y promoción de la inversión privada (URIBE, PND 2006).

“Se determino aumentar el impuesto a la renta; se amplió la base gravable de dicho impuesto para personas con ingresos y patrimonio superiores a \$60 millones y \$80 millones, respectivamente; se redujo la exención de impuestos para salarios del 30% al 25%; se aumentó la tasa y cobertura del impuesto del IVA al 16% para todos los productos, exceptuando algunos de la canasta familiar; se aumentó el impuesto de algunos bienes específicos como la gasolina y el consumo de licores; se aumentó la cobertura del impuesto a las transacciones financieras; se eliminó algunas rentas exentas; se aumentó el número de responsables del régimen simplificado del IVA, y; finalmente, se crearon impuestos transitorios por tres años como fue el caso del gravamen a patrimonios mayores a \$3 mil millones, el incremento a las transacciones financieras del 1% y la sobre tasa del 10% del impuesto a la renta” (Giraldo Isaza, 2008, p. 15).

Al final gobierno termino presentando tres reformas tributarias lo que generó cierta inestabilidad en el corto plazo en cuanto el entorno fiscal para los inversionistas (Giraldo Isaza, 2008).

Sin embargo en palabras de Óscar Iván Zuluaga, Ex Ministro de Hacienda en dicho periodo, la continuidad en las reformas fiscales previas al primer gobierno de Uribe facilitaron un marco para ir consolidando el incremento de los ingresos y la prudencia en el gasto y de esta manera generar una institucionalidad que facilitará tener una mejor gestión fiscal a partir de lograr mayor equidad en la tributación, ampliaciones de las bases de recaudo para financiar gastos a nivel pensional y de servicios sociales, hacer una revisión de los recaudos y los gastos en cada año y evaluarlos hacia el futuro, con miras a mitigar los riesgos y facilitar la programación de los recursos, así la nación y los entes territoriales quedan a obligados al Marco Fiscal de Mediano plazo (Ley 819 de 2003) y al Marco general de gasto de Mediano plazo (2014) .

Con lo cual se busca enfrentar la incertidumbre y el entorno trazando previsiones a 10 años, con revisiones anuales, teniendo en cuenta créditos, vigencias futuras, buscando la consistencia de las decisiones específicas con el Marco Fiscal (Zuluaga, 2014). Todo ello con miras a tener escenario y medidas que permitan tener políticas contra cíclicas para enfrentar los desafíos en la economía nacional e internacional, que por falta de previsión puede ser muy costosos para una sociedad, deteriorando el ingreso y por tanto el gasto público (2014).

Gobierno de Álvaro Uribe 2006-2010

Para 2007 los ingresos de la nación alcanzaron la cifra de \$64.667,2 billones y llegando a 2010 a los \$74.940, 2 billones de pesos. El déficit en ese mismo periodo inició en -3,4% del PIB para 2006 y llegó a -3,9% del PIB para 2010 (Ministerio de Hacienda, 2017).

La deuda neta se registró para 2006 en 38,3% del PIB y llegó en 2010 a 37,2% del PIB, (Ministerio de Hacienda, 2017) teniendo una leve disminución.

En este periodo se cruza la crisis financiera mundial, con las restricciones de los intercambios con las economías vecinas, con lo cual el crecimiento no fue el esperado, llegando a un 0.4% del PIB en 2009 por debajo de 4,9% esperado para América Latina (Dinero, 2010). El déficit fiscal se incrementó y volvió a niveles de 2002, con lo cual se afecta la financiación del gasto y al nuevo gobierno, éste se estimó en -4,5% del PIB llegando a la conclusión que la expansión económica no se aprovechó (2010).

Gobierno de Juan Manuel Santos 2010 - 2014

Para 2011 los ingresos de la nación alcanzaron la cifra de \$94.230 billones y llegando a 2014 a los \$125.903,6, billones de pesos. El déficit en 2011 inició en -2,8% del PIB para 2014 y llegó a -2,4% del PIB para 2010 (Ministerio de Hacienda, 2017) mostrando una ligera reducción.

La deuda neta se registró para 2011 en 34,6% del PIB y llegó en 2011 a 37,3% del PIB, (Ministerio de Hacienda, 2017) teniendo un aumento de tres puntos.

Al respecto se afirma que uno de los logros es el incremento del recaudo en este periodo:

“Así mismo, en sucesivas reformas, el gobierno amplió y racionalizó la tributación, y la hizo acorde con la creación de empleo formal. Se casi duplicó el recaudo nominal, se dotó de sólidos recursos fiscales al Estado, y se logró superávit en las cuentas públicas. Ello demuestra que la prudencia y el ahorro han dominado el uso de los recursos de los contribuyentes”. (Echeverry, 2014, pp. 65-66).

La base de los ingresos en el Gobierno Santos se referencia a partir de combinar una serie de fuentes económicas para el país, que permitieran mejorar el entorno fiscal de la nación. Basado en generar ahorro, manejo adecuado de los recursos y calidad en la inversión (Echeverry, 2014). Estos factores coloquialmente denominados locomotoras, se relacionaban con la capacidad esperada para producir riqueza y por ende facilitar la obtención de recursos para el Estado y las inversiones públicas. Estos lineamientos del Plan en dicho gobierno son acceso a la tecnología e innovación para mejorar la producción, en segundo lugar el fortalecimiento de la infraestructura para facilitar la integración comercial y la exportación, en tercer lugar mejorar las capacidades del sector agropecuario (incluyendo tecnología e infraestructura) para lograr una dinámica más positiva, en cuarto lugar el sector minero energético dada sus influencias en aportar recursos importantes al presupuesto nacional, y finalmente la vivienda para dinamizar la economía urbana y garantizar accesos a las población de recursos medios y bajos a este activo (Echeverry, 2014).

5.4.2. Herramientas para la articulación de los planes estratégicos y la capacidad impositiva.

Los procesos de Planeación estratégica en Colombia, y su ejecución en los últimos 20 años han generado una serie de herramientas que han ido fortaleciendo las capacidades del Estado para recaudar impuestos y por ende garantizar una política fiscal más estable y técnica que permita lograr la financiación adecuada de la inversión pública.

El Plan de Desarrollo como elemento esencial del marco constitucional de 1991 (Art. 346 de la C. Pol.), dispone que el presupuesto deberá corresponder a éste como una forma no solo de sincronizar procedimientos, también armonizar las previsiones de mediano plazo con la anualidad presupuestal. Esta sincronización se da por la herramienta novedosa: el plan plurianual de inversiones (Restrepo, 2009) el cual debe ser desarrollado dentro de los planes de desarrollo.

Esta alineación plasmada en la Constitución, también ha buscado garantizar una relación efectiva en un contexto de planeación limitada, centrada en la racionalización de la intervención estatal en la economía y no en su dirección absoluta (Restrepo, 2009), por tanto la libertad y el mercado cuenta al proceso de planeación como una señal que les afecta.

Por tanto, en este proceso racional de decisiones, se busca hacer una interfaz entre las acciones de corto, con las de largo plazo. La base para garantizar que el Estado recaude y genere ingresos se centra sobre *“la sostenibilidad fiscal la cual es una asignación eficiente de los recursos, transparente y con una estructura tributaria fortalecida”* (Cardenas, 2014, p. 69).

Con la ejecución de los planes de desarrollo desde el gobierno Pastrana, han surgido unas herramientas que han permitido hacer esa sincronización del corto y el largo plazo y a su vez integrar la anualidad con los objetivos de los planes de desarrollo a través del sistema presupuestal, donde los ingresos son el centro de gestión para el Estado.

- a. Control al endeudamiento de las entidades estatales. Para ello se creó la Ley 358 de 1997, con la cual se buscó relacionar la capacidad de pago con el nivel de endeudamiento, cerrando la discrecionalidad que se tenía antes para que cualquier entidad con capacidad de gasto pudiese adquirir deuda (Restrepo, 2014). Además, estas acciones deben estar reverenciadas como mecanismos de financiación en los planes de desarrollo.
- b. La ley 617 de 2000 de busco generar una relación entre los ingresos y los gastos de las entidades territoriales, con miras a garantizar que los marcos de referencia definidos por la ley, encaucen la forma que se hace el gasto, las provisiones de funcionamiento e inversión, para evitar déficit y niveles de endeudamiento que adolezcan de una revisión técnica. Así, el

gobierno Pastrana buscó encauzar las finanzas de las entidades estatales, principalmente de departamentos y municipios, para lograr la meta de equilibrar las finanzas del Estado y reducir los déficit.

- c. Ley 819 de 2003 - que versa sobre la responsabilidad y transparencia fiscal, con la cual se busca hacer procesos fiscales con criterios fuertes de planificación y a su vez un control de los cambios y desviaciones del marco fiscal, es decir un seguimiento permanente de los ingresos y las proyecciones contempladas en el marco fiscal de mediano plazo. El costo de las leyes sancionadas en la vigencia anterior. Organiza el tema de las vigencias futuras y por ende cualquier tipo de cambios en los procesos fiscales o que impliquen gasto, deberán tener en cuenta su financiación.
- d. Acto Legislativo 03 de 2011, modifica la constitución con el fin de incluir la sostenibilidad fiscal como principio rector de las intervenciones del Estado a través de las ramas del poder público, con lo cual se debe garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, pero teniendo presente el criterio de la sostenibilidad.

Por tanto, se busca controlar el gasto y determinar cómo se financiará, teniendo en cuenta que ratifica que los presupuestos deben corresponder con los planes de desarrollo y a su vez los planes plurianuales deben garantizar la sostenibilidad fiscal.

El control del gasto a partir de una revisión precisa de los recursos o ingresos con los que verdaderamente cuenta el Estado. Una capacidad más llevada a criterio de razonamiento técnico y control de la discrecionalidad (Restrepo, 2014), poniendo barreras para que las decisiones políticas o jurídicas no sobrepasen las capacidades de financiamiento real que tiene el Estado colombiano.

- e. Ley 1473 de 2011. Dentro del proceso de sostenibilidad fiscal, se emite esta norma que busca ser una herramienta para lograr estabilidad macroeconómica y sostenibilidad financiera, con lo cual se busca superar el concepto de a mayores ingresos corrientes mayores gastos, o ajustes ante la caída, generando un ciclo de subidas y bajadas que afectan el conjunto de la economía. Adicionalmente poner en cintura a las otras ramas del poder que tienen iniciativa de

gasto, compartida con el gobierno, pero que afectan sustancialmente las finanzas públicas, como lo son las sentencias judiciales.

Por el contrario, la regla fiscal busca que los gastos permanentes, se financien con ingresos permanentes y que los ingresos transitorios se ahorren. Las caídas transitorias en los ingresos se financien con des-ahorro o con deuda, pero que no se vuelvan un uso recurrente para financiar gasto permanente. Dicho de otra forma, si la economía crece, se debe volver al ahorro (Art. 1,2, 5 Ley 1473 de 2011).

De otra parte, la regla fiscal busca que el gasto sea coherente con los ingresos en el largo plazo y que por tanto no supere el 1% del PIB a partir del año 2022 (Art. 5 Ley 1473 de 2011). Así que el objetivo de los planes de desarrollo en los últimos años ha sido hacer sostenible y equilibradas las finanzas públicas y para ello las herramientas que se han venido implementado obliga a que planes de desarrollo tengan en cuenta las herramientas que permiten un control sobre los ingresos y gastos del Estado, en ese caso la regla fiscal deberá ser el criterio base para cualquier ejercicio de financiación en el Estado (Art. 11).

Finalmente se crea el Marco de Gasto de Mediano Plazo conformado por las prioridades de inversión en cada sector y los niveles máximos de gasto. Cada iniciativa de gasto deberá estar justificada, y con criterios para su evaluación (Art. 8 Ley 1473 de 2011).

5.5. Provisión de Bienes Públicos

La provisión de bienes por parte del Estado se espera hoy en día dentro de criterios de eficiencia, calidad y oportunidad. Para ello vemos que los planes de desarrollo en Colombia han logrado una configuración sectorial, con la cual definen objetivos, estrategias y metas las cuales

requieres ser desarrolladas. En el marco jurídico adoptó el proyecto como esa herramienta para llevar a la ejecución los planes de desarrollo y por ende la inversión del gobierno.

Dentro del conjunto de herramientas que adopta el Estado para la prestación de servicios se encuentra los proyectos de inversión, los sistemas de gestión de la calidad y el sistema de seguimiento a los resultados de la ejecución del plan de desarrollo en el periodo respectivo.

Este conjunto de actividades cumple la parte operativa del presupuesto como programación del gasto y de los planes de desarrollo como el criterio ordenador de la intervención del Estado y sus prioridades. Dicho de otra forma, es la inversión pública la forma como el Estado presta los servicios al ciudadano, hace la provisión de bienes públicos con herramientas técnicas para fortalecer su capacidad operativa.

Los planes en su parte estratégica delimitan las necesidades y las soluciones óptimas para proveer los bienes y servicios a la sociedad. Es el complemento a la función redistributiva de la política fiscal, con lo cual el gasto público adquiere la dimensión no solo de oferta, también de provisión para cumplir derechos de los ciudadanos de acuerdo con la Constitución Política de Colombia.

Por tanto la provisión de bienes y servicios tiene la bondad de promover la demanda agregada para incrementar el consumo de los ciudadanos e ir fortaleciendo la economía y su crecimiento (Cuevas, 2007). Por tanto cumple una función de corrección de las fallas de mercado y por ende modificar ciclos de contracción del consumo y baja en los sectores productivos, usualmente se toma como referente los postulados de Keynes (Cuevas, 2007). Sin embargo bajo un uso inadecuado, el exceso de gasto genera inflación y déficit en las economías y por ende afecta la calidad de vida en la sociedad (Restrepo, 2009).

Desde el punto de vista de la administración, la provisión de bienes y servicios, pasa por la racionalización de las acciones del estado y están ligadas a un propósito esencial, que es garantizar el acceso a todos en la sociedad democrática (Aguilar Villanueva, 2013).

De este modo se combina el sentir de la política por garantizar el derecho de todos los miembros de la sociedad ante el Estado y la imperiosa necesidad de tener servicios y bienes provistos de manera racional, con lo que se espera que se tomen “*decisiones inteligentes y eficaces*” (Aguilar Villanueva, 2013, p. 19). El Estado debe poder operar con “*criterios profesionales de productividad, laboriosidad y competencia técnica*” (2013, p. 19).

Así, las actividades operativas cobran importancia y por tanto el esfuerzo por lograr que cumplan los postulados estratégicos del Estado y así satisfacer las demandas sociales.

5.5.1. El proyecto base operativa del Estado.

Los procesos de planeación llevados a cabo por el Estado colombiano, reciben influencia de las dinámicas sociales, económicas, políticas y de cambios de paradigmas que van surgiendo a nivel mundial en los años 80 y 90 del siglo pasado⁷. Con la ley 38 de 1989, el proyecto es el sustento de la inversión pública, como mecanismo ejecutor de la mismo en pro del cumplimiento de las políticas del Gobierno nacional.

Por tanto, el Estado busca herramientas que permitan concretar sus intervenciones y acciones en realidades objetivas para solucionar los problemas de la sociedad en sus diferentes acepciones.

⁷ Para el año de 1986 se conviene entre el Gobierno Colombiano y la OEA el apoyo para el mejoramiento de la inversión pública, se inicia la fase de vincular el proyecto en la gestión del Estado. Para 1989, se hace un convenio con el ILPES - CEPAL, para el desarrollo del Baco de Programas y Proyectos, con lo cual se formularon muchas de las metodologías y procedimientos (D. I. y. F. P. DNP, 2004) , muchos de los cuales se encuentran aún en vigencia .

Una de las críticas a los modelos de planeación diseñados antes de 1991, es su baja influencia en las estructuras administrativas, dada que no se percibía como una herramienta propia de la gestión y si de la política y la alta dirección del Estado (Montenegro, 2015).

Sin embargo, la necesidad de lograr una mejor inversión pública y facilitar el control de las intervenciones estatales, fueron dando la necesidad de contar con una herramienta que permitiera tomar las estrategias del plan y traducirlas en acciones concretas. Así, el concepto del proyecto toma relevancia en la inversión pública y se presenta como la parte operativa de la planeación estratégica del Estado (Miranda M., 1994).

En Palabras de Miranda, los proyectos son la base operativa de la planeación y el desarrollo (Miranda M., 1994). Por ende, se empieza a fomentar un alineamiento entre los planes estratégicos, las metas a conseguir y las actividades a realizar. Por tanto el proyecto surge como respuesta a esta necesidad, ya que además garantiza la inversión pública a través de unidades específicas y debidamente programadas, por encima del anterior esquema de privilegiar obras y actividades concretas a nivel de los presupuesto, pero sin ninguna relación específica con la planeación concebida (Restrepo 2009, Montenegro, 2015).

Es importante resaltar, que el proyecto adquiere connotaciones específicas dentro de los procesos de planeación, puesto que además de volver la inversión un ejercicio técnico, prevé que la financiación de los bienes y servicios, deban estar sujetos al proyecto como elemento operativo que respalda las acciones del Estado a nivel presupuestal y a nivel legal.

Desde sus inicios en los años 80, el proyecto se privilegia como una forma indicativa para cumplir las metas de los programas. Pero con los cambios legales y constitucionales, no solo se vuelve obligación que la inversión se dé a través de este mecanismo, también es el camino operativo para la concreción de las estrategias, principalmente desde la promulgación de la Ley 152 de 1994 sobre el Plan Nacional de Desarrollo, en virtud a cumplir los mandatos constitucionales previstos en la Constitución de 1991.

De esta manera, la herramienta se posiciona como elemento técnico, también se vuelve la piedra angular sobre la que se soporta la planeación estrategia del desarrollo en el Estado Colombiano.

Dicho de otra manera, la pretensión que los planes formulados tuviesen resultados, conllevo a que la herramienta denominada proyecto se integrará como elemento operativo de la acción del estado y la concreción de los lineamientos estratégicos previstos en los planes, *“una adecuada selección de proyectos y de los correspondientes programas sociales (...) permitirán una coordinación vertical en el plan”* (Miranda M., 1994, p. 89).

La gestión de los proyectos, como elemento clave busca mejorar la calidad de la inversión pública a nivel operativo y de esta manera superar problemas como *“atrasos y sobre costos en la ejecución (...), falta de financiamiento en la operación, déficit de proyectos listos para su ejecución, sobre inversión en algunos sectores, baja inversión en los sectores sociales”* (Ocampo, Ortégón, Aldunate, & Pacheco, 2013).

En este sentido, el proyecto no queda solo como elemento de inversión, también cambia hacia el desarrollo de un sistema de información que permitirá identificar aquellas iniciativas susceptibles de ser financiadas, surgiendo así el concepto de Banco de Proyectos, con lo cual la nación primero y los departamentos y municipios después, tuviesen la capacidad técnica de filtrar las mejores ideas de inversión a través de evaluaciones técnicas, financieras, legales, ambientales, socioeconómicas, y así construir presupuestos de inversión que se llevarían a las instancias de decisión pertinentes, para lograr diseñar las rutas de inversión en el corto plazo, en este caso la anualidad con criterios de calidad y eficiencia⁸.

El proyecto en el Estado Colombiano es el punto de llegada de la estrategia derivada de los objetivos y por ende de los programas diseñados para lograr la asignación de recursos. A su vez

⁸ Para el año 1985 el Presidente Belisario Betancourt convoca la comisión del Gasto Público, en la cual la eficiencia es clave y se recomienda tomar medidas para lograr una mayor rentabilidad del gasto. Así surge también el Proyecto como herramienta que permitirá mejorar la forma como se hacen las inversiones a nivel micro (Contraloría, 1987).

es el punto de partida para el logro de metas a través de bienes y servicios que se concretan en las diversas áreas y temas en los cuales debe intervenir el Estado en la sociedad. Esto implica, que el proyecto como elemento de ejecución de los recursos públicos es la fuente de información y la base para el desarrollo de actividades específicas en la sociedad, con lo cual, el proyecto permite llevar control de la inversión y de los objetivos operativos propuestos y a su vez permite evaluar el cumplimiento de los objetivos y estrategias.

A partir de la inclusión del proyecto como parte de los procesos de planeación estratégica se pueden apreciar los siguientes avances:

Tabla 11.

Avances Inclusión Proyectos

Avances en la Inclusión de los proyectos	Marco Legal
Obligatoriedad de los proyectos para la inversión pública	Ley 38 de 1989, art 31. Ley 179 de 1994, art. 23. Decreto 841 de 1990, Decreto 2410 de 1992
Plan Nacional de Desarrollo. Programas y Proyectos	Ley 152 de 1994
Creación del Banco de Programas y proyectos de Inversión - BPIN	Ley 38 de 1989, art. 32
Creación del SUIFP	Recomendaciones ILPES, Decreto 841 de 1990, Decreto 2410 de 1992
Uso del esquema de Banco de Programas y Proyectos a Nivel Departamental y Municipal - Obligatorio	Ley 38 de 1989, Resolución 806 de 2005

Fuente: Elaboración propia

5.5.1.1. El Banco de Programas y Proyectos.

Este instrumento, configura la validez, pertinencia y factibilidad de un proyecto y su relación con la financiación del mismo a través del presupuesto general de la Nación.

Bajo la Figura de registro, el banco de programas garantiza que el proyecto cumple las condiciones técnicas, sociales, económicas, financieras, ambientales, legales para que se pueda ejecutar durante el ciclo de vida con el cual fue inscrito. Y en la lógica del Banco se busca tener un esquema para seleccionar los proyectos pertinentes para la ejerció del Plan de Desarrollo, en su sentido se busca garantizar un esquema racional y objetivos que de sustento a las propuestas específicas de inversión. Además, permitirá coordinar la inversión, hacer seguimiento y control al proyecto en todo el ciclo de vida del mismo. Por tanto estandariza procesos y sistematiza la información que permita la gestión del banco de programas y proyectos (Miranda M., 1994).

A través del Banco se desarrolló una herramienta clave, con la cual las entidades del Estado, debe presentar los proyectos, es la Metodología General Ajustada ⁹.

Esta herramienta permite que cada entidad, ya sea del orden nacional, departamental y municipal construya y formule los proyectos, garantizando unos patrones y unos lineamientos generales, que permitan su evaluación en todo momento.

Además, está configurada para alinear los proyectos a los planes de desarrollo vigentes, que para el caso de la nación es un mandato de ley, por tanto, debe ser cumplido en todo el territorio nacional.

⁹ La Resolución 806 de 2005, señala la obligatoriedad de la Metodología General Ajustada para la formulación de los proyectos.

El Banco de programas y proyectos es operado por el Departamento Nacional de Planeación, para el caso de la nación y por las oficinas de planeación a nivel de departamento o municipio o por la dependencia que tenga a cargo estas funciones.

Los proyectos solo se pueden ejecutar si están registrados (es decir con la viabilidad pertinente) del Banco de Programas y proyectos, de conformidad con la Ley 38 de 1989.

5.5.1.2. Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas -SUIFP.

Es un sistema de información que busca asociar los proyectos con los recursos de inversión previstos en el presupuesto general de la nación, de acuerdo a lo señalado por el DNP, acompaña el ciclo de inversión pública desde la formulación de los proyectos hasta la entrega de los productos resultantes de su ejecución (2017), siendo el eje articulador de los programas de gobierno y de las políticas públicas con los proyectos (D. N. d. P.-. DNP, 2011).

Este sistema de información se integra con el Banco de Programas y Proyectos, con la Metodología General Ajustada, con los procesos de programación presupuestal, los procesos de ejecución presupuestal y el Sistema de Seguimiento a proyectos de Inversión.

5.6. Sistemas de Calidad

La evolución de los Sistemas de Gestión de Calidad en la Gestión Pública¹⁰

Por mandato constitucional se estableció la obligatoriedad de todas las Entidades Públicas del país tanto del orden nacional como territorial para implementar un Sistema de Control Interno que se ejercería acorde a los términos señalados por la ley, (Constitución Política de Colombia

1991, Artículo 209). También estableció en el Artículo 269 que todas las Entidades Públicas del país, debían diseñar y aplicar métodos y procedimientos de Control Interno, según la naturaleza de sus funciones.

Luego se promulgó la Ley 489 de 1998 mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Control Interno (Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, Manual de Implementación del MECI para el Estado Colombiano 1000:2005, Página 5). El Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP y la Contraloría General de la Nación firmaron un acuerdo mediante el cual se buscaba generar mayor eficiencia e impacto del Control Interno de las Entidades Públicas cuyo propósito fue el unificar, adoptar e implementar un Modelo de Control Interno común para todos, pero adaptado a la naturaleza de las funciones y las características propias de cada entidad.

La USAID Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación Internacional desarrolló el marco conceptual donde proponía un Modelo Estándar de Control Interno para el sector Público colombiano, teniendo en cuenta las características propias de cada entidad, empleando un lenguaje común con el cual se buscaba el cumplimiento de los objetivos, unificación de criterios del Control en el Estado, a través del Programa Apoyo al Fortalecimiento de la Eficiencia y la Transparencia en el Estado Colombiano.

Mediante Decreto 1599 de 2005 se adaptó el Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2005 para el estado colombiano, en cual determina las generalidades, estructura necesaria para cimentar, documentar, implementar y mantener el Sistema de Control Internos en las Entidades (Artículo 1), según lo establecido en la Ley 87 de 1993 (Artículo 5). A la vez señala los responsables para la aplicación de la norma (Artículo 2). Se establece el organismo que se encargaría de brindar asesoría en el diseño, desarrollo e implementación de cada elemento, componentes y subsistemas del MECI, acorde a las características de cada Entidad Pública (Artículo 3). Finalmente establece un plazo de 2 años para que cada Entidad diseñe, desarrolle e implemente el MECI.

Mientras se afianza en la necesidad de aplicar controles en todas las Entidades del Estado Colombiano, también surge la necesidad de crear e implementar un Sistema de Gestión de Calidad que sirviera como herramienta de gestión para: Dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual debe estar enmarcado en los planes estratégicos y de desarrollo de las mismas (Art. 1 Ley 872 de 2003,).

Debía basarse en enfoque por procesos generados por cada Entidad, teniendo en cuenta las expectativas de las partes interesadas y según las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente. A la vez determinó el deber de ser implementado en los organismos y entidades del nivel Central, nivel Descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional y en la gestión administrativa nacional. Establece que, en cabeza de las directivas de cada entidad, radica la responsabilidad de diseñar, desarrollar, implementar, mantener, revisar y perfeccionar el Sistema de Gestión de Calidad (Art. 2 Ley 872 de 2003,). En el Artículo Tercero de la Ley en mención, indica las características que debía tener el Sistema de Gestión de Calidad: El Sistema se desarrollará de manera integral, intrínseca, confiable, económica, técnica y particular en cada organización, y será de obligatorio cumplimiento por parte de todos los funcionarios de la respectiva entidad y así garantizar en cada una de sus actuaciones la satisfacción de las necesidades de los usuarios (Ley 872 de 2003,).

También informa que el Sistema de Gestión de Calidad es complementario al Sistema de Control Interno y de desarrollo administrativo en términos de la Ley 489 de 1998. Determina los requisitos mínimos a cumplir por parte de todas las Entidad para implementar el Sistema de Gestión de Calidad tales como identificar usuarios, destinatarios o beneficiarios de los servicios prestados por cada Entidad Pública; obtener información de las partes interesadas sobre las necesidades y expectativas que tienen respecto al servicio y la calidad del servicio recibido; identificar y priorizar los procesos estratégicos y críticos, la secuencia e interacción de los mismos; definir los criterios y métodos para asegurar su eficacia desde su operación hasta el

control de éstos donde identifique y diseñe los puntos de control sobre los riesgos de mayor probabilidad de ocurrencia que influyan sobre el cumplimiento de la misión y los objetivos estratégicos de las Entidades Públicas y a la vez el nivel de satisfacción de las partes interesadas junto al producto final entregado; documentar y describir cada uno de los procesos y establecer puntos de control de éstos, realizar seguimiento, análisis y medición de cada uno de los procesos identificados previamente y aplicar las acciones necesarias tendientes a prevenir o corregir las desviaciones detectadas, con el fin de alcanzar los objetivos planificados y la mejora continua (Art. 4 Ley 872 de 2003).

También diseñar indicadores a través de los cuales se pueda medir la eficiencia, los resultados y el impacto sobre los procesos y permita el seguimiento por partes de los ciudadanos y los entes de control, estando disponibles a los usuarios y se publican en la página web de cada Entidad Pública (Art. 4 Ley 872 de 2003).

Con el cumplimiento de los requisitos anteriormente mencionados, el sistema debe permitir la detección y corrección oportuna de las desviaciones de los procesos que afecten negativamente el cumplimiento de los mismos y la satisfacción de los usuarios; controlarlos con el fin de disminuir duplicidad de funciones, quejas, reclamos y denuncias; levantar estadísticas de desviaciones detectadas y acciones correctivas aplicadas; facilitar control político y ciudadano a la calidad de la gestión de las entidades y ajustar procedimientos, metodologías y requisitos exigidos por normas internacionales. (Art. 5 Ley 872 de 2003)

En esta ley se establece la necesidad de expedir en un plazo de un año, una Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública, donde se utilice normas técnicas internacionales existentes sobre la materia, para ese momento, debía contener como mínimo los requisitos de la documentación generada por las Entidades Públicas para el funcionamiento del Sistema de Gestión de Calidad, especificar la Política de Calidad, Objetivos de calidad, manuales y procedimientos necesarios para el normal desarrollo de la misión de cada Entidad; determinar los mínimos factores de calidad a cumplir; controles y principios aplicables, variables mínimas a medir a través de los

indicadores previamente establecidos por cada Entidad; los requisitos mínimos a verificar en el proceso de seguimiento y medición de la calidad del servicio brindado; las acciones preventivas y correctivas establecidas por cada entidad y sus resultado (Art. 6 Ley 872 de 2003).

Se emitió el Decreto 4110 de 2004, en el cual se presenta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP:1000:2005, previamente mencionada en la Ley 872 de 2003 y que debían adoptar todas la Entidades Públicas para aplicar el proceso de armonización entre el MECI y el Sistema de Gestión de Calidad, tenía como propósito principal dirigir y evaluar el desempeño institucional y determina la necesidad de generar una herramienta gerencial que sirva para gestionar y la vez controlar las entidades con la que se busca alcanzar los objetivos de las mismas. Según lo especificado en la Guía de Armonización del MECI – NTCGP 1000:2005, (Pág. 18): El MECI y la Norma Técnica de Calidad NTCGP 1000:2004, contienen los elementos comunes que al ser aplicados de manera organizada y coordinada ayudan a alcanzar los objetivos específicos de cada sistema, con procesos de mejoramiento continuo permitiendo el cumplimiento de la obligación legal de su implementación, sino que también ayuda a las entidades al cumplimiento de sus objetivos en el marco de las normas constitucionales y legales vigentes, con el fin de lograr la satisfacción de las necesidades, expectativas y requisitos de los clientes y partes interesadas.

Mientras el MECI plantea una estructura de 3 subsistemas, 9 componentes y 29 elementos, la Norma Técnica NTCGP 1000:2004 establece 242 requisitos normativos distribuidos en 8 capítulos, 3 generales y 5 específicos. Ambos enfocan su estructura en el ciclo PHVA, facilitando su implementación de forma paralela y armonizada. La segunda fue creada acorde a los requisitos de la Norma ISO 9000:2005 que sirvió como modelo para desarrollar la NTCGP 1000:2004.

En el año 2009 se promulgó el Decreto 4485 en el que se adopta la primera actualización de la Norma Técnica de Calidad NTCGP 1000:2009, dándole cumplimiento la Norma ISO 9001:2008.

En la NTCGP 1000:2009 se incluye el enfoque por procesos, se da mayor énfasis en la prestación del servicio y la satisfacción de las partes interesadas.

Debido a que algunos modelos de Control Interno internacionales se han actualizado como por ejemplo el COSO, se emitió el Decreto 943 del 21 de mayo de 2014, en el cual se pone a disposición de todas la Entidades Públicas el Manual Técnico del Modelo de Control Interno para adoptarlo y adaptarlo a las necesidades específicas, objetivos, estructura, tamaño, procesos y servicios suministrados por cada Entidad.

La variación que presenta el nuevo MECI consiste en que los 3 subsistemas del anterior modelo se convierten en 2 Módulos de Control orientados a realizar el control a la planeación y gestión institucional, orientándolo al control del cumplimiento de la visión, misión objetivos, principios, metas políticas. La evaluación y seguimiento consiste en garantizar la valoración permanente de los resultados de las Entidades, mediante mecanismos de verificación, evaluación y seguimiento. La información y comunicación se transforman en ejes transversales al Modelo. (DAFP. Manual Técnico del Modelo de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014. Pág. 7 y 8).

Con la actualización del MECI probablemente la NTCGP 1000:2009 se actualice, teniendo en cuenta que la ISO 9001:2008 se actualizó a su nueva versión 2015.

5.7. Sistemas de Seguimiento a los Planes de Desarrollo - Sinergia

Una de las críticas a los planes de desarrollo, antes de 1991 era la baja capacidad para el seguimiento de sus acciones y por ende la contabilización de sus resultados (Ocampo, 1987).

Si bien hacia mediados de los años 80, se inició el proceso para construir un sistema de seguimiento a los planes de desarrollo, esta idea se maduró con la puesta en marcha de Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - SINERGIA, entre 2003 y 2006.

Como parte de los procesos de planeación estratégica en el sector privado a partir de los avances de Kaplan y el tablero de mando y control, que en el caso de las organizaciones no lucrativas, señala que el resultado es el beneficio para la sociedad (Kaplan, 2010).

El estado también inicio su proceso para medir sus resultados. No solo como un factor de seguimiento, también como la necesidad de garantizar comparativas sectoriales en relación a la eficiencia de recursos utilizados y los bienes sociales obtenido. Así, hace carrera el tema del gobierno por resultados, con lo cual se busca articular la planeación con la ejecución y por ende con los productos obtenidos. Los esquemas gerencialistas o de la nueva gestión pública valoran los resultados como una parte fundamental para la transparencia y por ende para la rendición de cuentas a la sociedad (Arellano, 2010a). Enunciado en acápites anteriores, los resultados también son una forma de legitimar el accionar del Estado ante los ciudadanos.

Esta acción permite comparar lo planeado y lo realmente ejecutado. Pero a su vez presenta la capacidad del Estado para llevar un control sobre su actuar y sus intervenciones en la sociedad.

Una de las características por las cuales se fomenta en el Estado Colombiano la necesidad de evaluación y seguimiento, son las relaciones del Estado con los organismos de crédito y financiación multilateral, que buscan a finales de los 80 hacer seguimiento a los proyectos

financiados con sus recursos y por ende lograr encauzar las acciones y planes de gobierno con los resultados esperados y obtenidos. Esto complementa las acciones para racionalizar el gasto público y en la reforma constitucional de 1991 queda expresamente señalado que se debe realizar el seguimiento a los planes: “*Artículo 343. La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine*” (Constitución Política).

SINERGIA como sistema de información lleva los resultados de gestión referido al Plan Nacional de Desarrollo, y el Sinergia Territorial. Con lo cual se controla los avances de los planes departamentales y municipales, llevado una cobertura que era impensable hace unos 20 o 30 años desarrollando los mandatos constitucionales (Art.344 Inciso 2. Constitución Política).

El decreto 1082 de 2015, que compila las normas del Departamento Nacional de Planeación, señala que SINERGIA tiene como “*objetivo generar información de calidad para la toma de decisiones que permitan mejorar la efectividad de la formulación y ejecución de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), específicamente a través del seguimiento a los avances de y los principales programas Gobierno, como la evaluación de las políticas consignadas en el Plan Nacional Desarrollo (PND) y las estrategias que lo complementen*” (DNP 2015) 11.

Tiene tres componentes seguimiento de metas de gobierno, evaluación de políticas públicas y Sinergia Territorial. De este modo se logra no solo controlar la influencia de las entidades nacionales, también lleva control de la ejecución de Departamentos y Municipios.

Este sistema representa un avance a nivel del Estado en cuanto el seguimiento y evaluación, puesto que relaciona los niveles estratégicos de la gestión y la organización y acopio de la información la cual busca ser acumulativa y por ende comparable, y a su vez desarrolla roles,

11 Sinergia fue reglamentado con el decreto 1290 de 2014.

actores los cuales deberá entenderse vía los indicadores. Por fin se puede construir indicadores que atendieran la gestión general del Estado.

Una parte del sistema Sinergia es la evaluación, con lo cual se hace un seguimiento específico a las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, a lo cual define forma de evaluación como “*un proceso estandarizado y participativo a través del cual se evalúan las políticas consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y las estratégicas que lo complementen, mediante la aplicación herramientas y técnicas permitan información que sirva como insumo el mejoramiento de las intervenciones públicas*” (DNP 2015, p.15).

El proceso de consolidación de Sinergia se presenta en el primer gobierno de Uribe, con lo cual se genera la fase de información y disponibilidad a la ciudadanía a través de nuevos medios tecnológicos.

Esta consolidación buscó contrarrestar fallas en los diseños de seguimiento que venía desarrollando el DNP hasta 2001. Con lo cual a través del Programa de la Reforma de la Administración Pública y dando cumplimiento a los señalado en el Plan de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario.

Las deficiencias identificadas se relacionan a continuación:

- i) “*Se requería fortalecer el marco conceptual, y precisar su alcance ii) Se requería también precisión de las instancias, vínculos y competencias de las entidades que lo conformaban, para lograr mayor articulación y efectividad en la evaluación. iii) No se avanzaba con la celeridad necesaria entre los procesos de planeación, presupuestación y evaluación. iv) Era necesario propugnar por una información oportuna, periódica y confiable*” (D. N. d. P. DNP, 2010, p. 21)

Con los ajustes respectivos y cambios normativos se reorganizaron y diseñaron metodologías, sistemas de información y alcance del proceso de seguimiento y evaluación, así SINERGIA cuenta hoy con los siguientes componentes:

Tabla 12.

Componentes SINERGIA

COMPONENTE SINERGIA	ACTIVIDAD QUE DESARROLLA
Seguimiento	A través del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno - SISMEG, lleva control de los avances y metas del Plan Nacional de Desarrollo. Por Políticas, por sectores, por entidades, por programas y por indicadores.
Seguimiento Territorial	Seguimiento de las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo con Alcance Territorial e informes de los alcances de los territorios
Evaluaciones	Análisis de la evolución e impacto de la Políticas Públicas

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se presentan los resultados arrojados por Sinergia, en los cuales detalla los resultados obtenidos en la ejecución de los planes de desarrollo en los dos gobiernos de Álvaro Uribe y el primer gobierno de Juan Manuel Santos. Se presentan los resultados del Gobierno de Andrés Pastrana, como complemento al detalle del gobierno analizados a lo largo del trabajo, pero se deja constancia que los resultados no son resultado de la aplicación de SINERGIA, puesto que para dicha época aún no había sido puesta en operación.

También se resalta que no es una comparación de resultados de gobierno, solo se muestra como la herramienta SINERGIA ya permite en la actualidad obtener los datos de cada programa de los planes de desarrollo.

Cambio para Construir la Paz, 1998 - 2002

Tabla 13.

Estructura Plan Desarrollo 1998 - 2002

No.	NOMBRE ESTRATEGIA	TEMATICA	ACCIONES	ESTRATEGIA
1	<i>Hacia un Estado Participativo</i>	PARTICIPACIÓN	Reformas Políticas y del Estado	Gobernabilidad para el Desarrollo
			Proceso de Descentralización	Ordenamiento Territorial
2	<i>Compromisos Fundamentales de la Sociedad: Reconstrucción del Tejido Social</i>	SOCIAL	Plan Educativo para la Paz	Educación Proyectada para el Siglo XXI
			Cultura	Organización del Sector
			Pensiones	
			Familia y Niñez	Aspectos sociodemográficos
			Salud	Salud Pública y acciones de prevención y promoción
				Acceso de servicios de salud con equidad
3	<i>Desarrollo y Paz: instrumentos y prioridades para la construcción de la paz</i>	DESARROLLO	Sector Agropecuario	Estancamiento relativo y recomposición
			Medio Ambiente: apropiación social de la información para la participación	Agua: articulador de la política política
				Educación y concientización ambiental
				Inserción en el campo internacional
			Justicia	Servicio de Justicia: Formal y NO Formal
			Derechos Humanos y DIH	
			Contra la Corrupción: prioridad en la consolidación de un ambiente pacífico	Corrupción, narcotráfico y guerrilla
			Defensa y Seguridad	Seguridad Pública
				Sector Defensa
				Población Afrocolombiana

No.	NOMBRE ESTRATEGIA	TEMATICA	ACCIONES	ESTRATEGIA
			Grupos Étnicos	Pueblos Indígenas
				Pueblos ROM
			Infraestructura para la Paz	Transporte
				Minería y energía
				Contribución de las telecomunicaciones a la paz
			Zonas Afectadas por el Conflicto	Plan Colombia
4	<i>Exportaciones como motor de crecimiento</i>	INDUSTRIA Y COMERCIO	Incremento y Diversificación de la oferta exportable	Competitividad y Productividad empresarial
				Instrumento de fomento a las exportaciones
				Procesos de integración
				Promoción inversión extranjera
				Financiamiento actividades productivas
				Innovación tecnológica
5	<i>Fortalecimiento de la Infraestructura Social</i>	INFRAESTRUCTURA	Política de Vivienda	Alivio a Deudores
				Viviendas de Interés Social y Subsidios
				Fortalecimiento del Sistema de Financiación
			Desarrollo Urbano	Mejoramiento de la Calidad de Vida de los centros urbanos
				Fortalecimiento y Caracterización de las condiciones del sistema de ciudades
			Política de Agua Potable y Saneamiento	Regulación y Control
6	<i>Diplomacia para la Paz: inserción en el contexto internacional</i>	RELACIONES INTERNACIONALES	Orientación regional, continental y mundial para diversificar los lazos externos	Coordinar agendas propias de cada sector con una visión integral

Fuente: Elaboración propia con base al PND de Andrés Pastrana.

Resultados del Gobierno Pastrana, se aprecian así:

Tabla 14.

Resultados Cambio Para Construir la Paz

Indicador	Descripción
Tasa de Cambio	Entre 1990 y 1997 la tasa estaba revaluada en 18,7% y para 2002 se logró una devaluación real de 18,9%
Spread de Deuda Soberana	Para el año 2000, se tenían unos puntos básicos de 960 de riesgo, para el año 2002 desciende entre 458 y 568 puntos de riesgo.
Tasa de Interes	Bajo de 50.5% a 17,6% entre 1998 y 2002
Fondo Mypime	25.000 empresas apoyadas
Fondo de Garantías	Capitalización de 100.000 millones de pesos y se atendieron 12 mil garantías.
Fondo de Capitalización Empresarial	553 empresas apoyadas y más de 40 mil millones colocados
Empresas con Inversión Extranjera	Pasando de 2679 empresa en 1997 a 3910 empresas en 2002.
Exportaciones	Exportaciones en el PIB pasan de 14% a 17%
Sector Agropecuario	Inversiones pasaron de 4,2 billones en 1998 a 4,9 billones de pesos en 2001. Se otorgó crédito en el cuatrienio por 4,57 billones Finagro. Se pasó de 600 mil millones a casi 1,2 billones en 2002, en escala anual. Se cultivaron 350 mil hectáreas nuevas, 170 mil nuevos empleos, y aumento en 2 , 8millones de toneladas de producción.
Vias	4,3 billones de pesos invertidos para construcción y mejoramiento de 100.000 km de vías
Telecomunicaciones	6.632 puntos de telefonía comunitaria Compartel y 640 municipios con acceso a internet. Agenda de Conectividad, permitió duplicar los usuarios de internet a un millón de usuarios. Se instalaron 1,4 millones de líneas telefónicas.

Indicador	Descripción
Minas y Energía	Cobertura de energía eléctrica paso de 84% a 89%, incorporando 4 millones de habitantes y se subsidiaron a 2,5 millones de pesos. Generación de Energía paso de 11.935 MW a 13.167 MW. 60 nuevos contratos para la reactivación de la producción de hidrocarburos.
	930 mil nuevos usuarios de gas natural. 2,7 millones de personas como usuarios de Gas Licuado de Petróleo. La exportación de carbón alcanzó los 40 millones de toneladas, incremento del 24% en las exportaciones.
Agua Potable y Saneamiento básico	Cobertura de acueducto y alcantarillado se incrementó en 2,8 millones de habitantes, con inversiones por 2,9 billones de pesos. El servicio de aseo incremento su cobertura en 1 millón de habitantes.
Desarrollo con Justicia Social	Se modifica la ley 60 de 1993 y se crea el Sistema General de Participaciones Ley 715 de 2001, para lograr más calidad y equidad en la inversión social de las transferencias.
	3,3 millones de personas ingresan al régimen subsidiado de salud, con 8,2 billones de pesos para el logro de dicha cobertura. Se recuperó lograr la vacunación universal a menores de 5 años.
	743 mil cupos nuevos en el sistema educativo, 650 aulas de informática y 752 aulas con internet.
	27 mil toneladas métricas de complemento nutricional para la niñez. Se gestionó donaciones por 12 mil millones pesos para dotación de infraestructura educativa.
	2,7 mil millones de pesos en acciones de prevención del consumo de sustancias psicoactivas.
Vivienda	242.000 soluciones de viviendas entregadas. Incremento en un 30% del valor del subsidio. 8,5 billones para apoyar a los deudores de la crisis de vivienda. Se inició la fase de creación de los Planes de Ordenamiento Territorial - POT, con cobertura poblacional del 73% del total nacional.

Fuente: Elaboración propia, con base al documento Una Semilla de Futuro (Pastrana A., 2002).

Tabla 15.

Resultados Hacia un Estado Comunitario 2002 - 2006

No.	OBJETIVO	NOMBRE ESTRATEGIA	INDICADORES	AVANCE CUATRENIO
1	ESTADO	Fortalecimiento de la Participación Ciudadana		99,62%
		Nueva Cultura de Gestión de lo Público		
		Avance en la descentralización y el desarrollo territorial		
2	POBREZA	Ampliación y mejoramiento de la protección y seguridad social	Acciones Prioritarias en salud pública	93,06%
			Mujeres constructoras de paz y desarrollo	
			Fortalecimiento grupos étnicos	
			Reforma a la empleabilidad	
			Sistema de Protección al Cesante	
			Fortalecer el aseguramiento	
		Calidad de Vida Urbana	Información para la gestión urbana	
			Política Habitacional	
			Asentamiento humano y entorno urbano	
		Impulso a la economía solidaria	Promoción del desarrollo socioeconómico	
			Estímulo a la creación de nuevas organizaciones de economía solidaria	
		Manejo Social de los Servicios Públicos	Esquema de tarifas y subsidio	
			Reestructuración de empresas de servicios públicos	
			Optimización en la prestación de los servicios públicos	
			Acceso a infraestructura rural y vivienda	

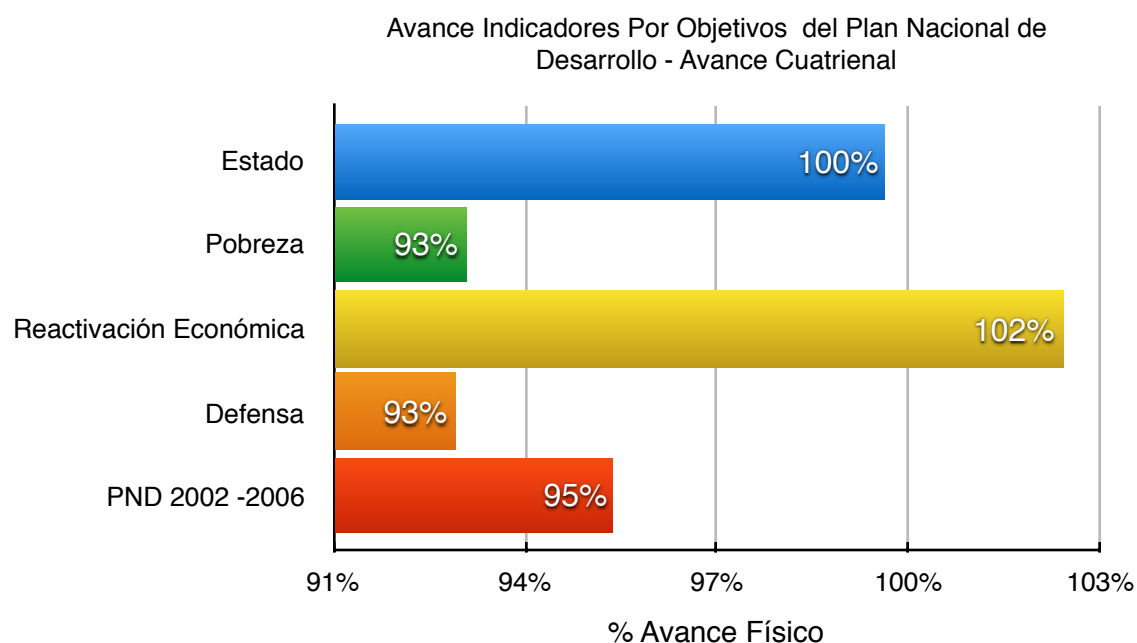
No.	OBJETIVO	NOMBRE ESTRATEGIA	INDICADORES	AVANCE CUATRENIO
3	REACTIVACIÓN ECONÓMICA	Manejo Social del Campo	Esquemas asociativos y productivos para el desarrollo rural.	
			Desarrollo científico y tecnológico para el campo	
			Seguridad Alimentaria	
			Acceso a factores productivos y financieros	
		Competitividad y Desarrollo	Acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones	102,41%
			Agenda de Conectividad	
			Eficiencia de los mercados	
			Propiedad intelectual	
			Turismo	
		Generación de Empleo	Reforma a la empleabilidad	
		Impulso a la exploración y explotación de hidrocarburos y minería	Consolidación de la industria de hidrocarburos	
			Desarrollo del sector minero	
			Mejoramiento de las condiciones de la actividad petrolera	
		Impulso a la vivienda y a la construcción	Ajustes al sistema de financiamiento de vivienda	
			Incentivos a la demanda de créditos en UVR	
		Infraestructura Estratégica en transporte	Desarrollo de otras modalidades de transporte	
			Mantenimiento y conservación de carreteras	
			Mecanismos de participación privada	
		Política Comercial	Integración comercial	
			Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas	
			Conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales	
			Generación de ingresos y empleo verde	

No.	OBJETIVO	NOMBRE ESTRATEGIA	INDICADORES	AVANCE CUATRENIO
		Sostenibilidad Ambiental	Manejo integral del agua	
			Sostenibilidad ambiental de la producción nacional	
			Planificación y administración eficiente del medio ambiente	
		Combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado	Desarticulación del proceso de producción, fabricación, comercialización y consumo de drogas	
			Lucha contra la extorsión y el secuestro	
		Control del territorio y defensa de la soberanía nacional	Fortalecimiento de la Fuerza Pública y de la capacidad disuasiva	
			Implementación del Programa de Seguridad Vial	
			Protección a la infraestructura económica	
		Dimensión Internacional	Colombia en el ámbito internacional: la responsabilidad compartida	
			Comunidades colombianas en el exterior	
			Cooperación internacional	
			Relaciones multilaterales	
			Relaciones bilaterales	
		Fortalecimiento del servicio de justicia	Defensa Judicial del Estado Colombiano	
			Revisión de la política criminal, penitenciaria y carcelaria	
			Racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico	
			Racionalización del Servicio de Justicia	
		Fortalecimiento de la Convivencia y los Valores	Cultura para construir nación y ciudadanía	
			Sistema Nacional de Radiodifusión	
4	DEFENSA			92.9%

No.	OBJETIVO	NOMBRE ESTRATEGIA	INDICADORES	AVANCE CUATRENIO
		Promoción y Protección de DD.HH y DIH	Atención y prevención del desplazamiento forzado	
			Fortalecimiento institucional	
			Medidas particulares de impulso al Derecho Internacional Humanitario	
			Mostrar indicadores Programa PND : Prevención de violaciones a los derechos humanos y al DIH	
		Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto	Programas de desarrollo y paz	
			Proyectos productivos y de generación de ingresos	
			Desarrollo de infraestructura física y social	

Fuente: Elaboración propia, con base a Sinergia DNP (-2006, 2011),

SINERGIA emplea desde este periodo sus reportes de gestión. Esta plataforma toma los procesos de gestión de cada institución y hace un sondeo de sus resultados. La gráfica presentada muestra la gestión de la primera administración de Álvaro Uribe, a través de sus cuatro grandes objetivos, así como la gestión final de dicho gobierno.



Gráfica 8. Indicadores Hacia un Estado Comunitario

Fuente: PND Álvaro Uribe Vélez 2002 - 2006 (2011)

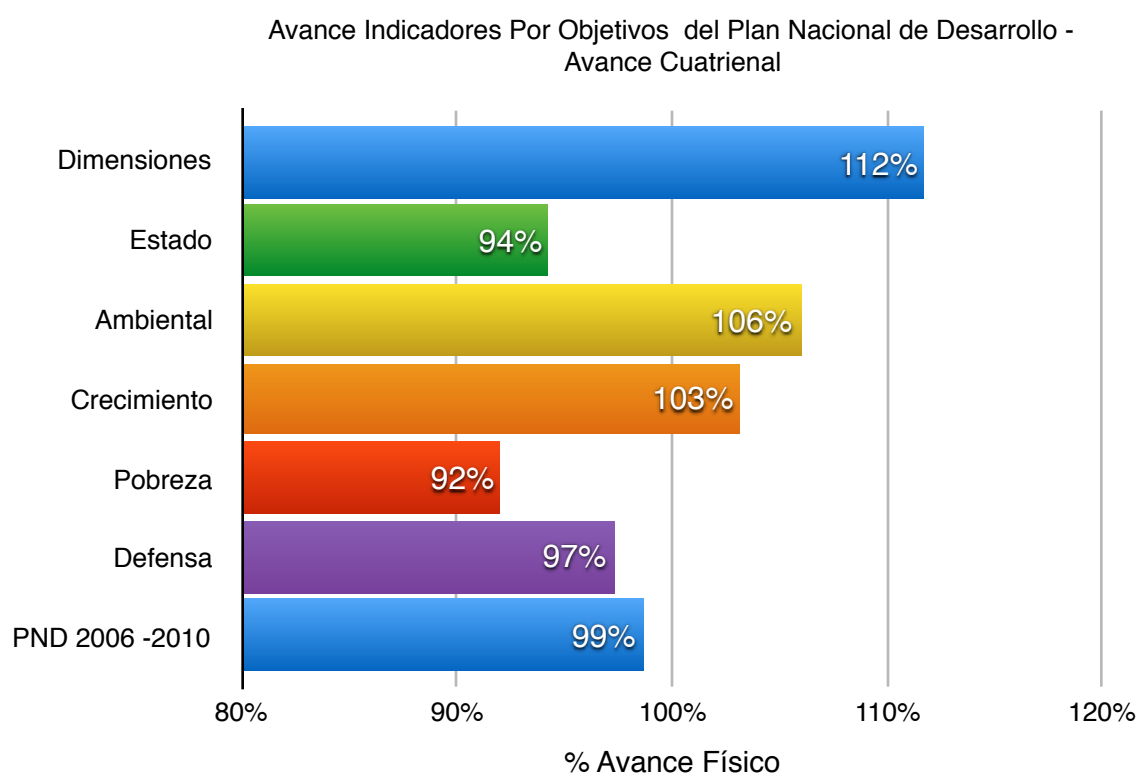
En dicha gráfica se observa una gestión deseable para cualquier gobierno, donde las cifras son cercanas al 100% de los resultados esperados. Viendo los resultados desde el punto de vista de ésta gráfica, se podría afirmar que el gobierno de éste periodo fue exitoso en su gestión.

Estado Comunitario: Desarrollo para Todos, 2006-2010

El segundo periodo del presidente Uribe, estuvo enmarcado por sus tres pilares seguridad democrática, confianza inversionista y cohesión social. La lucha con el terrorismo fue el eje fundamental en este segundo periodo.

SINERGIA rescata seis objetivos para esta nueva administración:

Gráfica 9. Indicadores Estado Comunitario Desarrollo Para Todos



Fuente: PND Álvaro Uribe Vélez 2006-2010 (2010, 2011)

Tabla 16.

Resultado Estado Comunitario Desarrollo Para Todos

No.	OBJETIVO	NOMBRE DE LA ESTRATEGIA	INDICADORES	AVANCE CUATRENIO
1	<i>DIMENSIONES ESPECIALES DEL DESARROLLO</i>	Dimensión Regional	Fortalecimiento de las capacidades territoriales para promover el desarrollo	111,74%
			Estado descentralizado	
		Cultura, deporte, recreación, actividad física y tiempo libre y desarrollo Demografía y desarrollo	Cultura para la convivencia	
			La cultura como estructura social del país	
			Deporte, recreación y tiempo libre	
		El sector de la economía solidaria: modelo alternativo de desarrollo socioeconómico	Desarrollo institucional y de control	
			Fomento, fortalecimiento y difusión	
		Política Exterior y Migratoria	Consolidar las relaciones estratégicas bilaterales e impulsar procesos de integración y desarrollo integral en las fronteras	
			Diseñar una política integral de migraciones	
			Fortalecer el Ministerio de Relaciones Exteriores	
			Diversificar las relaciones y la agenda internacional	
2	<i>MEJOR ESTADO AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS</i>	Requisitos del Estado Comunitario	Consolidación del modelo democrático	94,3%
			Modelo administrativo para la intervención económica del Estado	
			Estado eficiente y transparente	
			Justicia para la consolidación de la Seguridad Democrática	
		Retos del Estado Comunitario	Modelo administrativo para la intervención económica del Estado	

No.	OBJETIVO	NOMBRE DE LA ESTRATEGIA	INDICADORES	AVANCE CUATRENIO
			Estado eficiente y transparente	
3	<i>GESTIÓN AMBIENTAL Y DEL RIESGO QUE PROMUEVA EL DESARROLLO SOSTENIBLE</i>	Gestión Ambiental y de Riesgo que Promueva el Desarrollo Sostenible	Planificación ambiental en la gestión territorial	105,96%
			Gestión integrada del recurso hídrico	
			Reducción del riesgo (Prevención y mitigación)	
			Conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad	
			Promoción de procesos productivos competitivos sostenibles	
			Prevención y control de la degradación ambiental	
		Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres	Reducción del riesgo (Prevención y mitigación)	
4	<i>CRECIMIENTO ALTO Y SOSTENIDO: La condición para un desarrollo con equidad</i>	Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo	Estrategias transversales (Desarrollo empresarial)	103,21%
			Capital Físico	
			Capital humano	
			Programas sectoriales de alto impacto: apuestas productivas	
			Ciencia, tecnología e innovación	
		Consideraciones macroeconómicas	Demanda	
			Consistencia macroeconómica	
		Consolidar el Crecimiento y Mejorar la Competitividad del sector agropecuario	Racionalizar los costos de la producción agropecuaria	
			Ampliar la disponibilidad, el acceso y mejorar el uso de los factores productivos básicos	
			Impulsar la investigación, innovación y transferencia de tecnología	
			Mejorar el estatus sanitario de la producción agroalimentaria	
			Abrir nuevos mercados	
			Mejorar el financiamiento del sector	

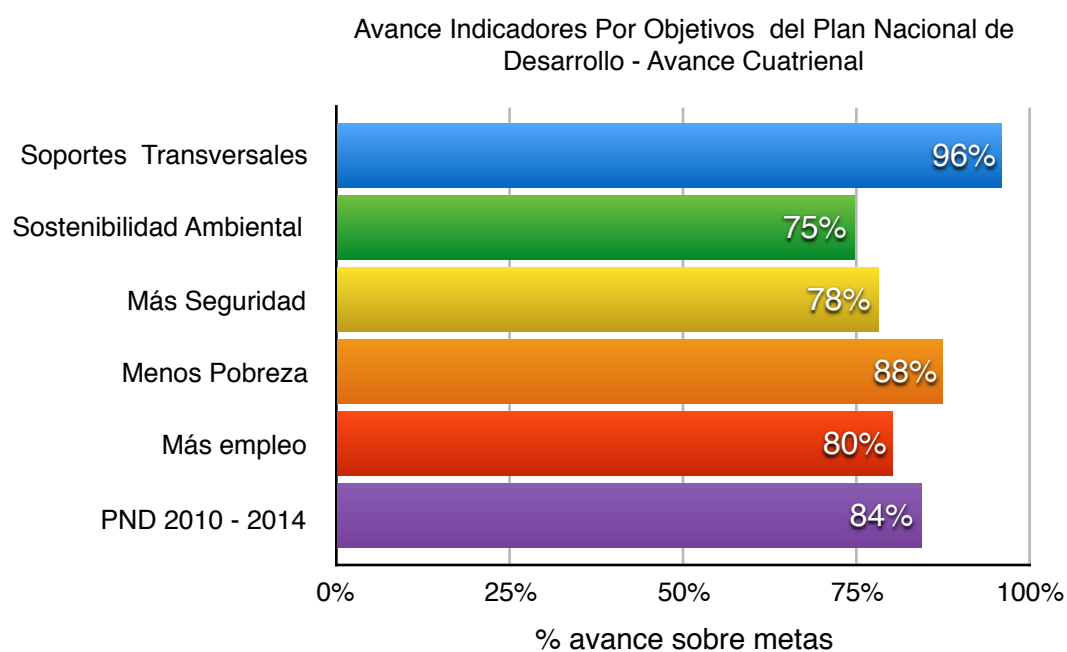
No.	OBJETIVO	NOMBRE DE LA ESTRATEGIA	INDICADORES	AVANCE CUATRENIO
5	REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y LA EQUIDAD	Pobreza y población vulnerable	Pobreza e indigencia, medidas por ingresos	92,06%
			Determinantes de la pobreza	
		Mercado y relaciones laborales	Dinámica de la oferta de trabajo	
		Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social	Seguridad social integral	
			Sistema de Promoción Social	
			Políticas transversales	
			Sistema de formación de capital humano	
		Banca de las Oportunidades		
		Ciudades Amables	Desarrollo urbano: ciudades compactas y sostenibles	
			Vivienda: Soluciones al alcance de todos	
			Agua para la vida	
			Transporte urbano y movilidad	
		Infraestructura para el desarrollo	Accesibilidad territorial	
			Acceso a los servicios de energía eléctrica y gas	
			Alcanzar la inclusión digital	
		Equidad en el campo	Ordenamiento social de la propiedad	
			Mejorar la capacidad de los pequeños campesinos para generar ingresos	
			Programas de promoción social para la población rural	
6	POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	Consolidación de la Política de Seguridad Democrática	Control del territorio y defensa de la soberanía nacional	97,35%
			Combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado	
			La Convivencia y la Seguridad Ciudadana	
		Desplazamiento forzado, Derechos	Superación del desplazamiento forzado por la violencia	
			Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	

No.	OBJETIVO	NOMBRE DE LA ESTRATEGIA	INDICADORES	AVANCE CUATRENIO
		Humanos y reconciliación	Fortalecimiento de condiciones regionales de Desarrollo y Paz	

Fuente: Elaboración propia, con base a Sinergia , (PND Álvaro Uribe Vélez 2006- (2010, 2011)

Estos resultados de la gestión del presidente Álvaro Uribe para el segundo periodo de gobierno, señalan un balance positivo, incluso mayor al del periodo anterior (95,38% en el primer periodo de gobierno comparado con el 98,7% del segundo)

Prosperidad para Todos, 2010 - 2014



Gráfica 10. Indicadores Prosperidad para Todos

Fuente: PND Juan Manuel Santos 2010- 2014 (-2014, 2015)

Tabla 17.

Indicadores Prosperidad para Todos

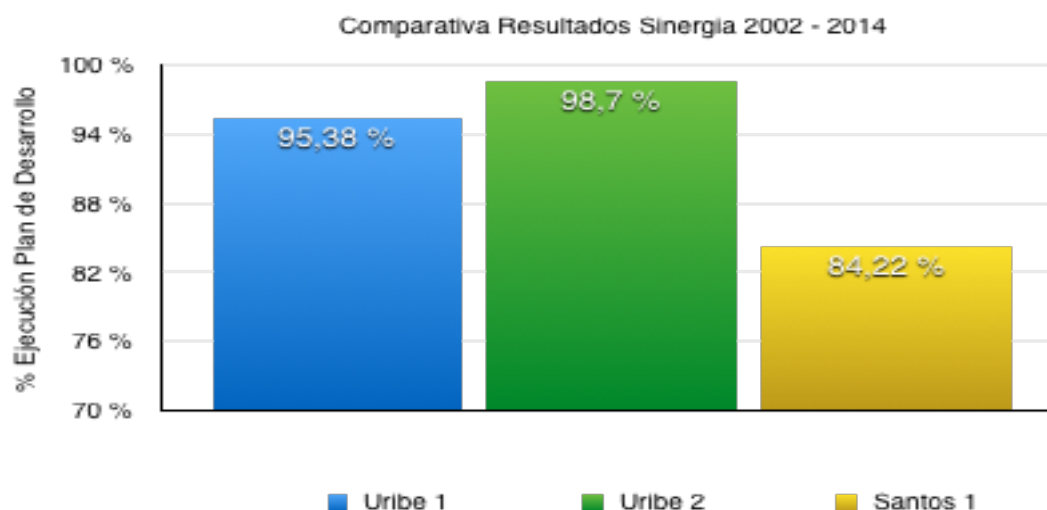
No.	OBJETIVO	NOMBRE ESTRATEGIA	INDICADORES	AVACES CUATRE NIO
1	<i>CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y COMPETITIVIDAD (Más empleo)</i>	Innovación para la Prosperidad	Conocimiento e innovación	80,28%
			Propiedad intelectual, instrumento de innovación	
			Emprendimiento empresarial	
			Promoción y protección de la competencia en los mercados	
		Competitividad y crecimiento de la productividad	Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	
			Infraestructura para la competitividad	
			Apoyos transversales a la competitividad	
		Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	Nuevos sectores basados en la innovación	
			Agropecuaria y desarrollo rural	
			Infraestructura de transporte	
			Desarrollo minero y expansión energética	
			Vivienda y ciudades amables	
2	<i>IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (Menos Pobreza)</i>	Política Integral de Desarrollo y Protección Social	Primera Infancia	87,58%
			Niñez, adolescencia y juventud	
			Formación de capital humano	
			Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	
			Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	
			Formación de capital humano	
			Promoción de la cultura	
			Deporte y recreación	
		Promoción Social	Red para la superación la pobreza extrema (Juntos)	
			Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia	
			Grupos étnicos	

No.	OBJETIVO	NOMBRE ESTRATEGIA	INDICADORES	AVACES CUATRE NIO
		Políticas Diferenciadas para la Inclusión Social	Género	
			Discapacidad	
3	<i>CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ (Más Seguridad)</i>	Seguridad - Orden Público y Seguridad Ciudadana	Orden público	78%
			Seguridad y convivencia ciudadana	
		Justicia	Acceso a la justicia y descongestión	
			Optimización en la administración y aplicación de Justicia	
			Política Penitenciaria	
		Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional	Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	
			Justicia Transicional	
4	<i>SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y PREVENCIÓN DEL RIESGO</i>	Gestión ambiental para el desarrollo sostenible	Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos	75%
			Cambio climático, reducción de la vulnerabilidad y adaptación y estrategia de desarrollo bajo en carbono	
			Gestión integral del recurso hídrico	
			Gestión ambiental sectorial y urbana	
		Gestión del riesgo de desastres: buen gobierno para comunidades seguras	Prácticas de Buen Gobierno	
		Respuesta a la Ola Invernal 2010 - 2011		
		Canasta y Eficiencia Energética		
5	<i>SOPORTES TRANSVERSALES DE LA PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA</i>	Buen gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción	Buen gobierno	96%
			Estrategias contra la corrupción	
			Participación ciudadana y capital social	
		Relevancia internacional	Inserción productiva a los mercados internacionales	
			Política internacional	
			Políticas de desarrollo fronterizo	
		Apoyos transversales al desarrollo regional	Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-territorio	

No.	OBJETIVO	NOMBRE ESTRATEGIA	INDICADORES	AVACES CUATRE NIO
			Planes de consolidación	
			Turismo como motor del desarrollo regional	

Fuente: Elaboración propia, con base a Sinergia , DNP (-2014, 2015)

Los resultados de gestión, si bien representan una gestión positiva del gobierno, no logra alcanzar los mismos índices de gestión garantizados por su antecesor Álvaro Uribe; pasar de una gestión presidencial del 98% a una del 84%.



Gráfica 11. Comparativa Resultados SINERGIA

Fuente: SINERGIA

5.8. Avances en el Recaudo fiscal y la Inversión del Gasto Público 2000 – 2014

5.8.1 Avances en el Recaudo Fiscal

Para el periodo 2000 a 2014, se puede decir que los ingresos de la Nación se han cuadruplicado pasando de 45 billones de pesos en el año 2000 a 174 billones de pesos en 2014.

Tabla 18.

Ingresos de la Nación - Recaudo 2000 - 2006

Composición Detallada de los Ingresos de la Nación (Recaudo) Miles de Millones de Pesos							
CONCEPTO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I. INGRESOS DE LA NACIÓN	45.208	57.864	58.263	67.615	71.024	86.834	95.392
Ingresos Corrientes	20.287	25.362	27.550	31.862	36.926	42.548	51.510
Ingresos de Capital	21.357	30.159	27.452	31.405	29.574	39.677	38.971
Renta Parafiscal	-	-	321	691	443	526	594
Fondos Especiales	3.564	2.343	2.940	3.658	4.082	4.082	4.317
II. INGRESOS ESTAPÚBLICOS	3.405	4.328	4.354	4.303	8.020	8.532	7.524
III. TOTAL PGN= (I+II)	48.613	62.191	62.617	71.919	79.044	95.366	102.915

Fuente. Ministerio de Hacienda y Crédito Público/ Dirección Gral. Presupuesto

Es significativo el incremento entre 2009 y 2014, puesto que en este periodo se incrementó en 50 billones de pesos los ingresos, explicación detallada por la bonanza petrolera que inyectó recursos en la economía y al mejoramiento del recaudo, principalmente en las políticas anti-evasión. Esto se constata en el incremento de los ingresos corriente provenientes de tasas,

multas e impuestos. También son el resultado de las reformas tributarias que han impactado los ingresos de manera pertinente. Así el impuesto a la renta y complementarios sería el impuesto de mayor recaudo y el de mayor crecimiento, con lo cual se pasa de 7,4 billones de pesos en año 2000 a 37 billones de pesos en 2014.

Tabla 19.

Ingresos de la Nación - Recaudo 2007 - 2014

Composición Detallada de los Ingresos de la Nación (Recaudo) Miles de Millones de Pesos								
CONCEPTO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
I. INGRESOS DE LA NACIÓN	102.217	112.164	121.648	119.856	137.465	145.931	166.276	174.419
Ingresos Corrientes	57.667	65.140	65.644	67.924	84.620	96.460	98.802	96.399
Ingresos de Capital	38.659	41.559	50.694	43.927	44.235	40.469	54.883	56.542
Renta Parafiscal	675	774	898	1.190	1.019	1.080	1.226	1.995
Fondos Especiales	5.216	4.691	4.411	6.815	7.591	7.921	11.365	19.482
II. INGRESOS ESTADÍSTICOS	8.464	10.025	11.778	12.703	11.982	13.104	13.909	12.726
III. TOTAL PGN= (I+II)	110.681	122.189	133.426	132.558	149.447	159.034	180.185	187.145

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público/ Dirección Gral. Presupuesto

Los ingresos de capital se duplica en el periodo, con lo cual los recursos provenientes de crédito, recursos del balance (venta de activos y superávits), rendimientos financieros, etc., pasan

de 21 billones a 56 billones, confirmado el constante aumento de los ingresos. Algo similar sucede con el IVA cuyos resultados arrojan un incremento de casi cinco veces en el periodo analizado, pasaron de 8 billones de pesos en el 2000 a 38,8 billones de pesos en 2014.

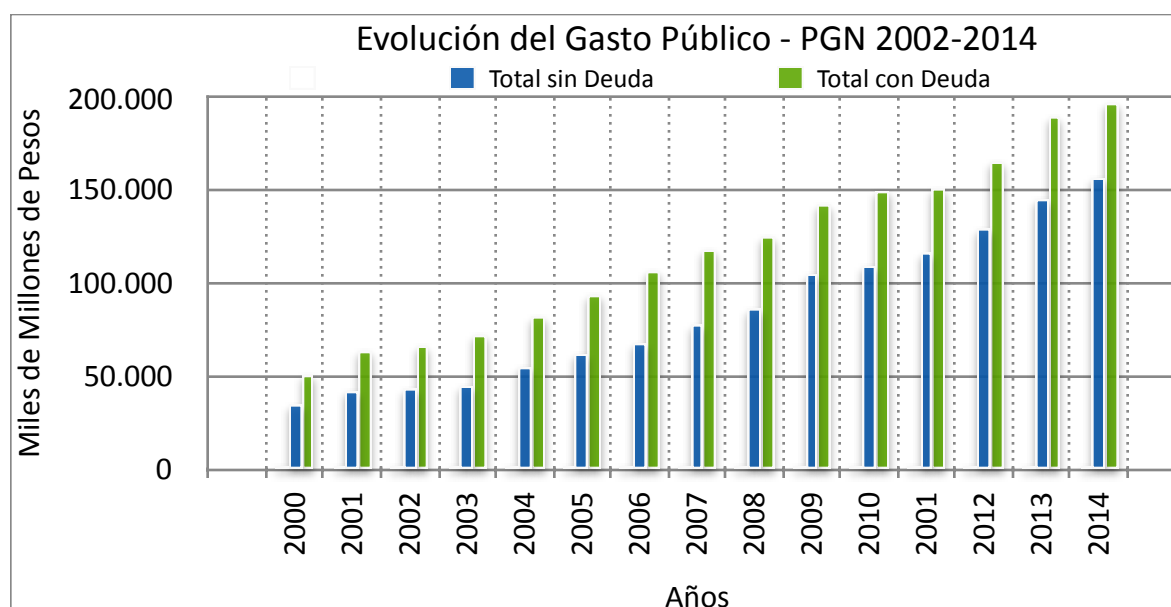
Por tanto, se puede afirmar que, durante la ejecución de los planes de desarrollo, se ha visto afectado de manera positiva el recaudo y por tanto la posibilidad de mayor gasto. Las estrategias para generar crecimiento y competitividad han dado resultado y aunado a las herramientas de recaudo y fortalecimiento de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, han permitido lograr mejores cifras y sobre todo sostenibilidad en el crecimiento de las mismas.

Dicho de otra manera, la ejecución de cuatro planes de desarrollo casi que cuadruplicaron los ingresos disponibles para la Nación.

5.8.2. Avances en la Inversión del Gasto Público.

La política fiscal, define la capacidad para la realización de gasto público por parte del Estado, de este se desprende la capacidad para proveer bienes públicos a la sociedad.

Como punto final a este acápite, se puede resaltar que los ingresos fiscales en el periodo analizado se incrementaron y por ende hubo una efectividad en los ingresos de las finanzas públicas. A continuación, se presenta una comparativa de los niveles de inversión del Estado.



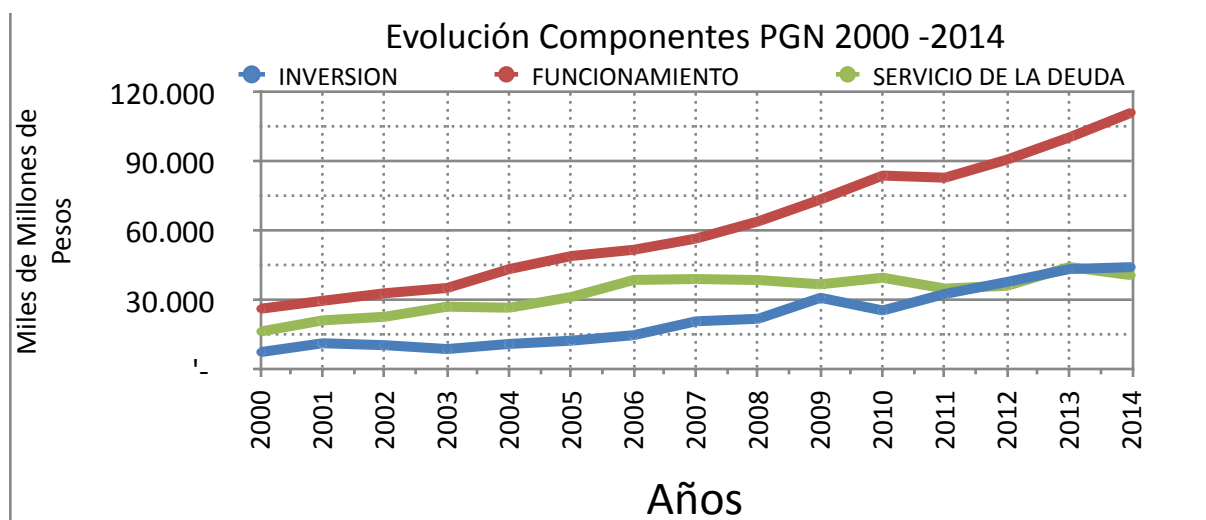
Gráfica 12. Evolución Gasto Público 2002 - 2014

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público/ Dirección Gral. Presupuesto

Es necesario resaltar, que los gastos del Estado se apropian mediante Ley a través del Presupuesto Público y tiene básicamente tres componentes: Los Gastos de Funcionamiento, los Gastos de Inversión y el Servicio de la Deuda (Restrepo, 2009).

Los primeros se refieren a los gastos netamente administrativos y que permiten que el Estado funcione, principalmente los gastos de personal y de aquellos que permiten el desarrollo administrativo y de gestión. Los gastos de inversión se refieren a aquellos que contribuyen a generar un mayor capital social, económico, productivo en la sociedad, incluidos los del gasto público social, como salud, educación, saneamiento básico los cuales son prioritarios para inversión de acuerdo al artículo 350 de la Constitución Política.

El Servicio de la Deuda, son los gastos en los que incurre el Estado para pagar el capital y los intereses, comisiones, etc., generados por contratar deuda interna o externa con el sector financiero y demás organismos de crédito.



Gráfica 13. Componentes Presupuesto de la Nación 2002 - 2014

Fuente. Ministerio de Hacienda y Crédito Público/ Dirección Gral. Presupuesto

En el lapso de 14 años, el Presupuesto General de la Nación se ha cuadruplicado respecto al año 2000. Para el caso de los gastos de la deuda, se tiene que esa se ha duplicado, pasando de 16 billones en el año 2000 a un poco menos de 41 billones de pesos en 2014. Los gastos totales en ese periodo iniciaron de 50,5 billones a 197 billones.

Los recursos para inversión, con los cuales se financia la provisión de bienes públicos y se ejecuta a través de los proyectos, en el periodo 200 a 2014, se inició con 7,6 billones de pesos y al cierre del periodo alcanzó la cifra de 44,4 billones de pesos.

Así, la inversión en promedio para el periodo representa un 19% del PGN, el funcionamiento el 52,87% y la deuda representa 28,13% del Gasto Público.

6.

CONCLUSIONES

De manera central se concluye que la conformación de planes y estrategias, de acuerdo con los datos y la bibliografía estudiada, dependen de la visión de la organización sobre si misma y su entorno, fomentando la selección de estilos de planeación y estilos de estrategias que se adecuen a las necesidades del momento y sector en el que se desempeña.

Así la combinación de enfoques y de herramientas señalan que los procesos de gerencia estratégica no están terminados, que se abren nuevos debates entorno a la innovación y el conocimiento (J. B. Barney et al., 2011) y al surgimiento de nuevos modelos de negocio e industrias.

El Estado colombiano a nivel de planeación presenta una combinación entre los planes diseñados y formulados de manera prescriptiva y el aprendizaje de la ejecución de los mismos, pues los contextos internos y externos de la sociedad colombiana implican variaciones, cambios y situaciones que escapan a la mirada de la planeación. Así, la burocracia estatal, ha venido mejorando en herramientas y conceptos de gestión, y han asumido la rendición de cuentas y la evaluación de resultados como una forma de alineación con la estrategia de desarrollo contenida en los planes.

Se aprecia que los Planes Estratégicos del Estado, traducidos en los planes de desarrollo, han contribuido a madurar la gestión pública y a dar un carácter no solo técnico a la capacidad de recaudar impuestos, y de proveer servicios públicos, también de fomentar mecanismos de intervención que consulten más a las personas y las necesidades sociales y económicas.

Los planes han contribuido a fortalecer las capacidades de recaudo fiscal y de provisión de bienes públicos a partir no solo de los procesos técnicos, también como una forma de fortalecer los procesos de negociación política entre el ejecutivo y el legislativo.

Los procesos de planeación han identificado falencias en la administración pública y por ende el reto de generar soluciones para mejorar el quehacer administrativo público. Principalmente como financiar y gestionar el gasto público.

De otra parte se ha fortalecido en el Estado colombiano los estudios y análisis sobre la realidad social y económica, como una forma de obtener control sobre dos factores que el Estado tuvo opacos en su gestión tradicional: la incertidumbre y el entorno (Bazaga Fernández, 2010).

Los planes de desarrollo han logrado fomentar la estrategia en la alta dirección, como un factor de decisión a nivel administrativo, técnico y político. Además, a través del concepto de plan, de proyectos de inversión y del banco de programas y proyectos se ha configurado a la estrategia como parte integral de las entidades y de los departamentos y municipios. Logrando una cobertura total del Estado.

Las Estrategias emanadas del Estado a nivel sectorial han resultado ser indicadores para las empresas y las personas, se ha vuelto un mecanismo de información para los mercados, contribuyendo con los procesos de transparencia. La ejecución de los planes de desarrollo se enfrenta a un reto muy arraigado en la estructura política como es la corrupción, con lo cual los programas y proyectos presentan fallas, duplicidad de inversiones, obras inconclusas y pérdidas de recursos, en palabras de North (1981) persisten fallas de organización.

El incremento en los ingresos se refleja en los gastos de inversión, sin embargo, el Estado no logra suplir necesidades en la provisión de bienes públicos, con lo cual servicios como agua potable, alcantarillado, educación, presentan grandes deficiencias en calidad y cobertura y por

ende disminuir la pobreza y la informalidad es un reto que requiere la revisión de las estrategias y la capacidad de gestión hacia el futuro.

Finalmente, el Estado colombiano debe consolidar sus procesos estratégicos en pro de una sociedad y unos contextos cambiantes, con mercados volátiles y nuevos esquemas a nivel del derecho, negocios y tecnología que afectan su capacidad de direccionamiento, control y por ende de gestión.

7.

RECOMENDACIONES

El Estado como organización debe ser estudiado en la Universidad del Rosario, no solo como un problema de gobierno, también como un problema de la Administración. Por tanto se sugiere que este tipo de análisis se trabajen al interior de la Escuela, buscando atender problemas específicos de estas organizaciones, puesto que de su buen funcionamiento, capacidad y efectividad a nivel de dirección y gestión depende en gran parte el desarrollo de las personas, las familias y las empresas.

8.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis F.. (2013). Gobierno y Administración Pública (Primera Edición ed.). México: Consejo Nacional de Cultura y las Artes. Fondo de Cultura Económica.
- Álvarez, Nacho, & Medialdea, Bibiana. (2010). La influencia de la financiarización sobre el gobierno corporativo de la empresa: El papel de los inversores institucionales. *Revista de Economía Mundial*, 24.
- Amit, Raphael, & Schoemaker, Paul J. H. (1993). Strategic assets and organizational rent. *Strategic Management Journal*, 14(1), 33-46. doi: 10.1002/smj.4250140105
- Ansoff, Igor H. . (1976). *La Estrategia de la Empresa*. Pamplona: Universidad de Navarra.
- Ansoff, Igor H. (1991). Critique of Henry Mintzberg's 'The Desing School: Reconsidering the basic premises of strategic management'. *Strategic Management Journal*, 12, 449-461.
- Arango Serna, Martín Dario, Londoño Salazar, Jesús Enrique, & Álvarez Uribe, Karla Cristina. (2012). Capacidades de negocio en el contexto empresarial. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, 35, 6-27.
- Arellano, Gault. (2010). "Más Allá De La Reinención del Gobierno. (2 ed.). México: CIDE.
- Arellano, Gault. (2010). De La Administración Pública a La Nueva Gestión Pública: Cinco Dilemas. In E. Cabrero (Ed.), *Administración Pública*. México: Siglo XXI Editores.
- Arellano Gault, David. (2002). Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mato al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. *Reforma y Democracia* (23).
- Baquerizo, Enrique Durand (2004). El diseño de un modelo integrado de información sobre control interno. . *Universi Business Review*, 4.
- Barbosa, David, Piñeros, Rafael, & Noguera, Angela. (2013). Retos actuales del gobierno corporativo en torno a la creación de valor. . *Criterio Libre*, 11.

- Barney, Jay. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal Of Management*, 17(1), 99-120. doi: 10.1177/014920639101700108
- Barney, JAY B., Ketchen, David J., & Mike, Wright. (2011). The Future Of Resource - Based Theory: Revitalization or Decline? *Journal Of Management*, 37, 1299 - 1313.
- Barzelay, Michael. (1998). *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bazaga Fernández, Isabel. (2010). Planteamiento Estratégico en el Ámbito Público In E. Velasco (Ed.), *Gestión Estratégica (Vol. 8)*. México, D.F.: Siglo XXI Editores S.A. de C.V.
- Bedoya, Rodrigo Vélez, & Garzón C., Manuel Alfonso. (2005). La administración es algo más que gerencia. 2005, 7(8), 24.
- Bertalanffy, Ludwig Von. (1976). *Teoría General de Los Sistemas*. Madrid, España: Fondo de Cultura Económica, sucursal España.
- Bozeman, Barry. (2006). *La Gestión Pública. Situación Actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brews, Peter J., & Hunt, Michell R. . (1999). Learning To Plan an Planning To Learn: Resolving the planning school/learning school debate. *Strategic Management Journal*, 20, 889-913.
- Cabrera, Adriana (2009). *El Ideal Administrativo, Nueva Visión de la Gestión Directiva*. (Magister), Colegio Mayor de Nuestra señora del Rosario, Bogotá, D.C.. Colombia. Retrieved from www.urosario.edu.co
- Cabrero Mendoza, Enrique. (2006). Estudio Introductorio. *Gestión Pública, ¿La Administración Pública de Siempre Bajo un Nuevo Disfraz?*. In B. BOZEMAN (Ed.), *La Gestión Pública. Situación Actual (Segunda Reimpresión ed.)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, Enrique. (2011). Cambio en la Administración Pública. In G. M. Cejudo (Ed.), *Nueva Gestión Pública (Primera Edición ed.)*. México: Siglo XXI Editores.
- Cárdenas, Mauricio. (2014, Febrero - Marzo). Colombia: una historia de estabilidad macroeconómica. *Economía Colombiana*, 68-73.

- Cárdenas, Mauricio. (2015). Capacidad Estatal en América Latina. In C. A. d. F.-. CAF (Ed.), Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales. Argentina: Corporación Andina de Fomento - CAF
- Cárdenas, Miguel Eduardo., Fresneda, Oscar. , González, Jorge Iván. , & Sarmiento, Libardo.). Reducción de la Pobreza en Colombia: El Impacto de las Políticas Públicas. from <http://www.fuac.edu.co/download/AREAS/10ipp.pdf>
- Cardona Cardona, D. (2001). La política exterior de la administración Pastrana (1998 - 2002) hacia una evaluación preliminar. Colombia Internacional. from <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/386/index.php?id=386>
- Cardona Madariaga, Diego Fernando. (2004). Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC, en la Relación Administración Pública – Ciudadano. ESADE, Barcelona.
- Carrillo G., Francisco Javier. (2011). Generación de Valor con Base en Conocimiento. In A. C. E. Martínez Sánchez, Martha (Ed.), Administración de conocimiento y desarrollo basado en conocimiento. México: CENAGE Learning.
- Castellanos, J., & Cruz, M. (2014). Una Mirada a la Evolución Histórica de la Estrategia Organizacional. Revista de Estudios Avanzados de Liderazgo, 28-51.
- Castillo, Dilia, & Chaves, Carlos. (2007). Ventajas de la implementación de la práctica de gobierno corporativo en las empresas. Cultura Científica, No. 5.
- Cejudo, Guillermo M. . (2011). La Nueva Gestión Pública. Una Introducción al Concepto y a la Práctica. In S. X. Editores (Ed.), Nueva Gestión Pública. México, D.F. : Siglo XXI Editores.
- Chan Kim, W., & Mauborgne, Renée. (2011). La Estrategia del Océano Azul. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Chandler, Alfred. . (1962). Strategy and structure: Chapters in the history of the American industrial enterprise. . Cambridge: MIT Press.
- Chandler, Janine, Putt, Judy, & York, Karen. (2011). Reflections on 'The evidence base: where is it?'. Australian Library Journal, 60(4), 357-359.

- Chevallier, Jacques. (2011). El Estado Posmoderno (U. E. d. Colombia Ed.). Bogotá, D.C.. Universidad Externado de Colombia.
- Christensen, C., Andrews, K., Bower, J, & Learned, E. (1978). Business policy: Test and Cases. Homewood, III. : R.D. Irwin.
- Chudnovsky, Mariana. (2015). Introducción. Por qué "capacidades estatales". In C. A. d. F.-. CAF (Ed.), Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales. Argentina: Corporación Andina de Fomento - CAF
- CIMA. (2003). Barometro Iberoamericano de Gobernabilidad. CIMA, 1-75.
- CIMA. (2008). Barometro Iberoamericano de Gobernabilidad. CIMA, 1-44.
- CIMA. (2010). Barometro Iberoamericano de Gobernabilidad. CIMA, 1-36.
- CIMA. (2011). Barometro Iberoamericano de Gobernabilidad. CIMA, 1-95.
- CINEP. (2010). Programa por la Paz (pp. 1-15). Bogotá.
- Clausewitz, Karl von. (2002). De la guerra Retrieved from <http://lahaine.org/amauta/b2-img/Clausewitz%20Karl%20von%20-%20De%20la%20guerra.pdf>
- Coase, Ronald H. . (1994). La empresa, el Mercado y la ley. Madrid: Alianza Editorial.
- COLPRENSA. (2010). Las Victorias y derrotas de Uribe Vélez. Vanguardia.
- Contraloría, G. R. . (1987, Abril). Informe Final de la Comisión del Gasto Público. Revista Economía Colombiana, 12.
- Contreras, Francisco Aníbal Ganga, & Garnica, José Ricardo Vera. (2008). El Gobierno Corporativo: Consideraciones y Cimientos Teóricos. Cuadernos de Administración, Volumen 21, 93 -126.
- Crozier, Michel. (1984). No se cambia la sociedad por decreto (I. N. d. A. Pública Ed.). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cuervo, Luis Mauricio, & Máttar, Jorge. (2014). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro.
- Cuevas, Homero. (2007). Teorías Económicas del Mercado. Bogotá, D.C. : Universidad Externado de Colombia.
- Currie, Lauchlin. (1988). Reactivación, Crecimiento y Estabilidad. Bogotá, Colombia: LEGIS Fondo Editorial.

- David, Fred. (1988). La Gerencia Estratégica Bogotá, Colombia: Legis Editores S.A.
- Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo. Gobierno de Chile. (2005). Responsabilidad Social Empresarial. Alcances y Potencialidades en Materia Laboral. Cuadernos de Investigación (Vol. 25).
- Dinero, Revista. (2010). La Economía que deja Uribe. Revista Dinero. Retrieved 22 de junio de 2017, from <http://www.dinero.com/pais/articulo/la-economia-deja-uribepromesas-vs-avances/96315>
- DNP, Dirección Inversiones y Finanzas Públicas. (2004). Marco Conceptual SINAGEP. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación - DNP.
- DNP, Departamento Nacional de Planeación (2010). Evolución de Sinergia y Evaluaciones en la administración del Estado. 15 años del Sistema de Seguimiento y Evaluación en Colombia-. Bogotá, D.C..
- DNP, Departamento Nacional de Planeación -. (2011). Manual de Procedimientos del Banco Nacional de Programas y Proyectos, BPIN. Bogotá, D.C. : DNP Retrieved from <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20publicas/Manual%20de%20Procedimiento%20BPIN%202011.pdf>.
- DNP, Departamento Nacional de Planeación -. (2015). ¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo? Retrieved 11 de julio de 2015, from <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- DNP, Departamento Nacional de Planeación -. (2017). Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas. Retrieved Junio de 2017, 2017, from <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Sistemas-de-Informacion/Paginas/sistemas-de-informacion.aspx>
- Drucker, Peter F. . (1954). The practice of management. New York: Harper & Row.
- Echeverry, Juan Carlos. (2014, Febrero - Marzo). La visión de la prosperidad del Gobierno Santos. Economía Colombiana, 61-67.
- ECURED. (2015). Informatización de la Sociedad. from https://www.ecured.cu/Informatización_de_la_Sociedad

- Estrada G., Fernando. (2007). Herbert A. Simon y la economía organizacional. Cuadernos de Economía, 26(46).
- Evans, Peter, & Rauch, James E. (2015). Burocracia y crecimiento: Un análisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado "weberiano" en el crecimiento económico. In C. A. d. F.-. CAF (Ed.), Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales. Argentina: Corporación Andina de Fomento - CAF
- Fama, Eugene F., & Jensen, Michael. (1983). Separation of ownership and control. Journal of Law and Economics, 26.
- Faría, Hugo J., Millán, Natalie, & Villa, René. (2006). Gobierno Corporativo: Problemas, Principios y Modelos. Debates IESA, 11.
- Fayol, Henry. (2011). Administración Industrial y General (E. LTDA Ed. Segunda edición ed.). Bogotá, D.C. Colombia.
- Galindo, Münch, & Martínez, García. (1989). Fundamentos de Administración (Cuarta Edición ed.). México: Editorial Trillas.
- Giraldo Isaza, Francisco. (2008). Balance Económico de la Administración Uribe. Primer Periodo: 2002 - 2006. Retrieved 20 de junio de 2017, from <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4949987.pdf>
- Goldratt, Eliyahu M. . (2010). La Meta (Tercera Edición ed.). Argentina: Ediciones Granica S.A.
- Gómez H., Enrique. , & Villegas, Hugo. . (2005). El Presupuesto público como tesis política. Bogotá D.C., Colombia: Corporación Pensamiento Siglo XXI.
- González Arana, Roberto. (2004). La Política Exterior de Colombia a Finales del Siglo XX. Investigación y Desarrollo, 12(2), 258-285.
- Grant, Robert. (1991). The resource-based theory of competitive advantage: implications for strategy formulation. California Management Review, 33(3), 114-135.
- Guerrero, Omar. (2000). El "Management" de la interdependencia global. Revista Unam.
- Gutiérrez Rodríguez, Ramón Eduardo. (2010). Una propuesta alternativa a los discursos de la gestión en Colombia: una mirada desde los estudios sociales contemporáneos. Universidad & Empresa, 12(18), 45.

- Harmon, Michael. , & Mayer T., Richard. (1999). Teoría de la Organización para la administración pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hayek, Friedrich A. (1990). La Fatal Arrogancia. Los Errores del Socialismo. Madrid, España: Unión Editorial.
- Hayek, Friedrich A. . (2005). Camino de Servidumbre (Tercera Reimpresión ed.). Madrid: Alianza Editorial
- Henry, Nicholas L. . (1999). La Raíz y las ramas: Peripecias de la Administración Pública Hacia el Futuro In A. C. Lynn Naomi B. y Wildavsky (Ed.), ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. El estado actual de la disciplina. (Primera Edición en Español ed.). México: Fondo de Cultura Económica
- Hernández H., Nallely, Sánchez Tovar, Yesenia, & Lavin Verástegui, Jesús. (2014). Identificación de las Capacidades empresariales como factor de la generador de la competitividad en el sector hotelero de Ciudad Victoria, México. Investigación Administrativa, 113, 78-94.
- Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos, & Baptista Lucio, María del Pilar. (2010). Metodología de la Investigación. México: McGraw Hill.
- Hobbes, Thomas. (1994). Leviatán: La materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil (Altaya Ed. Vol. I y II).
- Hutchins, David. (2008). “Hoshin Kanri” The Strategic Approach to Continuous Improvement: Ashgate Publishing Group.
- ILPES. (2014). Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- Jensen, Michael C., & Meckling, William H. . (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, 3, 305-360.
- Junguito, Roberto B., & Rincón, Hernán C. . (2004). La política fiscal en el siglo XX en Colombia: una visión global. Borradores de Economía, Banco de la República.
- Kalmanovitz, Salomón. (2003). El Neoinstitucionalismo Como Escuela. Revista de Economía Institucional, 5(9), 188 - 211.

- Kaplan, Robert S.. (2010). El cuadro de Mando Integral y las Organizaciones No Lucrativas. In E. Velasco (Ed.), *Gestión Estratégica* (Vol. 8). México, D.F.: Siglo XXI Editores S.A. de C.V. .
- Kast, Daniel, & Kahn, Robert. (1977). *Psicología social de las Organizaciones*. México: Editorial Trillas.
- Kast E., Fremont, & Rosenzweig, James E. (1987). *Administración en las Organizaciones. Enfoque de sistemas y contingencias* (McGraw-Hill Ed. Segunda Edición en Español ed. Vol. Cuarta Edición). México: McGraw-Hill.
- Kotler, Philip, & Caslione, John A. . (2010). *Caótica. Administración y marketing en tiempos de caos*. Bogotá, D.C.. Grupo Editorial Norma.
- Lámbarry Vilchis, Fernando, Rivas Tovar, Luis Arturo, & Peña Cruz, María del Pilar. (2010). Modelos de decisión bajo una perspectiva de análisis de sus procesos. 2010, 12(18), 28.
- Leguizamo, Camilo. (2002). Reflexiones sobre el proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana y las FARC - Ep (1998-2002). Bogotá, D.C.: DNP.
- Lhérisson, Harry. Hugues. (2001). Estudio Introductorio. In L. N. B. & A. WILDAVSKY (Eds.), *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lira, Luis. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: ILPES - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- López Acero, Héctor Fernando. (2011). Lauchlin Currie y el desarrollo colombiano. *Criterio Libre*, 9(14), 21-42.
- Losada, Rodrigo, & Casas Casas, Andrés. (2008). *Enfoques para el análisis político*. Bogotá, D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- MacGregor, Steven P., & Fontrodona, Joan. (2011). Strategic CRS for SMEs: paradox or possibility? *Universia Bussines Review*.
- Maldonado, Carlos Eduardo, & Cruz, Nelson. (2011). El Mundo de las ciencias de la complejidad. Una investigación sobre qué son, su desarrollo y sus posibilidades. (U. C. M. d.

N. S. d. Rosario Ed.). Bogotá, D.C.. Colombia: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

- Mann, Michael. (2015). Poder Infraestructural revisitado. In C. A. d. F.-. CAF (Ed.), Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales. Argentina: Corporación Andina de Fomento - CAF
- Maritain, Jacques. (1952). El Hombre y el Estado: Kraft.
- Martner, Ricardo. , & Máttar, Jorge. (2012). Los Fundamentos de la Planificación del Desarrollo en América Latina (C.-. ILPES Ed.). Santiago de Chile: CEPAL - ILPES.
- Mazzuca, Sebastián (2015). Introducción. Economía Política del Crecimiento. Cadenas Causales y mecanismos institucionales. In C. B. D. D. D. A. LATINA (Ed.), Economía Política del Crecimiento. Cadenas causales y mecanismos institucionales. Argentina: CAF. BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA.
- Meny, Ives. , & Thoenig, Jean - Claude. (1992). Las Políticas Públicas (F. Morata, Trans.). Barcelona: Editorial Ariel.
- Mera Ruiz, Claudio. (2016). Teleotemporalidad: un nivel de estudio adicional para la organización derivado del modelo de Julius Thomas Fraser. 2016, 18(30), 19. doi: 10.12804/rev.univ.empresa.30.2016.08
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2017). Dirección General de Presupuesto. www.minhacienda.gov.co
- Mintzberg, Henry. (1990). The Design School: Reconsidering The Basic Premises Of Strategic Management. Strategic Management Journal, 11, 171-195.
- Mintzberg, Henry. (1991). Diseño de organizaciones eficientes. Buenos Aires, Argentina: Librería el Ateneo.
- Mintzberg, Henry. (2005). La Estructuración de la Organizaciones (E. A. S.A. Ed. 8 ed.). Barcelona, España Editorial Ariel S.A.
- Mintzberg, Henry, Ahlstrand, Bruce, & Lampel, Joseph. (2010). Safari a la Estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico. Buenos Aires, Argentina: Granica.
- Mintzberg, Henry, & Lampel, Joseph. (1999). Reflecting on the strategy process. Sloan Management Review, 40(3), 21-30.

- Miranda M., Juan José. (1994). Los Proyectos: La unidad operativa del desarrollo (2 Edición ed.). Bogotá, D.C.: Escuela Superior de Administración Pública - ESAP.
- Montenegro, Armando. (2015, Octubre-Noviembre 2015). Los Planes nacionales y de desarrollo: antes y ahora. Economía Colombiana.
- Montenegro, Santiago. (2017). Calidad y Disponibilidad de la Información del Sector Público en Colombia. Economía Colombiana, 348.
- Monterrey, Juan, Sánchez, Amparo, Ruíz, Emiliano, & Gómez, Nieves. (2008). Gobierno Corporativo, conflictos de agencia y elección de auditor. Revista Española de Financiación y Contabilidad., XXXVII.
- Naranjo Pérez, Remberto, Mesa Espinosa, María Antonieta, & Solera Salas, José. (2005). De la administración por objetivos al control estratégico. Tecnología en Marcha, 18(1).
- Neuman Von, John, & Morgenstern, Oskar. (1953). Theory of Games and Economic Behavior. Princeton: Princeton University Press.
- North, Douglas. (1991). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York. EEUU: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. (1981). Structure and Change in Economic History. Politics & Society, 11(4), 511-512. doi: <https://doi.org/10.1177%2F003232928201100416>
- Ocampo, José Antonio. (1987). Historia Económica de Colombia (Primera ed.). Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Ocampo, José Antonio, Ortégón, Edgar, Aldunate, Eduardo, & Pacheco, Juan Francisco. (2013). Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES - Naciones Unidas.
- Oliver, Christine. . (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. . The Academy Of Management Review, 16, 145-179.
- Osborne, David, & Ted, Gaebler. (1994). La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Barcelona, España: Ediciones Paidós Iberica S.A. .

- Oslak, Oscar. (2015). Políticas Públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. In C. A. d. F.-. CAF (Ed.), Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales. Argentina: Corporación Andina de Fomento - CAF
- Osorio Tinoco, Fabián Fernando, & Murillo Vargas, Guillermo. (2011). Hacia una conceptualización del plan de empresa: una mirada desde la estrategia. 2011, 12(19), 18.
- Oszlak, Oscar. (2015). Políticas Públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. In C. A. d. F.-. CAF (Ed.), Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales. Argentina: Corporación Andina de Fomento - CAF
- Pache, A. , & Santos, F. (2010). When Worlds Collide: The Internal Dynamics Of Organizational Responses To Conflicting Institutional Demands. Academy Of Management Review.
- Parada, Jairo J. (2003). Economía Institucional Original y Nueva Economía Institucional: Semejanzas y Diferencias. Revista de Economía Institucional, 5(8), 92 - 116.
- Pardo, María del Carmen, & Velasco Sánchez, Ernesto. (2009). La Gerencia Pública en América del Norte. In M. d. C. Pardo & E. Velasco Sánchez (Eds.), La Gerencia Pública en América del Norte. Monterrey, Nuevo León. México: Instituto de Administración Pública de Nuevo León.
- Parsons, Wayne. (2007). Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas (Primera ed.). México: FLACSO.
- Pastrana A., Andrés. (2002). Una Semilla de Futuro P. d. l. República (Ed.) Retrieved from <http://andrespastrana.org/portfolio-items/una-semilla-de-futuro-i/>
- PAZ, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA. (2014). Todo lo que debería saber sobre el Proceso de Paz. from <http://www.kas.de/wf/doc/12888-1442-4-30.pdf>
- Penrose, E.T. (1962). Teoría del crecimiento de la empresa: Aguilar.
- Pérez González, R. . (2001). Estrategias de comunicación. Barcelona: Ariel.
- Perlins, F. H., & García-Pardo, I. P. . (2008). Efectividad de la estrategia de recursos humanos: Modelos integrados de la teoría de recursos y capacidades y la teoría del comportamiento en las entidades financieras de la economía social. Revista de Estudios Cooperativos - REVESCO, 94, 27-58.

- Petaraf, Margaret A. (1993). The Cornerstones of competitive advantage: A resource - based view. *Strategic Management Journal*, 14(3), 179-191. doi: doi:10.1002/smj.4250140303
- Peteraf, Margaret A. (1993). The cornerstones of competitive advantage: A resource-based view. *Strategic Management Journal*, 14(3), 179-191. doi: 10.1002/smj.4250140303
- PND Álvaro Uribe Vélez 2006 - 2010. (2011). DNP » Sinergia. Sinergia.dnp.gov.co. .
- PND Álvaro Uribe Vélez 2002 - 2006. (2011). DNP » Sinergia. Sinergia.dnp.gov.co. Retrieved Recuperado el 20 Julio 2015, from <https://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/default.aspx>
- PND Juan Manuel Santos 2010 - 2014. (2015). DNP » Sinergia. Sinergia.dnp.gov.co. Retrieved Recuperado 26 Julio 2015, from <https://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/default.aspx>
- Polanyi, Karl. (2015). La Economía Como Proceso Instituido. In C. B. D. D. D. A. LATINA (Ed.), *Economía Política del Crecimiento. Cadenas causales y mecanismos institucionales*. Argentina: CAF. BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA.
- Porter, Michael E. (1982). *Estrategia Competitiva. Técnicas para el Análisis de los Sectores Industriales y de la Competencia*. México: Compañía Editorial Continental, S.A. .
- Porter, Michael E. (1991). *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Buenos Aires, Argentina: Javier Vergara Editor S.A.
- Porter, Michael E. (2010). Cómo Forman la Estrategia las Fuerzas de la Competencia. In E. Velasco Sánchez (Ed.), *Gestión Estratégica* (pp. 79-95). México: Siglo XXI Editores S.A. .
- Prats, Joan Oriol. (2007). Instituciones, Organizaciones y Desarrollo. *Revista de Economía Institucional*, 9(16), 121-148.
- R, Hampton. David. (1986). *Administración*. México: McGraw Hill.
- RAE, Real Academia Española. (Ed.) (2018).
- Ramio M., Carles. (2001). Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21.
- Restrepo, Juan Camilo. (2009). *Hacienda Pública* (8 Edición ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Restrepo, Juan Camilo. (2014, Febrero - Marzo 2014). De la discrecionalidad a las pautas objetivas para el manejo fiscal. *Economía Colombiana*, 40-43.
- Restrepo Puerta, Luis Fernando. (2010). Ciencias de la dirección: avance 1. *Universidad & Empresa*, 12(18), 5.
- Restrepo Puerta, Luis Fernando. (2010). Ciencias de la dirección: avance 2. *Universidad & Empresa*, 12(19), 5.
- Revelo-Rebolledo, Javier E. . (2010, 2010). Expertos y Seguidores. Poder nominador del Presidente, burocracia y capacidad del Estado Colombiano, 2002 - 2010. *PAPEL POLÍTICO*, 15, 411 - 458.
- Richardson, Michael D., Jenkis, Wendi, & Lemoine, Pamela A. . (2017). Planning for Innovation and Disruption in a Global Environment. *Educational Planning*, 24(3).
- Rivera, Hugo Alberto, Grueso, Merlín Patricia , & Pulgarín, Sergio Andrés. (2011). Estado del Arte. Línea de Investigación en Estrategia. Monografía. [Documento de trabajo de la Facultad de Administración. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Incluye varios autores.]. Línea de Investigación. Bogotá, D.C.. Colombia.
- Roberts, Nancy C.. (2006). Limitaciones de la Acción Estratégica en las Dependencias. In B. Bozeman (Ed.), *La Gestión Pública. Situación Actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rocha M., Giovanni Alberto. (2007). *Gestión Pública y Economía Social de Mercado* (C. P. S. X. F. K. Adenauer Ed.). Bogotá, D.C.. Colombia: La Imprenta Editores S.A.
- Rodríguez-Ponce, Emilio, & Pedraja-Rejas, Liliana. (2009). Análisis del impacto del proceso de toma de decisiones en estrategias sobre la eficacia de las organizaciones públicas. *Revista Innovar*, 19(35), 33-46.
- Rojas, Diana Marcela. (2010). La Alianza para el Progreso en Colombia. *Revista Análisis Político*, 23, 91-124.
- Ross, S. (1973). The economic theory of agency: the principal's problem. *American Economic Review*, 63, 134-139.
- Salazar, Boris. (2003). Currie y Colombia: El asesor que vino de lejos. *Estudios Gerenciales*, 86, 63-77.

- Salazar Duque, Oscar (2017). Mirada de la Gestión moderna desde la teoría a del caos y la transdisciplina. 2017, 19(33), 25. doi: 10.12804/revistas.urosario.edu.co/empresa/a.5234
- Saldaña, Johnny. (2009). The Coding Manual for Qualitative Researchers. New Dekhi: SAGE.
- Sánchez Buitrago, Jorge. (2009). Un concepto emergente de planeación. Clío América, 5, 39-59.
- Sánchez, Camilo. (2015). Un Soñador en el Altiplano. Revista Arcadia.
- Sánchez González, J. (2001). La Administración Pública como Ciencia. México, D.F.: Plaza y Valdés.
- Shubik, Martin. (1992). Teoría de Juegos en las Ciencias Sociales. Conceptos y Soluciones. . México: Fondo de Cultura Económica - FCE.
- Snyder, Neil H., & Glueck, William F. . (2007). Planificación Gerencial Estratégica. In M. G. Galvez (Ed.), Enciclopedia del Management. Barcelona: Editorial Océano.
- Steiner, G.A. (1969). Top management planning: Macmillan.
- Tapia Gongora, Edwin Manuel. (2011). Gestión por políticas. Análisis de los planos de acción en que se desenvuelve la implementación de una política pública. Pensamiento Jurídico, 34(34).
- Taylor, Frederick. W. . (2011). Principios de la Administración Científica. Bogotá, D.C.. Colombia: Edigrama Ltda.
- Taylor, Robert L. . (2007). Planificación e Implementación de Programas. In M. G. Galvez (Ed.), Enciclopedia del Management. Barcelona: Editorial Océano.
- Thompson, Arthur A. , Peteraf, Margaret A., Gamble, John E., & Strickland III, A.J-. (2015). Administración Estratégica. Teoría y Casos (Decimonovena edición ed.). México: McGraw-Hill.
- Tiempo, El. (2015). Balance de Gobierno Pastrana. El Tiempo. Retrieved 18 de julio de 2015, from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1354736>
- Uribe Vélez, Álvaro. (2015). TRES PILARES from <http://www.alvarouribevelez.com.co/es/content/tres-pilares>

- Uvalle, Berroes. Ricardo. (2002). Los fundamentos institucionales de la gestión pública. Paper presented at the VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Veblen, Thorstein. (1989). Theory of Leisure Class Retrieved from <http://moglen.law.columbia.edu/LCS/theoryleisureclass.pdf>
- Velasco Sánchez, Ernesto (2010). Introducción: Las Fuentes e Implicaciones de la Gestión Estratégica en el Sector Público. In E. Velasco (Ed.), Gestión Estratégica (Vol. 8). México, D.F.: Siglo XXI Editores S.A. de C.V. .
- Vélez Bedoya, Ángel Rodrigo (2007). Los Clásicos de la Gerencia (E. U. d. R. F. d. Administración Ed. Primera Edición ed.).
- Vélez Bedoya, Ángel Rodrigo. (2010). Aprendizajes estratégicos para la perdurabilidad: reseña de investigación de casos latinoamericanos. 2010, 7(9), 14.
- Weaver Kent, R. , & Rockman, Bert A.. (2015). Examinando los efectos de las instituciones (G. P. y. D. e. A. L. Estado Ed.). Argentina: Corporación Andina de Fomento - CAF
- Weber, Max. (2015). La Institución Estatal Racional y los Partidos Políticos y los Parlamentos modernos (Sociología del Estado). In H. Acuña, Carlos (Ed.), El Valor Estratégico de la Gestión Pública. Trece textos para comprenderla. Argentina: Corporación Andina de Fomento. (Reprinted from: 1992).
- Weichrich, H. , & Koontz, H. . (1993). Administración, una perspectiva global. México: Mc. Graw Hill.
- Wernerfelt, Birger. (1984). A resource-based view of the firm. Strategic Management Journal, 5(2), 171-180. doi: 10.1002/smj.4250050207
- Ziblatt, Daniel (2015). ¿Por qué algunas ciudades proporcionan más bienes públicos que otras? In C. A. d. F.-. CAF (Ed.), Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales. Argentina: Corporación Andina de Fomento - CAF
- Zuluaga, Óscar Iván. (2014, Febrero - Marzo). El manejo económico de Colombia frente a la crisis mundial de 2009. Economía Colombiana, 44-60.

8.1. Bibliografía Revisada en el Análisis Documental.

- Arellano, G. (2010). "Más Allá De La Reinención del Gobierno". México, CIDE.
- Arellano Gault, D. (2002). "Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mato al dinosaurio?. Lecciones para la reforma administrativa en países como México." Reforma y Democracia (23).
- Cabrero Mendoza, E. (2006). Estudio Introductorio. Gestión Pública, ¿La Administración Pública de Siempre Bajo un Nuevo Disfraz? La Gestión Publica. Situación Actual. B. BOZEMAN. México, Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, M. (2015). Capacidad Estatal en América Latina. Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales. C. A. d. F.-. CAF. Argentina, Corporación Andina de Fomento - CAF.
- Cárdenas, M. E., O. Fresneda, J. I. González and L. Sarmiento. "Reducción de la Pobreza en Colombia: El Impacto de las Políticas Públicas." from <http://www.fuac.edu.co/download/AREAS/10ipp.pdf>.
- Clausewitz, K. v. (2002). De la guerra, Librodot.
- Cuervo, L. M. and J. Mattar (2014). "Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro."
- Currie, L. (1988). Reactivación, Crecimiento y Estabilidad. Bogotá, Colombia, LEGIS Fondo Editorial.
- David, F. (1988). La Gerencia Estratégica. Bogotá, Colombia, Legis Editores S.A.
- DNP, D. N. d. P.-. (2011). Manual de Procedimientos del Banco Nacional de Programas y Proyectos, BPIN. D. d. I. y. F. Públicas. Bogotá, D.C., DNP.
- González Arana, R. (2004). "La Política Exterior de Colombia a Finales del Siglo XX." Investigación y Desarrollo 12(2): 258-285.
- ILPES (2014). Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, CEPAL.
- Junguito, R. B. and H. C. Rincón (2004). "La política fiscal en el siglo XX en Colombia: una visión global." Borradores de Economía, Banco de la República.

- Leguizamo, C. (2002). Reflexiones sobre el proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana y las FARC - Ep (1998-2002). Archivos de Economía. D. d. E. Económicos. Bogotá, D.C., DNP.
- Lira, L. (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. Santiago de Chile, ILPES - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- López Acero, H. F. (2011). "Lauchlin Currie y el desarrollo colombiano." Criterio Libre 9(14): 21-42.
- Martner, R. and J. Máttar (2012). Los Fundamentos de la Planificación del Desarrollo en América Latina. Santiago de Chile, CEPAL - ILPES.
- Meny, I. and J.-C. Thoenig (1992). Las Políticas Públicas. Barcelona, Editorial Ariel.
- Mintzberg, H. (1991). Diseño de organizaciones eficientes. Buenos Aires, Argentina, Librería el Ateneo.
- Mintzberg, H. (2005). La Estructuración de la Organizaciones. Barcelona, España, Editorial Ariel S.A.
- Montenegro, A. (2015). Los Planes nacionales y de desarrollo: antes y ahora. ECONOMIA COLOMBIANA. Bogotá, D.C., Contraloría General de la República.
- Montenegro, S. (2017). "Calidad y Disponibilidad de la Información del Sector Público en Colombia." Economía Colombiana 348.
- Naranjo Pérez, R., M. A. Mesa Espinosa and J. Solera Salas (2005). "De la administración por objetivos al control estratégico." Tecnología en Marcha 18(1).
- Rodríguez-Ponce, E. and L. Pedraja-Rejas (2009). "Análisis del impacto del proceso de toma de decisiones en estrategias sobre la eficacia de las organizaciones públicas." Revista Innovar 19(35): 33-46.
- Rojas, D. M. (2010). La Alianza para el Progreso en Colombia. Revista Análisis Político. Bogotá, D.C., Universidad Nacional de Colombia. 23: 91-124.
- Salazar, B. (2003). "Currie y Colombia: El asesor que vino de lejos." Estudios Gerenciales 86: 63-77.
- Tapia Gongora, E. M. (2011). "Gestión por políticas. Análisis de los planos de acción en que se desenvuelve la implementación de una política pública." Pensamiento Jurídico 34(34).

- Velasco Sánchez, E. (2010). Introducción: Las Fuentes e Implicaciones de la Gestión Estratégica en el Sector Público. Gestión Estratégica. E. Velasco. México, D.F., Siglo XXI Editores S.A. de C.V. 8.
- Weber, M. (2015). La Institución Estatal Racional y los Partidos Políticos y los Parlamentos modernos (Sociología del Estado). El Valor Estratégico de la Gestión Pública. Trece textos para comprenderla. H. Acuña, Carlos. Argentina, Corporación Andina de Fomento.