

La planeación en la gestión pública del siglo XX

Planning in public of the twentieth century

Silvia Elena González Bermúdez

Doctora en Ciencias Técnicas del Centro Universitario José Antonio Echeverría, La Habana, Cuba. Docente investigadora de la Universidad Libre, Seccional Cali, Colombia.
silverana90@hotmail.com

Yenny Tatiana Agudelo González

Economista, docente Investigadora de la Universidad Libre, Seccional Cali, Colombia.
yennytatiana26@hotmail.com

Lizeth Johana Parra González

Estudiante de Derecho, Universidad Javeriana - Cali, Colombia
lj9080@hotmail.com

Fecha de recepción: Septiembre 9 de 2010

Fecha de aceptación: Diciembre 6 de 2010

Abstract

This article is an analysis of how is displayed in the governance of the period of the period 1900 to 2000, the normative component implemented the function of planning. The approach used was the epistemological, the hermeneutic, the analytical and colloquial. The General techniques used during the investigation were documentary analysis (bibliographic, norms, institutional arrangements, etc..) consultation, testing, travel, among others. The analysis to the normatively in general related to the functions of the administrative process, evidence of the need to incorporate the business management unit approach to the State, administrative theoretical concepts and management functions to the public administration. This document constitutes a contribution to the new paradigm and delimitation of the perspective and scope of planning applied to management in public administration for the twenty-first century, which will be articulated the normative component with management theory and the consideration of the citizen as the central axis of the fulfillment of the public service, in his role as direct recipient of the goods and services of the state aimed at the improvement of their quality of life and social well-being increased

Keywords

Planning, economic development, management, law

Resumen

Este artículo es un análisis de cómo se visualiza en la gestión pública del periodo 1900 a 2000, el componente normativo aplicado a la función de planeación. Los enfoques utilizados fueron el epistemológico, el hermenéutico, el analítico y el coloquial. Las técnicas generales usadas durante la investigación fueron análisis documental (bibliográfico, normas, planes institucionales, etc.) consultas, pruebas de recorrido, entre otras. El análisis de la normatividad relacionada en general con las funciones del proceso administrativo, evidencia la necesidad de incorporar el criterio de unidad de gestión empresarial al Estado, los conceptos teóricos administrativos y las funciones gerenciales a la administración pública. Este documento, constituye un aporte al nuevo paradigma y delimitación de la perspectiva y ámbito de la planeación aplicada a gestión en la Administración Pública para el siglo XXI, en la cual estarán articulados el componente normativo con la teoría administrativa y la consideración del ciudadano como eje central del cumplimiento de la función pública, en su rol de directo beneficiario de los bienes y servicios del Estado, orientados al mejoramiento de su calidad de vida e incremento de su bienestar social.

Palabras clave

Planeación, desarrollo económico, administración, leyes.

Introducción

De manera general la gestión pública se desarrolla con fundamento en el marco jurídico aplicable a la función pública y en las competencias atribuidas a la entidad en la normatividad y a los servidores públicos. Durante el proceso de investigación realizado a la forma de diseño de los objetivos, planes estratégicos, planes de acción y los métodos de control, como resultado de la definición en la orientación de la empresa, actividad que es inherente al rol directivo, se evidencian debilidades en el proceso de planeación y una ausencia en la aplicación de los mecanismos de control que proporcionen información sobre el cumplimiento de los objetivos propuestos (Morcillo, 2002; Serna, 2005; González, 2005; González, 2009; DNP, 2002; DNP, 2010). Lo que permite concluir que durante el ejercicio de la función directiva pública, la aplicación práctica de los conceptos teóricos de la administración, es incipiente. Generalmente la toma de decisiones se efectúa sin el análisis de las condiciones del medio ambiente, sin el planteamiento y evaluación de las alternativas posibles de solución a problemas, necesidades y expectativas identificados, que hagan posible la selección de la alternativa más favorable, para que posteriormente sea expresada en los objetivos propuestos. Esto ha limitado el impacto en resultados efectivos en la gestión pública, procedimientos lentos y excesivos, bajo nivel de satisfacción de la comunidad, incremento de los niveles de corrupción, entre otros.

El análisis normativo incluyó la identificación de los artículos de la Constitución Política de 1886 con sus correspondientes reformas y la Constitución Política de 1991, que tienen relación, en apreciación de los autores, con las funciones del proceso administrativo, determinados en la teoría administrativa y adicionar como complemento la función de análisis. Se evidencia que en la Constitución Política colombiana de 1886 se dividió el poder en las

tres ramas (legislativa, judicial y ejecutiva), y se crearon los departamentos como forma administrativa nacional. Se configuró una forma de organización de gobierno para el ejercicio de las funciones públicas, delimitando algunas funciones que deben estar especificadas en la Ley: *No habrá ningún empleo que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento*. No es claro en esta Constitución la inclusión de las funciones gerenciales, sin embargo, al ejecutivo se le asigna la obligación de elaborar un presupuesto que será aprobado por el Congreso. Esta acción se puede considerar como un elemento incipiente en la aplicación de la función gerencial de planeación.

A partir de la Constitución Política de 1991, el legislador en la expedición de las normas que la reglamentan para su aplicación en la función pública, introdujo algunos elementos teóricos de la disciplina de la administración, como: a) El término “sistema” cuya aplicación desde la teoría administrativa, especifica el análisis del medio ambiente para identificar problemas, necesidades y expectativas, así como para realizar la evaluación de los resultados, el análisis al impacto o cambio de las condiciones presentes antes de aplicar el programa o proyecto. b) La gestión del talento humano aplicando el desarrollo organizacional para potenciar las habilidades y competencias. c) El sistema de medición, para garantizar resultados con base en objetivos previamente definidos. En este contexto de articulación teórica y normativa se vislumbra como una de las perspectivas de la administración pública, según el desarrollo normativo de los últimos diez años del siglo XX (1990 a 2000), **la gerencia por resultados con una connotación filosófica de gran contenido social** con la aplicación de las funciones del proceso administrativo, considerando la integralidad y unidad de gestión que caracteriza una empresa para el desarrollo de las funciones a través de las diferentes áreas, con la combinación real y práctica en la entidad de la técnica del trabajo, la tecnología aplicada y el desarrollo del talento humano. El componente normativo proporciona los elementos para la determinación del “deber ser” en el desarrollo de la administración pública, la práctica operacional de la entidad define la cultura y los conceptos teóricos proporcionan el conocimiento-fundamento técnico de la administración. Tres aspectos que integrados permiten el desarrollo de la gerencia pública por resultados, con mayor impacto para el avance económico y social.

Materiales y métodos

Este artículo se realiza durante el proceso de investigación para determinar el modelo integral de gerencia pública estratégico y de calidad, el cual se desarrolla dentro de las siguientes tres dimensiones:

1. **Teórica.** Incluye conceptos de la ciencia de la administración, entre ellos administración, teorías administrativas, y las funciones gerenciales aplicadas al sector público.
2. **Jurídica.** Referida a la normatividad aplicable a la administración pública, evidenciando la relación con las funciones gerenciales en el desarrollo de las instituciones del siglo XX.
3. **Práctica.** Con el análisis de la existencia de planes de desarrollo por los gobernantes nacionales durante el periodo 1900 a 2000.

1. Dimensión teórica de las funciones gerenciales aplicadas al sector público

El ejercicio de la función pública demanda una gran capacidad de liderazgo y de conocimiento que garantice la sostenibilidad de la entidad y el cumplimiento de su objeto social con una adecuada distribución de recursos, aspecto que se logra con la aplicación de conceptos y técnicas emanados de la ciencia de la administración como la función de planeación, articulados con el contexto jurídico. La aplicación de las funciones del proceso administrativo, en la gerencia de las entidades públicas, considera algunos conceptos relacionados como, empresa, unidad de gestión empresarial y administración, así como, algunas teorías administrativas, entre ellas, la administración estratégica, la gerencia por resultados, el pensamiento sistémico, el enfoque a procesos, etc. La planeación y las demás funciones del proceso administrativo se han tratado de forma aislada e independiente sin considerar que ellas por sí mismas no producen resultados, sino que deben estar articuladas y desarrollarse integradamente. A continuación se refieren las principales definiciones de los conceptos mencionados con el propósito de presentar el fundamento teórico de la planeación en el sector público en el contexto de la situación colombiana

Empresa

Este concepto se puede definir como una forma de organización, para proveer bienes o servicios que satisfagan necesidades y expectativas o den solución a algún problema identificado en el medio específico en el cual opera. Para el cumplimiento de sus propósitos debe tener un conjunto de recursos (físicos, financieros, humanos, tecnológicos, etc.) que interactúan de manera interrelacionada a través de procesos y requieren de un direccionamiento, estructura y control. (Rodríguez, 2011; Chiavenato 2002). “Es un sistema que interacciona con su entorno materializando una idea, de forma planificada, dando satisfacción a unas demandas y deseos de clientes, a través de una actividad económica”. Para el desarrollo de su objeto social, requiere previamente de la definición de los elementos, de una razón de ser, una estrategia, unos objetivos, unas tácticas y unas políticas de actuación y procesos. El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define empresa como una “Unidad de Organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos”.

Organización

Una organización es un grupo social que tiene por función desarrollar unas actividades para lograr unos objetivos, que forman una estructura sistemática de relaciones de interacción, tendientes a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades de una comunidad dentro de un entorno específico (Chiavenato, 2002; Schermerhorn, 2002; González 2005).

Criterio de unidad de gestión empresarial

Este concepto está asociado a la forma como se organizan, se gestionan y se desarrollan los procesos de una empresa u organización y a la manera como se da la articulación armónica y coherente entre sus áreas funcionales. Requiere de una alta capacidad de liderazgo.

Concepto de administración

Del análisis teórico, se puede resumir que **la administración** está orientada hacia la acción que permite la integración de recursos y talento humano de la empresa para el logro del

objeto social y el cumplimiento de los objetivos. Acción que se realiza a través de las funciones gerenciales según los principios de eficacia y eficiencia (González, 2005; Chiavenato, 2002; Dávila, 2001; Schermerhorn, 2002; González, 2009).

Funciones gerenciales

La teoría administrativa general especifica que son básicamente cuatro: planeación, organización, dirección y control. Luego del análisis teórico administrativo e incorporando las normas aplicables a la función pública, se concluye que en el ejercicio de la función pública y en general en la gerencia de la entidad pública, se debe considerar otra función gerencial a la cual se ha denominado “análisis”, constituyendo así cinco funciones gerenciales públicas (ver Figura 1).



Figura 1. Funciones del proceso administrativo.

Fuente: MIGPEC

Análisis. Consiste en la aplicación de diferentes metodologías administrativas que brindan conocimiento acerca de la situación actual o determinan el estado del arte actual del contexto estratégico e identifican las necesidades y expectativas de los usuarios y beneficiarios de los productos y servicios que se procesan en la entidad. Se aplican técnicas de investigación como entrevistas, encuestas, observación, análisis documental, pruebas de recorrido con base en flujogramas, etc., y se llevan a cabo adaptaciones según las características de la entidad. Como resultado de esta función, se obtiene información de los problemas existentes y potenciales de la entidad, se identifican los riesgos y se establecen y analizan las alternativas de solución las cuales se constituyen en la

base de la toma de decisiones, todo lo cual se expresa posteriormente en el diseño de los objetivos de la planeación y de los planes de mejoramiento, la definición de planes contingentes y acciones preventivas-correctivas, el establecimiento de la línea de base y de los parámetros de comparación del sistema de medición, en cuanto al diseño de los indicadores, en la concreción de los estándares y en la evaluación de las variables. El análisis da respuesta a cuatro momentos: 1) dónde estamos (situación actual); 2) dónde queremos estar (situación deseada y de futuro); 3) cuáles son nuestras capacidades para lograrlo; y 4) cuáles son los aspectos que limitarán o favorecerán el cumplimiento de los objetivos propuestos¹(Gonzalez, 2009)², en relación con los recursos, las capacidades y las competencias principales de la organización.

Planeación. Se define como una función de toma de decisiones anticipadas, expresada y relacionada con el establecimiento de objetivos y la forma de alcanzarlos (Chiavenato 2002, Richard L. Daft). Decidir en el presente la estrategia y qué hacer para impactar efectos y consecuencias, de tal manera que en un futuro se tenga la situación deseada hoy (DNP., Colombia). El primer insumo de la gestión es la información proporcionada por el resultado del análisis sobre el cual se fundamenta la toma de decisiones (Senge, 2005; Chiavenato, 2002; González, 2009). La planeación, entonces, se constituye en el segundo insumo de la gestión, con la determinación de las estrategias y objetivos que dan solución a los problemas identificados, cuáles acciones, programas y proyectos se realizarán, se identifican los recursos necesarios, el responsable, la forma de garantizar su cumplimiento y el tiempo de cada una. Es el insumo para el seguimiento, la verificación y la evaluación del desempeño organizacional, cuyo propósito es la toma de medidas correctivas y preventivas para el mejoramiento cuando sea necesario.

Organización. A través de esta función se estructuran e integran las áreas, el talento humano y los recursos (físicos, financieros, tecnológicos). Se define la estructura orgánica de la entidad, se delimitan responsabilidades, funciones, se realiza la identificación de los procesos y procedimientos, se establece la división del trabajo (Chiavenato, 2002, González 2009, Aldana 2010). Se definen los equipos de trabajo; la función de organización delimita la autoridad, la responsabilidad y la delegación.

Dirección. Esta función permite accionar y dinamizar el talento humano hacia el logro de los objetivos establecidos, es la función que hace realidad la integración y la coordinación de las diversas actividades que conducen al cumplimiento de los objetivos. Es decir, esta función está directamente relacionada con la influencia y actuación sobre el talento humano. Se basa en el liderazgo, la comunicación y la motivación. En la actualidad permite la gestión del talento humano basado en habilidades y competencias. Esta función evidencia e implica gobierno y ejecución de las directrices proporcionadas por la función de planeación. Se fundamenta en el empoderamiento, la convicción y la confianza.

Control. Con esta función administrativa se aseguran y garantizan el cumplimiento de los planes y el logro de los objetivos, se determinan e identifican desviaciones, toma de

1. González, Silvia. 2009. Gerencia Publica Integral Estratégica con Calidad

2. González, Silvia. 2010. Modelo Integral de Gerencia Publica Estratégica con Calidad

acciones correctivas y preventivas. En ella se reciben todos los insumos de información de las otras funciones gerenciales que se necesita para controlar la estrategia y la estructura. Requiere la definición de una metodología de seguimiento, verificación y evaluación. El seguimiento y la verificación se efectúan durante la ejecución; la evaluación a los productos alcanzados y al impacto generado se lleva a cabo al final. Se definen estándares para medir el desempeño de la gestión y del impacto de metas y objetivos, así como del cambio en las condiciones iniciales con las cuales se inició la implementación de las estrategias. Entrega el resultado del análisis de la información requerida a las demás funciones para la aplicación de ajustes y modificaciones en tiempo oportuno. *El propósito esencial del control es garantizar el cumplimiento de la planeación como instrumento de orientación en la gerencia* (González, 2009)

Teorías administrativas seleccionadas para el análisis

- Pensamiento sistémico
- Administración estratégica
- Gerencia por resultados
- Administración de riesgos
- Enfoque a procesos

Pensamiento sistémico

La teoría de sistemas aporta la forma integral, interrelacionada, interdependiente como se consideran los diferentes elementos de la gestión pública (Senge, 2005). Es el aspecto fundamental del modelo de operación por procesos del sistema de gestión de la calidad. La aplicación de esta teoría a las funciones gerenciales se esquematiza en la Figura 2.



Figura 2. Enfoque sistémico aplicado al proceso administrativo.

Fuente: Elaboración propia

Administración estratégica

En el ejercicio de la función pública el aporte de esta teoría se puede considerar como lo establece el libro *Gerencia pública integral estratégica con calidad*: “El aporte está centrado en: a) la metodología para la realización del diagnóstico interno y externo, b) la realización de la planeación estratégica, incorporando, en la determinación del direccionamiento estratégico de la entidad, la definición de la política y objetivos de la calidad, y c) la aplicación de algunos elementos del control, de manera articulada con el sistema de medición”. Otro aporte radica en la relación que se establece con las funciones de análisis, planeación y control. Los aportes de la administración estratégica se muestran en la Tabla 1.

Tabla 1. Aportes de la administración estratégica al MIGPEC.

| ENTRADAS | PROCESO | SALIDA | |
|----------------------------|--|---|--------------------------------|
| Administración estratégica | Diagnóstico | Diagnóstico de contexto externo. Análisis del entorno y del sector. Matriz de oportunidades y amenazas. | |
| | | Identificación de necesidades y expectativas de la comunidad. Incluye los componentes del gasto público social. | |
| | | Análisis interno de la capacidad Institucional. Matriz de debilidades y fortalezas. | |
| | | Identificación de factores de riesgos internos y externos. | |
| | | Identificación de usuarios, beneficiarios y partes interesadas. | |
| | | Análisis de alternativas posibles. | |
| | Planeación estratégica | Selección de alternativas. Toma de decisión. | |
| | | Direccionamiento estratégico | Definición o ajuste de visión. |
| | | | Definición o ajuste de misión. |
| | | | Valores y principios. |
| | | | Objetivos a largo plazo. |
| | | | Objetivos institucionales |
| | | | Políticas directivas. |
| | | | Política de la calidad. |
| Objetivos de la calidad. | | | |
| Control estratégico | Sistema de medición: Indicadores de impacto. Indicadores de desempeño institucional. | | |

Fuente: Gerencia pública integral estratégica con calidad.

Gerencia por resultados

El aporte de esta teoría a la gestión pública, se puede referenciar del modelo de gestión (MIGPEC) el cual establece que la gerencia por resultados es “la articulación de las funciones gerenciales de análisis, planeación y control para el logro de los resultados esperados. La función gerencial de análisis, con la caracterización de la situación inicial, la planeación con la **proyección de una situación deseada** en sus tres niveles: planeación estratégica, planeación táctica y planeación operativa. El control se identifica la información sobre el nivel de ejecución y los resultados alcanzados en la entidad en todos sus niveles: áreas, procesos y decisiones. Con esta información acerca de las tres funciones articuladas el directivo podrá realizar un análisis estructurado y reflexivo para mejorar y ajustar la acción institucional” (González, 2009).

Administración de riesgos

El proceso de administración de riesgos para la entidad pública debe quedar incluido en el mapa de procesos de manera amplia y general al desbordar los límites que plantea el sistema de gestión de la calidad, que generalmente considera los riesgos desde el punto de vista de los procesos. En la elaboración del programa de administración de riesgos se establece la información de la función de análisis. Las debilidades internas estarán asociadas con los objetivos de los procesos y en consecuencia generan riesgos de carácter interno que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos de los procesos. Las amenazas son de carácter externo y están asociadas a los objetivos corporativos generando así riesgos externos que pueden afectar el logro de los objetivos propuestos (DAFP, 2008, González, 2010). Con esta información se elabora el mapa de riesgos y se constituye el insumo para la planeación contingente (plan de manejo de riesgos, acciones preventivas, acciones de mejora, identificación de indicadores de riesgos) y la planeación por escenarios y prospectiva (González, 2009). (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Administración de riesgos como un componente de Planeación.

| ENTRADA | PROCESO | SALIDA |
|--|--|--|
| Matriz DOFA resultado del diagnóstico de contexto externo e interno. | Análisis de la Información. Análisis de los objetivos vs matriz de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas (DOFA). | Riesgos externos. Mapa de riesgos externos. |
| Objetivos corporativos, generales o institucionales. | | |
| Planeación estratégica. | Análisis de la Información. Objetivos corporativos y generales. | Plan de manejo de riesgos que incluya el plan de control. Indicadores de riesgos. |
| Matriz de análisis interno DF. | Análisis de los objetivos de los procesos y subprocesos vs Matriz DF (debilidades-fortalezas). | Riesgos internos. Mapa de riesgos internos. |
| Modelo de operación por procesos. | | Plan de control de riesgos de los procesos. Indicadores de riesgos en los procesos. |
| Caracterización de los procesos y subprocesos. | | |

Fuente: Gerencia pública integral estratégica con calidad.

2. Contexto jurídico aplicable a la administración pública en Colombia relacionado con las funciones gerenciales

El contexto jurídico en la administración pública establece los límites y las políticas en el desarrollo de la función pública aplicadas en la dirección de las entidades. Durante el transcurrir del desarrollo histórico se han presentado reformas que han consolidado las instituciones públicas. Antes de 1991, los elementos constitutivos de la gestión en la dirección de las entidades públicas, eran incipientes para la gerencia pública (Montilla, Montes y Mejía 2007; González, 2005). El nuevo esquema de administración pública, exige mayor eficiencia y responsabilidad de las instituciones y funcionarios, capacidad de gerencia para lograr la optimización de los recursos públicos y mayor cobertura de los servicios.

El análisis en este artículo se plantea en el contexto de empresa y la aplicación técnica de las teorías administrativas, a partir de la máxima norma en Colombia, en la cual se establece que los servidores públicos tienen alcance y límite en el desarrollo de sus funciones, por el cumplimiento de las competencias asignadas en la Ley. Es decir, que la gerencia de entidades en el sector público debe considerar el cumplimiento de la normatividad vigente, incorporando el contexto teórico administrativo, la unidad de gestión en la entidad, las relaciones entre las normas y las implicaciones que se pueden generar en desarrollo de las funciones directivas.

La evolución de las funciones del proceso administrativo en las reformas a la Constitución en el siglo XX

La inclusión de las funciones del proceso administrativo durante el periodo 1901-1991 es incipiente en el ordenamiento jurídico. Se evidencia a través de las diferentes reformas expedidas como producto de la evolución de la administración pública.

Con la reforma de 1910 se inicia la separación de responsabilidades, de conformidad con las diferentes ramas del poder público (ejecutiva, legislativa y judicial) y se redujeron los poderes presidenciales otorgados en la Constitución de 1886, aspectos relacionados con la función de organización. En la década de 1920 se crea Contraloría General y se expide la Ley 42 de 1923, iniciando con ello la configuración del control fiscal. Al ser un control externo no existía la obligación de presentar resultados de la gestión cumplida (González, 2009; Montilla, 2009). En las entidades era evidente la injerencia en la gestión del órgano de control fiscal, lo cual permitía la dilución de la responsabilidad directiva, quien la sentía compartida con la Contraloría. Otro aspecto importante es la elección popular del presidente que antes era elegido por el Congreso, con lo cual se inicia la participación ciudadana en la elección de los gobernantes y se fortalece con la de los concejales, los diputados y los representantes del Congreso, incorporados en la reforma de 1936 (Younes, 1993).

La reforma de 1936 se considera como un revolcón jurídico (Tirado, 1985) dentro de la cual se fomentó la propiedad como función social que implica obligaciones, la intervención del Estado en la educación, los conflictos sociales, las relaciones obrero patronales y la vida económica para racionalizar la economía, define el trabajo como obligación social que goza de la especial protección del Estado (Younes, 1993; Tirado, 1986; Morcillo, 2002). Esta reforma aporta a la construcción de un estado social, porque se direcciona a la gestión de programas en salud, educación y transporte. “Dio entonces legitimidad a las instituciones con los nuevos principios y los nuevos caminos constitucionales que se abrían al clamor de

las clases populares para mejorar sus condiciones de vida” (Sánchez, 1984). En esta reforma predomina el fortalecimiento de las instituciones del Estado, se consagra constitucionalmente el control fiscal y se crean departamentos administrativos como “ministerios técnicos” (Younes, 1993).³ Se establece la diferencia de los ingresos generados por impuestos de la población y de la actividad productiva con el fin de organizar la política fiscal.

Con la reforma constitucional de 1945 se reglamentan algunos elementos del intervencionismo del Estado para racionalizar la producción, la distribución y el consumo de riquezas y proteger el bienestar de los trabajadores. Se readecuan las instituciones en procura de su mejor funcionamiento. (Sánchez, 1984; Morcillo, 2002).

En la década de 1950 durante el mandato de Laureano Gómez Castro, se da inicio a la práctica de la planeación en el sector público en Colombia con la creación en 1958 del Departamento Nacional de Planeación (DNP) del cual fue su primer director Gilberto Arango Londoño (Sierra, 2004) y la elaboración de un incipiente plan de desarrollo fundamentado en el informe de la misión Currie⁴ del Banco Mundial (Sánchez, 1984; Younes, 1991).

En la reforma constitucional de 1968 se evidencia la consolidación de dos funciones gerenciales: la de control y la de planeación. La de control porque facilita el retorno a los cauces institucionales del país y a la democracia, se aumenta el control político del Congreso sobre el gobierno mediante la “creación de la comisión especial de planes y programas” cuyo propósito era revisar permanentemente la labor administrativa del ejecutivo, el cumplimiento de los programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, así como la evaluación del gasto público. Se puede afirmar que se inicia una forma de control administrativo interno aunque no inherente al papel directivo. En esa época esta forma de control se consideraba como un mecanismo eficaz para el ejercicio de la función de vigilancia gubernamental en el manejo de los dineros públicos, amén de que se fortalecía el control fiscal al precisar las funciones del Contralor General de la República (Younes, 1993; Sánchez, 1984).

La planeación definida en el contexto jurídico como importante para el desarrollo económico se articula a los planes y programas, al presupuesto y a la determinación de recursos y se defiende su aplicación en los entes territoriales. Se establecen asimismo normas para el gasto público y se reestructuran las normas relativas al presupuesto con el propósito de racionalizar la inversión (Younes, 1991; Sánchez, 1984): “El aumento de facultades de los gobiernos nacional, departamental y municipal en materia económica y administrativa busca confiar a las autoridades la toma de las respectivas decisiones”⁵. Se fortalecen la importancia de la participación ciudadana y la concepción de que la inversión en obras públicas se haga según la demanda de la comunidad.

La reforma de 1979 busca establecer una mejora a la eficiencia y la eficacia de la administración desarrollada por el ejecutivo. Se crea el Ministerio Público con lo cual se inicia el control a la función de los servidores públicos.

Finalmente, en la reforma de 1986 se consolidan la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales con la elección popular de alcaldes.

3 Younes, Diego (1993). Derecho Constitucional Colombiano. ESAP. Página 27

4 Estudio realizado por el profesor Lauchlin Currie denominado Bases de un programa de fomento para Colombia. 1950. Reformas del Estado y de la Administración Pública. 1991.

5 Younes, Diego 1993. Derecho Constitucional Colombiano. ESAP.

Estas reformas son ampliadas y profundizadas en la Constitución Nacional de 1991 en la cual se determina el carácter social del Estado Colombiano. En ella se evidencia la inclusión de las funciones gerenciales para el ejercicio de la gestión pública.

Evolución de los actos de planeación para el desarrollo de los años 1900-1914

Durante este periodo no se evidencia en documento alguno, indicios estructurales acerca del manejo de planes de desarrollo o programas de desarrollo económico y social. La gestión del gobierno dependía del nivel de conocimiento del gobernante sobre las necesidades de la comunidad y su disposición para incluirlas en el desarrollo de los proyectos u obras que ejecutaba. Coadyuvaba en ello algunos modelos económicos que ya se impartían y se generaban por fuera del país, como manifestaciones de organización donde el principal objetivo era promover la paz y el orden público (Morcillo, 2002). La normatividad estaba prevista dentro de la Carta Magna (Constitución de 1886) y son pocas las leyes que reglamentaban el ejercicio de la función pública desde el punto de vista gerencial o del cumplimiento de las funciones del proceso administrativo.

De 1900 a 1904, la principal actividad económica en Colombia era la agricultura, las instrucciones impartidas, referentes al desarrollo se caracterizaron por una protección del Estado en temas comerciales internacionales. Los lineamientos del programa de gobierno se basaron en el fomento de la agricultura, la educación popular y el desarrollo de algunas técnicas industriales (Morcillo, 2002). En este periodo se da inicio a la organización de la Hacienda Nacional, para regular el manejo de los ingresos por impuestos (Restrepo, 1987; Restrepo, 2000).

Durante los años de 1904-1914 los lineamientos de los programas de gobierno se orientaron al control de los monopolios fiscales de licores y tabaco (Tirado, 1986) y a un mayor impulso de la inversión pública. En infraestructura se da inicio a la construcción del ferrocarril, al desarrollo de la industria minera y al aumento de los capitales privados (Robinson & Urrutia, 2007). Por otro lado aumenta el interés por mejorar la imagen del país en el contexto internacional, se fomentan las exportaciones, se crea la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (Robinson & Urrutia, 2007) y se implementan estrategias para la estabilidad de la moneda (Colombia, Banco de la República) y el aumento de ingresos provenientes de impuestos. El país se dividió en 34 departamentos y Bogotá se erigió como Distrito Especial. El interés presidencial y la gestión pública se enfocaron principalmente a la organización del Estado y a la implementación de programas de bienestar social como políticas de mejoramiento de la calidad de vida y de desarrollo económico.

Evolución de los actos de planeación para el desarrollo de los años 1914 a 1934

El concepto de desarrollo en Colombia se enmarca en el periodo de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y es orientado hacia el proteccionismo por la política restrictiva y conservadora generada por la incertidumbre de las consecuencias de la crisis mundial de la posguerra. En estos años, las estrategias se orientaron al incremento de los gravámenes y a la restricción del comercio internacional (Robinson & Urrutia, 2007). Se suprimieron cargos públicos y se suspendieron créditos internacionales con el propósito de mejorar la capacidad económica del gobierno. En materia financiera persistía un desorden monetario que ocasionaba la emisión de dinero sin control (Banco de la República de Colombia).

Durante los años 1922 a 1926 la gestión del gobierno se orienta a dar aplicación a la Constitución de 1886. Se disminuye la política proteccionista del periodo anterior, hay un marcado interés por el crecimiento, la exploración y la aplicación de otros modelos económicos externos, se inicia un periodo de recuperación (Robinson & Urrutia, 2007) que busca fortalecer la actividad económica propia, el creciente interés por el beneficio social en el desarrollo de la función estatal y el estímulo a los sectores productivos. Durante este periodo las directrices de la presidencia se orientaron hacia la modernización e industrialización del país con el impulso al desarrollo ferroviario, a la aviación comercial, al incremento de las exportaciones y a la creación de muelles, aspectos estos que facilitaron la participación de la economía colombiana en el contexto de la economía mundial (Tirado, 1983). Durante este periodo la estructura del Estado se fortalece. Se crean el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría General de la República, el Departamento de Contabilidad y algunos establecimientos bancarios. Aunque esta época se caracteriza por los avances en materia económica, todos estos cambios incrementaron la inflación y afectaron la política fiscal (Younes, 1993).

La primera actividad de la Misión Kemmerer fue el estudio de la realidad económica del país que desembocó en la creación del Banco de la República de Colombia mediante la Ley 25 de 1923 con el propósito de implementar estrategias de estabilización de la moneda. Al banco se le otorgaron las siguientes facultades (Banco de la República; Morcillo 2002):

- Emitir la moneda legal colombiana.
- Actuar como prestamista de última instancia.
- Administrar las reservas internacionales del país.
- Actuar como banquero del Gobierno.
- Fijar la tasa de descuento y la intervención para controlar las tasas de interés.

Para los años 1926 a 1934 las políticas y los programas de gobierno se orientaron a contrarrestar los efectos de una elevada inflación que amenazaba las finanzas del Estado, a diseñar la infraestructura requerida para la actividad productiva mediante el desarrollo de programas de obras públicas (Tirado, 1983; Robinson & Urrutia, 2007), a mantener relaciones internacionales, a fomentar la industria nacional y a mejorar la calidad de la educación (Robinson & Urrutia, 2007). Se fomentó el sector comercial a través de la exportación del oro, tabaco y café lo cual aumentó el empleo y significó un incremento notorio en los salarios para los campesinos (Tirado, 1983). Igualmente se crearon fundaciones para que los trabajadores tuvieran acceso a créditos y viviendas (Morcillo, 2002; Robinson & Urrutia, 2007).

Los programas de gobierno durante el periodo de la violencia, la dictadura militar y el inicio a la institucionalización de la planeación, años 1934-1958

En la época que abarca los años 1934 a 1945 no se evidencia una estructura definida para los planes de desarrollo, se continúa con la idea de los programas de desarrollo orientados a la realización de actividades que favorecen la promoción de la industria y el incremento de la calidad de vida y el bienestar social.

El periodo de Alfonso López Pumarejo fue una etapa de organización, de transición, de búsqueda de apoyo del gobierno para las buenas prácticas de la sociedad, en términos del entonces presidente: “el deber del hombre de Estado de efectuar por medios pacíficos y constitucionales todo lo que haría una revolución” (Arizmendi, 1989).

Esta llamada “Revolución en marcha” trajo consigo dos de las reformas más importantes de la Constitución de 1886, mencionadas en el acápite del análisis de las reformas.

En esta época los ingresos de los grupos más pobres, crecieron más rápidamente que los de los grupos de ingresos más altos (Segovia, 1995), y se disminuyó el flujo comercial (Robinson & Urrutia, 2007).

Resaltamos también que aunque la Segunda Guerra Mundial tuvo efectos importantes en todos los países, para el caso colombiano implicó el estancamiento de la producción durante los años 1940-1945 (Urrutia, 1980).

El periodo de 1946 a 1958 se caracteriza por una gestión de gobierno desarrollada en el marco de la violencia que caracterizó el país en los años 1946-1950 (Tirado, 1983), propiciando una dictadura civil y miliar causada principalmente por el llamado *bogotazo*. Entre las obras de gobierno de la época, resaltan la creación de la Flota Mercante Grancolombiana, el Instituto de Seguros Sociales y la empresa Telecom; asociaciones que permitieron un gran progreso y fomento a la actividad económica productiva del momento.

A pesar de la influencia de la violencia, se da inicio a la institucionalización de lo que hoy es la Planeación y los Planes de Desarrollo. En 1950 se realizó el estudio *Bases de un programa de fomento para Colombia*, fundamento del programa de gobierno, con el fin de elevar el nivel de vida de la población. La temática de este estudio socioeconómico se describe en las Figuras 4 y 5. Las recomendaciones plasmadas en el estudio, incluían cambios estructurales dentro del gobierno, generar una redistribución de funciones entre todas las instancias (presidente, ministros, departamentos y municipios) y reconsideraciones de la forma de administración de personal (Younes, 1991; Morcillo, 2002).

En esta época se inicia la realización de estudios técnicos de desarrollo y actos de planeación y mejoramiento de la administración pública con la colaboración de misiones técnicas de organismos internacionales (Morcillo, 2002).

Iniciada la época de la violencia, en el periodo de 1950-1953 el país demandaba estrategias sociales y económicas (Tirado, 1983) y de manera paralela controlar las consecuencias del conflicto interno que finalmente afectó la gestión de desarrollo del gobierno (Morcillo, 2002). En este periodo se crea Ecopetrol como patrimonio de la nación, sin embargo el conflicto interno afecta la ejecución de políticas socioeconómicas.

Durante el gobierno catalogado como la dictadura militar, que abarca el periodo entre 1953 a 1958, el programa de gobierno consistía en un reformismo social de estilo militar y la búsqueda del fortalecimiento del Estado colombiano. (Morcillo, 2002).

Para el logro de las metas socioeconómicas era indispensable estimular el trabajo y facilitar por parte del gobierno la asistencia social, la educación (Robinson & Urrutia, 2007), la orientación técnica, el desarrollo de la infraestructura y la justicia de política social. Los acontecimientos característicos de la época se enmarcan en la despoltización de la policía, la introducción de la televisión y el reconocimiento del derecho al voto de la mujer (Ver Figura 6).

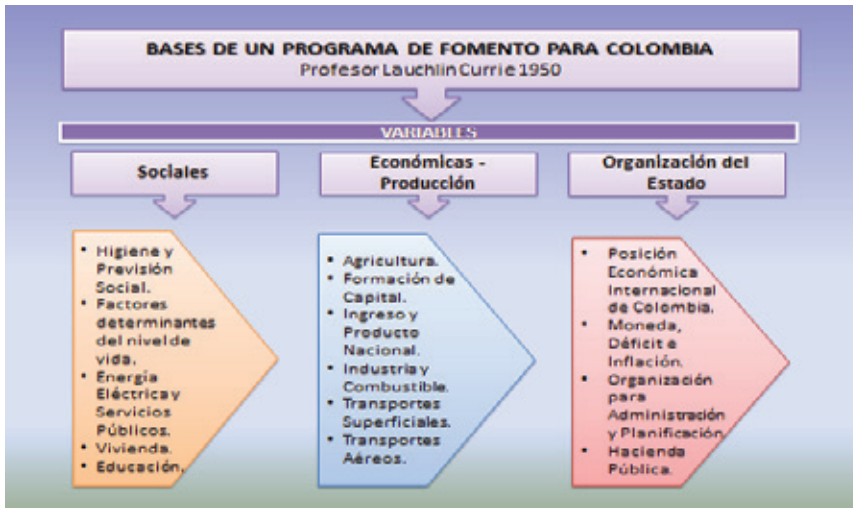


Figura 4. Bases de un programa de fomento para Colombia.

Fuente: Elaboración propia con base en información del libro Las Reformas del Estado y de la administración pública de Diego Younes Moreno, 1991, programa Fomento para Colombia, Lauchlin Currie 1950.



Figura 5. Reorganización de la rama ejecutiva.

Fuente: Elaboración propia con base en la información del texto Las reformas del Estado y de la administración pública de Diego Younes Moreno 1991. Reorganización de la rama ejecutiva, profesor Lauchlin Currie, 1950.

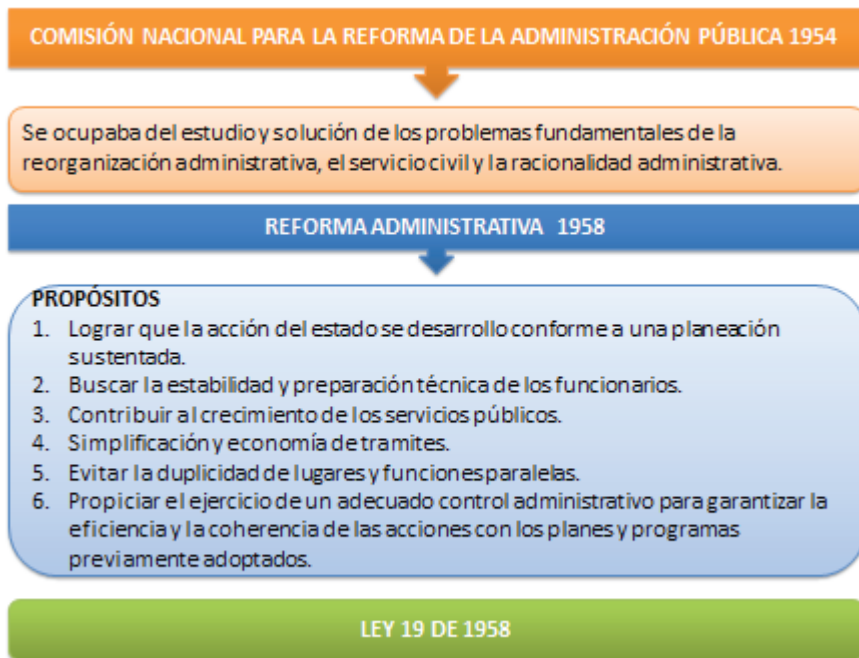


Figura 6. Comisión para reformar la administración pública.

Fuente: Elaboración propia con base en la información del texto Las reformas del Estado y de la administración pública de Diego Younes Moreno, 1991– Reforma Administrativa 1958.

En el año 1958, con el informe del Padre Louis Joseph Lebret sobre economía y humanismo descritos en la Figura 6 se propician elementos sustanciales para la búsqueda de un desarrollo sostenible y se impulsa la necesidad de una reforma administrativa (Younes, 1991).

El programa general para Colombia, a saber, el Plan General de Desarrollo Económico y Social se convirtió en el Plan Decenal de Desarrollo. Fue el primer documento elaborado y adoptado por el gobierno (1961) y el primero en América Latina. En él se incluyeron objetivos relacionados con el incremento de la producción y del empleo, la distribución equitativa del ingreso, el incremento de las exportaciones y la mejora en la prestación de los servicios públicos, la cobertura y calidad de la educación y el servicio de salud. Estos objetivos estaban orientados a incrementar el bienestar social individual y colectivo de la población (Morcillo, 2002), sin embargo este plan no fue presentado al Congreso para su aprobación y consecuentemente no adquirió el carácter de ley.

En el periodo de 1962 a 1966 el plan de gobierno durante el mandato de Guillermo León Valencia Muñoz obtuvo para su desarrollo apoyo financiero internacional lo cual permitió la globalización. En el presupuesto se incrementan los recursos destinados al desarrollo de programas educativos, la construcción de viviendas de interés social y la puesta en marcha del plan de integración hospitalaria que permitiría mejorar la adquisición de medicamen-

tos (Robinson & Urrutia, 2007). Igualmente se facilitaron las comunicaciones gracias a la instalación de teléfonos de larga distancia.

Para los siguientes años la calidad de los programas de gobierno adquiere un verdadero carácter de plan y se plantea el logro de unas metas económicamente determinadas sin abandonar las políticas de una adecuada racionalización de los recursos (López, 2003).

Durante esta época se institucionaliza la planeación mediante la creación del Consejo Nacional de Política Económica y se crea el Departamento Administrativo de Planeación, organismo encargado de elaborar los planes de desarrollo económico con base en los estudios que elaboren las entidades públicas y en los parámetros de la situación económica del país (Sánchez, 1984). La planeación se convierte entonces, en el principal instrumento para la aplicación de la política económica (Sánchez, 1984; Morcillo, 2002).

La evolución de la normatividad de la institucionalización de la planeación en Colombia, la elaboración de los planes de desarrollo y los organismos de planeación se relacionan en la Tabla 3.

Tabla 3. Evolución normativa de la planeación en Colombia hasta el año 1963.

| Norma | Organismo que se crea | Propósito |
|-------------------------------|--|---|
| Decreto Ley 1928 del año 1951 | Oficina de planificación | Dentro de sus funciones, se incluyeron: - El estudio de las variaciones de las estructuras de las cuentas nacionales. - La coordinación de los proyectos de inversión pública y distintos programas del gobierno. - Presentar recomendaciones al presidente sobre el aprovechamiento del crédito. - Servir de cuerpo consultivo del presidente en materia económica y financiera. |
| Decreto Ley 0389 – 1952 | Consejo Nacional de Planificación Económica y oficina de planificación | - Organizar un esquema de organización de planeación. - Dirigir la oficina de planificación. |
| Decreto Ley 0999 de 1953 | Consejo Nacional de Planificación Económica | - Asume las funciones de la oficina de planificación. - Asume la función de elaborar planes regionales de desarrollo económico y administrativo, coordinados con los programas nacionales. |
| Decreto Ley 3278 de 1953 | Dirección Nacional de Planificación Económica y Fiscal | Se define el enfoque de planeación con prelación al estudio de los problemas sectoriales y regionales. |
| Decreto Ley 3080 de 1954 | Consejo Nacional de Economía y Comité Nacional de Planeación. | Se le adicionan las funciones de: Emitir concepto al gobierno nacional sobre los planes de desarrollo y de su política económica, Aprobar los empréstitos externos a cargo de la nación. |

Tabla 3. (Continuación)

| | | |
|------------------------|--|---|
| Decreto Ley 19 de 1958 | Consejo Nacional de Política Económica y Planeación | Se le atribuyeron las siguientes funciones: <ul style="list-style-type: none"> - Proponer la política económica del estado, coordinar sus diferentes aspectos y los diferentes organismos encargados de adelantarlas. - Vigilar la economía nacional y el proceso de su desenvolvimiento. - Intervenir como superior autoridad pública en la proyección de los planes generales de desarrollo económico, los parciales referentes a la inversión y al consumo público y las medidas de orientación de las inversiones y el consumo privado. - Organizar el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica prestada por los países amigos y las entidades internacionales. - Armonizar el desarrollo de los planes del sector público con la política presupuestal y de crédito público interno y externo. |
| Decreto Ley 19 de 1958 | Departamento Administrativo de planeación y Servicios Técnicos DAPST | Estudio, análisis y preparación de informes, conceptos y planes de desarrollo, tanto nacionales o globales como sectoriales o parciales y de prestación de colaboración técnica a las oficinas de planeación de los organismos nacionales, departamentales y municipales |
| 3242 de 1963 | Consejo Nacional de Política Económica | Cambio de nombre. Se conservan las mismas funciones, solo se suprimió el término planeación; se agregó la función de dar concepto previo sobre el otorgamiento de las garantías sobre empréstitos externos. |
| 3243 de 1963 | Departamento Administrativo de Planeación | Cambio de nombre. Se conservaron las mismas funciones. |

Fuente: elaboración propia con base en la información del libro *La planeación en Colombia*, Morcillo 2002.

Para el periodo comprendido entre 1966 y 1970, con la llegada del presidente Carlos Lleras Restrepo se propugna la inclusión de políticas de estabilización y crecimiento económico.

Se caracteriza esta época por un avance notable en la institucionalización de la planeación en la Constitución Política y en la administración pública debido básicamente a que los actos de planeación que se hicieron no correspondieron a la intencionalidad legal con la cual se habían formulado (Morcillo, 2002). Durante este periodo suceden dos reformas importantes: la constitucional y la administrativa de 1968, incluidas en la Tabla 4.

Tabla 4. Evolución normativa de la planeación.

| Norma | Organismo que se crea | Propósito |
|-----------------------|---|---|
| Decreto Ley 2996/1968 | Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). | Cambió el nombre del antiguo Consejo. Asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. |
| Decreto Ley 2996/1968 | Departamento Nacional de Planeación (DNP). | Cambió antiguo nombre de departamento Administrativo. Conservó la función de secretaría ejecutiva del CONPES a través del cual debían presentarse los documentos y planes y programas que había de conocer el consejo y someterlos a su aprobación. Su actual misión consiste en “liderar y orientar la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y la programación y seguimiento de los recursos de inversión dirigidos al logro de los objetivos de mediano y largo plazo, orienta, formula, monitorea, evalúa y hace seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo económico, social y ambiental del país, a través de un trabajo interinstitucional coordinado con las entidades del orden nacional y territorial, con sentido de responsabilidad frente a la ciudadanía” (DNP). |

Fuente: elaboración propia con base en información del DNP y el libro *La planeación en Colombia*, Morcillo 2002.

La década 1970 se caracteriza por el énfasis puesto en el proceso de planeación y en la elaboración de planes de desarrollo más estructurados enfocados hacia el crecimiento económico del país que al momento se encontraba perturbado por los límites en los recursos financieros, los cuales estaban destinados a combatir conflicto armado interno.

Durante el periodo de gobierno del presidente Misael Pastrana Borrero (1970-1974) se establece el plan de desarrollo *Las cuatro estrategias* (especificadas en la Tabla 5). Dicho plan hace referencia al problema del subdesarrollo y analiza el efecto de las políticas en el bienestar social. Las estrategias se orientan a cuatro programas sectoriales y hacen énfasis en determinadas variables socioeconómicas como son la agricultura, la industria, el desarrollo social, la educación, la salud, la justicia, la población, la cooperación internacional, la energía, el transporte, las comunicaciones, las exportaciones y la integración económica. Es la primera vez que se da nombre a un plan de gobierno. Este plan fue presentado al Congreso pero no se convirtió en ley.

Tabla 5. Estrategias de Pastrana Borrero.

| ESTRATEGIA |
|---|
| El énfasis en el desarrollo urbano, concentrando recursos en la industria edificadora tanto de viviendas como de servicios complementarios. |
| Crecimiento de las exportaciones para garantizar el suministro de importaciones (Robinson & Urrutia, 2007), atender la deuda externa y la participación en los mercados internacionales. |
| Aumento de la productividad agraria y una mejor distribución de la propiedad rural. |
| La redistribución del ingreso se fundamenta esencialmente en un sistema progresivo de impuestos en el cual se tributa de acuerdo con la capacidad real y una acertada política del gasto público. |

Fuente: Plan de gobierno (DNP).

Durante los años 1974-1978 bajo el mandato del presidente Alfonso López Michelsen el plan de gobierno denominado *Para cerrar la brecha* consistía en cambiar los objetivos de las políticas económicas, lograr un crecimiento de la economía que hiciera posible la creación masiva del empleo productivo, proteger los sectores tradicionales del campo y la ciudad y destinar la inversión pública a obras en las ciudades intermedias y pequeñas y en zonas rurales donde se concentra la población más pobre. Estaba compuesto de tres ejes estructurales como se presenta en la Tabla 6 (DNP, Morcillo, 2002). Aunque el plan se presentó al Congreso no alcanzo a ser ley.

Tabla 6. Descripción de las políticas utilizadas dentro del plan de desarrollo de la administración del presidente Alfonso López Michelsen *Para Cerrar La Brecha*, Departamento Nacional de Planeación.

| Ejes | Descripción |
|----------------|---|
| Macroeconómico | Política monetaria y financiera que permita el control de la inflación. |
| | Política fiscal focalizada a una adecuada redistribución, combatir la evasión y utilizar eficientemente los recursos fiscales. |
| | Política de comercio exterior para acelerar el proceso de apertura, impulso al sector exportador y una mayor integración económica (Robinson, Urrutia, 2007). |
| Sectorial | Sector agrícola. Creación masiva del empleo productivo. |
| | Sector industrial. Desarrollo y fomento de la actividad industrial. |
| | Sector exportador. Financiación externa; política de exportaciones. |
| | Sector social. distribución social más equitativa de los beneficios del desarrollo y un aumento en la eficiencia global de la economía. |
| Social | Distribuidos en cuatro áreas de acción 1. Alimentación y nutrición 2. Salud y saneamiento ambiental. 3. Educación: programas de estímulos. 4. Infraestructura física (Robinson, Urrutia, 2007). |

En este programa de gobierno se evidencia la actividad de la planeación con la definición de objetivos orientados a preservar eficientemente los conceptos de desarrollo previamente establecidos. La economía evidenciaba la necesidad de la participación del Estado y del mercado (López, 2003).

En el periodo 1978-1982 la estrategia del Plan de Integración Nacional del gobierno de Julio César Turbay Ayala comprende dos aspectos: crecimiento y desarrollo. Las estrategias se enfocan a elevar la productividad del capital y el rendimiento económico del trabajo. De esta manera, una adecuada acumulación de capital traería consigo mayor bienestar social (DNP).

El objetivo del plan de desarrollo consistía en acelerar el crecimiento y aumentar la solidez económica, social, política y administrativa del país utilizando la descentralización, la autonomía regional y la integración física entre las distintas regiones y con el mundo (Nieto, 1981-1982) a través de una adecuada infraestructura de transporte y comunicaciones, acompañada de la creación de un estatuto de seguridad con visión de largo plazo que fuera considerado por los otros subsiguientes gobiernos como estrategia de incremento del bienestar social con las características para el cumplimiento de los objetivos específicos siguientes (Morcillo, 2002):

1. La descentralización económica y la autonomía regional.
2. El desarrollo de transporte y los medios de comunicación.
3. El desarrollo del sector energético y minero.
4. El desarrollo de una nueva estrategia social.

El plan fue presentado al Congreso pero no se convirtió en ley.

Con la descentralización en marcha en 1978 (Robinson & Urrutia, 2007) el gobierno buscaba delegar funciones, asignar responsables, realizar seguimiento a los departamentos administrativos, evaluar informes de gestión, medir el cumplimiento de las responsabilidades, reducir la concentración de poder, proveer de eficiencia a la administración pública y en sí una mayor simplificación administrativa, para lo cual se crearon mediante decreto las entidades relacionadas en la Tabla 7 (Younes, 1991), (DNP, portal web/orígenes). En este periodo el interés del sector industrial consistía en garantizar un abastecimiento de la demanda doméstica (Nieto, 1981-1982).

Tabla 7. Entidades creadas.

| Entidad | Propósito |
|---|---|
| Consejo nacional para la descentralización administrativa | Impulsar una política descentralista, vigilar su desarrollo y sugerir las iniciativas que aseguren una mejor vida administrativa para las regiones. |
| Consejos regionales de la descentralización | Sugerir acciones encaminadas a dar desarrollo al proceso de descentralización. |

Fuente DNP

En este periodo se asignaron las siguientes responsabilidades.

1. Competencia de los gobernadores para delegar responsabilidades.
2. Racionalizar la gestión pública con el propósito de estudiar y proponer alternativas para simplificar y agilizar los trámites y procedimientos que deben adelantarse a los colombianos y los mismos organismos del Estado ante las diferentes secciones de la administración central y descentralizada (Nieto, 1981-1982).

En el periodo de 1982-1986 el plan de desarrollo *Cambio con equidad* propuesto por el presidente Belisario Betancur Cuartas pretendía estimular las facultades productivas y el talento creativo de los colombianos y promover la nivelación de las oportunidades de progreso, en un marco de libertad y de justicia social (Morcillo, 2002; DNP).

Para el cumplimiento de esta política, consideraba que el Estado debería intervenir activamente en el ordenamiento de la economía y del cambio social. De esta política se destaca el reordenamiento del sector financiero, el fortalecimiento del ahorro público, la protección a la industria y el trabajo nacional, el estímulo a las distintas modalidades de capitalización privada y el fomento de la actividad productiva en el campo (Robinson & Urrutia, 2007) (Morcillo, 2002; DNP).

En el ámbito social cabe mencionar la reafirmación de la identidad cultural del país y la ampliación de la cobertura de los servicios sociales básicos como vivienda, educación y salud, a los grupos de menores ingresos (Robinson & Urrutia, 2007). El plan fue presentado al Congreso pero no se convirtió en ley.

En 1986 se da inicio a una democracia participativa con la descentralización política, la cual permitió entre otros aspectos la elección popular de alcaldes y la consulta popular sobre asuntos de interés en los habitantes.

La descentralización fiscal permitió el mejoramiento en el manejo de los ingresos del municipio que incluye el régimen tributario (Ley 14 de 1983), el fortalecimiento fiscal (Ley 50 de 1984), el fortalecimiento de la hacienda territorial (Ley 55 de 1985) y el incremento de las transferencias de la nación a los municipios por concepto del impuesto al valor agregado (Ley 12 de 1986).

La descentralización administrativa dotó de instrumentos técnicos y jurídicos a los departamentos y municipios; entre los cuales se mencionan:

1. El Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986) que incorporó normas constitucionales relacionadas con la planeación municipal.
2. El Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986) que integró disposiciones constitucionales relacionadas con la organización y el funcionamiento de la administración departamental.
3. El Decreto-Ley 77 de 1987 que reglamentó ciertos sectores y entidades entre ellas la Escuela Superior de Administración Pública a la cual se le asignó la función de asesoría a los municipios en las áreas técnica, administrativa y de gestión, así como la de investigar la problemática municipal y capacitar a los servidores públicos, todo lo cual apoya el ejercicio de la planeación municipal (Younes, 1991).

En los años comprendidos entre 1986 y 1990 rige el plan denominado *Economía social* propuesto por el presidente Virgilio Barco Vargas, el cual se estructura con base en ejes y programas contra la pobreza y cuyo propósito era el de articular las políticas económicas y sociales, la lucha contra el conflicto interno provocado por las guerrillas y la ofensiva contra el narcotráfico, una actividad que proporcionaba grandes ingresos y de la cual subsistían muchas familias en situación de pobreza o conflictos sociales (López, 2003; Morcillo, 2002; DNP). Dicho plan se dividía en los siguientes programas:

Programas sectoriales para el desarrollo social. Plena cobertura de los servicios y beneficio prioritario de los más pobres; incremento de partes financieras nacionales y locales para el desarrollo social; modernización en la gestión de las entidades responsables de la prestación de los servicios sociales y aumento cobertura.

Programas sectoriales para el crecimiento económico. Buscaban garantizar el crecimiento económico sostenido, generar empleo, incrementar exportaciones, responder a la expansión de la demanda, fortalecer la capacidad productiva, ajustar la oferta nacional según la demanda externa y reorientar la producción hacia los bienes de comercio masivo.

Políticas macroeconómicas. Su propósito era dinamizar el gasto público, manejar coherentemente la política fiscal, crediticia, monetaria y financiera.

Políticas de infraestructura, servicios básicos y minería. Buscaban proveer los medios necesarios como infraestructura

Políticas para el desarrollo territorial. Perseguían la integración nacional mediante la expansión de la actividad económica productiva.

Políticas de modernización de la administración pública. Su objetivo era cumplir de manera oportuna y eficaz sus responsabilidades y garantizar la participación de la ciudadanía en la orientación y vigilancia de la gestión pública.

El plan se presentó al Congreso pero no se convirtió en ley.

Finaliza este periodo con una política de planeación que influye sobre el desarrollo económico y social del país, con planes de desarrollo de gobierno más estructurados y con la aplicación de técnicas de planeación. Aunque la totalidad de los planes del periodo comprendido entre 1970 y 1986 se presentaron al Congreso, no fueron acogidos como leyes.

La Constitución política de 1991 y los planes de desarrollo

La política de desarrollo económico de la década de los años noventa se inicia con el programa de apertura económica, de los productos colombianos al mundo, lo cual permitiría una mayor interacción entre países (Robinson & Urrutia, 2007), un mayor desarrollo en puertos, incremento de capital, adquisición de nuevas tecnologías, posibilidades de hacer conocer técnicas y productos colombianos, mejoramiento de la infraestructura, crecimiento del sector productivo, inversionistas, sin embargo se presentaron dificultades en su implementación por la falta de preparación de las empresas colombianas para participar en un medio competitivo internacional.

El suceso de la época de mayor importancia para Colombia fue la promulgación de la Constitución Política de 1991 cuando el pueblo decide ejercer sus derechos y deberes dentro de la sociedad. En esta norma se considera que el fortalecimiento de las instituciones debe desarrollarse dentro de una actualizada normatividad que contemple las necesidades del país hacia el desarrollo en una economía abierta a los mercados mundiales y en la cual el estado pueda intervenir eficientemente para satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, incrementando el bienestar, aumentando la productividad con mayor competencia, equidad y oportunidades (López, 2003).

La Constitución Política de Colombia nace con el fin de *fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad* (Constitución Política de Colombia 1991).

Específicamente, la nueva Constitución señala lo relacionado con los planes de desarrollo en los artículos 339 al 344 y determina que:

- Habrá un plan nacional de desarrollo con características específicas.
- Habrá un Consejo Nacional de Planeación que servirá de foro para la discusión sobre el contenido del plan.
- El gobierno elaborará el proyecto de plan nacional de desarrollo y lo someterá al concepto del Consejo Nacional de Planeación.
- La ley orgánica de planeación reglamentará los procedimientos, elaboración, aprobación y ejecución del plan nacional de desarrollo y dispondrá mecanismos para su armonización.

Durante el periodo 1990-1994 el plan de desarrollo *La revolución pacífica* del presidente César Gaviria Trujillo se elabora considerando que Colombia es un país en vía de desarrollo y las instituciones públicas deben impulsar las exigencias de un mundo globalizado. Este plan incluye transformaciones institucionales que facilitarían un mejor funcionamiento del mercado (López, 2003; Morcillo, 2002), promueve la autonomía de los individuos y del sector privado, está a la vanguardia de las nuevas corrientes mundiales y propone condiciones para dinamizar la oferta de bienes y servicios y elevar tanto los ingresos como el nivel de vida de los grupos más vulnerables (Robinson & Urrutia, 2007). El plan se basaba en tres aspectos:

- La modernización económica nacional.
- La modernización del sector productivo.
- La inserción de la industria en la globalización económica.

El contenido del plan se dividía en siete partes:

1. Diagnostico general de las limitaciones de largo plazo de crecimiento de la economía colombiana.
2. Recuento de las acciones administrativas y legales dirigidas a mejorar el funcionamiento de los distintos mercados del país.

3. Estrategias de desarrollo de largo plazo para promover la eficiencia, la equidad y el crecimiento, ampliación del capital humano, construcción de infraestructura física, fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica y la estrategia ambiental.
4. Determinación de las formas institucionales consistentes con el logro de los objetivos planteados.
5. Especificación del plan plurianual de inversión pública que resume los compromisos fiscales.
6. Examen de la política macroeconómica del cuatrienio 1992-1996.
7. Análisis de las principales implicaciones del plan sobre la asignación de recursos, crecimiento y equidad.

En el diseño de este plan se consideraron los aspectos técnicos metodológicos del desarrollo de una planeación, como son la función de análisis, de planeación y de control.

El análisis comprende las dos primeras estrategias y la sexta. La planeación abarca las estrategias tres, cuatro y cinco.

La séptima estrategia se constituye en uno de los elementos del control gerencial, como es el de la evaluación.

Quedó pendiente la inclusión en el plan de los mecanismos de seguimiento y verificación. Con este plan se inicia un cambio cultural en la entidad pública nacional orientado a la transformación de las funciones de ejecución por funciones centradas en la planeación.

El plan se presentó al Congreso, fue aprobado y se convirtió en ley.

En el año 1994 el Congreso de la República reglamenta los artículos constitucionales y fortalece la función de planeación con la expedición de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo 152 de 1994, cuyo propósito es el de *establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2o. del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación* (Ley 152 de 1994). Esta ley estipula catorce principios de los cuales se enfatizan tres: 1) el proceso de planeación y el plan de desarrollo establecerán los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua teniendo en cuenta la formulación, la aprobación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación; 2) coherencia entre la relación efectiva de las estrategias y los objetivos; y 3) conformación, la cual establece que estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Estos aspectos obligan al diseño de planes con la aplicación de los postulados de la administración estratégica.

En los artículos 29 y 30 de la Ley 152 de 1994 se establecen dos documentos como resultado de la aplicación de los mecanismos de evaluación del plan: el informe anual de las evaluaciones a los planes anuales y el informe al Congreso de la República presentado por el presidente de la Nación.

Durante el periodo de 1994 a 1998 el presidente Ernesto Samper Pizano da cumplimiento a lo establecido en la ley sobre los planes de desarrollo los cuales son aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y se determina su viabilidad ya que la aplicación de estos elementos teóricos al plan de desarrollo requiere un proceso de modernización de las instituciones. En los planes de desarrollo se busca consolidar y mejorar el trabajo de años anteriores en cuanto a la estructura y las características utilizadas.

En la elaboración del plan de desarrollo de 1994 a 1998 se evidencia la aplicación técnica de la metodología y de algunos conceptos teóricos de planeación. En él se encuentran básicamente tres componentes a saber: análisis, planeación y control.

Análisis

En la parte fundamental del plan se describe la situación del momento con el fin de obtener un escenario de partida focalizado en dos puntos: empleo y educación. Se hace asimismo un diagnóstico del estado de la infraestructura, la violencia, la justicia social y la crisis ambiental, entre otros.

Planeación

Se establecen prácticas macroeconómicas que contribuyen al mejoramiento de la situación económica para un mejor bienestar y calidad de vida así como estrategias sociales dentro de las cuales se dan innovaciones acerca de la seguridad social integral, la prevención y atención de desastres, la participación ciudadana (mujer, jóvenes, afrocolombianos) y los derechos humanos.

Por otro lado se instituyen mecanismos para dar al país una mayor competitividad del sector productivo, un mayor desarrollo sostenible y una agenda internacional para mejorar relaciones y fomentar la producción nacional.

Control

La evaluación del plan por parte del DNP produjo los siguientes resultados:

- Un informe público de evaluación en el cual se especifica el cumplimiento de los tres principios que orientaron la inversión pública.
- Un documento CONPES que contiene un análisis y cifras de los resultados macroeconómicos del plan, los logros obtenidos por sectores, las limitaciones, la gestión pública y las recomendaciones.
- Un informe estadístico y gráfico sobre los resultados de la ejecución del plan que sirvió de base para implementar mecanismos de evaluación aunque no se introdujeron parámetros de seguimiento y verificación.

El plan fue presentado al Congreso, que lo elevó a ley (Ley 188 de 1995).

En el periodo 1998 a 2002 Andrés Pastrana Arango con el programa *Cambio para construir la paz* cierra un siglo de grandes cambios para Colombia: de evolución y organización por una parte y de violencia, corrupción y narcotráfico por la otra. En este periodo se plasma

la necesidad de incluir la noción de paz y tranquilidad en la sociedad en los planes de desarrollo. Este escenario y los adelantos tecnológicos que cambiaron la manera de pensar y hacer así como la apertura económica, expresaron la adaptación al cambio y las nuevas exigencias con las cuales comenzó el nuevo siglo.

El objetivo principal del plan consistía en la “búsqueda y conservación de la paz” a través del cumplimiento de los objetivos siguientes:

- Promover la generación de riqueza, reducir tasas de desempleo, disminuir pobreza y aprovechar adecuadamente el medio ambiente.
- Ofrecer incentivos para la promoción social y económica de la población en igualdad de condiciones para la expansión de las oportunidades sociales.
- Contribuir a la generación de una cultura de paz que haga a los colombianos aptos para el ejercicio cotidiano de la convivencia basada en la solidaridad, la tolerancia y el respeto por los derechos humanos como pilar fundamental para la reconciliación nacional.
- Mejorar la eficiencia y la equidad en la asignación de los recursos públicos teniendo en cuenta criterios de ingreso y de redistribución regional y por sexo.
- Adoptar una política que se ocupe de la población afectada por la violencia e incorpore estas acciones como parte de los procesos de gestión del desarrollo.

El plan fue presentado al Congreso y establecido como ley (Ley 508 de 1999). En él se consolida el proceso de planeación y se evidencian tres componentes:

Análisis

Los objetivos 3, 4 y 5 tienen relación con el ejercicio de la función de análisis para proveer información que permita el diseño de objetivos con base en la identificación de necesidades y expectativas y problemas de la población.

Planeación

Los objetivos 1 y 2 desarrollan el componente de planeación con el diseño de los objetivos y los medios para lograrlos

Control

Se evidencia la inclusión de mecanismos de evaluación con la presentación de un informe de avance en la ejecución y seguimiento con indicadores que permitan la comparación de lo logrado con lo proyectado; una evaluación de la gestión del gobierno a través de los indicadores presentados; y el análisis de la contribución de estos a la política de desarrollo y las variables exógenas que influyeron en el comportamiento de cada sector.

El plan de desarrollo *Cambio para construir la paz* además de enfrentar sus limitaciones presupuestales fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional (López 2003). De esta época destacan el aumento del gasto público y su ineficiente asignación así como el incremento del endeudamiento público (Robinson & Urrutia, 2007).

El impacto de la Constitución de 1991 en la planeación

En la normatividad aplicable a la función pública del periodo 1991-2000 se evidencian cambios fundamentales para el ejercicio de la función pública con la aplicación de los conceptos teóricos administrativos descritos a continuación.

1. El tipo de Estado y la finalidad social, establecidos en los dos artículos iniciales de la Constitución Política de 1991. El artículo primero que determina que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista; y el artículo 2 que delimita la finalidad social en concordancia con los artículos 365 y 366. En ellos se determina que los fines esenciales del Estado son el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Fortalece este concepto social el acto legislativo de 2000 que modificó el artículo 52 y determinó como función del Estado la formación integral de las personas y la preservación y desarrollo de una mejor salud en el ser humano. Se incluye el deporte y la recreación como partes del gasto público social. Estos artículos establecen que las entidades públicas deben tener un objetivo previamente determinado.
2. En el artículo 33 se incluye la consideración del Estado desde el concepto de empresa como base del desarrollo, que requiere una adecuada administración de los recursos destinados al cumplimiento de su función social.
3. La clara identificación de la planeación en el sector público establecida en los artículos 339 a 344 determina que el plan nacional de desarrollo está conformado por una parte general y un plan de inversiones. En las entidades territoriales el plan estará compuesto de una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, todo con el propósito de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones asignadas por la Constitución y la ley. El otro aspecto fundamental de la planeación es el presupuesto, el cual teóricamente es un instrumento de planeación. A partir de la Constitución de 1991 se establece la obligación de realizar presupuestos plurianuales a lo cual coadyuva el artículo 352 en lo relacionado con la determinación de que la ley orgánica del presupuesto regulará la programación, la aprobación, la modificación y la ejecución de los presupuestos.
4. El seguimiento y la evaluación de la gestión y los resultados establecidos en los artículos 343 y 344 son funciones del organismo de planeación.
5. La consolidación de la estructura del Estado que determina la necesidad de la función de organización se especifica en el artículo 113. Allí se determinan las ramas del poder público y la existencia de otros órganos independientes y autónomos para el cumplimiento de las funciones del Estado, amén de la separación de funciones. Por otro lado, el artículo 354 prescribe la creación de la Contaduría General de la Nación. Sobre la base de estos artículos se reglamentan las funciones y competencias de las diversas organizaciones del Estado.
6. La introducción de la función de dirección que de manera incipiente se vincula con la introducción de la normatividad referida a la carrera administrativa como la forma de administración del talento humano vinculado al Estado. A partir de la

expedición de la Ley 489 de 1998 se da relevancia a la gestión del talento humano y se determina que se efectúe con base en habilidades-competencias y con la gestión del conocimiento.

7. La introducción del control externo independiente, posterior y selectivo, planteado en el artículo 267 y reglamentado por la Ley 42 de 1993, obliga a la administración de la entidad a generar nuevas metodologías y formas de gestión para cumplir con su responsabilidad en el adecuado manejo de los recursos públicos y en la obtención de resultados aplicando los criterios de eficacia, eficiencia, equidad, economía y ecología. El artículo 279 le asigna al Procurador General de la Nación entre sus funciones la de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos y la de velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas. Participa en esta función el artículo 344 el cual complementa lo establecido en los artículos 209 y 269. Queda implícita la incorporación y la clasificación del control en externo e interno y este a su vez en autoevaluación y evaluación independiente.
8. La introducción de la democracia participativa establecida en el artículo 103 enfatiza la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la búsqueda de respuestas efectivas a cada una de las necesidades y demandas que la afectan.
9. La introducción del pensamiento sistémico en la administración pública al incorporar en la normatividad el término "sistema".

Los artículos constitucionales que soportan los conceptos de cambio mencionados son reglamentados a través de las leyes. Esta normatividad a la vez, da vida a varios sistemas: control interno, desarrollo administrativo, planeación, financiero-presupuestal, medición e información, entre otros. Sin embargo, estos se aplican de manera independiente; por ejemplo, el sistema de control interno agrupa los aspectos de la definición establecida en el artículo 1 y los elementos asociándolos a las funciones gerenciales (ver Tablas 8 y 9).

Tabla 8. Función gerencial relacionada

| Aspectos de la definición | Función gerencial relacionada |
|--|-------------------------------|
| Esquema de organización. Actividades, operaciones y actuaciones. | Organización |
| Conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos | Planeación |
| Mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad. | Control |
| Procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes. Dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. | Dirección y Planeación |

Tabla 9. Elementos del sistema de control interno (SCI) relacionados con las funciones gerenciales.

| Función gerencial | Elementos del SCI relacionados a las funciones gerenciales |
|-------------------|--|
| Planeación | Objetivos, planes y metas. Políticas. Normas de protección y utilización de los recursos |
| Organización | Procedimientos. Sistema de organización. Delimitación de autoridad y niveles de responsabilidad. |
| Dirección | Dirección y administración de personal. Capacitación. Sistema de información. |
| Control | Aplicación de recomendaciones. Participación ciudadana. Sistema de evaluación y control de gestión. Evaluación del sistema de control interno. Unidad de control interno. |

Fuente: elaboración propia.

Perspectiva de la administración pública para el siglo XXI

Considerando a Colombia como una sola empresa, cada una de las entidades es similar a un área funcional en una organización, por lo tanto, se debe procurar la integralidad. Estos sistemas concretan el ejercicio de las funciones gerenciales. Cuando estas normas se integren y a la vez se les incorporen los conceptos teóricos, la administración pública tendrá una nueva connotación en la dirección de las entidades públicas y los resultados se alcanzarán de manera acertada, eficaz y eficiente y cambiarán las condiciones del medio ambiente para dar respuesta a los ciudadanos y cumplir con la finalidad social del Estado.

Hace falta que se generen las orientaciones para que la planeación sea considerada como una función inherente al nivel directivo en todas sus áreas con el respectivo despliegue. Complementa la planeación y se articula a la ciudadanía la reglamentación del voto programático de tal manera que los programas de gobierno sean el insumo para el diseño del plan de desarrollo

La gerencia pública del siglo XXI se caracterizará por su integralidad y su sentido social, soportada en la combinación de varios componentes a saber: 1) un *talento humano* comprometido, con vocación de servicio social, aplicado a la gestión por competencias y habilidades, con capacidad de liderazgo y que reconoce que el ser humano es lo principal en la función del Estado; 2) un *conocimiento* orientado a la aplicación en las entidades **públicas** de los conceptos de unidad de gestión empresarial y de empresa, del pensamiento sistémico, del desarrollo organizacional, de la administración estratégica, de los sistemas de información, del eclecticismo de las teorías administrativas y de los sistemas de control interno, de desarrollo administrativo, de planeación, del sistema financiero-presupuestal, del sistema de medición y la apropiada articulación de diagnóstico-objetivos-indicadores-

presupuesto-contratación; 3) una *ciudadanía receptora de la acción del Estado* cuya gestión pública debe dar respuesta a las exigencias de la comunidad y establecer mecanismos para lograr su participación real en la definición de estrategias que den solución a sus necesidades y expectativas, y su participación y responsabilidad por el logro de los objetivos a través de mecanismos que faciliten y propicien el control social para incrementar la satisfacción de los usuarios y beneficiarios con la prestación de los bienes, servicios y obras; y 4) *una aplicación del desarrollo tecnológico y de los sistemas de información a la gestión pública*.

El directivo público es un agente educador y transformador de la cultura organizacional que debe cumplir con el propósito de aplicar la gestión por resultados y contribuir así con lo establecido en la Constitución de 1991 de mejorar la calidad de vida y el bienestar general de la población. Consecuentemente, es un compromiso implícito para el directivo el lograr un cambio cultural en el comportamiento de los servidores públicos, con la convicción de un trabajo continuo y sistemático y el reconocimiento de los beneficios que se generan en la calidad de los bienes y servicios que se entregan y el impacto social en la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios y beneficiarios, la mejora en el desempeño institucional y los resultados de la gestión.

Conclusiones

La función pública en Colombia, tiene como fundamento la normatividad. En ella se expresa el “deber ser” de la entidad y establece el marco o límites de acción de los servidores públicos. La gestión pública se ha desarrollado hacia el cumplimiento normativo sin integrar los conceptos administrativos planteados en la ciencia de la administración y en modelos de gestión. La evolución normativa, los cambios en la estructura del Estado y los procesos de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, plantean un nuevo paradigma en la administración pública: la gerencia por resultados, que integra el componente teórico-administrativo y el jurídico y considera para su aplicación el contexto propio de cada Estado o región. El análisis jurídico realizado desde el punto de vista de la administración, evidencia que es posible aplicar el criterio de unidad de gestión empresarial a la entidad pública, así como el desarrollo de la gerencia pública a través de la utilización de los conceptos administrativos, además de que el nivel directivo cumpla con el proceso administrativo. Esta forma de gerencia por resultados requiere de un directivo con capacidad de liderazgo y un compromiso del talento humano tanto de los directivos como de los colaboradores de la entidad. Un talento humano comprometido, convencido y con confianza es decisivo para alcanzar los objetivos propuestos.

“Un cambio de cultura hacia la implementación de las funciones de planeación y de control que incluya la medición con indicadores como estrategia de mejoramiento continuo es un camino que tienen las organizaciones para permanecer, crecer, lograr sostenibilidad y cumplir con su función social”.⁶

6 González, Silvia. *Gerencia pública. Gestión estratégica del sistema de control interno*. Unilibre, 2005.

Bibliografía

1. Arizmendi Posada, Ignacio. (1989). *Presidentes de Colombia, 1810-1990*. Bogotá: Editorial Planeta.
2. CLAD. (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*.
3. Charry, Jorge. (1995). *Gerencia del Control Interno en entidades y organismos del Estado*. Biblioteca Jurídica. Colombia 1995.
4. Chiavenato, Idalberto. (2000). *Administración Proceso Administrativo*. Editorial McGraw-Hill. 3ra Edición
5. Chiavenato, Idalberto. (2002). *Administración en los Nuevos Tiempos*. Editorial McGraw-Hill.
6. Christian, Stephan *Administración de Empresas Públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Gertulio Vargas
7. Dávila, Carlos. *Teorías Organizacionales y Administración. Enfoque Crítico*. McGraw-Hill. 2 Edición. Colombia 2001
8. Departamento Administrativo de la Función Pública. (2009). *Carta Administrativa. Gestión Pública competitiva e innovadora*.
9. Drucker, Peter F. (1987). *Una nueva dimensión de la administración*. Editorial Norma. Colombia.
10. Drucker, Peter F. (1993). *Gerencia por Resultados*. Editorial Harper Collins
11. Drucker, Peter F. (1999). *Los desafíos de la gerencia en el siglo XXI*. Editorial Norma. Colombia
12. Echeverry, Carmenza. (1984). *La Constitución de 1886 y las reformas de que ha sido objeto*.
13. González Bermúdez, Silvia Elena (2002). *Gerencia Pública. Gestión Estratégica del Sistema de Control Interno*. Universidad Libre.
14. González Bermúdez, Silvia Elena (2005). *Gerencia Pública. Gestión Estratégica del Sistema de Control Interno con énfasis en evaluación*. Universidad Libre. 2da Edición. Colombia.
15. González, Bermúdez Silvia Elena (2009). *Gerencia Publica Integral. Gestión Estratégica con Calidad*. Universidad Libre. Colombia
16. Guzmán, Raymundo. (1993). *Introducción a la Administración Pública*. MacGraw-Hill. Segunda Edición.
17. Hernández. Pedro. (1999). *Descentralización, desconcentración y delegación*. Colombia.
18. Hitt. Ireland, Hoskisson. (2008): *Administración Estratégica Competitividad y globalización*. Thomson. Séptima Edición.
19. Kaplan, R.S. y D.P. Norton (2004): *Mapas estratégicos. Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles*, Barcelona, Gestión 2000.

20. Koontz Harold, y otro. (2004): Administración una perspectiva global. Editorial McGraw-Hill. 12 edición.
21. Morcillo, Pedro. (2002). La Planeación en Colombia: Historia, Derecho y Gestión. Universidad Piloto de Colombia. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez Ltda. Colombia.
22. Newstrom, Jhon W, (2007). Dirección de gestión para lograr resultados. Editorial McGraw Hill. 9ª. Edición. 2007
23. Nieto, Federico. (1981-1982). Una Gestión: Memorias del Departamento Nacional de Planeación – DNP. Editorial Presencia Ltda. Colombia.
24. Ortega, Alfonso y otro (2004). Hacienda Pública. Ecoe Ediciones. 2004.
25. Restrepo, J. Camilo. (2005). Hacienda Pública. Editorial Universidad Externado de Colombia. 7ª edición
26. Robinson, James & Urrutia, Miguel. (2007). Economía Colombiana del Siglo XX: Un análisis cuantitativo. Fondo de Cultura Económica – Banco de la República de Colombia. Primera Edición. Colombia.
27. Sánchez Guadarrama, Gloria. (2003). Gerencia Pública y Social en América Latina. México.
28. Sánchez, Ricardo. (1984). Estado y Planeación en Colombia. Editorial La Rosa Roja. Colombia.
29. Schermerhorn, Jhon. (2002). Administración. Limusa Wiley
30. Senge, Peter. (2005). La Quinta Disciplina. Editorial Granica. Argentina.
31. Segovia, Salas. (1995). La Economía Colombiana: Temas de Comercio y Desarrollo. Editorial Banco de la República. Primera Edición. Colombia.
32. Serna. Humberto. (2003). Gerencia Estratégica. 3R. Octava edición. Colombia.
33. Serna, Humberto. (2007). Índices de Gestión. 3R. Segunda Edición.
34. Sierra, Jorge. (2004). Cincuenta Protagonistas de la Economía Colombiana. Universidad Jorge Tadeo Lozano.
35. Tirado, Álvaro. (1983). Introducción a la Historia Económica Colombiana. El Ancora Editores. Colombia.
36. Tirado, Álvaro (compilador) (1986). Estado y Economía: 50 años de la reforma del 36. Sección de Imprenta y Publicaciones Contraloría General de la República. Colombia.
37. Torres, Hernan. (2008). Compendio de Normas que rigen la Gestion Municipal. Biblioteca Jurídica Dike. Colombia.
38. Urrutia, Miguel. (1980). Ensayos sobre Historia Económica Colombiana. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo – Fedesarrollo. Colombia.
39. Vila. Ivan. (2002). Nuevo Derecho Constitucional. Antecedentes y Fundamentos. Ediciones Juridicas. Colombia
40. Younes, Diego (1991). Las Reformas del Estado y de la Administración Pública. Editorial Temis. Colombia
41. Younes, Diego. (1993). Derecho Constitucional Colombiano. 1 Edición. ESAP. Colombia

42. Zuluaga, Ricardo. (2008). De la expectativa al desconcierto. El proceso de la constituyente de 1991 visto por sus protagonistas. Universidad Javeriana. Colombia.

Artículos

43. Gerencia Pública. (2008). Una nueva Gestión Pública para América Latina. Perú. www.egc.edu.pe
44. Diferencias de la administración pública y privada. (2009) www.monografias.com
45. Planeación y Desarrollo. Enrique López Encizo (2003). Revista Virtual Webpondo.

Normas

46. Constitución Política de 1886 y sus reformas
47. Constitución Política de Colombia de 1991
48. Ley 42 de 1923. Sobre reorganización de la Contabilidad Oficial y creación del Departamento de Contraloría. Colombia 1923
49. Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado
50. Ley 42 de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen
51. Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Sistema Nacional de Planeación.
52. Ley 134 de 1994. Normas de Mecanismos sobre Participación Ciudadana
53. Ley 190 de 1995. Estatuto Anticorrupción. Normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa
54. Decreto 111 de 1996. Estatuto Orgánico de Presupuesto
55. Ley 298 de 1996. Por medio de la cual se crea la Contaduría General de la Nación como una entidad administrativa, especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público
56. Ley 489 de 1998 Estatuto básico de organización y Funcionamiento de la Administración Pública. Sistema de Desarrollo Administrativo
57. Ley 443 de 1998. Por medio de la cual se dictan normas sobre el sistema de carrera administrativa
58. Decreto 2145 de 1999. Mediante el cual se dictan normas del Sistema Nacional de Control Interno.

Documentos

59. Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3294. - DNP -. Colombia
60. Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (2005). El Estado y su Organización. - DNP -
61. Departamento Nacional de Planeación. Documento Sinergia. Colombia.
62. Departamento Nacional de Planeación. Planes de Desarrollo años anteriores.
63. DNP y ESAP. (2007). Cartilla de Gestión Pública Local.
64. Kalipedia. (2009). Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia. Colombia.
65. Transparencia Internacional. Resultado - Conclusiones del resultado de Índices de Corrupción.
66. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. El Salto Social, Balance de 1995, Bogotá.
67. Departamento Nacional de Planeación. El Salto Social informe de avance del plan nacional de desarrollo 1996, Documento Conpes 2917, versión aprobada, 16 de abril de 1997.
68. Departamento Nacional de Planeación. EL Salto Social, Evaluación 1994-1997, 26 de noviembre de 1997, Bogotá.
69. Departamento Nacional de Planeación. Colombia. Cambio para construir la paz informe de avance del plan nacional de desarrollo 1999, Documento Conpes 3100, Bogotá 29 de septiembre del 2000.
70. Departamento Nacional de Planeación. Colombia. Cambio para construir la paz evaluación de la gestión del gobierno nacional en el año 2000, Documento Conpes 3117, Bogotá D.C, 4 de junio de 2001.

Páginas consultadas

Colección Biografías. Presidentes Colombianos.

Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República.

www.banrepcultural.org/blaavirtual/biografias.htm>

Búsqueda realizada el 15 de abril del 2011