UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA

DIRECCIÓN Y ESTRATEGIAS EMPRESARIALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Presentado por:

ANDRÉS FERNANDO PINZÓN SÁNCHEZ

Tutor:

SANTIAGO GARCIA

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA
ESPECIALIZACIÓN EN ALTA GERENCIA

BOGOTÁ D.C.
2016

DIRECCIÓN Y ESTRATEGIAS EMPRESARIALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Andrés Pinzón Sánchez, Universidad Militar Nueva Granada

RESUMEN

A partir de los conocimientos adquiridos en el curso de Especialización en Alta Gerencia en la facultad de Economía de la Universidad Militar Nueva Granada, hice un breve estudio general sobre las características de las empresas del Estado y sus deficiencias en aspectos relacionados con la administración. Al respecto, encontré que la administración pública colombiana presenta dos facetas en donde se revela su ineficacia. Por una parte, el hecho de que a los puestos de dirección llegan personas sin las mínimas condiciones para desempeñar los cargos de alta dirección, cuando su nombramiento es la consecuencia del pago por favores políticos; y por la otra, cuando a los puestos de dirección llegan personas que carecen de experiencia para desempeñar un cargo de dirección en la administración pública.

En ambos casos, considero que la solución para superar estas fallas, sería que la alta dirección de las empresas del Estado adelantara una gestión con el empleo de instrumentos y procesos administrativos idóneos, consecuencia de una alta gerencia especializada en implementar un sistema de control interno sobre todos los procesos de la empresa, y adoptar una planeación estratégica en todas las áreas de la empresa o al menos, en aquellas que reclamen con urgencia, un cambio en favor de mejores prácticas administrativas.

PALABRAS CLAVES: empresas estatales, administración pública, control de gestión, planeación estratégica.

DIRECTION AND CORPORATE STRATEGIES IN PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT

From the knowledge acquired in the course of Specialization in Management at the Faculty of Economics of the New Granada Military University, I made a brief general study on the characteristics of state enterprises and weaknesses in aspects of administration. Colombian public administration has two facets where its ineffectiveness is revealed. On the one hand, the fact that management positions reach people without the minimum conditions for the posts of senior management, when his appointment is the result of payment for political favors; and on the other, when management positions reach people who lack experience to perform a leadership position in public administration.

In both cases, I believe that the solution to overcome these shortcomings, it would be that senior management of state enterprises lead after management with the use of appropriate instruments and administrative processes, following a senior management specialist to implement a system of internal control over all business processes, and adopt a strategic planning in all areas of the company or at least those who claim urgently a change in favor of better management practices.

JEL: H1, H110, H77, M140

KEY WORDS: State enterprises, public administration, management control, strategic planning

INTRODUCCIÓN

En el campo de la administración moderna, se ha puesto énfasis en los procesos tendientes a identificar los problemas y seleccionar e implantar estrategias para solucionarlos e incrementar la eficiencia de los procesos propios de la empresa (Drucker, 2005, p. 16). En esta forma, se espera que una empresa no solo sea perdurable en el tiempo, sino que cumpla sus fines dentro de los principios que le imprima la alta dirección de la misma. En tal sentido, dice Charry (1995, p. 71): "La gerencia es un recurso estratégico de calidad con el cual se hace o no posible la consecución de los objetivos. Como cualquier otro hecho social, sus características y efectividad depende de los contextos nacional e internacional en los que se desarrolló".

En la actualidad, los modelos y los enfoques gerenciales comparten ciertas limitaciones de la lógica racional deductiva, cuando abstraen y eluden la realidad empresarial, si la someten a tales paradigmas y sacrifican el contenido social a la racionalidad formal y a la posibilidad de aplicar sus técnicas (Ibíd.). Es probable que en esta apreciación, radique la diferencia entre las empresas públicas de los países desarrollados y de los países en desarrollo, en especial, cuando por estas tierras se privatizan los recursos públicos con fines individuales y políticos, con lo cual se niega la esencia de las empresas y su carácter público. Porque para nadie es un secreto que hoy las arcas del Estado son un preciado botín para los inescrupulosos o inexpertos funcionarios públicos (Urquijo, 2016, p. 78).

De tal manera que es urgente adelantar una labor para frenar esta rapiña y en consecuencia, se necesitan cambios urgentes tanto en la organización administrativa de las empresas, como en el perfil de los directivos que deben convertirse en líderes y motores de cambio en las instituciones, en especial, en las entidades de gobierno, universidades y centros de enseñanza, adoptando modelos educativos para formar líderes visionarios, honestos, justos, humildes, educadores y comprometidos con la humanidad. En resumen y al decir de Alfonso Siliceo (1996), estos líderes deben ser agentes de cambio con una gran orientación para obtener resultados.

Para conseguir una innovación en el campo de la administración, hoy se habla de estrategia como un plan que establece una serie de pasos cuyo fin en conjunto, es conseguir un determinado objetivo. Si bien es cierto, el concepto tiene su origen en el campo militar cuando se aplicaba para organizar una serie de procedimientos tendientes a derrotar al enemigo, por asociación, en la actualidad el término se emplea en diferentes ámbitos para designar un proceso compuesto de una serie de pasos que buscan lograr un resultado, por lo general, beneficioso. En cualquier campo, una estrategia está acompañada de inteligencia y raciocinio (Drucker, Op. Cit.).

La implantación de buenas estrategias exige compromiso por parte de los que participen en ella, no su simple aceptación. Algunos estudiosos han propuesto ciertos criterios iniciales para evaluar una estrategia. Entre ellos pueden mencionarse a Tilles (1963) y Christensen et al. (1978), para quienes la estrategia debe caracterizase por su claridad, el efecto motivacional, la coherencia interna, la compatibilidad con el entorno, la adecuación en función de los recursos, el grado de riesgo, la adecuación a los valores personales de figuras clave, la perspectiva temporal y la viabilidad de la misma. Además, en el momento de formular la estrategia, no puede emplearse el criterio del éxito final, pues su resultado todavía se encuentra en duda. De tal manera que se necesitan unas directrices claras para definir su estructura y para que sea eficaz.

Por el hecho de desempeñarme como servidor público, y de acuerdo con las directrices impartidas en la Especialización en Alta Gerencia en la facultad de Economía de la Universidad Militar Nueva Granada, he decidido elaborar este proyecto sobre la importancia de gestionar una administración pulcra, acompañada de procedimientos, instrumentos y procesos eficaces y modernos desde la alta dirección de las entidades

públicas, con el objeto de demostrar que una buena administración pública orientada desde la alta dirección, es la respuesta apropiada a los malos manejos y las malas decisiones en la administración pública.

REVISIÓN LITERARIA

A comienzos del siglo XX, autores norteamericanos e ingleses se dieron a la tarea de escribir sobre las experiencias exitosas de empresarios como Henry Ford, Cornelius Vanderbilt, John D. Rockefeller, Andrew Carnegie y J.P. Morgan (Siliceo, 1997), para identificar el secreto de su éxito económico y financiero gracias a la exitosa gestión administrativa de sus empresas. Con la creación de la cadena de montaje de Ford, el trabajo se concentró en los operarios y entonces, Federick W. Taylor propuso una administración con base en la experiencia del operario y sus labores. Surgió la organización racional del trabajo o taylorismo, con el análisis de tiempos y movimientos que buscaba eliminar el desperdicio y disminuir costos de producción (Charry, 1995). El siguiente tratadista, Henri Fayol (1841-1925), planteó la administración como un conjunto de procesos que incluían planeación, organización, dirección, coordinación y control, con lo cual sentó las bases de la administración moderna en sus obras "La incapacidad industrial del Estado", "Correo, teléfonos y telégrafos", y "Administración general industrial" (Diccionario Enciclopédico Abreviado, 1978).

Al término de la II guerra mundial, el tema volvió a surgir hacia el medio siglo, cuando los temas económicos y administrativos fueron tomando cuerpo en los centros de educación, mientras los tratadistas escribían sobre el tema, en busca de la modernización del Estado con una administración de tipo operacional con enfoque humanista. La administración adquirió por lo tanto, un sentido dual entre los objetivos de las organizaciones y los objetivos de sus miembros. Es decir, aparecieron las dos funciones básicas de la administración, por una parte la función económica que genera bienes o servicios para garantizar equilibrio externo, y la función social, distribuyendo satisfacción entre los participantes para garantizar equilibrio interno (Charry. Op. Cit.).

En la década de los 50, la administración tomó otro rumbo desde sus objetivos (APO), cuando el tratadista y filántropo austriaco Peter F. Drucker (1909-2005), el mayor filósofo del management del siglo XX, se dedicó a estudiar la gestión de las organizaciones, sistemas de información y sociedad del conocimiento que plasmó en sus más de 35 libros con los cuales creó la corporación moderna, y que son textos obligados en los centros de enseñanza de administración. Según Drucker, lo básico en la APO, es definir las áreas clave de la compañía para establecer retos y evaluar resultados, teniendo en cuenta las siguientes variables: posición de la empresa en el mercado, en función de su potencial; innovación en productos, servicios y procesos; productividad; rentabilidad; recursos físicos y financieros; rendimiento y desarrollo del directivo; rendimiento y actitud de los trabajadores; y en lenguaje actual, responsabilidad social. La visión empresarial de Drucker proporcionó flexibilidad en las decisiones y la planeación estratégica hizo parte de la rutina diaria de toda organización. La dirección por objetivos funciona cuando se conocen los mismos con claridad. Sus planteamientos fueron validados cuando la multinacional Hewlett Packard los aplicó (Drucker, 2005).

A partir de entonces, la planeación estratégica se incorporó en la administración y los sistemas de control se fueron configurando para impulsar el cambio en las instituciones. Charry (Op. Cit.), sostiene que cada organización tiene su identidad particular que genera una cultura que consta de valores y comportamientos compartidos en la organización. Por lo tanto, cada empresa tiene un estilo en la alta gerencia, con normas y procedimientos adecuados a sus características. En otras palabras, la cultura empresarial influye en la forma como la alta dirección aplica y resuelve la estrategia planteada. Aquí quiero resaltar que si la alta dirección adopta el control interno como una estrategia para prevenir los riesgos, la administración pública puede enfrentar y superar con éxito las fallas que hoy la aquejan.

METODOLOGÍA

La administración pública en Colombia se encuentra afectada por numerosos problemas que la aquejan desde diversos ángulos, en especial, porque a la alta dirección llegan personas nombradas por conveniencia, para corresponder favoreces y en general, para constituir una red de amigos o compadrazgos que en nada benefician la buena marcha del Estado y por el contrario, impiden el desarrollo de una gestión eficaz.

La metodología de investigación que adopté para elaborar este trabajo, fue en primer lugar, de tipo analítico e histórico sobre hechos cumplidos, y a partir de ellos, proyecté acciones tendientes a conseguir una mejor concepción de la administración pública, encaminada a lograr procesos eficientes, económicos, eficaces y con celeridad. Por este motivo y por considerar que la administración se desarrolla en una empresa, y que las empresas del Estado colombiano requieren una transformación, me pareció interesante incluir la definición de empresa desde la teoría de las restricciones de Leindinger: "la empresa es un agrupamiento humano jerarquizado que pone en acción medios intelectuales, físicos y financieros, para extraer, transformar, transportar y distribuir riquezas o producir servicios, conforme con objetivos definidos por una dirección individual o colegiada" (2004). Esta definición me parece muy oportuna con mi propósito de buscar la forma de transformar la inoperante gestión administrativa de las empresas del Estado, porque hace énfasis en los fines de la empresa adelantados conforme con la alta dirección individual o colegiada.

Con el fin de estudiar el sistema organizativo de las empresas, acudí a la "Teoría de las restricciones" planteada por Leindinger (Ibíd.), según la cual las empresas presentan problemas que afectan en primer término su meta global, y hacen parte del contexto donde operan. En segundo término, esos problemas se encuentran dentro de la empresa misma. En otras palabras, indican que la gestión administrativa no es correcta y por lo tanto, es necesario que tan pronto aparezcan los problemas, debe buscarse las soluciones para evitar que los fines primordiales de la empresa sean afectados. Al mismo tiempo, esa situación indica que es necesario proponer un cambio sobre toda la empresa o sobre las áreas involucradas en la restricción.

Con esta base, reflexioné sobre la estructura de las empresas del Estado y encontré que sus problemas internos son consecuencia de la mala gestión administrativa y en especial, de la forma como se nombra su personal directivo que en muchas ocasiones, no está preparado para las responsabilidades que debe afrontar. Siguiendo con mi idea de buscar la correcta gestión de las empresas públicas, encontré entonces a Dettmer (2009), quien aconseja que para estos casos, debe crearse "un modelo que incluya no solo conceptos, sino principios orientadores y prescripciones, con sus respectivas herramientas y aplicaciones".

El Sistema de Control Interno hace parte del control de gestión de una empresa y está constituido por un plan estratégico para la organización, con asignación de deberes y responsabilidades, un sistema de información financiero, así como todas las medidas, procesos y métodos orientados a proteger sus activos, promover la eficiencia, obtener información financiera confiable, segura y oportuna, además de difundir las políticas administrativas y estimular y evaluar los procesos diseñados para cumplir sus fines.

El tratadista colombiano Yanel Blanco Luna define el Sistema de Control Interno de la siguiente manera:

> *Es el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que adopta la administración de una entidad para ayudar al logro del objetivo administrativo de*

asegurar, en cuanto sea posible, la conducción ordenada y eficiente de su negocio, incluyendo la adherencia a las políticas administrativas, la salvaguarda de los activos, la prevención y detección de fraudes y errores, la corrección de los registros contables y la preparación oportuna de la información financiera contable (1998).

Así, pude encontrar el enlace entre el problema identificado en la gestión administrativa de las empresas públicas de Colombia, y los conocimientos que he adquirido en la especialización que estoy finalizando en la Universidad Militar Nueva Granada y para la cual estoy elaborando el presente escrito.

RESULTADOS

La administración del sector público comprende dos instancias: por una parte, la labor que deben hacer todas las áreas o departamentos para cumplir los fines primordiales de la empresa y constituyen la organización interna, y por la otra parte, la labor que deben adelantar como imagen corporativa que comprende la organización externa. En este caso, solo voy a referirme a la administración interna. Al respecto, incluyo las palabras de T.G. Ross (1967, p. 22): "Quienes desempeñan la alta dirección de una empresa industrial tienen que ver las cosas de forma diferente de como las ven los que están al frente de sus diversos departamentos". Sin duda, estas palabras expresan la trascendencia de saber designar a las personas que deben dirigir una empresa, porque no hay duda, el éxito de una empresa radica en la apropiada orientación que le imprima la alta dirección a toda la actividad de la empresa.

A mi modo de ver, en este detalle radican los inconvenientes que se presentan en la administración pública en Colombia, porque a los cargos de dirección no llegan precisamente las personas aptas o preparadas, sino aquellas designadas en forma caprichosa para pagar favores políticos o por correspondencia en el engranaje del compadrazgo, el nepotismo y la red de influencias, con lo cual las entidades públicas son desangradas y muchas veces quebradas debido a la ineficacia de su dirección, porque no se puede desconocer que "la gerencia de la organización pública abarca niveles de complejidad por encima de lo que caracteriza la empresa privada" (Charry, Op. Cit., p. 74).

Siguiendo con Ross, aunque la dirección de una empresa sea eficaz, si la política y la orientación del director son deficientes, la empresa fracasará tarde o temprano. Por supuesto que el director puede buscar apoyo en sus asesores, pero de ninguna manera puede trasferir alguna de sus responsabilidades, por lo tanto, debe proceder no solo con su experiencia y sapiencia, sino incluso con su intuición para advertir riesgos y ser prospectivo ante los eventuales problemas y planes futuros de la empresa.

La importancia de la designación de buen director es trascendental para la buena marcha de una empresa porque mientras la dirección que emana de él se expande por todas las áreas en sentido descendente, las orientaciones de los asesores solo proceden en sentido ascendente y por lo general, solo cubre un área o un aspecto de la compañía. Para este caso, considero que un buen director debe tener instrucción en las modalidades gerenciales como las que se imparten en la especialización en alta gerencia, lo cual le permite desarrollar una trabajo acorde con la importancia y la trascendencia de la labor encomendada a su cargo.

El manejo del sistema de control de gestión debe ser política pública adoptada por la empresa, orientada y exigida por la alta dirección. En consecuencia, no es solo aplicar la Ley 87 de 1993 y seleccionar uno de los sistemas conocidos de control de gestión interno en todos los procesos de la entidad para que cada uno de los responsables de proceso lo ejecute y supervise con rigor, sino que al mismo tiempo, debe aceptar el control ciudadano a la gestión de la entidad, mediante el acto público de rendición de cuentas que se hará en función especial en un sitio donde pueda asistir cuanta persona se haya inscrito para escucharla, aceptar las preguntas y responderlas con veracidad.

En esta forma y teniendo en cuenta que toda empresa debe producir, rentar o manejar dinero, la presentación, organización e interpretación de los estados financieros debe ser una labor de la alta dirección para que los recursos sean manejados con escrupulosidad y beneficio para la empresa.

> *Los procesos básicos de la administración pública están enredados, no hay políticas de personal que estimulen el desempeño, no hay contabilidad de costos, la estructura del presupuesto, funcionamiento, inversión, no parece ser la más adecuada pues, especialmente en lo social, se confunden en zonas comunes y el flujo de recursos se hace poco oportuno. El Estado está cada vez más lejos de lograr el bienestar colectivo, hay ingobernabilidad y no hay credibilidad...* (Charry, Op. Cit., p. 75).

El otro elemento indispensable para la buena marcha de la administración pública en Colombia, es la adopción de una planeación estratégica que cubra todas las áreas de la entidad y por supuesto, involucre a todos sus funcionarios. Por este motivo, la planeación estratégica tiene numerosas aplicaciones que se designan de diferentes modos de acuerdo con su objeto: administrativa, financiera, de producción, de recursos humanos, etc.

Para Carmen Laria Pelayo en su ensayo sobre la "Competitividad" (s.f.), se entiende competitividad aquella capacidad que tiene una organización pública o privada, lucrativa o no, de mantener sistemáticamente ventajas comparativas que le permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno socioeconómico. Sostiene que el término competitividad es de uso frecuente en los medios empresariales, políticos y socioeconómicos. Por esta razón, se ha ampliado el marco de referencia de nuestros agentes económicos, pasando de una actitud auto protectora a un planteamiento más abierto, expansivo y proactivo que sin duda es consecuencia de la adopción de una planeación estratégica.

El objetivo de la planeación estratégica tiene doble función en la administración pública: por una parte, conserva y proyecta la actividad de una empresa hacia el logro de sus fines, y por la otra, sirve para diagnosticar, corregir y modificar aspectos que de alguna manera estén afectando la administración de una entidad. En este caso, el buen director debe estar atento a la menor señal de alarma y buscar la respuesta o solución inmediata, elaborando e implantando una planeación estratégica para superar las falencias o mejorar ciertos objetivos puntuales de la administración. Siguiendo con Lario, la competitividad incide en el modo de plantear y desarrollar cualquier iniciativa de negocios, lo cual genera una evolución en el modelo de empresa y empresario.

Al momento de formular una planeación estratégica, debe incluirse unos objetivos claros y decisivos con los cuales de orienten todos los esfuerzos hacia los fines y metas generales de la empresa. Si bien es cierto debe incluir objetivos generales, las unidades subordinadas también deben tener los suyos e incluso, durante el desarrollo de la planeación estratégica o por presión de la competencia, pueden variar. En opinión de Mintzberg (2002), las metas de la planeación estratégica no deben ser expuestas con minuciosa exactitud, sino entenderse y ser decisivas para garantizar la continuidad de la viabilidad y la vitalidad de la entidad frente a sus adversarios.

Mintzberg (Op. Cit.), relaciona como características de la planeación estratégica las siguientes:

Conservación de la iniciativa: debe facilitar la libertad de acción para que aumente el compromiso. En caso contrario, una actitud reactiva prolongada llega a producir inquietud, debilitar la moral y ceder la ventaja de la programación temporal y los intangibles a los adversarios.

Concentración: la estrategia debe tener un poder superior en el lugar y el momento para ser decisiva. Si la planeación estratégica ha sido definida correctamente, la empresa será mejor en dimensiones críticas con

respecto de sus adversarios. Tener una aptitud esencial proporciona mayor éxito con menores recursos, y supone la base para obtener mayores ganancias que los competidores.

Flexibilidad: debe tener incorporados reguladores de recursos y dimensiones de flexibilidad y de maniobra.

Liderazgo coordinado y comprometido: para cumplir sus principales metas. En tal sentido, los líderes de la planeación estratégica deben estar motivados de tal manera que sus propios intereses y valores se ajusten a los requisitos de sus funciones.

Sorpresa: gracias a la sorpresa y la programación temporal, puede lograrse el éxito de forma desproporcionada a la energía aportada, y puede cambiarse de forma decisiva las posiciones estratégicas.

Seguridad: la estrategia debe poseer suficientes recursos, lo mismo que estar pendiente de los puntos de funcionamiento vitales de la empresa.

Estas características mencionadas son elementos esenciales de la estrategia, bien sea en la empresa, en el gobierno o en la guerra (Ibíd., p.10).

CONCLUSIONES

De acuerdo con los planteamientos anteriores, he llegado a las siguientes conclusiones:

1. El enfoque gerencial en las entidades de gobierno y la adopción de herramientas y sistemas de alta dirección, pueden ser la solución para poner orden en la administración pública.

2. La adopción de un adecuado sistema de control de gestión constituye la herramienta más apropiada para velar por el patrimonio del Estado y cumplir con los fines de las entidades públicas.

3. La administración pública requiere una profunda transformación que se puede generar en cada entidad y de acuerdo con sus propias necesidades, con la implantación de una planeación estratégica correspondiente.

4. La administración pública puede realizar una buena gestión, si a los cargos de dirección llegan personas idóneas, capaces y preparadas para ejercer sus funciones.

BIBLIOGRAFÍA

Acle, T. A. (1993). "Planeación estratégica y control total de la calidad". México: Grijalbo.

Blanco Luna, Y. (1988). "Normas y procedimientos de la auditoría integral". Bogotá: Universidad Javeriana.

Chandler, A.D. (2005). "Planificación estratégica". En: http://www.monografias.com/planificacion-estrategica/planificacion-estrategica.shtml.

Charry R., Jorge A. (1995). "Gerencia de Control Interno". Bogotá: Biblioteca Jurídica.

Dettmer, Jorge (2009). "La construcción de capital social en la acuicultura: el caso de la región noroeste de México". México: UNAM.

Diccionario Enciclopédico Abreviado (1978). 7 ed. T. IV. Madrid: Espasa Calpe.

Drucker, P. (2005). "Planeación estratégica". Bogotá: Norma.

Laria, Carmen (s.f.). "La competitividad". Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

Leidinger, Roland (2004). "Teoría de las restricciones". Bogotá: Castillo.

Mintzberg, Henry (2002). "Proceso estratégico". Iztapalapa: Universidad Autónoma Metropolitana.

Ricart, Joan E., (2008). "Estrategia y dirección estratégica en VV.AA". Barcelona: Gestión 2000.

Ross, T.G. (1967). "Control de gestión". 5 ed. Traductor Javier Irala. Bilbao: Deusto.

Siliceo, Alfonso (1997). "Líderes para el siglo XXI". México: McGraw Hill.

Urquijo, Luis H. (2016). "Las dinámicas de la criminalidad en Colombia". Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

BIOGRAFÍA

ANDRÉS PINZÓN SÁNCHEZ, Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada, con más de 5 años de experiencia en el sector publico ejerciendo como profesional y asesor en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación a las políticas públicas del Departamento de Cundinamarca, en especial en la Secretarias de Desarrollo Social y la Secretaria de Gobierno donde actualmente ejerzo labores en la Oficina de Atención Integral a Víctimas del Conflicto Armado. De igual forma hago parte de programa de alto nivel de educación superior e investigación de CEIBA donde curso el último semestre de la Maestría de Política Social en la Pontificia Universidad Javeriana, desarrollando investigación junto al Centro Pensar en temas relacionados a las Representaciones Sociales y su influencia en la participación de víctimas del conflicto interno armado.