

# Análisis de los procesos de planeación, evaluación y control

Mauricio Andrés Londoño Restrepo

## Autor

Mauricio Andrés Londoño Restrepo

Asesor técnico-administrativo independiente; especialista en temas de desarrollo económico y profesional en RR.HH. (Grit Global Recruiters). Administrador Público, Quindío, Colombia.  
Contacto: mauricio.londono815@esap.gov.co, dirección de correspondencia: barrio Vicente López, Manzana D, casa 7, Quimbaya, Quindío.

## Palabras clave

Planeación, evaluación, control, desarrollo económico local, administración por objetivos, evaluación administrativa, sistemas de información.

## Keywords

Planning, control, assessment, local economic development, management by objectives, administrative assessment, information system.

JEL: L52, P43, D73, H83.

Fecha de recepción: 20-08-2015

Fecha de aprobación: 12-11-2015

## Cómo citar este artículo

Londoño Restrepo, M. (2015). Análisis de los procesos de planeación, evaluación y control. *Administración & Desarrollo*, 45(2), 239-243. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/21>

## Resumen

La Administración Pública Territorial se apoya en procesos de planeación, evaluación y control, los cuales, en efecto, determinan el grado de efectividad de un modelo de gestión pública. Este documento analiza el modelo de gestión pública como un fenómeno sistémico y producto del ejercicio de la planeación, la evaluación y el control de los procesos. Determinadas las características de este fenómeno, se plantean posturas críticas frente al funcionamiento eficaz y eficiente de un modelo de gestión enfocado hacia el desarrollo económico y el buen gobierno.

Analysis of the planning, assessment and control processes

## Abstract

This paper offers an analysis of the public management model as a systemic phenomenon and as a result of the planning, evaluation and control of the processes. Hence the effectiveness of the Public Management is determined by The Territorial Public Administration which in turn relies on planning, evaluation, and control processes. Once the phenomenon characteristics are determined, critical views are presented to the efficient and effective management model, focused towards the economic and the good governance.

#### Palavras-chave

Planejamento, avaliação, controle, desenvolvimento econômico local, administração por objetivos, avaliação administrativa, sistemas de informação.

#### Mots-clés

Planification, évaluation, contrôle, développement économique local, gestion par objectifs, évaluation de la gestion, systèmes d'information.

## Análisis del ejercicio de planeación administrativa

El proceso de planeación en Colombia está conformado por un conjunto de elementos que se encuentran articulados entre sí, los cuales cumplen una función específica y miden el territorio de acuerdo a diversos factores (Carbonell, y Seltzer, 2011, p. 5). La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, expedida recientemente en el año 2011, establece un nuevo esquema de ordenamiento y planificación del territorio, el cual se basa en áreas metropolitanas, municipios, provincias, departamentos y los territorios indígenas, los cuales gozan de un tratamiento especial proclamado en la Constitución Política de Colombia, artículo 286, constituyéndose como una circunscripción especial. Por otro lado, el Departamento Nacional de Planeación es una autoridad con carácter de asistencia técnica a la rama ejecutiva en el lineamiento de las políticas en materia económica y social, mediante la administración sistemática de información relacionada con variables económicas, sociales, territoriales y de la administración pública. En otras palabras, el DNP es un organismo consultor del Gobierno en sus diversas circunscripciones, para la formulación de políticas públicas de desarrollo.

Desde una perspectiva de desarrollo territorial, el proceso de planeación constituye un factor trascendental

Análise dos processos de planejamento, avaliação e controle

#### Resumo

A Administração Pública Territorial apoia-se em processos de planejamento, avaliação e controle, os quais determinam o grau de efetividade de um modelo de gestão pública. Este documento analisa o modelo de gestão pública como um fenômeno sistêmico e produto dos exercícios do planejamento, avaliação e controle dos processos. Depois de determinar as características deste fenômeno, propõem-se posturas críticas em frente ao funcionamento eficaz e eficiente de um modelo de gestão focado no desenvolvimento econômico e no bom governo.

Analyse du processus de planification, évaluation et contrôle

#### Résumé

L'administration Publique Territoriale repose sur des processus de planification, évaluation et contrôle, lesquels déterminent le degré d'efficacité d'un modèle de gestion publique. Cet article analyse le modèle de gestion publique en tant qu'un phénomène systémique et produit par l'exercice de planification, d'évaluation et de contrôle de processus. Après de déterminer les caractéristiques de ce phénomène, on a formulé certains critiques en face au fonctionnement efficace et efficient d'un modèle de gestion basé sur le développement économique et la bonne gouvernance.

en el desarrollo, en sus dimensiones social y económica. La planeación consiste en la fijación de estrategias a corto, mediano y largo plazo, las cuales se apoyan en un presupuesto público (recursos financieros) y otros recursos, de igual forma que en los planes de desarrollo municipal, departamental y/o nacional. De un adecuado ejercicio de planeación dependen los niveles que se alcancen en cuanto al desarrollo endógeno de los territorios. Ahora bien, ¿cómo se debe plantear un ejercicio correcto de planeación y planificación del territorio? El desarrollo territorial depende de la capacidad de los actores del desarrollo territorial en crear sinergias que potencien los procesos de desarrollo endógeno (Boisier, 1998, p. 6). En el ámbito local, la forma efectiva de crear sinergias es integrando a los actores del desarrollo en la construcción de políticas públicas concernientes al mejoramiento en los niveles de competitividad económica, provisión de servicios, innovación y bienestar social (González Díaz, García-Velasco, Ramírez-Hernández, y Castañeda Martínez, 2013, p. 246). En el ámbito global, las políticas de desarrollo de orden local deben estar articuladas a estrategias universales de desarrollo. En Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo basa sus estrategias de acción en la sujeción a las políticas de desarrollo planteadas por las Naciones Unidas. Así mismo, las políticas departamentales y municipales están conectadas, o deben estarlo, a los lineamientos del orden nacional para que exista un ejercicio sinérgico en la ejecución de los planes de desarrollo.

Los Planes de Desarrollo Municipales, los cuales proceden de acuerdo al marco legal y a una necesidad de construir el desarrollo del territorio, deben poseer unas metas de producto o resultados. Todas las metas de producto o resultados deben ser objetivamente medibles y verificables, de acuerdo a su impacto social, económico y político, en concordancia con los indicadores sociales plena y previamente definidos, para determinar los impactos de la gestión pública (Boltvinik, 2003, p. 10). En efecto, las estrategias de planeación deben tener una serie de objetivos, los cuales se pueden medir mediante su alcance en la solución de las problemáticas sociales. Sin embargo, según el informe de Medición y Análisis del Desempeño Integral de los Municipios (DNP, 2005, p. 98), se logró identificar que hay un total de 90 municipios en el país con una calificación crítica, en los cuales su gestión pública y su ejercicio de planeación carecen de una elaboración de instrumentos de medición en la ejecución de políticas públicas. Así mismo, se sugirió realizar un proceso continuo de fortalecimiento de los sistemas de información territoriales para mejorar los procesos de ejecución de las políticas públicas y la rendición de cuentas (DNP, 2005, pág. 103). Considerando estos aspectos, para medir resultados es necesario conocer los recursos con los que cuenta un ente territorial, y así determinar su capacidad de acción. Por otro lado, es necesario también medir y diagnosticar las condiciones socioeconómicas del territorio, para tener en cuenta los problemas de la comunidad y así implementar acciones efectivas tanto en el corto como en el largo plazo. Una vez identificadas las necesidades del territorio y la capacidad de acción del ente público, se pueden implementar acciones objetivamente medibles de acuerdo a un estudio técnico de costos y alcance de los proyectos de inversión pública.

### Consideraciones sobre el proceso de evaluación administrativa

La evaluación es un componente fundamental en la ejecución de los planes de desarrollo, puesto que permite determinar el alcance de los proyectos de inversión pública en el tratamiento de las problemáticas locales. Existen diversas tipologías de evaluación. Generalmente, el sector público emplea la evaluación *ex post*, la cual determina el impacto de las políticas públicas mediante la medición de los resultados. La evaluación *ex post* tiene una relación con el *management by objectives* o administración por objetivos, propuesta gerencial planteada en los años 70 (Jong, 1976). La administración por objetivos plantea unos resultados (*outputs*) de acuerdo a las estrategias planteadas en la fase de planeación de las acciones de política pública. Toda vez que las estrategias de gestión pública plantean unos resultados objetiva-

mente medibles y verificables, surge una situación para considerar: ¿cuál debe ser el modelo efectivo de rendición de cuentas de las metas y resultados? La rendición de cuentas y la integración de actores en ese proceso es una forma básica de evaluación. Por consiguiente, en los procesos de rendición de cuentas están integrados dos tipos de actores: entes públicos que se encargan de labores de supervisión y control, y la ciudadanía en general, que participa en los procesos de rendición de cuentas.

Para responder a la pregunta planteada, y partiendo de que la rendición de cuentas hace parte del proceso de evaluación de las acciones y resultados, el mejor modelo de rendición de cuentas debe estar enfocado desde lo territorial, o desde las unidades elementales de acción administrativa pública hacia los niveles superiores de administración pública (Franciskovic, 2013, p. 30). Este modelo de rendición de cuentas permite lograr una evaluación de resultados mediante la integración de los actores locales de desarrollo, permitiendo que estos participen activamente en los procesos de toma de decisiones que tienen que ver con asuntos de interés colectivo. Este modelo de rendición de cuentas es incluyente, y compromete a los actores del desarrollo, redimensionando sus roles, con lo cual estos pasan a ser actores proactivos del desarrollo en vez de actores pasivos objeto de aplicación de políticas públicas, ajenas a su voluntad e interés de participación.

Los procesos de evaluación de gestión deben estar enfocados al mejoramiento del accionar del gobierno, en términos de eficiencia financiera respecto a la eficacia en la implementación de políticas públicas y transparencia en la ejecución de los recursos públicos. La implementación de políticas públicas debe estar de acuerdo con los principios que rige la administración de los recursos públicos en Colombia, estipulados en las leyes de acción disciplinaria en la gestión pública, como la Ley 734 de 2002. El alcance de las políticas públicas está determinado por la eficiencia financiera en su ejecución. Si se reducen los criterios de calidad o alcance de las políticas públicas, se pueden maximizar los recursos financieros de los entes territoriales. Si se aumentan los criterios de alcance y calidad en la ejecución de políticas públicas, se disminuyen los recursos financieros con los que cuenta el ente territorial. La relación costo-beneficio depende de los criterios de ejecución de las políticas públicas y ello conlleva una reducción o acumulación de recursos financieros. Sean cuales sean los criterios de inversión pública, esencialmente la ejecución de las políticas públicas, deben satisfacer las necesidades de la población y resolver los problemas sociales. La evaluación a los entes públicos responsables de la gestión, tanto de las entidades de control como de los ciudadanos, debe vigilar que los recursos se ejecuten en términos de eficiencia e

impacto de las políticas, y así mismo que haya transparencia en su ejecución.

### **Observación al proceso de control y a la capacidad de las organizaciones públicas de responder a factores exógenos y endógenos**

Teniendo en cuenta que la rendición de cuentas es un instrumento de evaluación de gestión, el cual debe tener un enfoque territorial, y que así como los entes de control (Procuraduría, Fiscalía, Contraloría) y los ciudadanos son actores de evaluación, también estos son agentes de control en el accionar de los órganos de administración y ejecución de recursos públicos. En efecto, siendo el control la última fase del proceso administrativo, el gerente público debe estar seguro de los actos de los miembros de la organización, que la conducen hacia las metas establecidas, porque de lo contrario se incurrirá en acciones disciplinarias o penales, si es el caso. Tanto los entes de control en materia disciplinaria, penal y fiscal, como los ciudadanos, ejercen control activo sobre el proceder de los servidores públicos responsables de la ejecución de los recursos. No obstante, la participación ciudadana en Colombia no es efectiva frente a la modificación de las acciones político-administrativas en función de la comunidad, donde el 72.9 % de la población manifestó que no sabe o niega que sus líderes locales hayan desarrollado iniciativas de participación (Velázquez y González, 2003, p. 335). A diferencia de la comunidad, los entes de control ejercen con mayor rigor el proceso de control a los entes públicos encargados de la administración pública. Durante el periodo de 2009-2013, la Procuraduría General de la Nación destituyó más de 800 gobernantes locales y 22 congresistas, por causales de faltas disciplinarias contra la administración pública (Jiménez, 2013). Este factor da cuenta del poder regulatorio que poseen los entes de control para intervenir las actuaciones administrativas de los servidores públicos, aun de las altas instancias en el poder ejecutivo y legislativo.

Teniendo en cuenta que los entes de control ejercen un gran poder sobre la administración pública, y siendo una característica de la administración pública colombiana poseer una estructura organizacional y un funcionamiento burocrático de corte weberiano, surge esta pregunta: ¿es eficiente y eficaz el accionar de la administración pública en Colombia? Analizando las dinámicas locales en la administración pública, se puede decir que los entes de control ejercen una fuerte presión sobre los servidores públicos, quienes, en medio del estrés de ser supervisados y en el riesgo de incurrir en acción cons-

ciente y/o inconsciente de falta disciplinaria, disminuyen sus niveles de productividad, generando bajos niveles de esta en el ámbito organizacional. Gil-Monte, y Moreno-Jiménez (2005) plantean que altos niveles de estrés generan dinámicas organizacionales improductivas, puesto que surgen desórdenes emocionales que motivan peleas, desconcentración y apatía frente al trabajo. Estos factores se intensifican porque los mismos servidores públicos deben rendir informes a los entes de control, reduciendo su nivel de productividad laboral debido a las tareas múltiples. Las administraciones carecen de oficinas especializadas en la administración de la información, que cumplan funciones de interacción organizacional en la rendición de cuentas e informes de gestión. Teniendo en cuenta esta problemática y la rigidez que supone una organización vertical, con procedimientos altamente formales, los niveles de eficiencia y eficacia organizacional se ven afectados por factores exógenos a la organización, y por su incapacidad de responder eficazmente a estos fenómenos.

### **Conclusiones: la gestión pública territorial y una mirada moderna a los retos contemporáneos**

Sintetizando los factores analizados anteriormente, se define que el proceso de planeación debe tener un enfoque territorial y articulado con diferentes actores, y que la fijación de metas debe ser objetivamente medible; así mismo, que el proceso de evaluación debe estar basado en metas y productos, la rendición de cuentas debe realizarse de forma ascendente y la evaluación debe estar centrada hacia el mejoramiento del uso de los recursos públicos; en cuanto al control, este se ejerce pasivamente por parte de la ciudadanía y activamente por parte de los entes de control, los cuales, dado su gran poder, generan actitudes improductivas en los servidores públicos que laboran en un sistema organizacional rígido y poco eficiente en cuanto a su capacidad de respuesta frente a otras organizaciones y procesos. En efecto, el modelo de gestión pública territorial está enmarcado en estas características, y así debe implementar reestructuraciones que permitan una respuesta más eficiente en cuanto a lo que tiene que ver con planeación territorial, evaluación y control de la administración pública.

En primer lugar, es importante que el modelo de gestión pública se acople a las ideas contemporáneas de desarrollo endógeno, implementando una gestión que integre los actores del territorio, con el ánimo de desarrollar políticas públicas de desarrollo local mediante la participación colectiva para lograr sinergias, tanto a nivel endógeno como exógeno. En segundo lugar, respecto

a la evaluación en la administración, es importante que las entidades públicas implementen esquemas de planeación de objetivos y acciones basados en modelos que permitan su medición, para lograr un proceso de monitoreo del desarrollo que sea sostenible a través del tiempo, y pueda ser modificado a voluntad de un ejercicio de articulación entre el gobierno y la comunidad en general. En tercer lugar, el modelo de gestión pública, en lo que tiene que ver con el proceso de control, debe aplicar unas medidas estructurales. Estas medidas se refieren a todo lo relacionado con la organización de las entidades públicas, para romper el paradigma de estructura vertical y transformar la organización en esquemas horizontales o de red. Las organizaciones en red permiten un mayor intercambio de información y desarrollo de nuevos conocimientos, en la medida del aumento de la capacidad de participación y comunicación de los miembros de la organización (Romero, 2009). La sociedad contemporánea es altamente dinámica, y las organizaciones públicas catalizadoras del desarrollo económico deben acoplarse a esta tendencia, así como asumir estructuras de acuerdo a este fin y en concordancia con las leyes reglamentarias. Este aspecto debe considerarse con atención.

## Financiación

Recursos del autor.

## Conflicto de interés

No hay conflictos de interés respecto a este artículo.

## Referencias

- Boisier, S. (1998). Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 2, 5-18.
- Boltvinik, J. (2003). Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada. *Papeles de población*, 9(38), 9-25.
- Carbonell, A., y Seltzer, E. (2011), *Regional Planning in America. Practice and Prospect*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- DNP - Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Medición y Análisis del Desempeño Integral de los Municipios. Informe de Resultados Vigencia 2005*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/INFORME%20EVALUACION%20INTEGRAL%202005.pdf>
- Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal Of Economics, Finance & Administrative Science*, 1828-32.
- Gil-Monte, P. R., y Moreno-Jiménez, B. (2005). *El síndrome de quemarse por el trabajo (Burnout): una enfermedad laboral en la Sociedad del Bienestar*. Madrid: Pirámide.
- González Díaz, J. G., García-Velasco, R., Ramírez-Hernández, J., y Castañeda Martínez. (2013). La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10(72), 243-265.
- Jong, J. (1976). A Symposium - Management-By-Objectives in the Public Sector. *Public Administration Review*, 36(1). Recuperado de <http://search.proquest.com/docview/197189632?accountid=34899>
- Jiménez, S. (2013). Los destituidos por Ordóñez. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/los-destituidos-ordonez-articulo-463201>
- Romero, A. M. (2009). *Las organizaciones en red: fundamentos psicosociales y de gestión del cambio*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid; Sanz y Torres.
- Velásquez, F., y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.