



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **Análisis del proceso de evaluación estratégica en una entidad pública: Caso Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.**

**Cindy Esperanza Bulla Berdugo**

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Bogotá, Colombia

2020



# **Análisis del proceso de evaluación estratégica en una entidad pública: Caso Unidad Administrativa Especial Migración Colombia**

**Cindy Esperanza Bulla Berdugo**

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:  
**Magister en Administración**

Director (a):

Claudia Alexandra Garzón Santos PhD (c)

Co-Director (a):

Carlos Alberto Rodríguez Romero PhD

Línea de Investigación:

Estrategia y Organización

Grupo de Investigación:

GRIEGO

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Bogotá, Colombia

2020



## Resumen

El presente trabajo de grado aborda el concepto de “Estrategia” visto desde el marco de lo público. En este sentido, se tomó como caso de estudio a una Entidad de Colombia: la Autoridad Migratoria del país.

En el documento se presenta un análisis de la realidad organizacional de esta Entidad, enfocándose en su ruta estratégica como guía para su gestión institucional. En los capítulos siguientes se identifican las características de las organizaciones públicas, dentro de las cuales se destacan sus propósitos fundamentales de garantizar los derechos, satisfacer las necesidades y solucionar los problemas de los ciudadanos destinatarios de sus productos y servicios.

Si bien el foco de este trabajo de grado se fundamenta en la estrategia en lo público en Colombia, no se pierde de vista el contexto de estrategia (en lo privado), así como la estrategia en lo público en otros países. En este contexto, la revisión sistemática de literatura incluyó la consulta de bases de datos especializadas, aportes de publicaciones de la Escuela de Administración Pública y la consulta de la normatividad vigente y documentos técnicos-lineamientos de los sectores públicos; ejemplo: Departamento Nacional de Planeación y Departamento Administrativo de la Función Pública.

Por otra parte, existen diversas metodologías y herramientas para realizar análisis de la capacidad institucional, dentro de las más conocidas está la Matriz DOFA o FODA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas) o el PESTEL. No obstante, cada entidad puede aplicar la que mejor se adapte a su dinámica organizacional. En los capítulos 3 y 4 se presenta el desarrollo de estas herramientas para el caso de estudio.

## Abstract

This document addresses the concept of “Strategy” seen from the public framework. In this sense, a Colombian Entity was taken as a case study: the Migration Authority.

The document presents an analysis of the organizational reality of this Entity, focusing on its strategic route as a guide for its institutional management. In the following chapters, the characteristics of public organizations are identified, among which its fundamental purposes of guaranteeing rights, satisfying needs and solving the problems of the target citizens of their products and services are highlighted.

Although the focus of this degree work is based on the strategy in the public in Colombia, the context of the strategy (in the private), as well as the strategy in the public in other countries, is not lost sight of. In this context, the systematic literature review included the consultation of specialized databases, contributions from publications of the School of Public Administration and the consultation of current regulations and technical documents-guidelines of the public sectors; example: National Planning Department and Administrative Department of Public Administration.

On the other hand, there are various methodologies and tools to perform an analysis of the institutional capacity, within the best known is the DOFA or SWOT Matrix (Weaknesses, Opportunities, Strengths and Threats) or the PESTEL. However, each entity can apply the one that best suits its organizational dynamics. Chapters 3 and 4 show the development of these tools for the case study.

**Keywords: Strategic Planning, Trends Analysis, PESTEL, Actors Game, Regnier Abacus, Balanced Scorecard**

# Contenido

<b>Introducción .....</b>	<b>10</b>
<b>1. Capítulo 1.....</b>	<b>12</b>
1.1 JUSTIFICACIÓN .....	12
1.2 PROBLEMA: .....	14
1.3 PREGUNTA DE INVESTIGACION.....	16
1.4 OBJETIVOS:.....	16
<b>2. Capítulo 2.....</b>	<b>17</b>
2.1 MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL: .....	17
2.1.1 Estrategia: .....	17
2.1.2 Planeación Estratégica .....	23
2.1.3 Gestión Estratégica .....	25
2.1.4 Estrategia en lo público.....	26
2.1.5 Prospectiva Estratégica .....	30
2.1.6 Plan Nacional de Desarrollo - Colombia .....	33
2.1.7 Normatividad Plan Nacional de Desarrollo.....	34
2.1.8 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia pacto por la equidad” .....	41
2.1.9 Plan Estratégico Sectorial Ministerio de Relaciones Exteriores.....	43
2.1.10 Modelo Integrado de Planeación y Gestión.....	44
2.1.11 Migración Colombia .....	45
2.1.12 Plan Estratégico Institucional Migración Colombia.....	48
<b>3. Capítulo 3.....</b>	<b>51</b>
3.1 MARCO METODOLÓGICO .....	51
3.1.1 Revisión Sistemática de Literatura.....	53
3.1.2 PESTEL.....	55
3.1.3 DOFA .....	55
3.1.4 Ábaco de Regnier .....	56
3.1.5 Juego de Actores.....	56
<b>3.1.6 Balance Score Card.....</b>	<b>57</b>
<b>4. Capítulo 4.....</b>	<b>59</b>
4.1 Resultados de Evaluación de la Planeación Estratégica o la Estrategia en lo Público en Algunos Países .....	59
4.2 PESTEL .....	67
4.3 RESULTADOS DOFA .....	82
4.4 Ábaco de Regnier.....	84
<b>4.5 Taller de Juego de Actores .....</b>	<b>87</b>
<b>4.6 Cuadro de Mando Integral.....</b>	<b>102</b>
<b>5. Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>113</b>
5.1 Conclusiones.....	113
5.2 Recomendaciones.....	115
<b>Bibliografía .....</b>	<b>117</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Consecuencias de comportamiento VS Escuelas del pensamiento.....	30
Figura 2 Modelo de Prospectiva Estratégica .....	31
Figura 3: Organigrama UAEMC.....	47
Figura 4: Modelo Geográfico UAEMC .....	48
Figura 5: Espiral de análisis de datos cualitativos de Creswell .....	53
Figura 6: Las tres perspectivas de las organizaciones del sector público para los objetivos financieros / usuario .....	61
Figura 7: Destinos Turísticos Sostenibles Certificados en Colombia .....	74
Figura 8: Juego de actores.....	94
Figura 9: Juego de actores.....	94
Figura 10: Juego de actores Objetivo No.1 .....	97
Figura 11: Juego de actores Objetivo No.2 .....	97
Figura 12: Juego de actores Objetivo No.3 .....	98
Figura 13: Juego de actores Objetivo No.4 .....	98
Figura 14: Juego de actores Objetivo No.5.....	99
Figura 15: Juego de actores Objetivo No.6 .....	99
Figura 16: Juego de actores Objetivo No.7 .....	100
Figura 17: Juego de actores Objetivo No.8.....	100
Figura 18: Juego de actores Objetivo No.9 .....	101
Figura 19: Juego de actores Objetivo No.10 .....	101

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Autores y nociones de estrategia.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Tabla 2: Dimensiones y políticas que componen el MIPG.....	44
Tabla 3: Plan Estratégico Institucional 2018 - 2022.....	48
Tabla 4: Meta del P Plan Estratégico Institucional 2019 - 2022.....	49
Tabla 5: DOFA.....	55
Tabla 6: Resultados DOFA.....	83
Tabla 7: Ábaco de Regnier.....	85
Tabla 8 Actores Migración Colombia.....	88
Tabla 9: Objetivos por variables.....	91
Tabla 10: Matriz de influencias directas entre actores.....	93
Tabla 11: Cuadro de Mando Integral Fase No.1.....	103
Tabla 12: Cuadro de Mando Integral Fase No.2.....	106
Tabla 13: Cuadro de Mando Integral Fase No.3.....	107

# Introducción

En el sector público las reclamaciones por los beneficios de la estrategia son más discretas que en el sector privado. Hughes (2003) reconoce que hay más problemas y limitaciones en comparación con el sector privado pero considera que las organizaciones públicas podrían concebiblemente beneficiarse de un enfoque estratégico.

La disyunción entre los dos sectores ha privado al sector público de algunos conceptos analíticos y herramientas de evaluación que podrían ayudar a iluminar cómo las instituciones públicas conciben y ejecutan sus enfoques a los problemas sociales.

Un requisito básico para emprender un adecuado ejercicio de direccionamiento estratégico y de planeación, es que cada entidad pública tenga claro cuál es el propósito fundamental (misión, funciones); para quién lo debe hacer, es decir, a qué grupo de ciudadanos debe dirigir sus productos y servicios (grupos de valor); y para qué lo debe hacer, es decir qué necesidades o problemas sociales debe resolver. Así mismo, es importante definir cuáles son las prioridades de la entidad, propuestas por la ciudadanía y grupos de valor y fijadas en los planes de desarrollo, sin dejar de lado el presupuesto general asignado.

El presente trabajo de grado abarca el caso de estudio del proceso de planeación de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. El desarrollo del trabajo incluye, en primera instancia, una investigación a partir de fuentes secundarias incluyendo la reglamentación general a nivel nacional que da los lineamientos para los procesos de planeación estratégica en las Entidades Públicas. En segunda instancia, incluye la aplicación de herramientas de consulta de expertos, para el caso de Migración, los tomadores de decisión.

De acuerdo con los objetivos de investigación planteados, se presenta un camino sistemático de investigación metodológica, en el que se encuentran herramientas de prospectiva aplicables al proceso de planeación de Migración Colombia. Así mismo, se incluye en el diseño del proceso herramientas de la administración que normalmente se observan en el sector privado, pero que no dejan de ser aplicables al sector público.

Finalmente, el lector encontrará los resultados de la aplicación del proceso diseñado en la Entidad, y así la validez, funcionalidad, pertinencia y eficacia que estas pueden generar en el proceso de planeación.

# 1. Capítulo 1

En este capítulo se relacionan los elementos que sirven de soporte al inicio del trabajo de grado, es decir, soportan la necesidad por medio de la cual nace la oportunidad de investigación evidenciada en la “justificación”. En una segunda instancia se presenta la pregunta de investigación y su correspondiente objetivo general y objetivos específicos, dando así profundidad al desarrollo del documento.

## 1.1 JUSTIFICACIÓN

Migración Colombia es la Entidad que ejerce autoridad en los límites fronterizos internacionales de la nación, en este sentido ejerce control sobre ciudadanos nacionales y extranjeros en el territorio colombiano de manera técnica y especializada, brindando servicios de calidad, en el marco de la Constitución y la ley (Migración Colombia, 2019).

Las autoridades de migración a nivel mundial son importantes porque se encargan de definir la orientación política del proceso migratorio, de formular las estrategias globales; de establecer las normas y el control de calidad; de gestionar el conocimiento con relación a la incorporación de los sectores de la migración, incluida la migración laboral y facilitada, la migración y el desarrollo, la lucha contra la trata de personas, el retorno voluntario asistido, la migración y salud, la asistencia a migrantes vulnerables, la inmigración y gestión de fronteras, y el fortalecimiento institucional global en materia de gestión migratoria.

Así mismo, las Entidades migratorias controlan el proceso de migración, el cual es relevante a nivel mundial, y debe ser regulado conforme a las motivaciones que originan el proceso ya que estas dignifican la condición de humanidad o favorecen la violación de los derechos humanos. (Organización Internacional de Migración - ONU, 2019).

En cuanto al proceso migratorio, se puede afirmar que tiene gran relevancia ya que la migración internacional es un fenómeno complejo que afecta la multiplicidad de aspectos económicos, sociales y de seguridad de la vida cotidiana en un mundo cada vez más interconectado. Más que nunca antes, la migración es clave para todos los estados y personas en una era de profundización de la globalización. La migración se entrelaza con la geopolítica, el intercambio comercial y cultural, y brinda oportunidades para que los estados, las empresas y las comunidades se beneficien enormemente. La migración ha ayudado a mejorar la vida y las oportunidades de las personas para millones de personas en todo el mundo (Reporte de Migración Mundial 2018).

Por otra parte, dado el cambio de gobierno, la actualización del Plan Nacional de Desarrollo, y los respectivos Planes Estratégicos Sectoriales, Migración Colombia debe alinearse con los objetivos nacionales e internacionales actualizados a través de los anteriores instrumentos, dando respuesta a las necesidades y exigencias del entorno cambiante y mundo migrante.

En este sentido, Migración Colombia actualiza su Plan Estratégico Institucional al 2022, con varios objetivos estratégicos, pero sin proyectos e indicadores claros y directos que evidencien el cierre de brechas, mejora continua o cumplimiento de la estrategia de la Entidad. Por lo tanto el presente trabajo busca complementar el proceso de planeación estratégica a partir de la evaluación del proceso, la construcción de diferentes escenarios de construcción colectiva, con apoyo de herramientas de prospectiva estratégica, y finalmente la generación de una propuesta de variables, objetivos e indicadores que fortalezcan la planeación estratégica institucional.

Se considera pertinente apoyar el proceso de planeación estratégica con escenarios de construcción colectiva para evitar objetivos políticos contradictorios, objetivos particularizados reflejados como demandas o reclamaciones, los cuales han contribuido a generar vacíos en los procesos de investigación sobre las características particulares de la generación de estrategias en el sector público y de planeación.

## **1.2 PROBLEMA:**

En el sector público existen varias eventualidades de estudio (por ejemplo, diferentes formas de organización, recursos, capacidades, contextos, metas, entornos institucionales), estos aspectos deben estar en torno a la satisfacción de las necesidades ciudadanas. Es así como las entidades públicas focalizan sus procesos y el uso de sus recursos dirigidos a sus grupos de valor, siendo necesario una medición del desempeño confiable para la toma de decisiones.

El origen de la problemática a abordar se clasifica en tres problemas relacionados entre sí:

- En primer lugar, la naturaleza politizada del proceso de formulación de la estrategia es un desafío siempre presente y significativo que enfrentan los administradores del sector público, en el cual, los objetivos políticos contradictorios son la norma en la formulación de la estrategia y su posterior implementación (Richardson, 1995).
- En segundo lugar, el contexto en el que se genera la política pública implica una serie de factores menos apremiantes o inexistentes en otros tipos de organizaciones: el ciclo electoral, las demandas o reclamaciones contradictorias de numerosos grupos de interés (dificultad en la comprensión cabal de las partes interesadas y sus opiniones sobre una iniciativa particular) y diversas medidas de éxito contribuyen a la complejidad del proceso de formulación de estrategias (Rose y Cray, 2010).
- Esto ha contribuido a la tercera cuestión, una relativa falta de investigación sobre las características particulares de la generación de estrategias en el sector público. Aunque la necesidad de estrategia en las organizaciones públicas es ampliamente reconocida, la forma que debe adoptarse y cómo debe organizarse el proceso de formación de la estrategia se sigue debatiendo (Plant, 2009).

Teniendo en cuenta lo anterior, no se pretende sugerir que un enfoque de planeamiento estratégico sea correcto y otro incorrecto, sino más bien mostrar cuáles son las perspectivas teóricas que sugieren diferentes enfoques de una planeación estratégica básica. El problema no es hacer distinción de una teoría “suprema” de la estrategia en el sector público ni establecer una única teoría unificadora de la estrategia.

Se busca presentar que efectivamente la planeación estratégica se ha convertido en un recurso para la nueva administración pública en países en constante contexto de cambio (Ruiz et al., 2011) como lo es Colombia, esto considerando que la planificación estratégica y la gestión estratégica en la administración pública están estrechamente relacionadas con el concepto y cultura general de la administración pública, es decir, el gobierno esencialmente sirve a la comunidad y debe seguir los cambios en la sociedad, sus valores y necesidades.

Considerando la Entidad de estudio y ante el hecho de contar con un Plan Estratégico de Desarrollo se hace necesario contar un mecanismo que permita evaluar el despliegue de este plan en el tiempo, evitando interpretaciones subjetivas por parte de los funcionarios de la Entidad con respecto al logro del cumplimiento de la estrategia establecida.

Como lo indica (Armijo, 2011) la Planeación Estratégica es la base o el marco para el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación de los objetivos, en otras palabras, el control de la gestión no se puede realizar sin un proceso previo de planificación estratégica. La evaluación no puede verse como un proceso aislado con respecto a los demás procesos, como lo son el diagnóstico y la ejecución de la estrategia ya que la planificación estratégica fija los límites dentro de los cuales tiene lugar el control y evaluación de gestión. (Anthony, 1991).

### **1.3 PREGUNTA DE INVESTIGACION**

¿Cómo se desarrolla el proceso de evaluación estratégica en una entidad pública? Caso  
Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

### **1.4 OBJETIVOS:**

OBJETIVOS GENERAL:

Analizar el proceso de planeación estratégica en la Unidad Administrativa Especial  
Migración Colombia.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Comparar los procesos de evaluación estratégica en lo público para identificar las limitaciones, restricciones y fortalezas en su desarrollo.
- Describir el proceso actual de despliegue de la estrategia en la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia con el fin de reconocer los elementos centrales del sistema de control de la gestión.
- Contrastar los hallazgos de la literatura con la percepción de los tomadores de decisión en la Entidad de estudio para identificar la forma cómo se entiende el desempeño y los resultados en la organización.
- Proponer un modelo de indicadores para la evaluación estratégica en el marco de la gestión por resultados como sistema de vigilancia y ajuste a la estrategia.

## 2. Capítulo 2

A continuación, se presentan conceptos, y definiciones relevantes para el objeto de estudio, desde diferentes campos que intervienen en la investigación, tales como el campo de la administración y la reglamentación nacional que direcciona el proceso de planeación estratégica en lo público.

### 2.1 MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL:

#### 2.1.1 Estrategia:

El propósito de este apartado es tener una visión general de los autores que han desarrollado contenido para robustecer el concepto de estrategia que se conoce, por lo tanto, se presenta un consolidado de nociones de estrategia en donde se destacan los autores más relevantes y los aspectos dominantes para cada noción (marcados en colores).

Como conceptos en común se tienen: la definición de objetivos referidos como afirmaciones/enunciados que le permiten a la organización movilizarse de su misión a su visión; la importancia de realizar análisis externo e interno de la organización lo cual permite la proyección en el tiempo para visualizar en el futuro el cumplimiento de sus objetivos en el largo plazo; y la necesidad imperiosa de recursos para el cumplimiento de esos objetivos.

Tabla 1: Autores y nociones de estrategia

AÑO	AUTOR	NOCIÓN
1947	Von Neumann y Morgenstern	La estrategia es el <i>conjunto de acciones</i> decididas por una <b>empresa</b> en <b>función</b> de una <b>situación</b> particular
1958	Ansoff	La estrategia es una <i>regla</i> para alcanzar las <b>decisiones determinadas</b> para la función producto/ <b>mercado</b> , el vector de <b>crecimiento</b> , la <b>ventaja</b> competitiva y la sinergia
1962	Chandler	La estrategia es la determinación de <b>objetivos</b> a largo plazo de la <b>empresa</b> y la elección de las <i>acciones</i> junto a la asignación de <b>recursos</b> necesarios para alcanzarlos

AÑO	AUTOR	NOCIÓN
1964	Drucker	La estrategia es el <i>análisis</i> de la <b>situación</b> actual y de su cambio si este fuese necesario. Esto incluye el inventario de los <b>recursos</b> disponibles y cómo estos deberían ser
1965	Learned, Christensen, Andrews, y Guth	La estrategia es el <i>conjunto de proyectos, metas y objetivos</i> de una <b>organización</b> , así como las principales políticas y los planes para alcanzar esas metas, establecidas de manera que definan lo que significan los dominios estratégicos de actividad de la empresa, o lo que deberían ser, y el tipo de empresa que es o que debería ser
1973	Uyterhoeven, Ackerman y Rosenblum	La estrategia otorga a la vez <b>dirección</b> y cohesión a la <b>empresa</b> y está compuesta de <i>múltiples etapas</i> : establecimiento de su <b>beneficio</b> , su previsión, su auditoría de <b>recursos</b> , su explotación de alternativas, su test de coherencia, y finalmente su selección
1977	Steiner y Miner	La estrategia es la formulación de la misión principal, intenciones y <b>objetivos</b> , de las políticas y programas destinados a ser realizados, y de los <i>métodos</i> que permitan garantizar que esos <i>programas</i> sean implementados para alcanzar los fines de la <b>organización</b>
1978	Paine y Naumes	Las estrategias son las principales <i>acciones o conjunto de acciones</i> para alcanzar los <b>objetivos</b> de la <b>empresa</b>
1979	Porter	La estrategia es lo que hará distinta a una <b>organización</b> en particular, brindándole una <b>ventaja</b> competitiva
1986	Barney	La estrategia es un modelo de asignación de <b>recursos</b> que permite a las <b>firmas</b> <b>mantener</b> o <b>mejorar</b> sus rendimientos. Una buena estrategia es aquella que neutraliza las <b>amenazas</b> y explota las <b>oportunidades</b> , al capitalizar las <b>fuerzas</b> y evitar cristalizar las <b>debilidades</b> . La gestión estratégica es el proceso a través del cual las estrategias son identificadas y luego implementadas
1993	Mintzberg y Quinn	El <i>marco o el plan</i> integra las principales <b>metas</b> de la <b>organización</b> , las políticas y las secuencias de acciones colectivas en un conjunto coherente. Una buena formulación estratégica ayuda a agrupar y a repartir los <b>recursos</b> de la organización según un solo proceso: suficientemente viable, construido a partir de las <b>competencias</b> y de las <b>carencias</b> internas, anticipativa de los cambios del <b>entorno</b> , y flexible según los movimientos contingentes debidos a adversarios inteligentes
1995	Gervais	Existen dos modalidades principales para concebir la estrategia: reflexionar sobre todas las opciones y actuar en seguida (formalización de la reflexión en un <i>plan</i> ), o actuar inmediatamente y en función de la experiencia resultante modificar progresivamente el comportamiento de la <b>organización</b>
1995	Grant	La estrategia es un tipo de vínculo entre la <b>firma</b> (sus <b>metas</b> y sus valores, sus <b>recursos</b> , y capacidades, su estructura y su sistema de acción) y su <b>entorno</b> (los competidores, los clientes, los proveedores)
1997	Hec	Elaborar la estrategia de la <b>empresa</b> , es seleccionar los <i>campos de actividad</i> en los cuales la empresa espera preservarse y asignar los <b>recursos</b> de manera tal que ella se mantenga y se <b>desarrolle</b>
1998	Mintzberg, Lampel y Ahlstrand	La estrategia es el <i>modelo o plan</i> que integra los <b>objetivos</b> , las políticas y las secuencias de actuación más importantes de una <b>organización</b> en una totalidad cohesiva. Una estrategia bien formulada ayuda a poner en orden y a asignar los <b>recursos</b> de una organización en una posición única y viable, fundamentada en sus <b>capacidades</b> y <b>carencias</b> internas relativas, una vez que anticipa los cambios en el <b>entorno</b> y los movimientos contingentes de los adversarios inteligentes

AÑO	AUTOR	NOCIÓN
2001	Perrin	La estrategia reposa sobre el <i>análisis</i> de cada dominio de actividad estratégica de la <b>organización</b> , lo cual permite definir las <b>acciones mayores</b> a realizar y la asignación de <b>recursos</b> necesarios para que cada uno de ellos contribuya de manera eficaz al crecimiento y la rentabilidad de la <b>empresa</b>
2003	Atamer y Calori	La estrategia de una <b>empresa</b> expresa su <b>proyecto</b> y su historia en relación con su <b>entorno</b> técnico, económico, social y político
2006	Barabel y Meier	La estrategia de <b>empresa</b> corresponde al conjunto de <i>decisiones</i> y <i>acciones</i> que orientan de manera determinante y sobre el largo plazo, la misión, los oficios y las actividades de la empresa, así como su modo de organización y de funcionamiento. Permite trazar el campo de <b>acciones</b> de una empresa en el tiempo y <b>espacio</b> , a partir de unos <b>recursos</b> existentes

Fuente: Rodríguez-Romero (2015, pp. 143-145)

El termino estrategia ha sido ligado históricamente a visualizar escenarios y generar acciones para abordarlos. Sin embargo, no existe una sola definición de estrategia, revisando la literatura, para algunos autores la estrategia comprende políticas, objetivos, tácticas, metas y programas, por tal razón se considera pertinente para el presente trabajo, citar el cuadro comparativo consolidado por el autor Emerson Wagner Mainardes en su paper titulado "Conceptos de estrategia y gestión estratégica: ¿Son identificados por los estudiantes? , en donde se abordan las diferentes definiciones de estrategia en contextos organizacionales:

Tabla 1 Autores y nociones de estrategia (continuación)

Autor	Definición de estrategia
Barnard (1938)	La estrategia es lo que importa para la efectividad de la organización, el punto de vista externo, que enfatiza la relevancia de los objetivos contra el medio ambiente, en términos de estrés interno, la comunicación equilibrada entre los miembros de la organización y la voluntad de contribuir a las acciones y el logro de objetivos comunes.
Von Neumann y Morgenstern (1947)	La estrategia es una serie de acciones emprendidas por una empresa de acuerdo con una situación particular.
Drucker (1954)	La estrategia es analizar la situación actual y cambiarla cuando sea necesario. Incorporado a esto se encuentra averiguar cuáles son los recursos o cuáles deberían ser.
Chandler (1962)	La estrategia es el determinante de los objetivos básicos a largo plazo de una empresa, y la adopción de cursos de acción y la asignación de recursos necesarios para llevar a cabo estos objetivos.

Autor	Definición de estrategia
Ansoff (1965)	La estrategia es una regla para tomar decisiones determinadas por el alcance del producto / mercado, el vector de crecimiento, la ventaja competitiva y la sinergia.
Mintzberg (1967)	La estrategia es la adición de las decisiones tomadas por una organización en todos los aspectos, tanto comerciales como estructurales, con el desarrollo de la estrategia de acuerdo con el proceso de aprendizaje del gerente de la empresa.
Cannon (1968)	Las estrategias son las decisiones de acción direccionales que se requieren competitivamente para lograr el propósito de la empresa.
Learned, Christensen, Andrews y Guth (1969)	La estrategia es el patrón de objetivos, propósitos u objetivos y las principales políticas y planes para alcanzar estos objetivos, establecidos de tal manera que defina en qué negocio está o debe estar la empresa y en qué tipo de empresa es o será.
Newman y Logan (1971)	Las estrategias son planes a futuro que anticipan el cambio e inician acciones para aprovechar las oportunidades que se integran en los conceptos o la misión de la empresa.
Schendel y Hatten (1972)	La estrategia son las metas y objetivos básicos de la organización, los principales programas de acción elegidos para alcanzar estas metas y objetivos, y el patrón principal de asignación de recursos utilizado para relacionar la organización con su entorno.
Uyterhoeven, Ackerman y Rosenblum, 1973)	La estrategia proporciona dirección y cohesión a la empresa y se compone de varios pasos de Ackerman y Rosenblum: perfil estratégico, pronóstico estratégico, auditoría de recursos, alternativas estratégicas exploradas, pruebas para garantizar la coherencia y, finalmente, la elección estratégica.
Ackoff (1974)	La estrategia se refiere a objetivos a largo plazo y formas de perseguirlos que afectan al sistema en su conjunto.
Paine y Naumes (1975)	Las estrategias son macro-acciones o patrones de acciones para lograr los objetivos de la empresa.
McCarthy, Minichiell y Curran (1975)	La estrategia es un análisis del entorno donde se ubica la organización y la selección de alternativas que dirigirán los recursos y objetivos de la organización, teniendo en cuenta el riesgo y las ganancias potenciales, y la viabilidad que ofrece cada alternativa.
Glueck (1976)	La estrategia es un plan unificado, integral e integrado diseñado para asegurar que se logren los objetivos básicos de la empresa

<b>Autor</b>	<b>Definición de estrategia</b>
Michel (1976)	La estrategia es decidir qué recursos se deben adquirir y utilizar para que puedan aprovechar las oportunidades y minimizar los factores que amenazan el logro de los resultados deseados.
McNichols (1977)	La estrategia está integrada en la formulación de políticas: contiene una serie de decisiones que reflejan los objetivos básicos del negocio de la organización y cómo utilizar las capacidades y los recursos internos para lograr este objetivo.
Steiner y Miner (1977)	La estrategia es la formulación de misiones, propósitos y objetivos organizacionales básicos, políticas y programas para cumplirlos, y los métodos necesarios para asegurar que las estrategias se implementen para lograr los objetivos organizacionales.
Ansoff (1979)	La estrategia es un conjunto de reglas para la toma de decisiones en condiciones de ignorancia parcial. Las decisiones estratégicas se refieren a la relación de la empresa con su ecosistema.
Mintzberg (1979)	La estrategia es una fuerza mediadora entre la organización y su entorno: patrones consistentes en los flujos de decisiones organizacionales para lidiar con el entorno. La estrategia proporciona direcciones sugeridas para la organización, lo que permite a la empresa alcanzar sus objetivos y responder a oportunidades y amenazas en el entorno externo.
Schendel y Hofer (1979)	La estrategia proporciona direcciones sugeridas para la organización, lo que permite a la empresa alcanzar sus objetivos y responder a oportunidades y amenazas en el entorno externo.
Bracker (1980)	La estrategia tiene dos características: el análisis situacional o ambiental que determina la posición de la empresa en el mercado y el uso adecuado de los recursos de la empresa para lograr sus objetivos.
Bracker (1980)	La estrategia es el patrón de decisiones que guía a la organización en su relación con el medio ambiente, afecta los procesos y las estructuras internas, e influye en el rendimiento de las organizaciones.
Porter (1980)	La estrategia es la elección de la compañía en cuanto a variables de decisión clave como precio, promoción, cantidad y calidad. La empresa, para tener un buen rendimiento, debe estar correctamente posicionada en su industria.
Porter (1985)	La estrategia es un conjunto de acciones ofensivas o defensivas para crear una posición defendible en una industria, para hacer frente con éxito a las fuerzas competitivas y así obtener un mayor retorno de la inversión.

Autor	Definición de estrategia
Fahey (1989)	La estrategia explica cómo la compañía usará sus recursos y capacidades para construir y mantener las ventajas competitivas que influyen favorablemente en las decisiones de compra de los clientes.
Henderson (1989)	La estrategia es el uso enfocado de la imaginación y la lógica para responder al entorno de modo que, como resultado, genere una ventaja competitiva para la empresa.
Ansoff y McDonnell (1990)	La estrategia es un conjunto de reglas para la toma de decisiones para guiar el comportamiento de una organización. Existen cuatro tipos distintos de reglas: estándares por los cuales se mide el desempeño presente y futuro de la empresa (objetivos, metas); reglas para el desarrollo de relaciones con el entorno externo (estrategia de producto y marketing, o estrategia comercial), reglas para establecer relaciones y procesos internos en la organización (concepto organizacional); normas por las cuales la empresa llevará a cabo sus actividades en el día a día (políticas operativas)
Andrews (1991)	La estrategia es el patrón de liquidación en una empresa que determina y revela sus objetivos, propósitos u objetivos, produce las principales políticas y planes para lograr estos objetivos y determina la escala de negocios en los que la empresa debería involucrarse, el tipo de organización económica y humana y La naturaleza de los beneficios económicos y no económicos generados para los accionistas, empleados y comunidades.
Henderson (1991)	La estrategia es la búsqueda deliberada de un plan de acción para desarrollar y ajustar la ventaja competitiva de una empresa. Las diferencias entre la organización y sus competidores son la base de su ventaja competitiva.
Mintzberg y Quinn (1991)	La estrategia es la búsqueda deliberada de un plan de acción para desarrollar y ajustar la ventaja competitiva (1991) de una empresa. Las diferencias entre la organización y sus competidores son la base de su ventaja competitiva.
Rumelt, Schendel y Teece (1994)	La estrategia es definir la dirección de las organizaciones. Esto incluye cuestiones de interés principal para el gerente, o cualquier persona que busque las razones del éxito y el fracaso entre las organizaciones.
Thompson y Strickland III (1995)	La estrategia es un conjunto de cambios competitivos y enfoques comerciales que los gerentes realizan para lograr el mejor desempeño de la empresa. Es el plan de gestión para mejorar la posición de la organización en el mercado, aumentar la satisfacción del cliente y lograr objetivos de rendimiento.

Autor	Definición de estrategia
Miller y Dess (1996)	La estrategia es un conjunto de planes o decisiones tomadas en un esfuerzo por ayudar a las organizaciones a alcanzar sus objetivos.
Porter (1996)	Estrategia significa realizar actividades diferentes a las realizadas por rivales o realizar las mismas actividades de manera diferente
Wright, Kroll y Parnell (1997)	La estrategia es el conjunto de planes de la alta dirección para lograr resultados consistentes con la misión y los objetivos de la organización.
Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (1998)	La estrategia es la fuerza mediadora entre la organización y sus alrededores, enfocándose en las decisiones y acciones de Lampel que vienen naturalmente. La formación de estrategias no se limita a procesos intencionales, sino que puede ocurrir como un patrón de acciones formalizadas o de otra manera
Barney (2001)	La estrategia es la fuerza mediadora entre la organización y la estrategia es la teoría de la empresa sobre cómo competir con éxito. También considera el desempeño como un factor influenciado por la estrategia, ya que se puede considerar que competir exitosamente significa tener un desempeño satisfactorio.

Fuente: (Emerson Wagner Mainardes , 2014)

## 2.1.2 Planeación Estratégica

La planeación estratégica es el proceso de documentar y establecer una dirección para la empresa, evaluando dónde está y hacia dónde va. El plan estratégico le brinda un lugar para registrar la misión, visión y valores, así como los objetivos a largo plazo y los planes de acción que utilizará para alcanzarlos. Un plan estratégico debe desempeñar un papel fundamental en el crecimiento y el éxito de la empresa porque indica cómo responder mejor a las oportunidades y desafíos (Eric Vo, 2020).

El proceso de planeación estratégica puede llevar algún tiempo, pero es beneficioso para todos los involucrados, porque la empresa tendrá una mejor idea de las metas y objetivos que desea lograr y un camino para lograrlo. Para los empleados, el proceso puede fomentar un aumento en la productividad, contribuyendo al éxito del negocio.

Los elementos básicos que deben ser incluidos en el plan estratégico son:

- Declaración de la visión: describe la forma en que visualiza su negocio, este debe ser comunicado a los empleados y clientes de una manera inspiradora. Una declaración de visión debe revisarse continuamente para asegurarse de que sigue alineada con la forma en que se ve la empresa.
- Declaración de la misión: la declaración de misión describe lo que hace en la actualidad, frecuentemente describe lo que hace la empresa, para quién y cómo, centrarse en la misión cada día debería permitirle alcanzar su visión.
- Valores: en este apartado se describen las creencias y comportamientos, son las creencias que se comparten con los miembros de la organización las que permitirán alcanzar la visión y misión.
- Análisis DOFA, este proporciona a las empresas una investigación situacional de su posición en el mercado, le permite detectar y nombrar los aspectos importantes, acontecimientos y adversarios de su negocio.
- Objetivos de largo plazo: Los objetivos a largo plazo son declaraciones que detallan un nivel por debajo de la visión y describen cómo planea lograrlo, este conjunto de objetivos generalmente comienza tres años y se extiende hasta alrededor de cinco años en el futuro, alineándose directamente con las declaraciones de misión y visión.

Los objetivos a largo plazo son los hitos que una empresa establece para guiar las operaciones hacia sus objetivos de largo alcance. Algunos ejemplos de objetivos a largo plazo podrían ser que una empresa fortalezca su dominio en el mercado local, aumente las ganancias o expanda sus operaciones y ventas.

- Objetivos del año: Cada meta a largo plazo debe tener algunos objetivos de un año que avancen sus metas. Cada objetivo debe ser posible: específico, medible, alcanzable, realista y basado en el tiempo.

Después de establecer los objetivos anuales, se pueden dividir en objetivos a corto plazo, que definen las acciones y objetivos para los próximos tres meses para alcanzar sus objetivos anuales, los planes para lograr los objetivos a corto plazo son sus planes de acción.

Planes de acción: Cada objetivo debe tener un plan que detalle cómo se logrará. La cantidad de detalles depende de la cantidad de flexibilidad que se desee que tengan los gerentes y equipos. (Dan McCarthy, 2019)

### **2.1.3 Gestión Estratégica**

Existen diversas definiciones de gestión estratégica, al igual que del concepto de estrategia y planeación estratégica. A continuación, se presentan los varios autores y las definiciones que le han presentado al mundo:

Según Porth su obra *Gestión Estratégica*, a través de un acercamiento funcional publicado en 2002, plantea: la gestión estratégica surgió como parte de la planificación estratégica, que ahora se considera uno de sus principales instrumentos. Se incorporó a la gestión estratégica, que unió la planificación y la gestión en el mismo proceso (S, 2002).

Por otro lado, Stead, J y Stead, W en su obra *Gestión Estratégica Sostenible*, una perspectiva evolutiva, 2008 declararon que, la gestión estratégica se deriva del concepto de política empresarial. Este concepto explica la organización como un sistema en el cual los recursos económicos se aplican efectivamente con las actividades funcionales de la compañía coordinadas para generar ganancias. Por otra parte, definen la gestión estratégica como un proceso continuo que involucra los esfuerzos de los gerentes estratégicos para ajustar la organización al entorno en el que opera mientras desarrolla ventajas competitivas. Estas ventajas competitivas permiten a la empresa aprovechar las oportunidades y minimizar las amenazas ambientales. (Stead J y Stead W, 2008).

Según Ansoff y McDonnell en su libro *Implementando la Gestión Estratégica* 1990, sugieren: la gestión estratégica constituye un enfoque sistemático para la gestión de cambios, que comprende: posicionar la organización a través de la estrategia y la planificación, la respuesta estratégica en tiempo real a través de la gestión de problemas y la gestión sistemática de la resistencia durante la implementación de la estrategia (Ansoff, H, McDonnell, E , 1990).

Bowman y col. En su obra *El Dominio de La Gestión Estratégica* 2002, nos dice: la gestión estratégica se centra en cuestiones relacionadas con la creación y la sostenibilidad de la ventaja competitiva o la búsqueda de dicha ventaja (Bowman E, 2002).

Grant en su libro *Gestionando alcance y contenido estratégico*, 2002 argumentó que la gestión estratégica implica una relación compleja entre el enfoque organizacional, los resultados obtenidos y el amplio espectro de variables ambientales externas e internas de la organización (Grant, 2002).

De acuerdo con Dess, G en su libro *Gestión Estratégica*, 2007 establece, la gestión estratégica en una organización debe convertirse en un proceso y en un solo camino que guíe las acciones en toda la organización. Consiste en un análisis organizacional, decisiones y acciones que crean y mantienen una ventaja competitiva (Dess, G, 2007).

#### **2.1.4 Estrategia en lo público**

Desde mediados de los años ochenta ha venido presentándose una creciente literatura académica sobre gestión estratégica en el sector público (Behn (1980), Ring y Perry (1985), Jackson (1993), (P.C Nutt y Backoff, 1993; 1995), Goldsmith (1997), Poister y Streib (1999), Boyne y Walker (2004), Bryson, Ackermann, y Eden (2007) y Johanson (2009)). Estos estudios iniciaron con un énfasis conceptual adaptando las teorías y las técnicas de la estrategia al contexto del sector público.

Hacia los años 2000 se produjo un creciente número de estudios empíricos. Muchos de estos estudios han analizado la situación en los Estados Unidos (Stevens y McGowan (1983), Hendrick (2003) y Poister y Streib (2005)) o el Reino Unido (por ejemplo, Greenwood (1987), Andrews, Meier, O'Toole, y Walker (2005)). Aunque ha existido un desarrollo positivo en el tema, aún se sabe poco empíricamente sobre cómo las organizaciones del sector público utilizan el pensamiento estratégico en la práctica. Por lo

tanto, es interesante estudiar cómo la práctica de gestión estratégica en el sector público refleja el pensamiento estratégico (management estratégico) y cómo las prácticas de gestión pública tienen relación con las teorías de la estrategia.

Existe una paradoja con respecto al sector público en la cual, por una parte se dice que se utiliza ampliamente la planificación estratégica pero por otra, pesa el hecho que las organizaciones a menudo sean burocráticas y estén en entornos inestables. En este sentido, las organizaciones del sector público varían con respecto a muchos aspectos tales como contextos, tareas, niveles, tecnologías, estructuras y recursos, pero aun así el pensamiento y la práctica parecen dominantes.

Stewart (1995) indica que la idea de estrategia puede politizar productivamente la gestión y gestionar lo político, sin embargo, no hay soluciones fáciles a los problemas conceptuales y prácticos involucrados. Estas van al centro de la cuestión más antigua y básica de la administración pública: la relación entre política y administración.

El sector público encuentra desafíos en la formulación e implementación de estrategias (distintos de los enfrentados por el sector privado), estos incluyen ciclos fijos de cambios de liderazgo, complejas dinámicas internas y externas y una variedad de partes interesadas que tienen diversas definiciones de éxito y fracaso. Para hacer frente a las contingencias generadas por estos factores, los organismos públicos se basan en el ciclo electoral, identificando y enfocándose en adversarios y partidarios clave y aprovechando las oportunidades presentadas por crisis reales o percibidas. Al adaptarse a esta combinación de circunstancias, los administradores del sector público pueden aprovechar los métodos de planificación deliberados y las estrategias emergentes (Rose y Cray, 2010).

Stewart (2004) sugiere que el concepto de gestión estratégica puede generar un verdadero estirón en el sector público si se utiliza como un medio para reconstruir la relación político burocrático de manera que refleje las realidades de la evolución de la gestión pública, reconociendo al mismo tiempo el papel distintivo y el potencial de organismos públicos. Así mismo, la autora establece tres tipos de pensamiento estratégico significativos descritos a continuación: estrategia política, estrategia organizativa y estrategia de gestión.

Aunque se ha escrito mucho sobre estrategia y planificación estratégica en el sector privado, los investigadores han tardado en aplicar sus conocimientos a las organizaciones gubernamentales (Llewellyn y Tappin, 2003).

Stewart (2004) indica que es posible renovar la idea de estrategia usándola para reunir los aspectos administrativos y políticos de la gestión pública, aun cuando se dice que la gestión estratégica sigue estando sub-teorizada en el sector público por elementos que se extienden por tres campos de análisis distintos pero relacionados: el político, el normativo y el directivo. Así, se reconoce la necesidad de adaptar los enfoques estratégicos desarrollados para las empresas privadas al sector público (Karagozoglu y Seglund, 1989), pero la forma en que debe adoptarse este enfoque sigue siendo objeto de debate (Plant, 2009).

Los recientes esfuerzos de reforma del sector público han intentado conscientemente crear las condiciones para que los gerentes se involucren en comportamientos estratégicos gobernados por información en vez de reglas. Para que este modelo de estrategia del sector público mejore el desempeño organizacional, los “expertos” y analistas de la práctica deben proporcionar a los gerentes nuevas formas de pensar teorías, esencialmente sobre cómo usar la información para guiar la toma de decisiones y la planificación. No significa que se necesite una teoría separada para la estrategia del sector público sino que se necesita aprovechar las teorías existentes de otras disciplinas para informar sobre la práctica de la estrategia (Brown, 2010).

En el ámbito global, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea (UE) indican que el sistema de planificación estratégica a nivel de la administración pública central consta actualmente de dos componentes principales: componente de gestión y componente presupuestario (Dinu, 2007).

El componente de gestión estratégica está compuesto por mandato o declaración de misión, visión, valores, análisis del medio ambiente interno y externo, prioridades a mediano plazo, direcciones de actividades, seguimiento y evaluación, presentación de informes, mientras que el componente presupuestario consiste en análisis de situación actual, resultados e indicadores de desempeño de los programas presupuestales y programas de financiamiento. Según Dinu (2007) “un plan estratégico de una institución estatal apoya el cambio de una gestión orientada a los recursos en una gestión basada en los resultados” (pp 242).

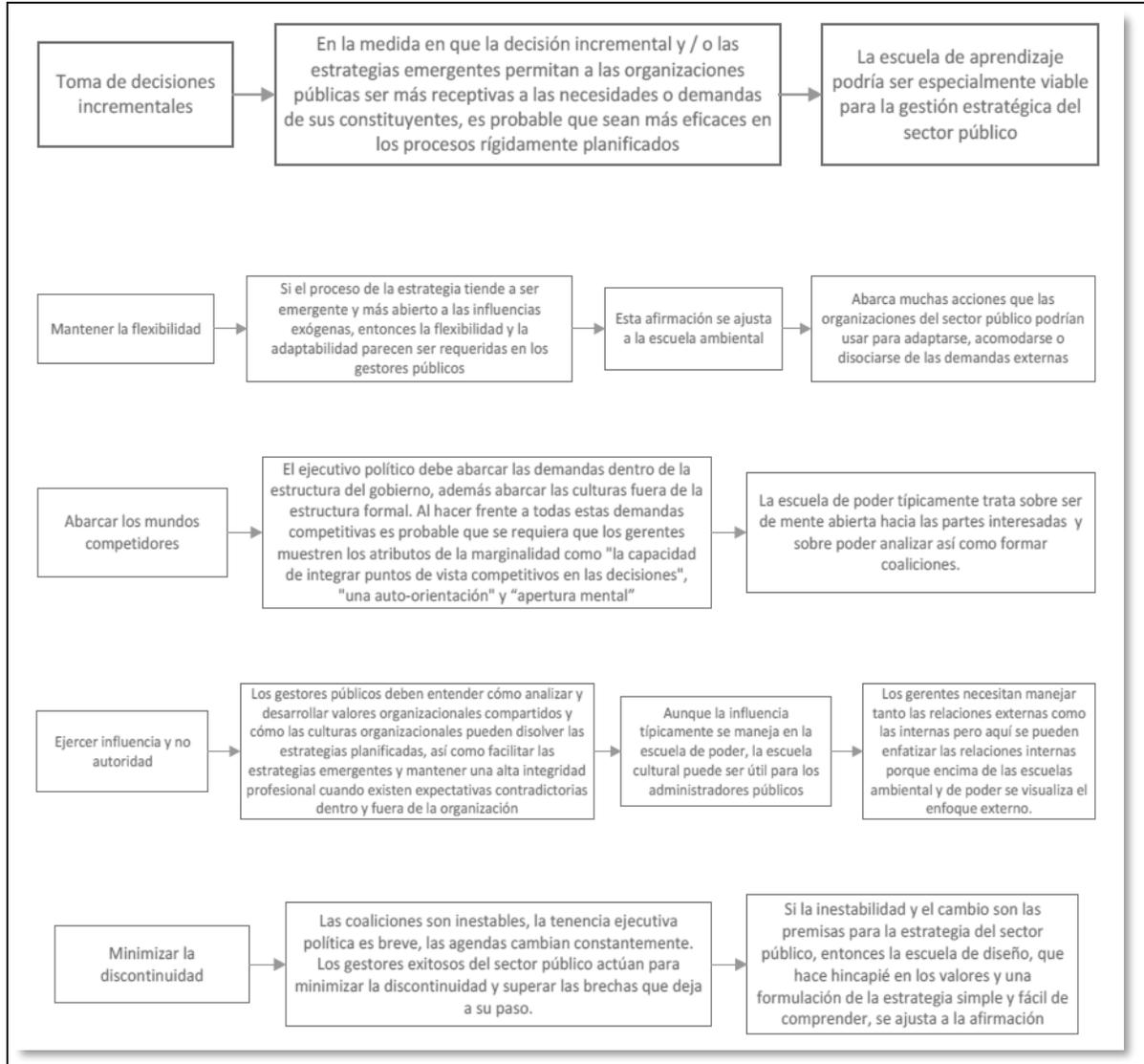
Según Armijo (2011) la planificación estratégica y los indicadores de desempeño son herramientas metodológicas claves para la evaluación que retroalimenta el proceso de toma de decisiones para el mejoramiento de la gestión pública. La evaluación está en el centro de las preocupaciones de los tomadores de decisiones de las instituciones gubernamentales a todos los niveles de la gestión nacional, regional y local. Desde el punto de vista de los programas públicos como de la gestión, la evaluación se inserta en el marco teórico del análisis de las políticas públicas, en la medida que ésta persigue producir información que tenga alguna relevancia con la toma de decisiones políticas-administrativas, información útil que permita resolver problemas concretos (Ballart, 1992).

A su vez la OCDE (1998) reconoce a la evaluación de la gestión como la medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con el objetivo de mejorar los estándares de desempeño de la institución.

Desde la perspectiva del uso de la evaluación como retroalimentación para la toma de decisiones y el establecimiento de cursos de acción, la evaluación se relaciona estrechamente con el proceso de planificación y programación institucional. Así, la posibilidad de pronunciarse sobre los resultados asume la existencia previa de objetivos, que es parte de los aspectos reforzados en un adecuado proceso de planificación estratégica (Armijo, 2011).

Ring y Perry (1985), por su parte, identificaron cinco consecuencias de comportamientos esperados para hacer hipótesis sobre cuáles escuelas del pensamiento (*management* estratégico) afectan más a la gestión estratégica del sector público. Como resultado se identificó que la gestión del sector público podría apoyarse especialmente en cinco escuelas de pensamiento: la escuela de aprendizaje, la escuela de medio ambiente, la escuela de poder, la escuela cultural y la escuela de diseño, así (Figura 1):

Figura 1: Consecuencia de comportamiento VS escuelas del pensamiento



Fuente: El autor, adaptado de Ring y Perry (1985)

## 2.1.5 Prospectiva Estratégica

Debido a la incertidumbre que rodea a las organizaciones, a causa de las fuerzas externas que no controla o desconoce la organización, en el planteamiento de sus objetivos y la estrategia que se proyecta a través de procesos de planeación, surgió la necesidad de utilizar herramientas que puedan disminuir esta incertidumbre y por lo tanto posibles desviaciones del camino para alcanzar las metas.

En este sentido, inicia la incursión del *forecasting* y el *foresight* como herramientas de planeación estratégica (Trujillo, 2008), cuya evolución ha llegado a plantear la necesidad de contar con una visión de futuro de muy largo plazo y es así como nace la Prospectiva Estratégica.

La Prospectiva Estratégica es una escuela de pensamiento que cuenta con una metodología de previsión marcada por revisión y análisis de tendencias. Su metodología promueve la participación social de los actores. Por lo tanto, la construcción del futuro previsto no es el ejercicio de una persona exclusivamente, sino de los estamentos de una o varias personas dentro de las organizaciones. Al contrario que los dos métodos (*forecasting* y *foresight*), la prospectiva proviene de la corriente francesa de pensamiento voluntarista bajo la premisa “el futuro se construye (Mojica, 2005, pág. 111).

De tal manera la prospectiva estratégica, si bien tiene un proceso propio, surge como gran apoyo a la planeación estratégica y determinación de la estrategia organizacional. La prospectiva estratégica debe generar una planeación de mínimo 10 años, mientras que la planeación estratégica se proyecta a 3 o 4 años. Pero el hecho de contar con una visión de futuro le permite a la organización enmarcar de mejor manera la planeación estratégica. Por lo tanto, si bien es un paradigma distinto para hacer estrategia, es una metodología complementaria al proceso de planeación estratégica.

La prospectiva estratégica tiene como fundamento la planeación por escenarios, ya que de acuerdo con la opinión de los expertos se consideran diferentes alternativas de futuro que pueden desviar el escenario apuesta.

La planeación por escenarios fue presentada por primera vez por Royal Dutch Shell en la década de 1970 para complementar las herramientas de pronóstico tradicionales. La planificación de escenarios es un método para desarrollar y analizar posibles estados futuros y caminos de desarrollo. Su objetivo no es predecir con precisión el futuro, sino comprender mejor los caminos lógicos que conducen a escenarios diferentes y ayudar a desarrollar estrategias más integrales (Burkhard Schwenker Torsten Wulf, 2013).

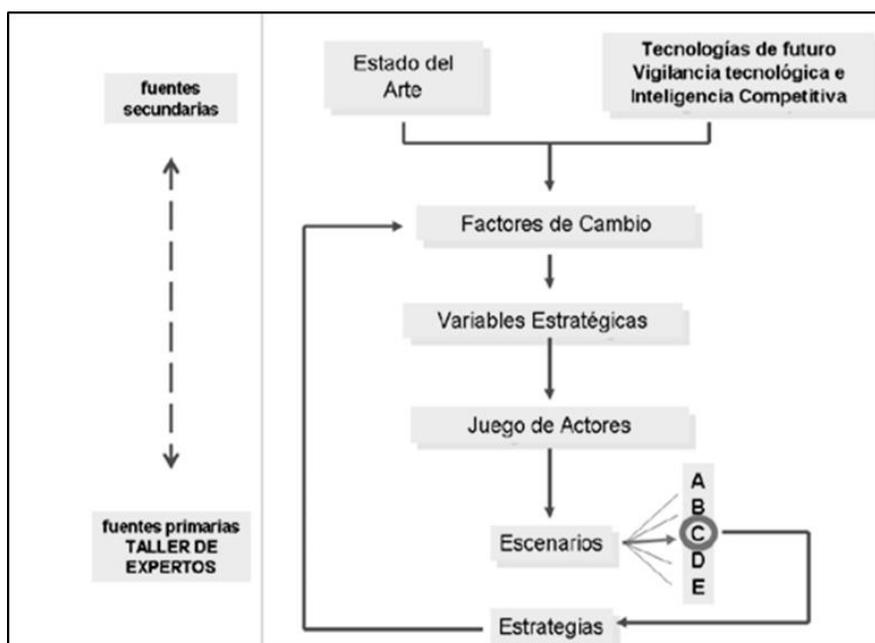
Adicionalmente, la planeación por escenarios tiene en cuenta las diferentes perspectivas de las partes interesadas internas y externas. Por lo tanto, puede fomentar el cambio cognitivo en los "modelos mentales" de los tomadores de decisiones: desafía sus suposiciones y amplía su percepción de posibles desarrollos (Burkhard Schwenker Torsten Wulf, 2013).

El Modelo de prospectiva estratégica tiene diferentes fases, en cada una de ellas existe un banco de herramientas que se seleccionan dependiendo de las condiciones del estudio que se esté realizando.

El modelo se alimenta de fuentes secundarias para levantar el estado del arte y tecnologías que inciden en el objeto de estudio, seguidamente se realiza la fase llamada "Factores de Cambio", en donde se analizan las tendencias (PESTEL) que influyen en el objeto de estudio, con esta información referenciada se seleccionan las variables estratégicas que definitivamente generan disrupción en el objeto de estudio, dentro de estas herramientas encontramos el ábaco de Regnier la cual se utilizará en el presente trabajo.

Posteriormente se continua con el taller de juego de actores con miras a tener en cuenta las diferentes perspectivas de las partes interesadas internas y externas, se construyen los escenarios y se elige el escenario apuesta para finalmente poder diseñar las estrategias que materializan el escenario apuesta. En la figura 2 se observa el Modelo de Prospectiva Estratégica.

Figura 2 Modelo de Prospectiva Estratégica



Fuente: (Mojica, 2005)

## 2.1.6 Plan Nacional de Desarrollo - Colombia

En el ámbito Nacional Londoño (2015) reconoce, desde una perspectiva de desarrollo territorial, a la planeación como el proceso de fijación de estrategias a corto, mediano y largo plazo, las cuales se apoyan en un presupuesto público (recursos financieros) y otros recursos.

En Colombia el Plan Nacional de Desarrollo – PND es el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del Departamento Nacional de Planeación - DNP.

El PND 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. En este

sentido, las estrategias de planeación deben contener una serie de objetivos en cada nivel (Londoño, 2015).

El PND es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión. De acuerdo con la Constitución política de Colombia de 1991 en su artículo 339 del Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo", el PND se compone por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

En la parte general se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. Por otro lado, el plan de inversiones públicas contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución y, sus fuentes de financiación.

El DNP 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 (Londoño, 2015).

### **2.1.7 Normatividad Plan Nacional de Desarrollo**

- **Constitución Política de Colombia**

Para comprender la relevancia del Plan Nacional de Desarrollo, es importante entender que este es un instrumento que viene reglamentado desde la Constitución Política de Colombia de 1991.

En su artículo 339, se cita “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo”

En su artículo 340, se cita “Habrá un Consejo Nacional de Planeación”.

En su artículo 341, se cita “El Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo.

En su artículo 342, se cita “La correspondiente Ley Orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá de mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos en los presupuestos oficiales” (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

En su artículo 343, “La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión en las condiciones que ella determine”.

- **Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994)**

#### **Formulación del Plan Nacional de Desarrollo**

El marco legal que rige el PND se aterriza dentro de la Ley 152 de 1994, por la cual se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. La ley 152 de 1994 tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

En su artículo 3, definió los siguientes principios generales que rigen la participación de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación:

- Autonomía
- Ordenación de competencias
- Coordinación
- Prioridad del gasto público social
- Consistencia
- Participación
- Sustentabilidad ambiental
- Desarrollo armónico de las regiones
- Eficiencia
- Continuidad
- Viabilidad
- Coherencia
- Proceso de planeación
- Conformación de los planes de desarrollo

En su artículo 4, se establece que, el Departamento Nacional de Planeación lidera y orienta 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 con las entidades del orden nacional y territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

El Plan Nacional de Desarrollo, estará conformado por, una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

En su artículo 5, se caracteriza la parte general del Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido este apartado cita los objetivos nacionales y sectoriales de la acción, estatal de mediano plazo y largo plazo (con base en diagnósticos sectoriales, programa de gobierno, etc).

De la misma manera se citan las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano plazo y largo plazo, los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos. Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido.

En su artículo 6, se cita el contenido específico del Plan Nacional de Desarrollo, este corresponde a la proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público.

La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión.

Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión contemplados en la parte general. La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

En los artículos 13 al 19, se describen, los procedimientos para elaboración y formulación del Plan Nacional de Desarrollo, es importante recordar en estos procedimientos, el rol de apoyo técnico, administrativo y logístico que tiene el Departamento Nacional de Planeación para la elaboración y formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se llevarán a cabo a través de programas, subprogramas y proyectos ordenados en una agregación estratégica que en su nivel superior establece los objetivos nacionales y sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo.

### **Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo**

Una vez el Plan Nacional de Desarrollo es aprobado, cada uno de los organismos públicos de todo orden a los que se aplica la Ley Orgánica preparará su correspondiente Plan de Acción (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

En la elaboración del Plan y en la programación del gasto se tendrán en cuenta los principios a que se refiere el artículo 3, así como las disposiciones constitucionales y legales pertinentes.

Los Ministerios, Departamentos Administrativo, la Contraloría, la Procuraduría, la Veeduría, la Registraduría y las entidades del orden nacional deberán preparar y evaluar los programas que vayan a ser ejecutados, en desarrollo de los lineamientos del plan y para el cumplimiento de los planes de acción.

El Departamento Nacional de Planeación conceptuará sobre los programas de inversión, los registrará y mantendrá actualizada la información que se registre en Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional.

### **Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo**

En el artículo 29, se establece la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, en donde se resalta nuevamente el rol del Departamento Nacional de Planeación, a quien le corresponde (como organismo estatal de la Planeación), diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados del sector público, tanto a nivel de políticas como de proyectos de inversión.

Con este propósito se determinó que todos los organismos estatales deberán elaborar, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de las funciones que le señala la Ley, un PLAN INDICATIVO cuatrienal con PLANES DE ACCIÓN ANUALES que se

constituirán en la base para las evaluaciones de resultados (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

A continuación, se describen los elementos de los planes,

Objetivos sectoriales, son los compromisos de política que el sector deberá alcanzar para el cumplimiento de las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Objetivos institucionales, son las responsabilidades del Ministerio y Entidades adscritas y vinculadas en el ámbito de sus competencias para ser alcanzados en el año y en el cuatrienio.

Metas, expresan la magnitud del efecto o impacto que se prevé alcanzar, con miras al logro del objetivo institucional.

Actividades, son las acciones necesarias para obtener a partir de un conjunto de insumos y recursos, las metas previstas en un periodo determinado.

Cronogramas, son los periodos de tiempo establecidos para la ejecución de las actividades programadas. En el Plan de Acción de las actividades toman como unidad de tiempo los meses del año.

Objeto del Gasto, son los principales conceptos de gasto definido por el Ministerio y entidades, se concentran el aspecto presupuestal de las operaciones administrativas.

Indicador, en el desarrollo del proceso de programación del Plan Acción, debe existir correspondencia entre el objetivo sectorial, institucional, la meta y la actividad. El indicador es la cuantificación máxima del logro del objetivo para el año y la expresión del conjunto de actividades formuladas.

Plan Indicativo Cuatrienal, es una herramienta de gestión que organiza, y orienta estratégicamente las acciones de la entidad y de sus entidades adscritas y vinculadas, para alcanzar objetivos acordes con su misión y con el Plan Nacional de Desarrollo,

materializándose en unos indicadores que poseen metas cuatrienales y anuales y que son acordados por el sector.

Elaborar el Plan Indicativo consiste en establecer los siguientes parámetros de evaluación:

- Objetivos y resultados esperados
- Ponderación de objetivos
- Relación estratégica (programas – subprogramas – proyectos)
- Indicadores
- Valor actual de los indicadores
- Metas
- Resultados

Plan de Acción, es un instrumento que articula estratégicamente las acciones de la Entidad a su misión y objetivos sectoriales, de acuerdo con las prioridades fijadas en el Plan de Desarrollo, permitiendo la identificación sistemática de los objetivos institucionales, metas, indicadores, actividades, y recursos específicos, que las dependencias y entidades tienen como compromiso adelantar y ejecutar para el logro de los objetivos del sector en una vigencia determinada o periodo fiscal (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Plan estratégico sectorial, conjunto de acciones que define los lineamientos generales de la planeación del sector con base en el Plan Nacional de Desarrollo y de acuerdo con las atribuciones correspondientes a las dependencias y entidades que conforman el sector, cuya ejecución requiere participación concurrente de cada entidad.

Plan estratégico institucional, documento que compila los lineamientos del direccionamiento estratégico, a través de un esfuerzo sistemático para desarrollar planes detallados, con el fin de poner en práctica los objetivos de la entidad.

Las dependencias responsables de los objetivos estratégicos definen los indicadores y metas para cada objetivo con un horizonte de cuatro años (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

### **2.1.8 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia pacto por la equidad”.**

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, tiene como fundamento la filosófico, la búsqueda de la equidad, buscando así alcanzar la inclusión social y productiva, a través del emprendimiento y la legalidad (Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, 2018).

“Legalidad como semilla, el emprendimiento como tronco de crecimiento y la equidad como fruto, para construir el futuro de Colombia”.

Tiene 5 líneas de acción, dentro de las cuales se establecen lineamientos claros para la transformación, a saber:

1. “Seguridad, autoridad y orden para la libertad
2. Imperio de la ley y convivencia
3. Alianza contra la corrupción
4. Colombia en la escena global
5. Participación ciudadana”

(Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, 2018)

Por otra parte e igual de importante, el Plan de Desarrollo abarca 20 metas para la transformación de Colombia:

1. “Llegar a 2 millones de niños con educación inicial: aumento del 67%. Pasar de 5,3 millones de niños a 7 millones en el PAE.
2. Duplicar los estudiantes en jornada única en colegios oficiales: de 900 mil a 1,8 millones.

3. Fortalecimiento a las 61 IES públicas. Avance gradual en gratuidad para 320.000 jóvenes, reconocimiento a la excelencia. Aumento de cobertura del 53% al 60%.
4. Multiplicar más de cuatro veces Jóvenes en Acción, para llegar a 500 mil cupos.
5. Beneficiar a 600 mil hogares con mejoramiento de vivienda y 520 mil VIS iniciadas.
6. Sanear la deuda por recobros del régimen contributivo de salud a 31 de diciembre de 2019. Elevar el índice de desempeño de los 922 hospitales públicos para ofrecer servicios de mejor calidad.
7. Apoyar 550 mil productores con asistencia técnica agro y 300 mil con agricultura por contrato.
8. Lograr el 60% de actualización catastral, frente al 5,6% de hoy. Casi duplicar la velocidad de titulación.
9. Apoyar a 4.000 empresas con fábricas de productividad, frente a 200 actuales.
10. Crear 1,6 millones de empleos y reducir el desempleo de 9,4% a 7,9%, el más bajo desde los noventa.
11. Erradicar 280 mil hectáreas de cultivos ilícitos.
12. Reducir la deforestación en un 30% con respecto al escenario actual. Se evitará la deforestación de un área equivalente al municipio de Yopal.
13. Llevar la tasa de homicidios a su menor nivel en 27 años: 23,2 por cada 100 mil habitantes.
14. Lograr que 11,8 millones de hogares (70%) estén conectados a internet: hoy lo están 7,4 millones (50%). 34 trámites de alto impacto ciudadano, transformados digitalmente.
15. Mayor dinámica de los sectores de economía naranja: crecimiento real de 2,9% al 5,1% en cuatro años.
16. Duplicar la inversión pública y privada en ciencia y tecnología al 1,5% del PIB.
17. Aumentar en más del doble la red férrea en operación comercial: llegar a 1.077 km.
18. Aumentar capacidad de generación con energías limpias en 1.500 MW, frente a 22,4 MW actuales.
19. Sacar a 1,5 millones de personas de la pobreza extrema monetaria.
20. Sacar a 2,9 millones de personas de la pobreza monetaria”.

(Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, 2018)

En este sentido, las Entidades estatales deben buscar la alineación de sus Planes Estratégicos Institucionales con el reciente Plan 2018 – 2022.

### **2.1.9 Plan Estratégico Sectorial Ministerio de Relaciones Exteriores**

El Plan Estratégico Sectorial: 2019-2022 está compuesto por seis objetivos, con sus respectivos indicadores, los cuales se citan a continuación:

1. “Consolidar la participación y el liderazgo de Colombia en la gobernanza de los grandes temas y desafíos de la agenda global que afectan al país en defensa de la paz, la seguridad y la democracia.
2. Diseñar e implementar una política migratoria integral para facilitar la movilidad de los colombianos, y hacer de Colombia un ejemplo mundial en la atención de los fenómenos migratorios, así como un polo de atracción para el retorno y la migración calificada.
3. Fortalecer el acompañamiento a los colombianos en el exterior.
4. Diseñar e implementar una política integral de fronteras para la estabilización y el desarrollo de los territorios.
5. Desarrollar el poder blando de Colombia y una activa diplomacia pública en escenarios internacionales, así como con interlocutores no tradicionales.
6. Fortalecer las capacidades físicas, tecnologías y de gestión del Sector de Relaciones Exteriores”. (Cancillería de Colombia, 2019)

Es importante aclarar que el anterior Plan Estratégico de Desarrollo se deja abierto para su materialización a través “del trabajo en equipo de todos los servidores públicos de la Cancillería y de Migración Colombia” (Cancillería de Colombia, 2019).

En otras palabras, tanto Cancillería como Migración Colombia deben aterrizar y materializar el Plan Estratégico Sectorial a través de sus Planes Estratégicos Institucionales, y los

proyectos BPIN que los apalancan.

### **2.1.10 Modelo Integrado de Planeación y Gestión**

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG es una herramienta que simplifica e integra los sistemas de desarrollo administrativo y gestión de la calidad y los articula con el sistema de control interno, para hacer los procesos dentro de la Entidad más sencillos y eficientes (DAFP, 2019).

MIPG opera a través de la puesta en marcha de siete (7) dimensiones. Cada dimensión funciona de manera articulada e intercomunicada, en ellas se agrupan las políticas de gestión y desempeño institucional por área que permiten que se implemente el Modelo de manera adecuada y fácil.

El propósito es generar resultados, a través de la materialización de los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio para generar valor público (DAFP, 2019).

Los lineamientos descritos en el MIPG tienen como fin direccionar a las entidades al reconocimiento de su horizonte a corto y mediano plazo, que contribuya a formular la ruta estratégica hacia su gestión institucional, en este sentido todas las acciones que permiten dar cumplimiento a los objetivos y estrategias de la Entidad se encuentran alineadas a las dimensiones políticas del MIPG, a continuación se presenta la alineación:

Tabla 2: Dimensiones y políticas que componen el MIPG

DIMENSIÓN OPERATIVA	POLÍTICAS DE GESTIÓN Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL
GESTIÓN TALENTO HUMANO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talento humano.</li> <li>• Integridad.</li> </ul>
DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO Y PLANEACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeación institucional.</li> <li>• Integridad</li> <li>• Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público.</li> <li>• Participación ciudadana</li> </ul>
GESTIÓN PARA EL RESULTADO CON VALORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos.</li> <li>• Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público.</li> <li>• Gobierno digital.</li> <li>• Seguridad digital.</li> <li>• Defensa jurídica.</li> <li>• Mejora Normativa.</li> <li>• Servicio al ciudadano.</li> <li>• Racionalización de trámites.</li> <li>• Participación ciudadana en la gestión pública.</li> </ul>
EVALUACIÓN DE RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguimiento y evaluación del desempeño institucional.</li> <li>• Servicio al ciudadano.</li> </ul>
GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración de archivos y Gestión documental.</li> <li>• Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción.</li> <li>• Servicio al ciudadano.</li> <li>• Integridad</li> </ul>
GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión del conocimiento y la innovación.</li> </ul>
CONTROL INTERNO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control interno</li> </ul>

Fuente: Plan Estratégico Institucional 2018 - 2022

### 2.1.11 Migración Colombia

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia - UAEMC fue creada mediante Decreto 4062 de 2011, luego de la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS. La Entidad se creó como un organismo civil de seguridad con el objetivo de ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado Colombiano. Migración Colombia se encuentra adscrita al Ministerio de Relaciones

Exteriores y su jurisdicción abarca todo el territorio colombiano, siendo una entidad del orden nacional perteneciente a la rama ejecutiva.

Los órganos de Dirección y Administración que rigen a la Entidad son el Consejo Directivo y el Director; el primero está integrado por el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Transporte (o sus respectivos delegados) y un representante del Presidente de la República. El Director de Migración Colombia participa de las sesiones del Consejo Directivo, con voz pero sin voto, igualmente, el Secretario General actúa como secretario del Consejo, con voz pero sin voto.

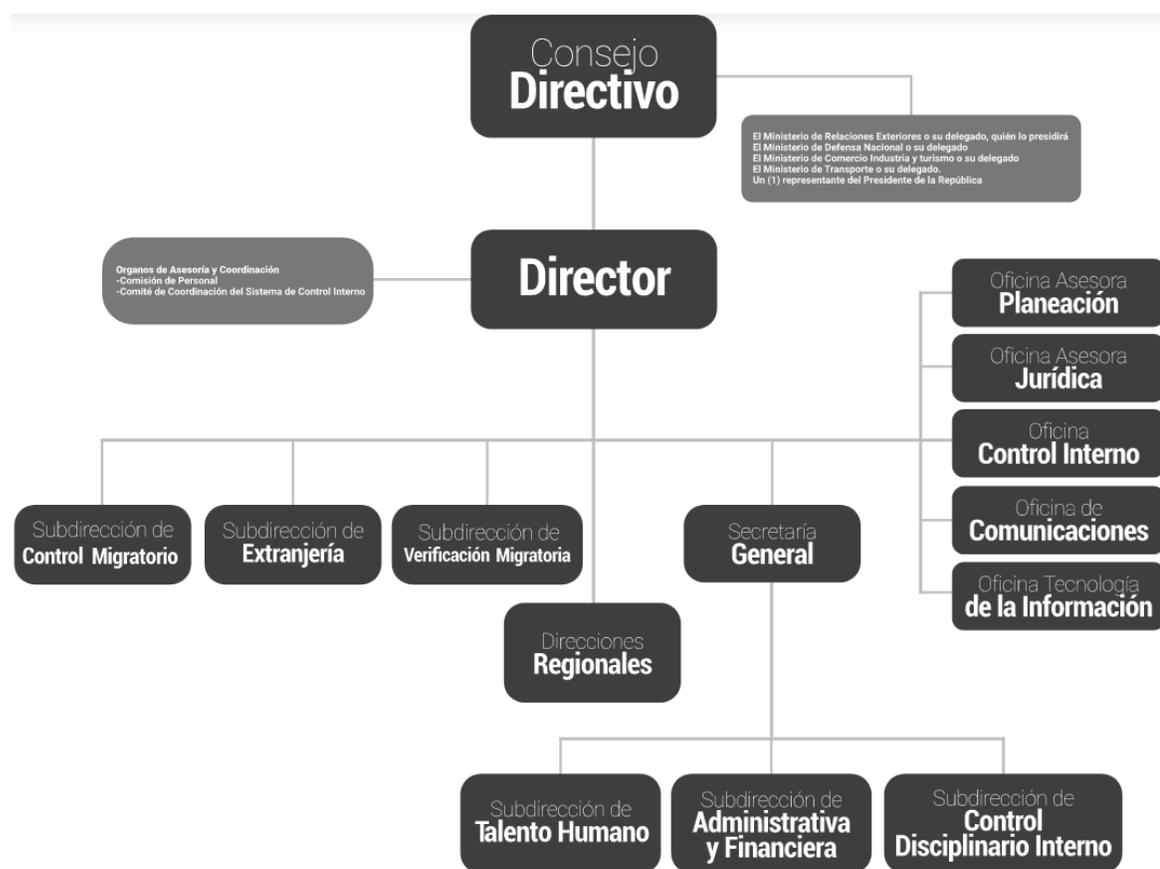
El cumplimiento de las funciones de la Entidad se ejecuta desde tres Subdirecciones Misionales: Control Migratorio, Extranjería y Verificación Migratoria. El **Control Migratorio** es el proceso encargado de autorizar o no el ingreso y salida del país de personas nacionales o extranjeras, y se constituye en un ejercicio administrativo exclusivo de la autoridad migratoria, en el cual se representa en su máxima expresión, el valor y ejercicio de la soberanía nacional.

El fin esencial del proceso de control migratorio es contribuir a la seguridad del Estado y garantizar la soberanía nacional en los diferentes Puestos de Control Migratorio (aéreos, marítimos, fluviales y terrestres). La **Verificación Migratoria** busca determinar la legalidad de la situación migratoria de los ciudadanos extranjeros que se encuentran en el territorio nacional, así como el cumplimiento de las obligaciones de las personas naturales o jurídicas radicadas en Colombia derivadas del vínculo con extranjeros. Mediante este proceso, en los Centros Facilitadores de Servicios Migratorios se analiza la información asociada para identificar los fenómenos y caracterizar a los extranjeros que permanecen en el país. El proceso de **Extranjería** busca la prestación eficiente de servicios y la correcta expedición de documentos migratorios a ciudadanos nacionales y extranjeros, en los Centros Facilitadores de Servicios Migratorios y Puestos de Control Migratorio con funciones de extranjería. Esta documentación contempla principalmente el registro de extranjeros, expedición de cédulas de extranjería, permisos temporales de permanencia,

salvoconductos, certificados de movimientos migratorios, autorización para la expedición del permiso de ingreso y permanencia, entre otros, en cumplimiento de lo establecido en la normatividad vigente.

La estructura de Migración Colombia se presenta en el gráfico 1:

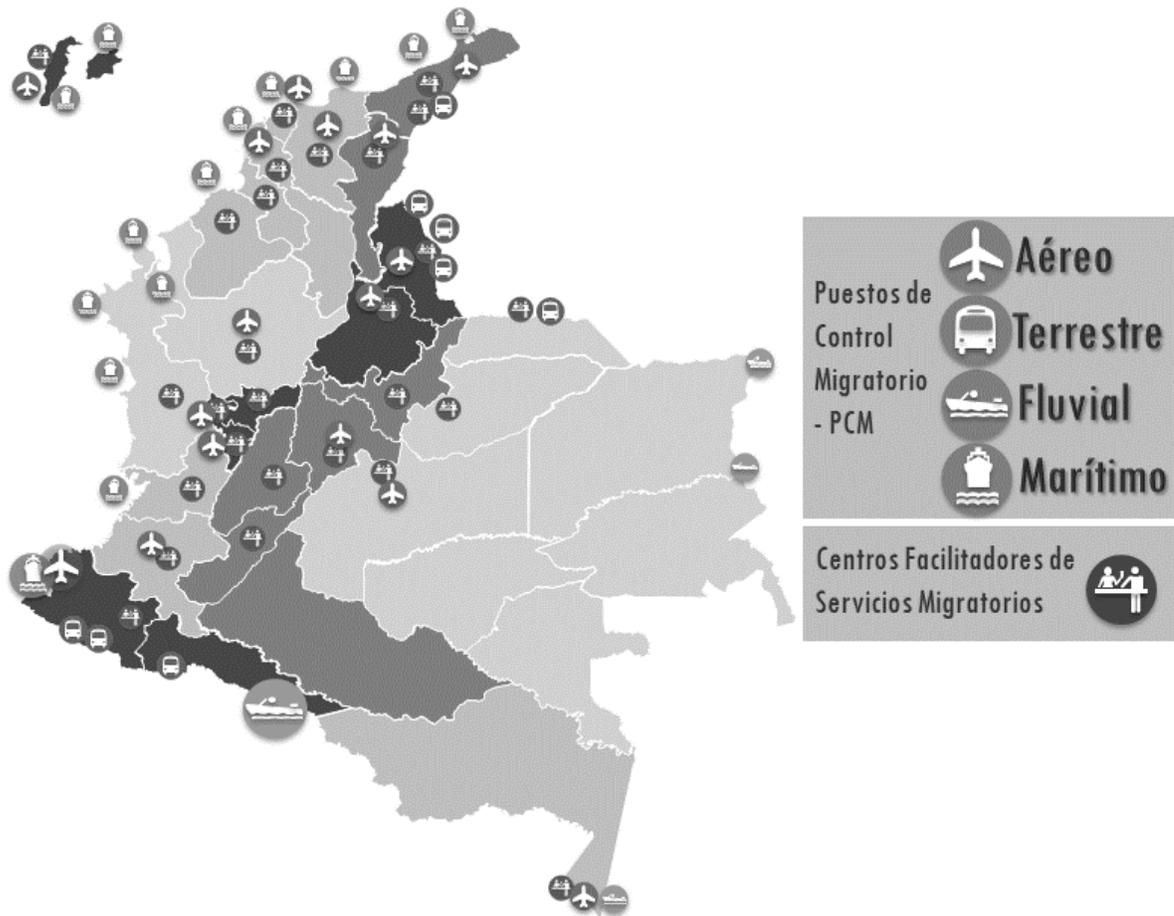
Figura 3: Organigrama UAEMC



Fuente: UAEMC (2011)

Para el ejercicio de sus funciones, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia cuenta con 12 Direcciones Regionales, las cuales a su vez orientan la operación de los 42 Puestos de Control Migratorio – PCM y los 27 Centros Facilitadores de Servicios Migratorios - CFSM. Los Puestos de Control Migratorio, según su ubicación son tipificados en PCM aéreos, PCM terrestre, PCM marítimo y PCM Fluvial, siendo estos en cantidad 16, 8, 14 y 4. La localización Geográfica de la jurisdicción de la Entidad se presenta en el gráfico 2.

Figura 4: Modelo Geográfico UAEMC



Fuente: UAEMC (2018)

### 2.1.12 Plan Estratégico Institucional Migración Colombia

El plan estratégico institucional 2019 – 2022, se compone de objetivos y estrategias generales que desglosan y ayudan a aterrizar un poco la idea general de cada objetivo, a continuación se presentan los objetivos estratégicos y sus estrategias:

Tabla 3: Plan Estratégico Institucional 2018 - 2022

<i>Plan Estratégico Institucional 2018-2022</i>		
<i>Objetivos</i>	<i>No.</i>	<i>Estrategias</i>
Implementar estrategias innovadoras y buenas prácticas para fortalecer la gestión migratoria y alcanzar el reconocimiento mundial	1.1	Implementar mecanismos innovadores para la gestión del control migratorio, facilitando el tránsito de manera segura y ágil.
	1.2	Generar mecanismos de articulación nacional, internacional y multilateral que permitan fortalecer las capacidades de la gestión migratoria.
	1.3	Gestionar oportunamente las dinámicas relacionadas con los nuevos fenómenos migratorios identificados en el territorio nacional.
	1.4	Adelantar acciones de investigación criminal y delitos transnacionales en materia migratoria, de manera conjunta con las autoridades competentes.
	1.5	Fortalecer los mecanismos de atención que contribuyan a la protección de los Derechos del Migrante.
	1.6	Optimizar la atención brindada en los Centros Facilitadores de Servicios Migratorios a través de la implementación de procesos de innovación.
	1.7	Fortalecer la generación, análisis y divulgación de información, estudios e investigación en materia migratoria que aporten a la construcción de políticas públicas.
Consolidar el Sistema de Gestión de la Entidad mediante un enfoque que impacte en el cambio cultural de la organización, genere mayor confianza y valor público	2.1	Desarrollar las competencias del Talento Humano aplicando los criterios de integridad para la generación de resultados.
	2.2	Contribuir al direccionamiento de la Entidad a través de lineamientos y mecanismos de articulación y gestión que faciliten el alcance de los objetivos organizacionales.
	2.3	Desarrollar y adaptar nuevas tecnologías para la innovación de los procesos y la generación de buenas prácticas de gestión.
	2.4	Aplicar y desarrollar las estrategias establecidas por el Gobierno Nacional, contribuyendo a la gestión organizacional, la transparencia y la lucha contra la corrupción.
	2.5	Promover el uso eficiente de los recursos físicos y financieros para una gestión institucional ejemplar.
	2.6	Proteger los intereses jurídicos de la Entidad a través de la aplicación de políticas de prevención y defensa judicial.

Fuente Plan Estratégico Institucional 2019 - 2022

El PEI 2019 – 2022, solo se compromete a contribuir al Plan de Gobierno expresado en el Plan Nacional de Desarrollo el siguiente:

Tabla 4: Meta del P Plan Estratégico Institucional 2019 - 2022

Sector	Programa	Indicador	Línea Base	Meta Cuatrienio	ODS Asociado
Relaciones Exteriores	Política migratoria del servicio al ciudadano	Sistemas de automatización migratoria en aeropuertos internacionales con mayor flujo migratorio implementados	1	5	

Fuente: Plan Estratégico Institucional 2019 - 2022

De lo anterior se observa una planeación estratégica de muy alto nivel, por lo cual el presente trabajo definitivamente contribuye con el mejoramiento de dicho proceso, desde el punto de vista de planeación estratégica como proceso lógico sistémico y sistemático, y la formulación de indicadores en el marco de la gestión por resultados como sistema de vigilancia y ajuste a la estrategia.

## **3. Capítulo 3**

En el presente capítulo se presenta la metodología y las diferentes herramientas que se seleccionan como métodos para la evaluación estratégica para el caso “Migración Colombia”. Se describen los procesos y la base conceptual de la estructura metodológica entendida como el paso a paso del proceso de evaluación estratégica y generación de estrategia.

### **3.1 MARCO METODOLÓGICO**

El marco metodológico desarrollado fue fundamentalmente cualitativo. Mediante este enfoque se pretende estructurar el eje analítico de la investigación a partir de la indagación y descripción de la lógica interna de un fenómeno específico: el proceso de evaluación estratégico en el sector público. Con relación al análisis cualitativo, a partir de la búsqueda e interpretación de información se busca describir o afinar la pregunta de investigación en el proceso de interpretación del objeto de trabajo en el marco del objeto de estudio. Se le da un lugar a la subjetividad como elemento que soporta el conocimiento de la realidad humana al indicar que los datos serán filtrados por el criterio disciplinado del investigador. (López, 2002).

Al inicio de la investigación se realizaron actividades exploratorias (inmersión inicial en el contexto) y en el transcurso del proceso se realizarán a la par actividades descriptivas y explicativas en las cuales se recolectarán y analizarán datos.

Para el desarrollo de los dos primeros objetivos específicos, 1) Comparar los procesos de evaluación estratégica en lo público y 2) Describir el proceso actual de despliegue de la estrategia en la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se utilizó la técnica de análisis documental y de información.

En esta parte se realizó el análisis de contenido en un contexto específico mediante la captación, evaluación, selección y síntesis de los contenidos de los documentos provenientes de fuentes secundarias (López, 2002; Pinto, 1989). Como unidades de

trabajo se utilizarán los hechos de los procesos de evaluación en otros países, textos, artículos y libros bases de la teoría de estrategia y estrategia en lo público, documentos oficiales referentes regional y nacional y documentos propios suministrados por la Entidad de estudio.

Para el tercer objetivo 3) Contrastar los hallazgos de la literatura con la percepción de los tomadores de decisión en la Entidad de estudio se utilizará la entrevista como instrumento flexible y estructurado en donde se buscará tener como unidad de trabajo a los tomadores de decisión de la organización. Este método se entiende como una reflexión sistemática alrededor del objeto de estudio en donde se tratará de profundizar desde un proceso empírico, el tema específico más que generalizar los resultados o interpretaciones, esto dada la imposibilidad de entender de manera completa la realidad la cual no obedece a leyes de carácter absoluto (Hernandez, S, 2006)

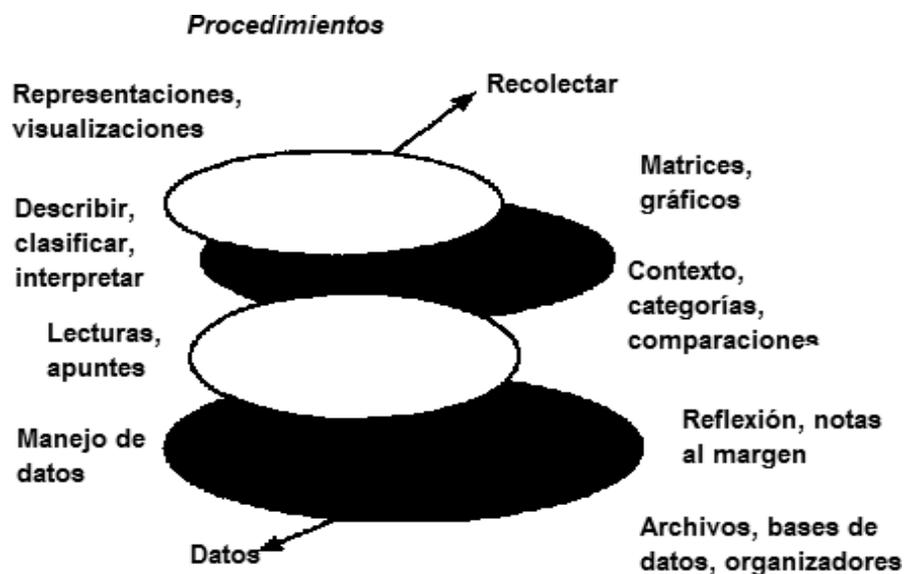
La estrategia de aproximación al fenómeno fue el estudio de caso cualitativo, según lo expuesto por Stake (1999). En esta se examina y analiza con mucha profundidad la interacción de los factores que producen cambio, crecimiento o desarrollo en el caso seleccionado. Se buscó abarcar la complejidad de un caso en particular, puntalmente para este trabajo de grado se toma como caso único o unidad de análisis única una Entidad del Estado que cumple el papel único de Migración Colombia.

El estudio de casos es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes (Stake, 1999, p. 11). Esta propuesta busca comprender a profundidad el caso de Migración Colombia.

Para el desarrollo del trabajo de grado se realizó la revisión documental y las entrevistas de forma selectiva a partir de criterios teóricos y metodológicos.

Para el proceso de análisis de datos se toma como referencia lo expuesto en la espiral de análisis de los datos cualitativos de Creswell (1998).

Figura 5: Espiral de análisis de datos cualitativos de Creswell



Fuente: Creswell (1998)

La metodología que se construye para Migración Colombia, se constituye de diferentes herramientas metodológicas aplicadas para alcanzar los objetivos propuestos en el presente trabajo de grado.

La selección de las herramientas que fueron seleccionadas de diferentes metodologías de planeación, tal como prospectiva y planeación estratégica, fueron definidas conceptualmente en el capítulo No.3.

A continuación, se describen las herramientas a utilizar no solo en cuanto herramientas de planeación sino también de investigación.

### 3.1.1 Revisión Sistemática de Literatura

Teniendo como enfoque de investigación el método deductivo, entendido como la aplicación de conceptos, metodologías y herramientas al caso particular de Migración Colombia.

Se utilizó la técnica de investigación “Revisión Sistemática de Literatura”, para la revisión de fuentes secundarias de información conceptual, teórica y metodológica. Esta es una técnica sistemática para identificar, evaluar e interpretar el trabajo de investigadores, académicos y profesionales en un campo elegido (Universidad de Salamanca , 2017).

La investigación se realizó en primera instancia con el propósito de soportar los conceptos en el marco teórico, como fundamento para presentar la evolución que ha tenido la planeación estratégica y como otras herramientas de la prospectiva estratégica pueden aportar al proceso de planeación estratégica siendo estas herramientas complementarias.

En este sentido, se aclara que parte de la investigación en fuentes secundarias realizada proviene de consulta en bases de datos, tales como Springer, WOS, Scopus y Scielo. En estas bases de datos se encontró como antecedentes (estudios preliminares), al presente trabajo de investigación, el siguiente:

“Relevancia de la planificación estratégica en la gestión pública”, realizado por Joao Pedro Da-FonsecaI, Arialys Hernández-NariñoII, Alberto Medina-LeónII, Dianelys Nogueira-Rivera en el año 2014 y publicado por la revista Scielo. En este trabajo se concluyó:

1. “Las organizaciones públicas precisan de modelos de gestión que consideren el planteamiento estratégico como un vehículo para alcanzar mejores resultados en cuanto a eficiencia en el gasto público, un servicio superior a los ciudadanos y grupos de interés; sin perder de vista la alineación a las políticas públicas nacionales y el cumplimiento de las normativas y regulaciones que guían este sector.

2. El análisis de diversos modelos y procedimientos de Planificación Estratégica permite inferir que cualquier procedimiento que cumpla con los pasos planeación, diagnóstico y formulación estratégica es útil en la concepción de un modelo de gestión para cualquier contexto; pero actualmente se exigen tres condiciones, una es la consideración de los grupos de interés desde el propio planteamiento estratégico, la segunda, la inclusión de

los preceptos de la responsabilidad social y, por último, el apego al marco regulatorio y legal.

3. En los últimos modelos creados se aprecia una tendencia a otorgarle una mayor significación al uso de indicadores de gestión, incluso manifestados en forma de cuadro de mando integral; el enfoque de procesos; el uso de tecnologías de información como soporte a la toma de decisiones y la gestión del conocimiento” (Da-Fonseca, 2014).

Así mismo, se realizó una revisión de los procesos y la planeación estratégica en diferentes países y finalmente la planeación estratégica en Colombia, a través de instrumentos tales como Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estratégico Sectorial, etc.

### 3.1.2 PESTEL

Un análisis PESTEL, por sus siglas en inglés (*political, economic, social, technological, enviromental factors*) es un marco o herramienta utilizada para analizar y monitorizar los factores macroambientales (Factores, políticos, económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, y legales) que tienen un impacto en una organización (EAE Business School, 2015). Para el caso de estudio “Migración Colombia”, se revisarán tendencias ya que el ejercicio permite visualizar las posibles condiciones de futuro para realizar una mejor selección de variables que constituyen la planeación estratégica.

### 3.1.3 DOFA

Es una herramienta para la identificación de los fenómenos acelerados o retadores del cambio, tanto al interior de la organización (fortalezas y debilidades) como al exterior (oportunidades y amenazas), en la siguiente figura se muestran los cuadrantes aceleradores, retadores, exógenos y endógenos.

Tabla 5: DOFA

	ACELERADORES	RETADORES
EXOGENOS	Oportunidades	Amenazas
ENDOGENOS	Fortalezas	Debilidades

Fuente: (Mojica, 2011)

### **3.1.4 Ábaco de Regnier**

La herramienta Ábaco de Regnier, proviene de la prospectiva estratégica, la cual fue explicada en el capítulo No.3 “Marco Teórico y Conceptual”. El ábaco es una herramienta diseñada por el médico y economista François Régnier, con ella los expertos pueden cambiar de opinión después de escuchar las razones de sus compañeros, con lo cual evita la realización de iteraciones para buscar el consenso como en el método DELPHI.

De acuerdo con Mojica, “con el ábaco se subsana la debilidad del DELPHI en la medida en la que no se privilegia la voz de la mayoría ya que no siempre es la más acertada, y por el contrario prevalece la fuerza de los argumentos que expongan los expertos” (Mojica, 2005).

### **3.1.5 Juego de Actores**

Es otra de las herramientas de la prospectiva estratégica y tiene el propósito de identificar los intereses de los actores sociales que influyen el comportamiento de las variables en la medida en la que obren a favor o en contra de los fenómenos.

Posterior a la selección de las variables estratégicas, se continúa con el taller “Juego de Actores” en el cual se utiliza la herramienta “MACTOR” (software libre – futuribles), que busca “valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a un cierto número de posturas y de objetivos asociados” (Godet Michael, 2017). Los expertos participan en este ejercicio a través de un taller para garantizar la construcción colectiva propia de la prospectiva. El método tiene 5 fases:

- Fase 1: Definir los actores y comprender su estrategia
- Fase 2: Analizar las influencias entre actores y evaluar las relaciones de fuerza determinados en la matriz MIDI
- Fase 3. Identificar los retos estratégicos y los objetivos asociados y posicionar a cada actor con respecto a cada objetivo (matriz Mao)

- Fase 4: Reconocer las convergencias / divergencias (posiciones simples)
- Fase 5: Formular las recomendaciones y estrategias coherentes y formar preguntas clave para el futuro (Godet Michael, 2017).

### **3.1.6 Balance Score Card**

El cuadro de mando integral, por sus siglas en inglés (BSC) es un sistema de planificación y gestión estratégica que se utiliza para:

- Comunicar lo que están tratando de lograr.
- Alinee el trabajo diario que todos hacen con la estrategia.
- Priorizar proyectos, productos y servicios.
- Medir y monitorear el progreso hacia objetivos estratégicos

La herramienta conecta los puntos entre los elementos de la estrategia global como la misión (nuestro propósito), la visión (lo que aspiramos), los valores centrales (en lo que creemos), las áreas de enfoque estratégico (temas, resultados y / u objetivos) y más elementos operativos como objetivos (actividades de mejora continua), medidas (o indicadores clave de rendimiento o KPI, que rastrean el rendimiento estratégico), objetivos (nuestro nivel deseado de rendimiento) e iniciativas (proyectos que lo ayudan a materializar).

La herramienta Balance Score Card no tiene relación conceptual dentro de la prospectiva estratégica, el BSC por sus siglas en inglés, es una herramienta de planeación estratégica, ahora es preciso aclarar que el presente trabajo se enfoca en el proceso de planeación estratégica, por lo tanto se utiliza el BSC como herramienta de planeación.

En este sentido, se busca alimentar el proceso de planeación estratégica y sus herramientas con herramientas de la metodología de prospectiva estratégica, por lo tanto se construirán los objetivos estratégicos del Balance a partir de las variables seleccionadas como variables estratégicas, las cuales fueron analizadas desde el PESTEL, y la matriz DOFA, y seleccionadas con la herramienta Ábaco de Regnier.

Continuando con la descripción metodológica de la herramienta, el BSC enmarca la organización desde cuatro perspectivas y que se desarrollan con unos objetivos, medidas (KPI), metas e iniciativas (acciones), a continuación, las perspectivas:

- Financiera: esta perspectiva contempla el desempeño financiero organizacional y el uso de recursos financieros
- Cliente / parte interesada: esta perspectiva ve el desempeño organizacional desde el punto de vista del cliente u otras partes interesadas clave para las cuales la organización está diseñada para servir
- Proceso interno: visualiza el desempeño organizacional a través de los lentes de la calidad y eficiencia relacionados con nuestros productos o servicios u otros procesos comerciales clave
- Capacidad organizacional (originalmente llamada Aprendizaje y crecimiento): ve el desempeño organizacional a través de los lentes del capital humano, la infraestructura, la tecnología, la cultura y otras capacidades que son clave para un desempeño innovador.

El siguiente componente del cuadro de mando integral, son los objetivos estratégicos. Consisten en las actividades de mejora continua que debemos hacer para implementar la estrategia. Desglosan los conceptos más abstractos como misión y visión en pasos accionables.

Finalmente, dentro del cuadro de mando integral, se encuentran las iniciativas estratégicas, que se traducen en proyectos (nuevos o existentes), los cuales son diseñados para ayudar a la organización a alcanzar los objetivos estratégicos y tener un impacto significativo en toda la organización (Instituto de Cuadro de Mando Integral, 2019).

## 4. Capítulo 4

En el siguiente capítulo se desarrolla el trabajo de investigación, es decir se implementaron y muestran los resultados de las acciones encaminadas a dar cumplimiento a los objetivos específicos del presente trabajo, así mismo se implementaron las herramientas metodológicas tanto de prospectiva como de planeación estratégica.

### 4.1 Resultados de Evaluación de la Planeación Estratégica o la Estrategia en lo Público en Algunos Países

A continuación se presentan los resultados de investigación en fuentes secundarias:

PAÍS, CIUDAD O REGIÓN: Chile

Olavarría-Gambi (2010) identificó las variables críticas para alcanzar efectividad y reconocimiento de servicios públicos en Chile, en el marco de la Evaluación Gestión Pública, siendo estas:

- Liderazgo y visión (directivos)
- Reorientación de la misión del organismo
- Orientación al usuario
- Utilización intensiva de TICs: generaran mayor efectividad en el cumplimiento de los fines estratégicos
- Gestión estratégica: los procesos de modernización se desataron comúnmente a través del desarrollo de procesos de planificación y gestión estratégica. El autor resalta el uso de enfoques de gestión y planificación estratégica como herramienta comúnmente utilizada, aunque con diferentes ritmos, dadas las urgencias que cada servicio público enfrentaba.

El estudio realizado por el autor presenta los servicios públicos considerados más efectivos en Chile, los cuales son: el Servicio de Impuestos Internos, el Servicio de Registro Civil e

Identificación, el Fondo Nacional de Salud (Fonasa) y el Instituto de Normalización Previsional.

Los servicios públicos que aparecen como los más efectivos son, por otro lado, de alcance nacional, que iniciaron sus procesos de modernización en la primera mitad o a mediados de la década de 1990, y cuyas prestaciones llegan a grandes segmentos de la población. Esos tres factores les han permitido a estos servicios públicos —y a sus procesos de modernización— que sus mejoras sean percibidas por un gran número de ciudadanos.

El autor indica que la reforma y modernización de la gestión pública chilena han sido escasamente analizadas en la literatura especializada.

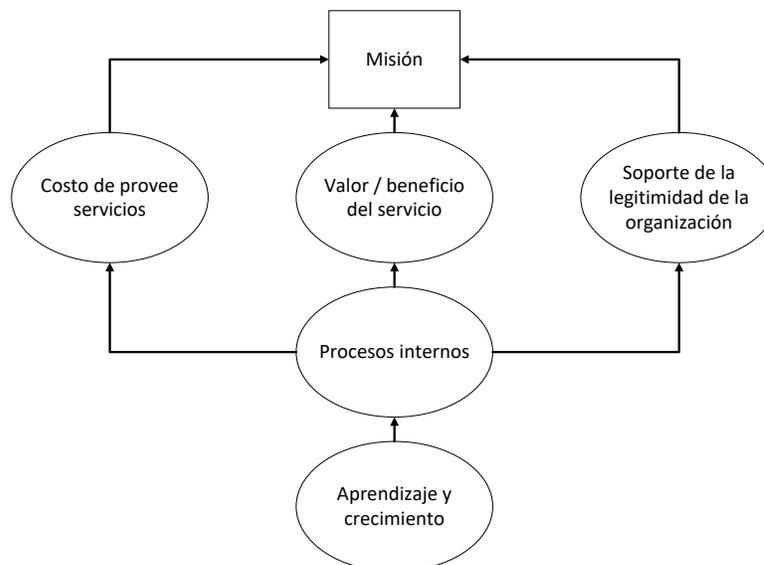
PAÍS, CIUDAD O REGIÓN: Australia

Sharma y Gadenne (2011) indican en su documento que existen desafíos importantes para la utilización de los principios del Balance Scorecard - BSC a las organizaciones del sector público y que existen circunstancias particulares exclusivas del sector público que dan lugar a la necesidad de ajustes en el diseño y la implementación del BSC.

Así, el enfoque de los autores gira en torno a siete temas clave que abordan los problemas y desafíos de la implementación del BSC en una **Autoridad de Gobierno Local - LGA** (por sus siglas en inglés) dentro de Australia.

El artículo muestra el hecho de que el BSC ha sido ampliamente adoptado en el sector privado y está ganando cada vez más aceptación dentro del sector público como un sistema estratégico de gestión del desempeño.

Figura 6: Las tres perspectivas de las organizaciones del sector público para los objetivos financieros / usuario



Fuente: Sharma and Gadenne (2011, p. 172) adaptado de Kaplan y Norton (2001)

Este estudio logró demostrar que las LGA experimentaron problemas con relación a cada uno de los siete temas principales que abarcan las fases de 1) planificación; 2) implementación, evaluación y revisión; 3) liderazgo y motivación; 4) mecanismos de comunicación; 5) técnicas de medición; 6) planes de recompensa e incentivos; y 7) transferibilidad a otras divisiones internas del sector público. Los autores expresan que estas dificultades no son sorprendentes ya que se comprende que las LGA tienen muchas divisiones y programas y por lo tanto, diseñar un BSC para una organización tan compleja implicaría desafíos de primer orden.

Como lo exponen Kaplan y Norton (2001), el desarrollo de Indicadores Claves de Desempeño - KPI sería más exigente para una organización del sector público ya que con frecuencia el desempeño no se mide tan fácilmente en comparación con una organización del sector privado, particularmente con relación al desempeño no financiero. Esto también resalta la dificultad de satisfacer las necesidades de las diversas partes interesadas de las AGL de Australia cuya principal preocupación se centra en las expectativas de que la organización brinde un mejor servicio a la comunidad en lugar de un mejor desempeño financiero.

Sharma y Gadenne (2011) exponen la situación de introducción de un nuevo sistema BSC en un entorno complejo presentando desafíos reales en cuanto al liderazgo y la motivación de los empleados, especialmente cuando esto se implementa a través de un enfoque descendente que conduce a una falta de competencia de gestión en los niveles intermedios e inferiores. Los autores indican que la complejidad de las LGA junto con un enfoque de arriba hacia abajo para la implementación también dio lugar a problemas de comunicación y dificultades en la medición. También fue reconocido por la mayoría de los gerentes entrevistados en el estudio (de los autores) que era difícil vincular las recompensas y los incentivos con el rendimiento en una LGA grande donde el rendimiento a menudo era difícil de medir en primer lugar.

Las entrevistas con gerentes de programas y divisiones muestran que LGA enfrenta otros desafíos, incluyendo problemas relacionados con dificultades para medir los resultados en lugar de productos, la tendencia a utilizar resultados pobres como medidas punitivas, la falta de una motivación de lucro para cambiar, las limitaciones tecnológicas y la falta de habilidades del personal.

Por otro lado, los autores también dan evidencia de que las LGA han aprendido de su experiencia con la implementación del BSC. Por ejemplo, los administradores hicieron hincapié en que ahora hay un esfuerzo más concertado para ofrecer resultados más favorables a través de encuestas de necesidades y el diálogo con los principales interesados internos y externos. Además, la creación de equipos de gestión ejecutiva y los esfuerzos para involucrar a más niveles en el diseño de indicadores de desempeño combinados con mejores vínculos entre programas y divisiones han llevado a algunas mejoras en la cascada de estrategia y comunicación dentro de la LGA. Los entrevistados expusieron que con el tiempo se ha comprendido cada vez más que la implementación de un BSC basado en un enfoque "único para todos" no es apropiado para muchos programas y divisiones dentro de una autoridad gubernamental local diversa y compleja.

PAÍS, CIUDAD O REGIÓN: Inglaterra

Los autores Micheli y Neely (2010) presentan en su estudio la experiencia de los acuerdos de servicio público – PSA (por sus siglas en inglés) en el sector del gobierno en Inglaterra. En particular, se analizó el impacto de un enfoque centralizado y orientado a la medición del desempeño en la prestación de servicios públicos mediante el uso de estudios de casos en una organización de atención médica y policial. A pesar de los esfuerzos por introducir un hilo conductor para vincular los diferentes niveles de la jerarquía del sector público, en ambos casos, hubo una consistencia relativamente baja en términos de indicadores de desempeño, metas y prioridades. Las implicaciones significativas son evidentes para el diseño y el rol de los objetivos e indicadores de desempeño, para la posibilidad de alinear los marcos en los diferentes niveles del sector público y para la importancia de los circuitos de retroalimentación en los sistemas de medición.

Los autores indican que los gobiernos están demostrando un creciente interés en la medición del desempeño en el sector público, como la prensa, los medios y los funcionarios están utilizando objetivos de rendimiento y tablas de clasificación para impulsar los programas de modernización y demostrar que se está entregando el valor del dinero de los contribuyentes.

Según el artículo, en la última década una importante innovación en el régimen de gestión del rendimiento en el sector público en Inglaterra ha sido la introducción de los Acuerdos de Servicios Públicos (Public Service Agreements - PSA). En esencia, los PSA son acuerdos, metas e indicadores explícitos que se establecen entre Ministerio de Hacienda y los departamentos gubernamentales individuales, que posteriormente están en cascada en todo el sector público en un esfuerzo para garantizar la alineación de la entrega. Usando datos empíricos de dos sectores, la policía y los servicios de salud, este documento evalúa la efectividad de los Acuerdos de Servicio Público y el régimen general de medición del desempeño en el sector público en Inglaterra.

La perspectiva del Tesoro (Ministerio de Finanzas), los objetivos del PSA, los objetivos y las notas técnicas que los acompañan son los principales elementos del marco de medición del desempeño del sector público.

Comparando los resultados obtenidos en los dos estudios de caso, surgen varias áreas comunes de preocupación. En primer lugar, tanto en la policía como en el servicio de salud, el nivel de consistencia en términos de indicadores y consecuentes objetivos y prioridades fue relativamente bajo en toda la jerarquía que constituye el sector público. A pesar del énfasis del gobierno central y la regulación en la medición del rendimiento y el uso sustancial de los recursos, la práctica y la teoría del hilo conductor (como lo llaman los autores) en el sector público en Inglaterra no estaban tan extendidas como cabría pensar.

En segundo lugar, al analizar los vínculos entre los objetivos de desempeño y los indicadores a diferentes niveles en ambos sectores, el análisis muestra un crecimiento sustancial de indicadores a través del sistema y un alto grado de confusión a nivel local con respecto a las prioridades. En tercer lugar, en ninguno de los casos fue posible ver evidencia de una adecuada reflexión sobre las relaciones entre los indicadores de desempeño, y raramente fue factible identificar las conexiones entre los objetivos y los indicadores.

Después de este análisis, los autores concluyen en que los intereses en conflicto y las diferentes justificaciones existentes en los diferentes niveles del sector público generaron confusión localmente.

No siempre fue claro a nivel local quién tenía el poder, y por lo tanto el acceso a las finanzas, en el nivel central. En este régimen particular de medición del desempeño, las organizaciones a nivel local se vieron obligadas a responder a las solicitudes del marco de PSA impuestas por el Tesoro, pero también a los marcos impuestos por otros. Los documentos por los autores analizados muestran esta falta de priorización, especialmente a nivel local, y poca integración de objetivos e indicadores únicos dentro de un marco general.

PAÍS, CIUDAD O REGIÓN: Francia

Drevetón (2013) describe la introducción de un dispositivo de control de gestión (un cuadro

de mando integral) en una organización del sector público francés. Un estudio de caso de dos años mostró que las ventajas del cuadro de mando van mucho más allá de simplemente medir el rendimiento: se obtuvieron beneficios estratégicos, organizacionales y humanos.

El estudio de caso fue en una organización del sector público francés: el Centro Nacional de Educación a Distancia (Centre national d'enseignement à distance: CNED)

El proyecto duró dos años, momento en el cual se estableció el BSC y se utilizó en los 10 departamentos del CNED. El autor muestra cuatro pasos en el desarrollo del BSC:

1. La primera etapa fue llevar a cabo un inventario de los indicadores de desempeño existentes del CNED. El objetivo de esta primera etapa fue explorar los dispositivos utilizados por los gerentes para controlar la actividad de su departamento.
2. La segunda etapa consistió en recopilar datos sobre lo que el BSC necesitaba para entregar
3. Sugerencia y aprobación de la nueva herramienta de gestión. A la luz de las expectativas identificadas previamente, se describieron los primeros pasos para formalizar un BSC como la mejor solución para reunir a todas las partes de la organización.
4. La etapa final fue implantar el BSC dentro de los departamentos.

Durante los dos años, el desarrollo del BSC encontró muchos desafíos y se presentaron dificultades técnicas. El grupo de trabajo tuvo que elegir entre varios indicadores; para decidir el método de cálculo; y actualizar el sistema de información para producir la información necesaria.

La metodología del proyecto aceptada por el director ejecutivo se basó en el marco propuesto por Kaplan y Norton (1996) en el que se define un mapa estratégico a partir de la estrategia de la organización y luego se eligen los indicadores clave de rendimiento a partir del mapa. Sin embargo, esta estrategia nunca se había establecido claramente en la organización. Así, el primer obstáculo fue la falta de una estrategia de organización clara. Este estudio de caso mostró cómo la creación de un BSC puede conducir a la definición de una visión común de la estrategia de una organización: el BSC no es solo una forma de

controlar el rendimiento.

Además, la metodología recomendada por Kaplan y Norton fue difícil de aplicar en esta organización del sector público. En este caso, el BSC actuó como un control interactivo y no simplemente como un control de diagnóstico.

PAÍS, CIUDAD O REGIÓN: Italia

Los autores Bracci, Maran, y Inglis (2015) presentan los hallazgos de estudios de casos de una iniciativa de Nueva Gestión Pública para implementar sistemas de medición del desempeño del Balanced Scorecard (BSC) en dos organizaciones del sector público italiano. Los autores indican que los sistemas de gestión del rendimiento están en el centro de las reformas del sector público en Italia, lo que reflejan un cambio hacia una gestión del sector público más eficaz y eficiente.

El documento realizado por los autores identifican los factores de éxito para la implementación del BSC en dos organizaciones italianas del sector público. Los hallazgos resaltan la influencia de factores políticos y culturales y la importancia de los objetivos múltiples y a menudo contradictorios de los interesados en el proceso de formulación de objetivos estratégicos y medidas de desempeño.

Las interpretaciones de los datos del estudio de caso sugieren la necesidad de una mayor integración del diseño del BSC con el entorno organizacional externo (político / social) e interno (cultural). Esto es aún más importante en el contexto de los servicios sociales, donde un gran número de partes interesadas tienen necesidades únicas y difíciles de cuantificar. Ambas organizaciones del estudio de casos lucharon con el proceso de definir sus objetivos clave debido a la cantidad de poderosos interesados y la participación de cuestiones políticas que estaban lejos de ser racionales y con visión de futuro.

En el caso 1, la administración optó por dejar a un lado las cuestiones financieras relacionadas con la negociación política y establecer un límite claro entre la junta y la organización para desarrollar las perspectivas no financieras de tres de las cuatro

perspectivas interconectadas del BSC. El proceso de diseño e implementación del BSC destacó a los gerentes los posibles obstáculos políticos, y también aportó claridad con respecto a los objetivos estratégicos de la organización, así como también proporcionó una base para medidas clave de desempeño. La perspectiva de la comunidad (necesidades) proporcionó un punto de partida para el desarrollo de los objetivos y medidas en las perspectivas de aprendizaje y proceso del BSC. (Bracci , 2015, p. 412)

Por el contrario, en el Caso 2, el proceso de diseño e implementación se encontró con una fuerte resistencia cultural al cambio.

Esta resistencia y las decisiones políticas en constante cambio sobre la asignación de fondos impactaron el establecimiento de los objetivos de la organización. Como consecuencia, fue difícil desarrollar claras medidas de rendimiento, lo que contribuyó a una mayor resistencia en todas las etapas del proceso de desarrollo de BSC. En marcado contraste con el Caso 1, no hubo conexiones claras en el mapa estratégico entre las cuatro perspectivas del BSC. (Bracci , 2015, p. 414)

De toda la investigación de este apartado, se observa que en el sector público en diferentes países los enfoques de planeación se centran en la necesidad de medición y control de avance de la materialización de la estrategia, y medición del impacto de las estrategias realizadas, validando si esas estrategias efectivamente si contribuían a la consecución del objetivo. En la mayoría de los casos se observa el aprovechamiento de la herramienta “Cuadro de Mando Integral”.

Se observa como gran aporte la utilización a posteriori de casos de uso para evaluar el impacto de las estrategias ejecutadas.

Como lección aprendida también se evidencia la importancia de la temporalidad, es decir la medición en el largo plazo de las inversiones realizadas para la validación del aporte de las estrategias realizadas.

## **4.2 PESTEL**

El PESTEL es una herramienta que ayuda a revisar factores externos que impactan al objeto de estudio, en el presente apartado se analizarán las tendencias que influyen en el objeto de estudio debido a que, el análisis del comportamiento de las variables permite visualizar posibles escenarios y consolidar los objetivos estratégicos que constituirán la planeación estratégica institucional a mediano plazo.

Por otra parte se aclara que, se ha determinado unificar los factores económicos y sociales en una sola categoría debido a su estrecha relación e impacto y para la presentación de la información encontrada a nivel cualitativo y cuantitativo a manera de ingresos.

A continuación, las tendencias, económico – sociales, ambientales, tecnológicos y legales analizados para la Entidad.

#### ECONÓMICO - SOCIAL

##### **Migración de Venezuela:**

Para abordar la tendencia de migración en Venezuela, iniciaremos describiendo su contexto político. Venezuela es un estado federal presidencial democrático donde el presidente es jefe de estado y gobierno también. El presidente ejerce poderes ejecutivos mientras que la asamblea nacional controla los poderes legislativos. El Tribunal Supremo de Justicia encabeza el poder judicial. La rama Ciudadana se compone del defensor fiscal general del pueblo, y el contralor privado. El Consejo Nacional Electoral organiza las elecciones estatales. La Asamblea Nacional de Venezuela tiene 165 representantes elegidos a través de un sistema mayoritario de miembros mixtos. Las elecciones tienen lugar tanto a nivel estatal como local. El país tiene un sistema multipartidista, que permite que muchas partes formen y compitan por cualquier asiento que deseen (Sawe, 2019).

No obstante, toda la teoría política, la situación económica del país ha ido en decadencia, causado en parte por la monetización de los grandes déficits públicos, junto con la mala gestión de la industria petrolera dominada por el estado. Venezuela se encuentra en hiperinflación y la escasez de divisas, bienes básicos e insumos industriales. En agosto de 2018 se lanzó un plan económico que incluyó la eliminación de cinco ceros de la moneda,

y otro aumento en el salario mínimo, sin embargo, esto no ha solucionado la gran problemática y ha iniciado un éxodo desproporcionado (The Heritage Foundation, 2019).

Se estima que el éxodo venezolano superará los ocho millones de personas para finales del año 2020, la proyección establece un rango de migrantes venezolanos entre 7,5 millones y 8,2 millones de personas para finales de 2020, comparado con Siria, la migración de venezolanos supera la migración de Sirios por alrededor de 8 millones de personas en ocho años. Por otra parte, la migración de venezolanos desplazados ya ha avivado la tensión y la inestabilidad en los países sudamericanos, y la posible duplicación del éxodo total en los próximos 18 meses plantea sombrías perspectivas para el futuro de la región (Baddour, 2019).

#### **Aumento de la Población Mundial:**

De acuerdo con las Naciones Unidas, el crecimiento de la población mundial ha tenido un crecimiento exponencial asciendo a 7.700 millones de personas sobre la tierra (Roser, 2013). De tal manera se estima que, en menos de una década, la población ascienda a 8,500 millones de personas, (aumento del 10%), y casi 10 mil millones para el año 2050, (aumento del 26%).

Con la data actual se ha evidenciado un crecimiento poblacional no uniforme, algunos países continúan creciendo rápidamente mientras otros presentan problemáticas pensionales al disminuir sus poblaciones. No obstante, la tendencia a nivel general es un aumento de la población mundial.

Entrando en un poco más de detalle, se estima que la población del África subsahariana se duplicará hacia el año 2050. Otras regiones verán tasas variables de aumento entre 2019 y 2050, tales como, Oceanía excluyendo Australia y Nueva Zelanda presentarán un aumento de 56%, África del Norte y Asia Occidental presentarán aumento de 46%, Australia y Nueva Zelanda se estima tendrán aumento del 28%, Asia central y meridional se estima tendrán aumento del 25%, América Latina y el Caribe, se estima tendrán aumento del 18%, Asia oriental y sudoriental tendrán aumento del 3%, y Europa y América del Norte tan solo un aumento del 2% (Departamento de Asuntos Economicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2019).

Dentro de las consecuencias que trae el crecimiento de la población, se encuentra el crecimiento de la población en edad laboral (25-64 años), lo cual genera oportunidades de crecimiento económico acelerado, y poblaciones con capacidad e interés de migración mundial.

En este sentido, se proyecta que a partir del año 2010 hasta el 2020, Europa y América del Norte, África del Norte y Asia occidental y Australia y Nueva Zelanda, serán países receptores netos de migrantes internacionales.

Así mismo, se espera que 14 países o áreas tendrán verán una entrada neta de más de un millón de migrantes, mientras que diez países verán una red salida de más de un millón de migrantes. Algunos de los movimientos migratorios más grandes son impulsados por la demanda para trabajadores migrantes (Bangladesh, Nepal y Filipinas) o por violencia, inseguridad y conflicto armado (Siria, Venezuela y Myanmar).

Bielorrusia, Estonia, Alemania, Hungría, Italia, Japón, la Federación de Rusia, Serbia y Ucrania experimentarán una afluencia neta de migrantes durante la próxima década, ayudando a compensar las pérdidas de población.

### **Patrones humanos de Migración:**

Los comportamientos y variables que inciden en la migración humana se han convertido en factores relevantes para la Agenda Internacional. Por lo tanto, a partir de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó en la Agenda para el Desarrollo Sostenible al 2030 la migración internacional como parte integral del desarrollo sostenible a nivel mundial. Dentro de los factores clave que constituyen la migración se encuentran, el desplazamiento forzado, el desplazamiento por trabajo, turismo y estudio.

Una evidencia que respalda la afirmación anterior es que 11 de los 17 objetivos para el desarrollo sostenible contienen objetivos específicos o indicadores que impactan directamente en la migración a nivel mundial. Citando textualmente el objetivo 10.7 exhorta a los países a “facilitar el orden, la seguridad, la regulación y la responsabilidad para la

migración y movilidad de personas, incluyendo la implementación y planeación de políticas de buena administración de la migración, y otras referidas a aspectos del ordenamiento, la seguridad, las remesas y el tráfico de personas” (Unidad de Migración de las Naciones Unidas, 2018).

Adicionalmente, las unidades de migración de cada país, proveen información para analizar los desplazamientos y alcanzar los retos para la Agenda Internacional, asociados con la fuerza de desplazamiento y crisis humanitaria (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2019).

Por otra parte, analizando la data consolidada, se evidencia que más de 10 millones de personas migran permanentemente o temporalmente hacia los países del G20, no obstante países como Australia, la Federación Rusa, el Reino Unido y los Estados Unidos, han presentado una baja en la tendencia.

En el año 2016, alrededor de 4.8 millones de estudiantes internacionales viajaron a causa de inscripciones en educación terciaria entre los países del G20, dentro de las estadísticas también se encontró que la mayor parte de la población estudiantil proviene del mismo grupo de países del G20 (Relief web, 2019).

A mediados de 2018, la población mundial de refugiados alcanzo los 25.7 millones de personas incluyendo 5.5 millones de refugiados palestinos. De acuerdo con los datos de la oficina del Alto Comisionado para Refugiados, los países del G20 albergaron 7.3 millones de refugiados, y aproximadamente la mitad de ellos se encuentra en Turkia (Relief web, 2019).

Adicionalmente, de acuerdo con datos de la Organización Internacional para la Migración, para el año 2017 hubo a nivel mundial 150.3 millones de migrantes que viajan por motivos de trabajo.

Según la tendencia, y las estadísticas del “Potencial de Migración Global”, un gran número de personas alrededor del mundo (710 millones) expresan un deseo general de migrar, el número de personas que planea migrar se ha incrementado en un promedio de 2% por año desde el 2010.

Se espera que al 2030 el número de adultos que migre hacia el occidente de África, este alrededor del 7%.

Entre los países que se vislumbra tengan una fuerte entrada de personas por traslado permanente se encuentran: 8 países africanos (Nigeria, La Republica Democrática del Congo, Sudan, Egipto, Etiopia, Ghana, Algeria, Costa de Marfil), 4 países asiáticos (India, Bangladesh, China, y Pakistán), 3 países de América Latina (México, Colombia, y Brasil), dos del Oriente Medio (Republica Islámica de Irán e Iraq), y dos países europeos (Italia y España).

Conforme los datos de la tendencia, es importante tener presente que el potencial de migración y los flujos actuales de migración no son los mismos, el número actual de flujos de migración registrados son aproximadamente 10 veces menor que el número de personas con planes de migración, de tal manera la tendencia se estima creciente de cara al 2030 (Portal de Migración Global , 2018).

#### **Incremento de la actividad económica “Turismo”:**

Actualmente el volumen de negocios de turismo equivale o es incluso superior a la exportación de petróleo, comida, productos o automóviles, el sector se ha posicionado como uno de los mejores jugadores del comercio internacional y representa al mismo tiempo uno de los mayores generadores de producto interno bruto para los diferentes países, este crecimiento va de la mano de un incremento y en la diversificación y competencia entre diferentes destinos (Organización Mundial de Turismo, 2019).

Según el CEO del Consejo Mundial de Viajes y Turismo: “El año 2018 fue otro año de fuerte crecimiento para el sector, posicionándolo como uno de los drivers del crecimiento económico y generador de empleo” (Gloria Guevara, 2019).

De acuerdo con las cifras presentadas por el Consejo Mundial de Viajes y Turismo, nivel global el sector ha crecido en 3.9%, generando un record de 8.8 trillones de dólares y 319 millones de trabajos para la economía mundial en el año 2018.

De la misma manera el sector ha crecido más rápido que la economía global en los 8 años anteriores a 2018 de manera consecutiva.

El turismo ha generado el 10.4% del PIB de toda la economía global, el turismo es responsable por 1 de cada 5 nuevos trabajos creados en el mundo en los últimos 5 años.

El turismo es el segundo sector de más rápido crecimiento en el mundo, a la delantera se encuentra el sector salud con un crecimiento mayor a 3.1%, le sigue Información y Tecnología con 1.7%, y finanzas y servicios con 1.7%, detrás se encuentra el sector manufactura que creció el 4% (Wortley, 2019).

La tendencia para el año 2029 espera que el sector genere 421 millones de trabajos.

Por otra parte, es importante revisar los factores de selección del destino turístico por los turistas a nivel mundial, ya que esto nos da un acercamiento del potencial de crecimiento del turismo en Colombia y los retos que esto implica para la nación.

De tal manera, se han evidenciado 4 tipos principales de turismo que de manera intrínseca contienen los motivos de viaje, la primera es el turismo cultural para la exploración de diferentes grupos étnicos, el segundo es el turismo de negocios, este encaminado a la generación de nuevos negocios, el tercero el turismo geográfico, dirigido a visitar diferentes destinos geográficos un ejemplo es el Parque Nacional Yellowstone en Estados Unidos, y el último motivo de viaje es visitar amigos y familiares (Revisión Mundial , 2019).

## AMBIENTALES

### **Colombia como destino turístico sostenible**

El turismo a nivel mundial ha aumentado notablemente, y a su vez el concepto de turismo sostenible, tanto así que para la Organización Mundial de Turismo, el turismo sostenible es el que contempla las consecuencias actuales y futuras a nivel económico, social, y medio ambiental generadas de la satisfacción de los turistas en el entorno y comunidades anfitrionas (Organización Mundial de Turismo, 2019).

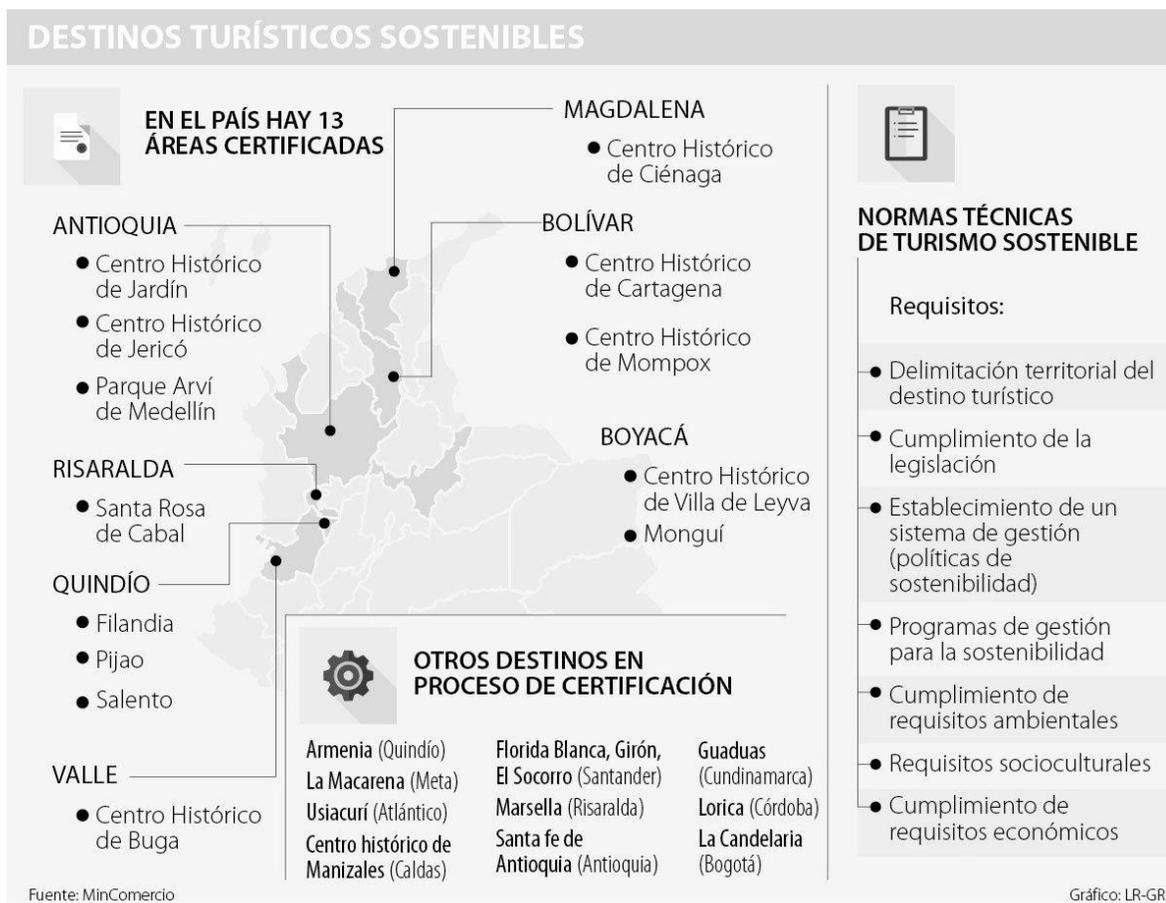
Para efectos de este documento, tomamos la definición de Turismo Sostenible de “El Espectador”, a saber, “el Turismo Sostenible consiste en la puesta en práctica de modelos de turismo que priorizan la degradación de los ecosistemas y la exclusión social”. En otras palabras, el turismo sostenible se enfoca a buscar el bienestar de las personas involucradas directa o indirectamente, y la realización del ejercicio de turismo no compromete el bienestar de las generaciones futuras (Revista el Espectador, 2018).

El turismo sostenible es importante, porque el ejercicio de turismo también provoca efectos negativos tales como, la contaminación de las reservas naturales, el desplazamiento de la población local y erosión. Por lo tanto, el turismo sostenible ha tomado relevancia, no solo en Colombia si no a nivel mundial.

El turismo en Colombia se ha incrementado, como réplica del turismo a nivel mundial, tanto así que a marzo de 2018, el país inicio una campaña para la certificación de diferentes regiones como destinos turísticos sostenibles. La certificación no solo contempla factores ambientales también incluye la delimitación del territorio, cumplimiento de la legislación y un programa de gestión para la sostenibilidad, entre otros (La República , 2019).

Como resultado de la certificación existen 13 áreas certificadas como destinos turísticos sostenibles, a continuación las presentamos en la siguiente gráfica:

Figura 7: Destinos Turísticos Sostenibles Certificados en Colombia



Fuente: Revista La Republica, 2018

De acuerdo con el encuentro, “Líderes de Sostenibilidad - 2019”, el turismo sostenible es un tema cada vez más de relevancia para los gobiernos y autoridades competentes, deberán darse innovaciones para el ingreso, registro, evaluación y requisa de los migrantes al ingreso y salida de cada nación (Proyecto "Líderes de Sostenibilidad - 2019", 2019).

## TECNOLOGICOS

### Analítica predictiva

En diferentes gobiernos se realizan constantes investigaciones sobre los beneficios y posibles usos del “machine learning”, como métodos para detectar y prevenir el crimen,

así mismo desarrollar nuevas técnicas para atacar problemas o temas de interés al público ciudadano general.

El uso de algoritmos probabilísticos de machine learning, pueden presentar potenciales problemas tales como por ejemplo, existe riesgo de error en las predicciones, en el uso de algoritmos que pueden discriminar sin justificación grupos de personas, haciendo uso de la data histórica (Apolitical, 2019).

Al usar data analytics, las empresas pueden estar mejor equipadas para tomar decisiones estratégicas y aumentar su volumen de negocios. De tal manera, los objetivos principales de un enfoque de data analytics son (AT INTERNET, 2019):

- Mejorar la eficiencia operativa
- Mejorar y optimizar la experiencia UX y del cliente
- Perfeccionar el modelo de negocio

En este sentido, se habla de organizaciones dirigidas con decisiones basados en datos, se evidencia la creciente automatización de recolección de data y generación de informes. Investigaciones recientes muestran que el 86 por ciento de las empresas afirman tener una estrategia basada en datos ya implementada o planean implementar una en los próximos cinco años. Es importante resaltar el llamado del estado a automatizar sus procesos y la recolección de información para un mayor soporte a la toma de decisiones basado en datos ( Mathias Golombek , 2019).

### **Big Data**

Big data normalmente es entendida como data generada automáticamente por usuarios de teléfonos celulares, social media, plataformas de internet y aplicaciones, también como sensores digitales. La data se almacena en tiempo real en grandes bases de datos, los cuales usualmente son de propiedad de empresas privadas, como operadores de celulares, proveedores de plataformas de social media u otros servicios basados en internet.

El término Big Data se acuña a tres variables de los sistemas, el volumen de data, la velocidad con la cual la data es generada, y la complejidad o variedad de la información distingue las características del tipo de data.

El término Big Data, incluye data (hecha anónima) generada por usuarios de servicios móviles, plataformas en internet, sensores digitales, satélites, con cerca de 5.1 usuarios de móviles y alrededor de 4 billones de usuarios activos alrededor del mundo, los rastros digitales ofrecen una oportunidad para complementar los recursos tradicionales de data sobre migración y mejorar el conocimiento que se tiene sobre el comportamiento migratorio.

Actualmente existe literatura y aplicaciones, en las que se ha demostrado el potencial de usar varios tipos de fuentes de grandes datos, generalmente fuentes de teléfonos móviles o basadas en Internet, o la combinación de fuentes tradicionales y nuevas, para mejorar la comprensión de los procesos de movilidad y migración (Grupo de Migración Global, 2019).

Entre los ejemplos del uso de Big Data, encontramos los siguientes:

**Registros detallados de llamadas de teléfonos móviles (CDR):**

Este tipo de registro se ha utilizado para rastrear el desplazamiento interno después de desastres naturales, como los terremotos de Haití y Nepal, o estimar patrones de transferencia de dinero en situaciones posteriores a un desastre. Dichos registros contienen información sobre la ubicación aproximada del final de la llamada y la recepción, el tiempo y la duración de la llamada, así como el número de la llamada y la recepción, que son identificadores anónimos de la persona que llama y del receptor. Si bien los datos de CDR suelen ser más útiles para identificar patrones de migración interna, también pueden usarse para medir la migración internacional a nivel subregional, particularmente cuando se combinan con otras fuentes de data, como por ejemplo datos satelitales (Portal de Data de Migración, 2018).

**La actividad de redes sociales Geo - referenciada,**

Se ha utilizado Twitter y LinkedIn, para inferir flujos y existencias de migración internacional, también desglosados por edad, sexo, así como niveles de habilidad o sector de ocupación, según la información que el usuario informa en la red social. (State, 2018)

De acuerdo con las estadísticas de Hootsuite, el número de usuarios activos de redes sociales en todo el mundo en enero de 2018 alcanzó los 3.200 millones, de los cuales 2.1 millones fueron usuarios de Facebook únicamente. La popularidad de estas plataformas, junto con la información geotiquetada que se puede extraer de ellas, se puede aprovechar para estudiar los patrones de movilidad.

Los datos de las redes sociales también pueden obtenerse a través de plataformas de marketing ofrecidas por empresas a anunciantes que deseen dirigirse a públicos específicos. Los datos de la plataforma de publicidad de Facebook pueden proporcionar información sobre una serie de características de los usuarios de Facebook, como su edad (autoinformada), sexo, su "país de origen" y país de residencia actual, sus antecedentes educativos, sector de ocupación y personal e intereses, entre otros.

#### **Otras fuentes:**

Los inicios de sesión repetidos en el mismo sitio web y las direcciones IP con envío y recepción de correo electrónico se han utilizado para estimar los patrones de movilidad internacional y la probabilidad de que los usuarios se muden a otro país (Zagheni, 2018).

Los datos de búsqueda en línea también pueden ser útiles para pronosticar la migración forzada en determinadas circunstancias, como se muestra en un documento que compara los datos de Google Trends con el número de llegadas de solicitantes de asilo a Europa (Connor, 2017).

#### **Inteligencia Artificial**

La Inteligencia Artificial (IA) es la combinación de algoritmos planteados con el propósito de crear máquinas que presenten las mismas capacidades que el ser humano. Existen

diferentes tipos de inteligencia artificial, a continuación se presentan las diferentes posibilidades (IBERDROLA, 2019):

- Sistemas que piensan como humanos: automatizan actividades como la toma de decisiones, la resolución de problemas y el aprendizaje. Un ejemplo son las redes neuronales artificiales.
- Sistemas que actúan como humanos: se trata de computadoras que realizan tareas de forma similar a como lo hacen las personas. Es el caso de los robots.
- Sistemas que piensan racionalmente: intentan emular el pensamiento lógico racional de los humanos, es decir, se investiga cómo lograr que las máquinas puedan percibir, razonar y actuar en consecuencia. Los sistemas expertos se engloban en este grupo.
- Sistemas que actúan racionalmente: idealmente, son aquellos que tratan de imitar de manera racional el comportamiento humano, como los agentes inteligentes.

Dentro de las aplicaciones de la inteligencia artificial, se encuentra la video analítica, la cual es una tendencia desarrollada gracias a la inteligencia artificial, la cual consiste en el desarrollo de software para el análisis de video, esta tendencia está desplazando la mano de obra de personas como guardias de seguridad y ha permitido resolver investigaciones en minutos utilizando video y reconocimiento facial.

Sin embargo, todavía es un terreno inexplorado y existen miles de posibilidades de usos o posibles destinos de uso con el volumen insondable de datos de video capturados diariamente por millones de cámaras de seguridad en todo el mundo.

Trevor Matz, CEO de BriefCam "AI está haciendo posible que las empresas y las fuerzas del orden público tomen decisiones proactivas basadas en datos para aumentar la eficiencia operativa, así como también les da la capacidad de reconocer y prevenir posibles problemas antes de que surjan".

Así mismo, pone de manifiesto los siguientes ejemplos de cómo puede aplicarse la video analítica:

- La inteligencia artificial sirve para apalancar empresas minoristas, las cuales lo pueden aprovechar para una planificación proactiva y estratégica para mejorar la experiencia de compra, generar mayores ventas y una mayor lealtad de los clientes.
- Una segunda aplicación de la Inteligencia Artificial, es para las organizaciones de atención médica que abordan desafíos operativos como encontrar personas no autorizadas en áreas de instalaciones restringidas.
- En tercera instancia, puede aplicarse a los centros de transporte que mejoran el flujo de pasajeros y municipios que mantienen las calles de la ciudad más seguras de manera proactiva.

Otro de los mecanismos de reconocimiento de identidad, es la autenticación biométrica, la cual tiene grandes avances y promete llevar la actividad de inicio de sesión en cualquier dispositivo a un nuevo nivel.

Actualmente, se presentan inconvenientes en la seguridad informática debido a que las contraseñas a menudo son criticadas por no ser lo suficientemente efectivas. Sin embargo, siguen siendo la principal alternativa de reconocimiento de identidad.

No obstante, algunas de las dificultades que presenta actualmente es la actualización de datos, por ejemplo mientras el cambio de contraseña se puede realizar fácilmente en caso de robo, la huella digital, iris y otras características biométricas no se pueden cambiar. Si otra persona tiene una réplica de estos, no hay prácticamente nada que pueda hacer para estar seguro, excepto optar por contraseñas o tokens de seguridad.

Por otra parte, se presentan fallas de software, recientemente se han descubierto una serie de vulnerabilidades críticas en los populares teléfonos inteligentes con Android que eventualmente podrían permitir a un atacante obtener de forma remota la huella digital del usuario (IFSEC GLOBAL, 2019).

Finalmente, encontramos un dispositivo de última tecnología, llamado “MorphoWave Compact”, es un dispositivo que detecta sin contacto. Para obtener acceso, simplemente se debe mover la mano sobre el sensor del producto. El cual tiene un lector sin contacto

que captura cuatro huellas digitales simultáneamente y compara los datos de huellas digitales con los datos previamente almacenados en el sistema, otorgando o denegando el acceso.

Esta tecnología ya se encuentra patentada, el dispositivo genera disrupción en la medida que captura más datos de huellas digitales que los sensores de contacto convencionales, no solo las crestas, sino también la superficie, la forma y la curvatura de los dedos. Esto lleva a una mayor precisión (Adam Bannister, 2019).

## LEGAL

Los últimos diez años se han presentado cambios radicales en las tarjetas nacionales de identificación. Los cambios conducen a un futuro de identificación de ciudadanos mucho más inteligente.

Se estima que 120 países ahora implementan pasaportes electrónicos que incorporan características altamente seguras y más de 70 países implementan tarjetas de identificación electrónica.

Así mismo, hemos presenciado que las tarjetas nacionales de identificación han sufrido una gran transformación; han pasado de ser documentos diseñados en papel, a ser aplicaciones de identificación única han dado paso a documentos más inteligentes en forma de tarjeta de crédito.

Estas tarjetas de identificación ciudadana o más conocidas por sus siglas en inglés, eID (electronic identification document) incluyen un microprocesador para una verificación de documentos más sólida, pero también autenticación y firma en línea. Las tarjetas contienen el retrato del titular de la tarjeta y frecuentemente, las huellas digitales (GEMALTO, 2019).

Por lo tanto, puede utilizarse tecnología asociada a la identificación y autenticación biométrica cuando sea necesario.

En referencia a la legislación, el Parlamento Europeo, en abril de 2018 propuso una nueva regulación para implementar características de seguridad de las tarjetas de identificación

alineadas con las de los pasaportes. En abril de 2019, el Parlamento Europeo aprobó el reglamento, aunque este aún debe ser ratificado.

Se conoce que los Estados miembros e Islandia, Noruega y Liechtenstein comenzarán a emitir estas nuevas tarjetas con un chip sin contacto seguro y la foto del titular y dos huellas digitales en el plazo de 2021-2022 a medida que la directiva entre en vigor 12 meses después de la publicación y los Estados Unidos tienen 2 años para cumplirla.

De acuerdo con la tendencia, se estima que 3,6 mil millones de ciudadanos portarán una tarjeta nacional de identificación electrónica para 2021.

Como tendencia legislativa, el Parlamento Europeo desde el año 2014, visiona la normatividad para la identificación electrónica, la credibilidad y confianza en servicios electrónicos, la cual se encuentra consignada en la Regulación No.910/2014 (Unión Europea, 2014).

En términos generales, según la Regulación No.910/2014 del Consejo del Parlamento Europeo, el alcance se direcciona a:

- “Sistemas de identificación electrónica que hayan sido notificados por los Estados miembros y establecidos en la Unión.
- No se aplica a la prestación de servicios que se utilizan exclusivamente en el contexto de un sistema de participación.
- El Reglamento no afecta a la legislación nacional ni a la legislación relativa a la celebración y validez de contratos u otras obligaciones legales o procesales relacionadas con la forma” (Unión Europea, 2014).

### **4.3 RESULTADOS DOFA**

Para la realización del ejercicio se contó con la aprobación del Jefe Oficina Asesora de Planeación, en el taller (Encuentro Directivos) participaron las siguientes personas:

- Jefe Oficina Asesora de Planeación
- Subdirector Administrativo y Financiero
- Jefe de Tecnología de la información
- Subdirector Talento Humano
- Subdirectores misionales
- Personal Oficina de Planeación

Para el ejercicio se realizó un taller de medio día ya que en este se ejecutaron varias actividades, en primera instancia se presentaron los resultados del PESTEL con el objetivo de abrir espacio a los factores externos y que los participantes contaran con mayor información, luego se abrió paso a una pequeña disertación y se les solicito de manera grupal manifestarán debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas para anotar en la proyección de diapositivas, las cuales fueron consolidadas por la autora del presente trabajo.

A continuación se presentan, los resultados de la realización de un ejercicio de la matriz DOFA

Tabla 6: Resultados DOFA

<p>FACTORES INTERNOS DE LA EMPRESA</p>	<p style="text-align: center;"><b>FORTALEZAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los intereses políticos no afectan la estabilidad de la planta de personal, debido a que existe la carrera administrativa.</li> <li>• Entidad con autonomía administrativa y financiera <ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipos de alta tecnología</li> </ul> </li> <li>• Personal con conocimiento y experiencia previa en la gestión migratoria</li> <li>• Especialización de la función como autoridad migratoria del país. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interés del Gobierno actual de posicionar a Colombia como oferente de buenas prácticas a través de la cooperación Sur-Sur.</li> </ul> </li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>DEBILIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Débil presencia y posicionamiento de Colombia en instancias globales, multilaterales, regionales, y subregionales para la defensa y promoción de los intereses del país.</li> <li>• Dificultad para la prestación del servicio consular.</li> <li>• Sistema de Gestión de la entidad carente de estandarización e indicadores para la toma de decisiones <ul style="list-style-type: none"> <li>• Débil gestión de la información y las comunicaciones.</li> </ul> </li> <li>• Cumplimiento parcial de los convenios internacionales <ul style="list-style-type: none"> <li>• Retraso en la expedición de la normatividad técnica y desactualización del marco jurídico.</li> </ul> </li> <li>• Limitada atención y vinculación de colombianos en el exterior. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos no automatizados</li> </ul> </li> </ul>
--	--	---

<p><b>FACTORES EXTERNOS A LA EMPRESA</b></p>	<p><b>OPORTUNIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento en la exigencia de la comunidad internacional en el cumplimiento de convenios internacionales</li> <li>• Migración como prioridad de la agenda internacional con objetivos e indicadores para los objetivos de desarrollo sostenible</li> <li>• Aumento de las tecnologías aplicadas a la identificación de personas y bases de datos.</li> <li>• Interés del gobierno actual de fortalecer los mecanismos de coordinación y seguimiento con que cuenta el Sistema Nacional de Cooperación Internacional.</li> </ul>	<p><b>AMENAZAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de presupuesto.</li> <li>• Dependencia de las bases de datos de otras entidades                         <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ataques informáticos</li> <li>• Amenazas contra la seguridad nacional</li> </ul> </li> <li>• Políticas públicas sin componente migratorio.</li> <li>• Legalización de la marihuana en Estados Unidos.                         <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relaciones con países como Nicaragua y Venezuela</li> </ul> </li> </ul>
--	---	---

Fuente: elaboración propia

## 4.4 Ábaco de Regnier

Para la selección de las variables estratégicas se utiliza la herramienta “Ábaco de Regnier”, la cual ya ha sido explicada en capítulos anteriores de este documento. Este proceso se alimenta de la exploración de fenómenos que influyen en la Entidad (Migración Colombia), consolidados en el PESTEL, y de los factores organizacionales consolidados a través de la herramienta DOFA.

Este taller - encuesta se realizó posterior al ejercicio DOFA (en el mismo taller) debido a que se alimenta de la investigación PESTEL y del mismo DOFA, de tal manera participaron las mismas personas del apartado anterior:

- Jefe Oficina Asesora de Planeación
- Subdirector Administrativo y Financiero
- Jefe de Tecnología de la información
- Subdirector Talento Humano
- Subdirectores misionales
- Personal Oficina de Planeación

En primera instancia se presentó la herramienta y se solicitó diligenciar la calificación en hojas del taller, luego se abrió de nuevo paso a un nuevo conversatorio en donde el objetivo fue que cada uno expusiera sus consideraciones de calificación, para influenciar la calificación del grupo, la participación fue voluntaria y luego se abrió espacio para que se

realizará una nueva calificación, se recogieron las hojas de cada miembro de la mesa y se consolidaron los resultados en una macro de Excel que arrojó los resultados acá expuestos.

La escala de calificación de la herramienta es la presentada en el Grafico No.1. La pregunta formulada a los expertos para calificación fue: ¿Qué tan probable es que las variables presentadas en el PESTEL y la DOFA generen gran impacto, generando cambios significativos en Migración Colombia del 2025?. A partir del procesamiento de la información, se obtuvo los siguientes resultados:

Tabla 7: Ábaco de Regnier

ÁBACO DE REGNIER								
Inteligencia artificial	■	■	■	■	■	■	■	■
Analítica predictiva	■	■	■	■	■	■	■	■
Cyberseguridad	■	■	■	■	■	■	■	■
Gestión de la información y las comunicaciones	■	■	■	■	■	■	■	■
Automatización de procesos	■	■	■	■	■	■	■	■
Apropiación de convenios internacionales	■	■	■	■	■	■	■	■
Colombia destino turístico sostenible	■	■	■	■	■	■	■	■
Marco jurídico migratorio	■	■	■	■	■	■	■	■
Prestación del servicio consular	■	■	■	■	■	■	■	■
Presencia en instancias globales	■	■	■	■	■	■	■	■
Atención en el exterior	■	■	■	■	■	■	■	■
Migración de Venezuela	■	■	■	■	■	■	■	■
Seguridad Nacional	■	■	■	■	■	■	■	■
Aumento de la población Mundial	■	■	■	■	■	■	■	■
Patrones humanos de migración	■	■	■	■	■	■	■	■
Presupuesto	■	■	■	■	■	■	■	■
Relaciones internacionales de Colombia	■	■	■	■	■	■	■	■
Automatización de procesos	■	■	■	■	■	■	■	■

Se realizó el corte en la variable No. 10, hasta donde se presenta la mayor puntuación y posible generación de cambio para Migración Colombia al 2025.

A continuación, la definición de las variables estratégicas seleccionadas:

1. Inteligencia artificial: Tecnologías que utilicen inteligencia artificial para reconocimiento e identificación de personas. Se mide con el número de tecnologías implementadas en el uso de las funciones de Migración Colombia.
2. Analítica predictiva: Tecnologías que permitan el uso de analítica para determinar capacidad de requerida para el tránsito de migrantes en el país. Se mide con el número de tecnologías implementadas en el uso de las funciones de Migración Colombia
3. Cyberseguridad: protección, monitoreo y control de la información de Migración Colombia. Se mide con el número de tecnologías implementadas en el uso de las funciones de Migración Colombia.
4. Gestión de la información y las comunicaciones: Diseño e implementación de procesos organizacionales en función de los flujos de información. Se mide mediante la estandarización y gestión de los procesos a través de herramientas tecnológicas.
5. Automatización de procesos: digitalización de documentos, gestión de flujos de información, administración, custodia, y actualización de la información y las comunicaciones organizacionales. Se mide mediante la digitalización de los flujos de trabajo de los procesos organizacionales, y su gestión a través del uso de herramientas tecnológicas.
6. Apropiación de convenios internacionales: Conocimiento, dominio y aplicación de convenios internacionales en los Centros Fronterizos de Migración Colombia. Se mide mediante la nueva normatividad o normatividad actualizada expedida a partir de la entrada en vigencia del plan estratégico.
7. Colombia destino turístico sostenible: Diseño e implementación de modelos de turismo que priorizan la degradación de los ecosistemas y la inclusión social de los habitantes del territorio. Se mide mediante la expedición de políticas públicas, documentos CONPES en esta materia.
8. Marco jurídico migratorio: Legislación o normatividad vigente anticipada a los

requerimientos sociales, económicos y tecnológicos. Se mide mediante la nueva normatividad o normatividad actualizada expedida a partir de la entrada en vigencia del plan estratégico.

9. Prestación del servicio consular: Promoción, fomento y protección de la navegación y el comercio entre Colombia y las naciones extranjeras.
10. Presencia en instancias globales: Participación con voz y voto en instancias internacionales en representación de los intereses nacionales. Participación de representantes de migración en escenarios internacionales para la defensa y promoción de los intereses nacionales.

## **4.5. Taller de Juego de Actores**

En el siguiente apartado se proyecta alimentar el proceso de planeación estratégica, con la herramienta metodológica “Juego de Actores”, de la Planeación Prospectiva Voluntarista.

Se determina el uso de esta herramienta y teniendo en cuenta dos premisas, primera: “Los actores sociales son los encargados de realizar las acciones que construyen el futuro” y la segunda: “Los actores sociales obran siempre en defensa de sus propios intereses, lo cual genera alianzas y conflictos con los demás actores”.

Por lo tanto, se hace evidente una oportunidad de mejora al proceso de planeación estratégica, la implementación del taller de juego de actores. Es realmente importante analizar la posición que tienen los actores frente a los objetivos generados a partir de las variables estratégicas. Los actores pueden estar a favor bajo un escenario positivo, no obstante pueden encontrarse en contra por diversos intereses.

Por lo tanto, será necesario generar estrategias y acciones que los motiven a participar activamente en la materialización de los objetivos estratégicos de Migración Colombia..

Con este método se analiza el poder de los actores, se define poder como “la capacidad que tiene un actor de doblegar la voluntad de otro”.

Si bien lo ideal es que, en todos los talleres participen los mismos evaluadores de principio a fin, para la realización de este taller solo se contó con la participación de:

- Jefe Oficina Asesora de Planeación
- Personal Oficina de Planeación

Quienes identificaron los actores clave para Migración Colombia, colaboraron para la definición de los objetivos para las variables estratégicas seleccionadas de la herramienta “Abaco de Regnier” y calificaron las matrices “Matriz de influencias directas entre actores” y “Matriz de posiciones ponderadas Actores Vs. Objetivos”, en el software MACTOR, este software procesa la información obtenida y la autora analiza, consolida y presenta la información resultado en otra reunión a los participantes quienes estuvieron de acuerdo con los resultados que coinciden con sus consideraciones de calificación inicial.

- **Identificación de actores:**

A continuación se describen los actores estratégicos identificados como clave, según los expertos de Migración Colombia, para lograr los objetivos de las variables estratégicas.

Tabla 8 Actores Migración Colombia

ACTOR	DESCRIPCIÓN
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública, es la entidad técnica, estratégica y transversal del Gobierno Nacional que contribuye al bienestar de los colombianos mediante el mejoramiento continuo de la gestión de los servidores públicos y las instituciones en todo el territorio nacional.

ACTOR	DESCRIPCIÓN
	Función Pública hace parte de los 24 sectores que componen la Rama Ejecutiva Nacional, siendo cabeza del sector Función Pública.
DNP	Departamento Nacional de Planeación, tiene la función de liderar, coordinar y articular la planeación de mediano y largo plazo para el desarrollo sostenible e incluyente del país.
MIN HACIENDA	Ministerio que coordina la política macroeconómica; define, formula y ejecuta la política fiscal del país; incide en los sectores económicos, gubernamentales y políticos; y gestiona los recursos públicos de la Nación, desde la perspectiva presupuestal y financiera, mediante actuaciones transparentes, personal competente y procesos eficientes, con el fin de propiciar: Las condiciones para el crecimiento económico sostenible, y la estabilidad y solidez de la economía y del sistema financiero; en pro del fortalecimiento de las instituciones, el apoyo a la descentralización y el bienestar social de los ciudadanos.
MIN TIC	<p>El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, según la Ley 1341 o Ley de TIC, es la entidad que se encarga de diseñar, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p> <p>Dentro de sus funciones está incrementar y facilitar el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a sus beneficios.</p>
POLICIA	<p>La Policía Nacional adopta como Misión la siguiente:</p> <p>“El fin primordial de la Policía Nacional es el mantenimiento de la convivencia como condición necesaria, para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes</p>

ACTOR	DESCRIPCIÓN
	de Colombia convivan en paz fundamentada en el código de ética policial”.
ICBF	El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, es la entidad del estado colombiano que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia, brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos, llegando a más de 8 millones de colombianos con sus programas, estrategias y servicios de atención con 33 sedes regionales y 213 centros zonales en todo el país
DIAN	La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, tiene la misión de facilitar y garantizar el entendimiento y cumplimiento de los deberes tributarios, aduaneros, y cambiarios, para contribuir a la seguridad fiscal del estado y la competitividad del país.
DIMAR	<p>Es la Autoridad Marítima Colombiana encargada de ejecutar la política del gobierno en esta materia, contando con una estructura que contribuye al fortalecimiento del poder marítimo nacional, velando por la seguridad integral marítima, la protección de la vida humana en el mar, la promoción de las actividades marítimas y el desarrollo científico y tecnológico de la Nación.</p> <p>Ejerce sus funciones a lo largo y ancho de la jurisdicción marítima colombiana: 928.660 km<sup>2</sup>, equivalentes al 44.85% de todo el territorio nacional, y en los 2.900 km de línea de costa (Litoral Pacífico y Caribe), además de los principales ríos ubicados en las zonas de frontera, y en el río Magdalena en los 27 kilómetros finales antes de su desembocadura al mar.</p>
MIN SALUD	El Ministerio de Salud y Protección Social es una entidad pública del nivel central del Gobierno Nacional y cabeza del sector salud,

ACTOR	DESCRIPCIÓN
	encargada de conocer, dirigir, evaluar y orientar el sistema de seguridad social en salud, mediante la formulación de políticas, planes y programas, la coordinación intersectorial y la articulación de actores de salud con el fin de mejorar la calidad, oportunidad, accesibilidad de los servicios de salud y sostenibilidad del sistema, incrementando los niveles de satisfacción de los pacientes, familias, comunidades y habitantes del territorio nacional.

Fuente: elaboración propia

- **Identificación de Objetivos:**

En este apartado, se formula un objetivo para cada variable estratégica, sobre los cuales los actores podrían tener influencia o control. Los objetivos se seleccionan a partir de las hipótesis propuestas y se solicita a los expertos una valoración de la posición frente a cada objetivo. En la tabla No. se relacionan los objetivos para la realización del juego de actores:

Tabla 9: Objetivos por variables

VARIABLE	OBJETIVO
Inteligencia artificial	Implementar de nuevas tecnologías que utilicen inteligencia artificial para reconocimiento e identificación de personas.
Analítica predictiva	Implementar de nuevas tecnologías que utilicen analítica predictiva para reconocimiento e identificación de personas.
Cyberseguridad	Implementar de un Centro de Operaciones de Seguridad (SOC), para las operaciones digitales de Migración Colombia.
Gestión de la información y las comunicaciones	Implementar de una arquitectura empresarial para la gestión de procesos organizacionales.
Automatización de procesos	Implementar una herramienta tecnológica para el registro, actualización y gestión de la información y los procesos organizacionales, y gestión de indicadores.
Apropiación de convenios internacionales	Expedir nueva normatividad o normatividad actualizada a partir de la entrada en vigencia del plan estratégico, para la implementación de convenios internacionales en los Centros Fronterizos de Migración Colombia.

VARIABLE	OBJETIVO
Colombia destino turístico sostenible	Expedir políticas públicas, documentos CONPES en esta materia.
Marco jurídico migratorio	Expedir legislación o normatividad vigente anticipada a los requerimientos sociales, económicos y tecnológicos.
Prestación del servicio consular	Promocionar y fomentar la protección de la navegación y el comercio entre Colombia y las naciones extranjeras.
Presencia en instancias globales	Aumento de participación de representantes de migración en escenarios internacionales para la defensa y promoción de los intereses nacionales.

Fuente: elaboración propia

- **Evaluación de Influencias Directas entre los Actores (Matriz MID)**

La matriz de influencias directas permite comparar cada uno de los actores identificados en función de la influencia que ejercen sobre los demás. Se construyó la matriz de posición entre los actores basada en el criterio de los expertos.

Para simplificar dicho análisis se ha utilizado el software MACTOR, el cual solicita como entrada los objetivos relacionados con las variables estratégicas y la calificación de las influencias entre los actores.

El objetivo de esta etapa del taller es jerarquizar a cada uno de los actores respecto al nivel de dependencia o influencia que ejercen sobre ellos (nivel de poder), a través de una ponderación que se lista a continuación:

- 4: el actor  $A_i$  tiene influencia Muy alta sobre el actor  $A_j$
- 3: el actor  $A_i$  tiene influencia Alta sobre el actor  $A_j$
- 2: el actor  $A_i$  tiene influencia Media sobre el actor  $A_j$
- 1: el actor  $A_i$  tiene influencia Baja sobre el actor  $A_j$ .
- 0: el actor  $A_i$  no tiene ninguna influencia sobre el actor  $A_j$ .

La tabla que se presenta a continuación contiene la ponderación final hecha por los expertos para evaluar la influencia que un actor tiene sobre otro.

Tabla 10: Matriz de influencias directas entre actores

.	DAFP	DNP	MIN HA	MIN TIC	POLICI	ICBF	DIAN	DIMAR	MIN SA	MIN RE	li
DAFP	6	6	6	6	7	8	7	7	6	5	58
DNP	9	9	9	9	11	12	11	11	9	8	89
MIN HA	11	13	11	13	13	14	13	13	11	8	109
MIN TIC	11	11	11	11	13	14	13	13	11	8	105
POLICI	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	19
ICBF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DIAN	7	7	7	7	8	9	8	8	7	5	65
DIMAR	7	7	7	7	8	9	8	8	7	5	65
MIN SA	11	11	11	11	13	14	13	13	11	8	105
MIN RE	11	11	11	11	13	14	13	13	11	8	108
Di	69	68	64	66	86	97	80	80	64	49	723

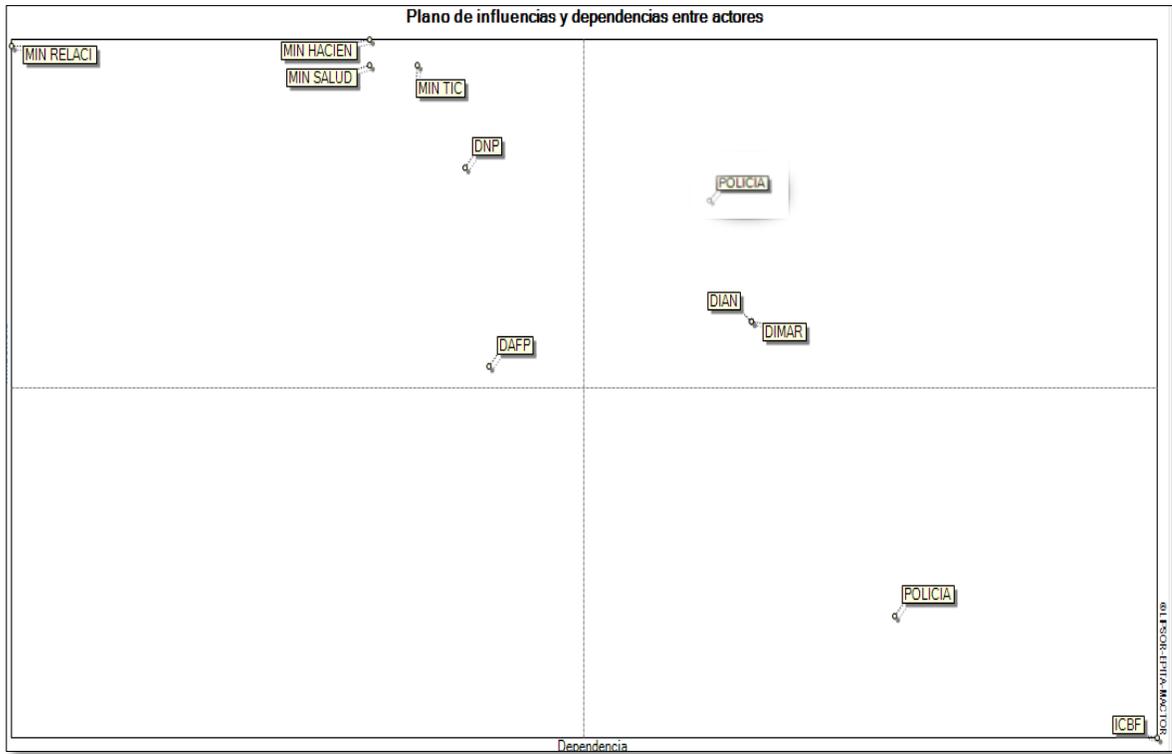
Fuente: Elaboración propia software Mactor

La influencia directa de un actor se refiere a la capacidad que este tiene de doblegar la voluntad del otro. Ahora bien, si el actor ejerce influencia sobre otro actor a través de un tercero, se trata de una influencia indirecta. El MACTOR hace análisis de las influencias directas e indirectas entre los actores y arroja los resultados en términos de influencia y dependencia entre los mismos, a través de la matriz MIDI - Matriz de Influencias Directas e Indirectas entre los Actores.

La matriz MIDI, muestra la sumatoria de la última fila y columna de la matriz las cuales corresponden al grado de influencia directa e indirecta de cada actor (li, sumando por filas); y el grado de dependencia directa e indirecta de cada actor (Di, sumando por columnas). Cuanto más importante es el valor, mayor influencia hay entre ellos. Por su parte, la influencia indirecta que un actor tiene sobre sí mismo es igual a la influencia indirecta que recibe de sí mismo. Esto se evidencia en la diagonal de la tabla anterior.

A continuación, se presenta el plano de influencia vs dependencia, el cual resume gráficamente en un plano cartesiano las relaciones de influencia y poder entre los actores:

Figura 8: Juego de actores



Fuente: Elaboración propia software Mactor

La matriz de influencias directas entre actores permite determinar a través del software MACTOR, la relación entre dependencias e influencias y se obtiene un plano cartesiano con cuatro cuadrantes, en el siguiente gráfico identificamos los tipos de actores según el nivel de poder señalado por los expertos, y haciendo una similitud con el juego de ajedrez.

Figura 9: Juego de actores



Fuente: Adaptación Cartilla Juego de Actores. (Mojica, 2011).

En el primer cuadrante “Actores de Enlace” se ubican los actores de alta dependencia y alta influencia, para este objeto de estudio se encuentran DIMAR, DIAN y la Policía Nacional.

En el segundo cuadrante “Actores de Bajo Poder”, son aquellos que tienen alta dependencia y poca influencia sobre los demás actores contemplados en la Educación para el Transporte Comercial de Mercancías. En este cuadrante encontramos al ICBF.

En el tercer cuadrante, “Actores de Muy Bajo Poder”, no se ubicaron actores.

En el cuarto cuadrante, “Actores de Alto Poder”, se encontraron Min Relaciones, Min Hacienda, Min Salud, Min TIC, DNP, DAFP, dado que son los organismos encargados de expedir lineamientos para la gobernanza del sistema.

- **Posición de los actores frente a los objetivos**

Una vez evaluadas las relaciones de influencia y dependencia entre actores, en esta fase del juego de actores, se evalúan las posiciones de los actores frente a los objetivos descritos anteriormente, para ello se desarrolla la matriz de posiciones ponderadas Actores Vs. Objetivos (3MAO). Esta matriz permite calificar la posición del actor frente a cada uno de los objetivos con una ponderación que se describe a continuación:

El signo (positivo, negativo, cero) de la calificación indica si el actor se encuentra a favor, en contra o neutral en cuanto al objetivo. Su calificación numérica depende del grado de prioridad del objetivo para el actor, así:

4: El objetivo cuestiona la existencia del actor/es indispensable para su existencia.

3: El objetivo cuestiona el cumplimiento de las misiones del actor/es indispensable para sus misiones.

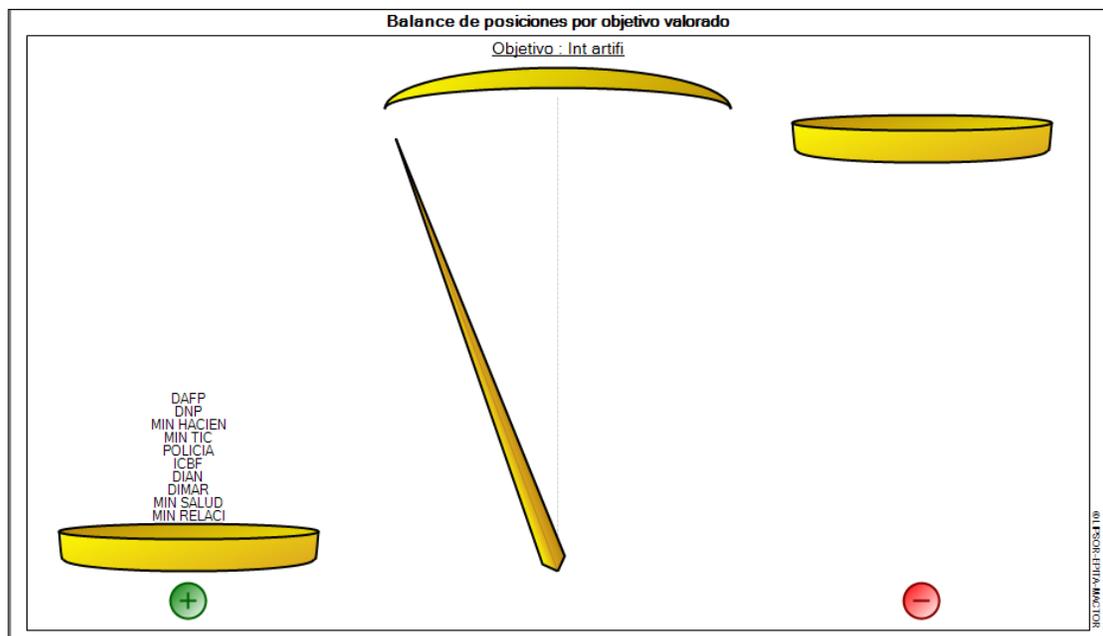
2: El objetivo cuestiona el éxito de los proyectos del actor/ es indispensable para sus proyectos.

1: El objetivo cuestiona de forma limitada en el tiempo y en el espacio, los procesos operativos (gestión, etc...) del actor / es indispensable para estos procesos operativos.

0: El objetivo es poco consecuente o no tiene ninguna incidencia.

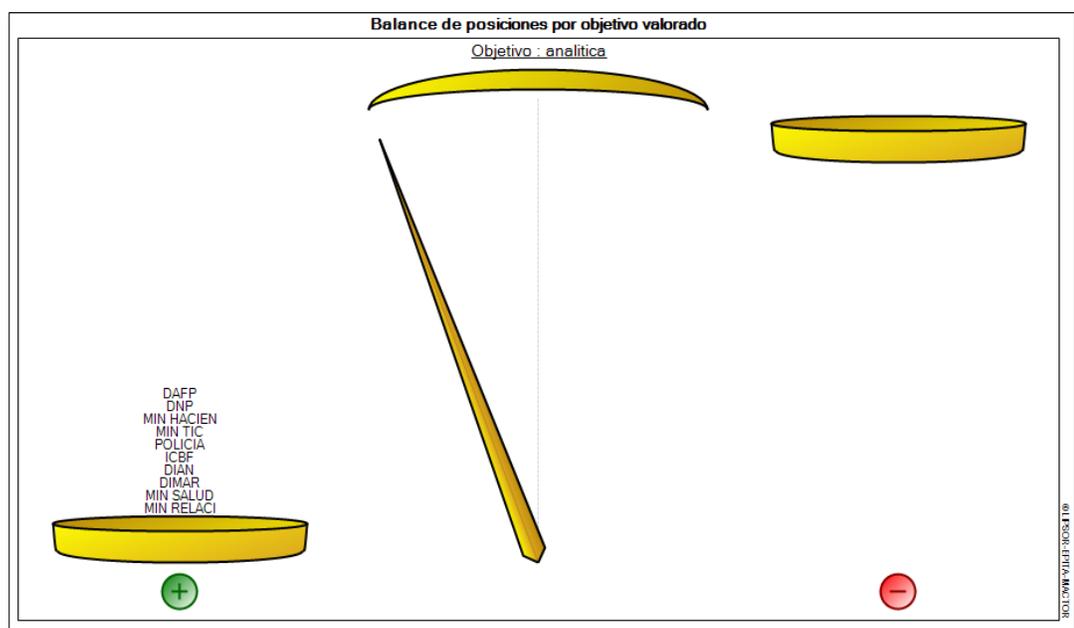
El grupo de expertos calificó el conjunto de objetivos propuestos. De las calificaciones se obtuvo como resultado que ningún actor se podría oponer a los objetivos propuestos para las variables estratégicas, tal como se muestra en las siguientes balanzas para cada objetivo de cada variable estratégica.

Figura 10: Juego de actores Objetivo No.1



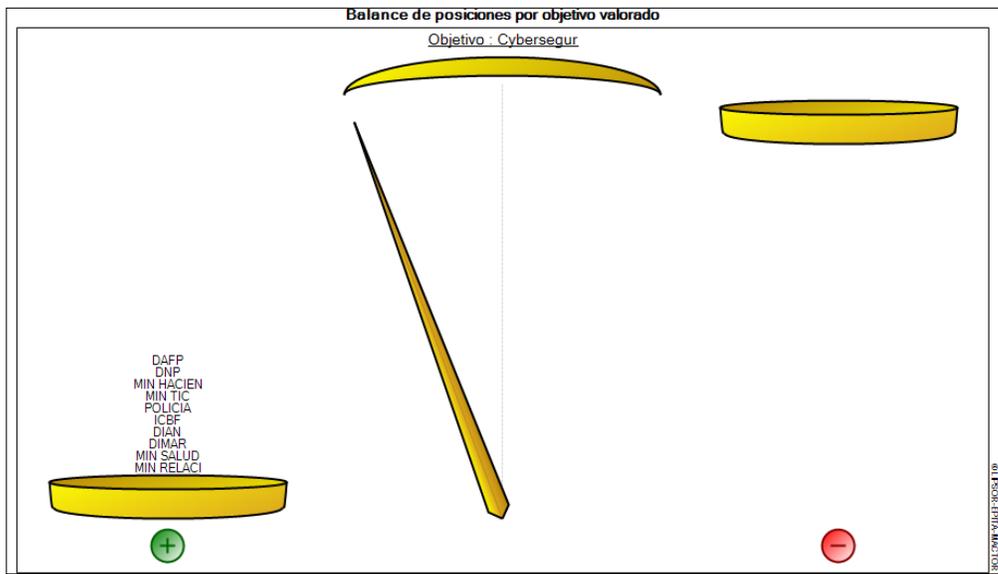
Fuente: Adaptación Cartilla Juego de Actores. (Mojica, 2011).

Figura 11: Juego de actores Objetivo No.2



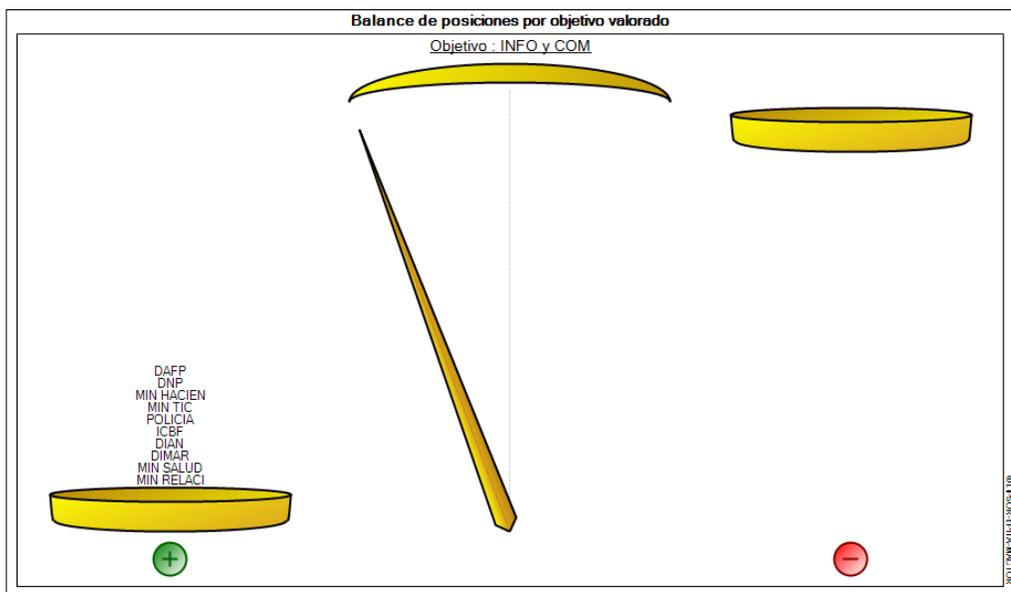
Fuente: Adaptación Cartilla Juego de Actores. (Mojica, 2011).

Figura 12: Juego de actores Objetivo No.3



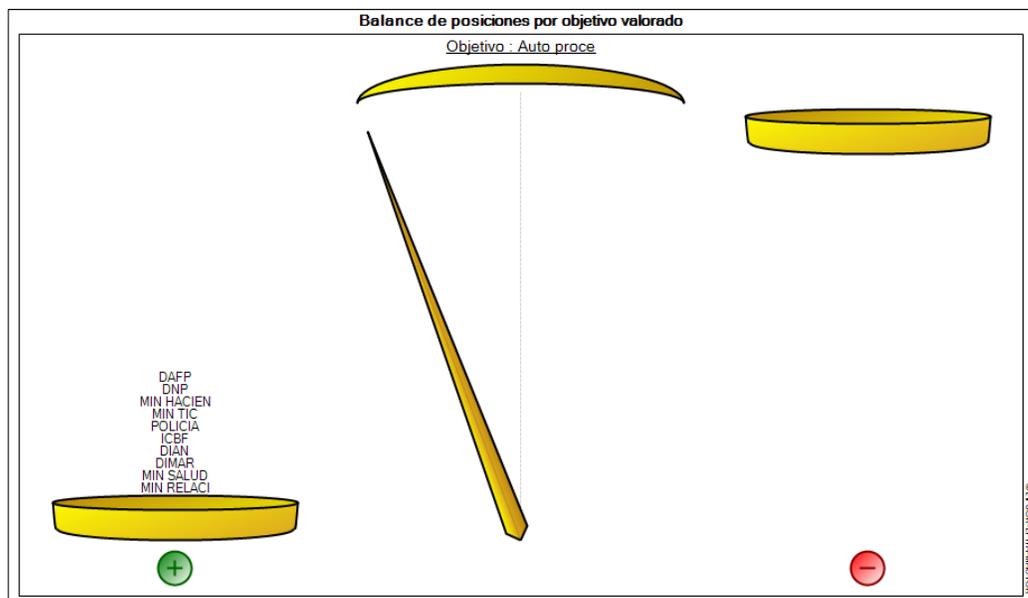
Fuente: Adaptación Cartilla Juego de Actores. (Mojica, 2011).

Figura 13: Juego de actores Objetivo No.4



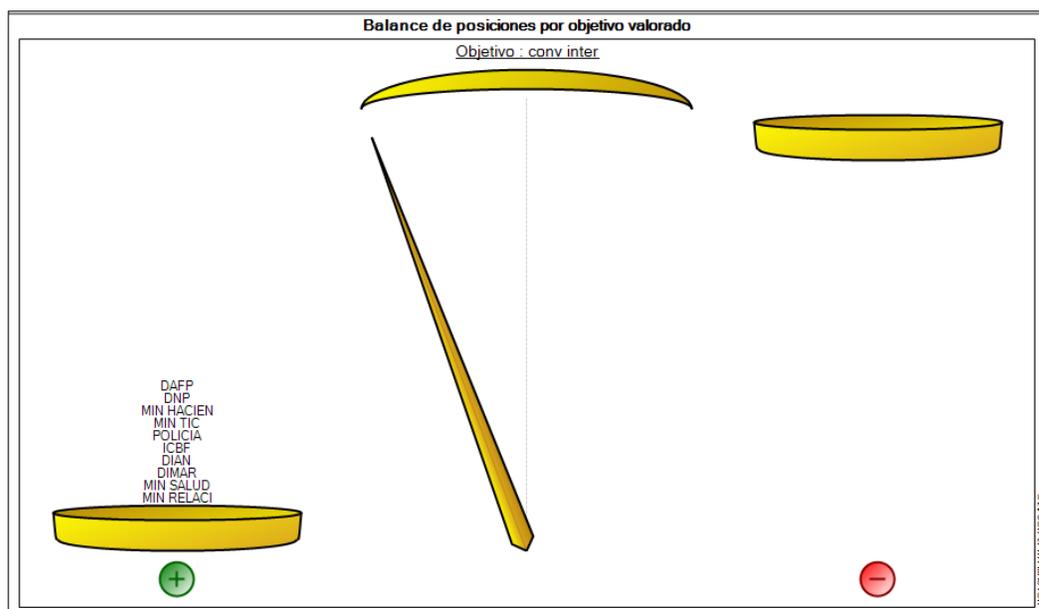
Fuente: Adaptación Cartilla Juego de Actores. (Mojica, 2011).

Figura 14: Juego de actores Objetivo No.5



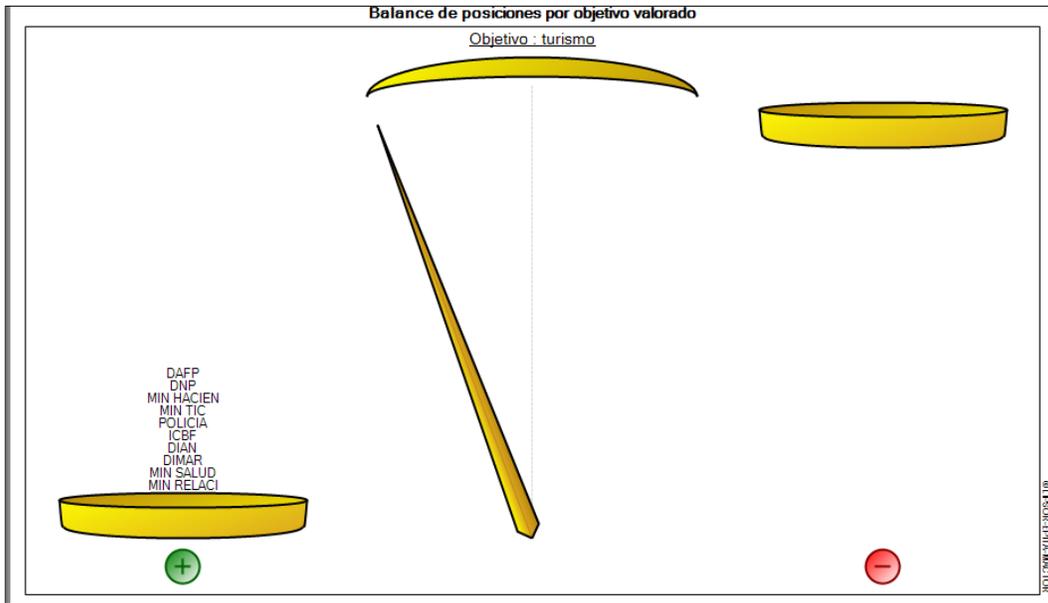
Fuente: Adaptación Cartilla Juego de Actores. (Mojica, 2011).

Figura 15: Juego de actores Objetivo No.6



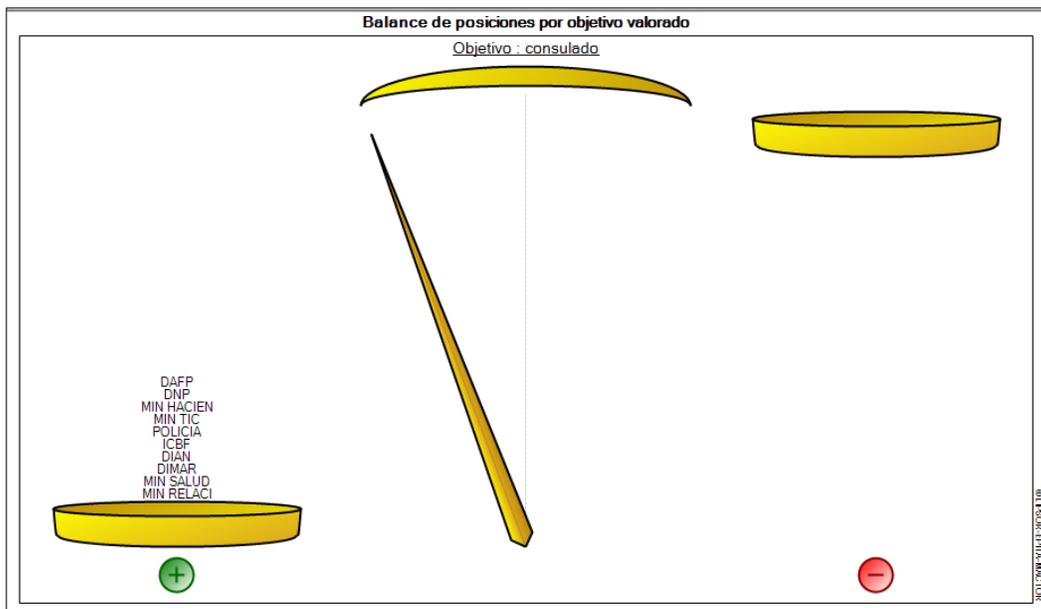
Fuente: Adaptación Cartilla Juego de Actores. (Mojica, 2011).

Figura 16: Juego de actores Objetivo No.7



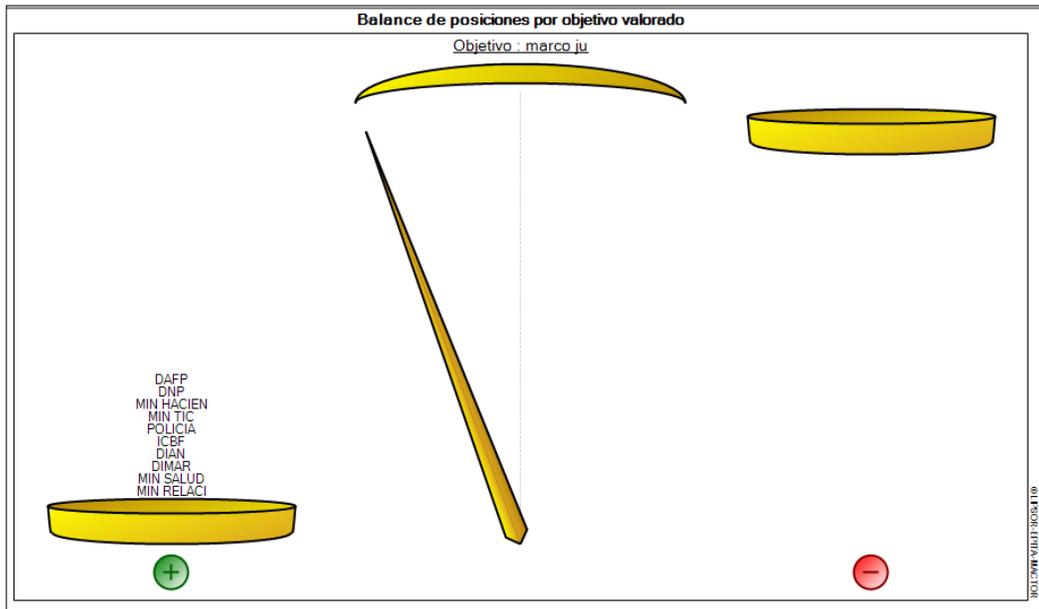
Fuente: Adaptación Cartilla Juego de Actores. (Mojica, 2011).

Figura 17: Juego de actores Objetivo No.8



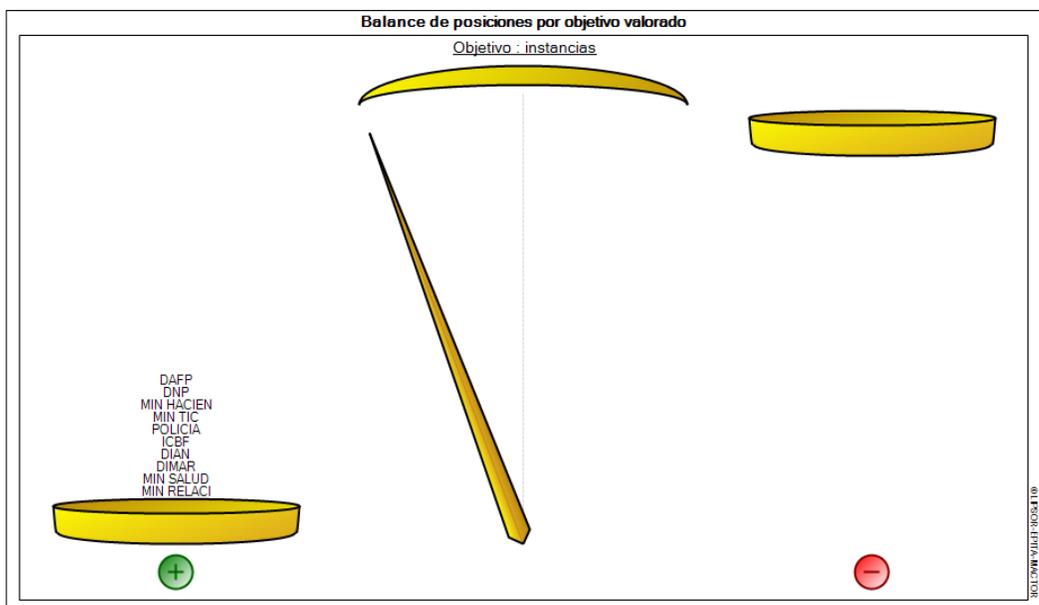
Fuente: Adaptación Cartilla Juego de Actores. (Mojica, 2011).

Figura 18: Juego de actores Objetivo No.9



Fuente: Adaptación Cartilla Juego de Actores. (Mojica, 2011).

Figura 19: Juego de actores Objetivo No.10



Fuente: Adaptación Cartilla Juego de Actores. (Mojica, 2011).

La conclusión más relevante del ejercicio, es la identificación de los actores de enlace, para los cuales deben generarse estrategias que los movilicen como facilitadores de la construcción de los objetivos de las variables estratégicas.

## 4.6 Cuadro de Mando Integral

Para comenzar el diseño del cuadro de mando integral, se partió de la misión y visión del Plan Estratégico 2019 – 2022 de la Entidad.

Visión:

En el año 2022, Migración Colombia, como la Autoridad Migratoria, será reconocida a nivel mundial por ser innovadora y modelo de buenas prácticas en gestión migratoria (Migración Colombia , 2019).

Misión:

Ejercer control como autoridad migratoria a ciudadanos nacionales y extranjeros en el territorio colombiano de manera técnica y especializada, brindando servicios de calidad, en el marco de la Constitución y la ley (Migración Colombia , 2019).

Objetivos estratégicos:

Estos se diseñan en el taller de “Juego de Actores” con la aprobación y apoyo de:

- Jefe Oficina Asesora de Planeación
- Personal Oficina de Planeación

Para la construcción del Cuadro de Mando Integral, se presentaron los objetivos estratégicos ya formulados para las variables estratégicas seleccionadas con la herramienta Ábaco de Regnier, con esta información se dio entrada a un proceso de construcción colectiva y juicio de expertos en el que participaron las siguientes personas:

- Subdirector Administrativo y Financiero
- Jefe de Tecnología de la información
- Subdirector Talento Humano
- Jefe Oficina Asesora de Planeación
- Personal Oficina de Planeación

Al taller se llevó construida por el autor la primera matriz consolidada de objetivos estratégicos por perspectiva del marco general del Cuadro de Mando Integral, que se presenta a continuación.

En esta matriz se presenta cada dimensión del cuadro de mando integral, y se presenta la pregunta se espera se resuelva para cada perspectiva con los objetivos estratégicos propuestos. Esta matriz se utiliza para ubicar cada objetivo por perspectiva.

Tabla 11: Cuadro de Mando Integral Fase No.1

<b>IDENTIFICA LOS RETOS EN CADA UNA DE LAS 4 DIMENSIONES</b>				
<b>DIMENSIÓN</b>	<b>FINANCIERA</b>	<b>CLIENTES</b>	<b>PROCESOS</b>	<b>PERSONAS</b>
Contenido de la dimensión	¿Qué es lo que esperan los accionistas o dueños?	¿Qué es lo que haría felices a nuestros clientes?	¿Retos para tener procesos eficientes y eficaces?	¿Retos para el desarrollo de la gente?
Objetivos Estratégicos	Aumento de presupuesto	Mejoramiento de la prestación del servicio consular.	Sistema de Gestión de la entidad carente de estandarización e indicadores para la toma de decisiones	Aumento de personal en las dependencias regionales
		Limitada atención y vinculación de colombianos en el exterior.	Débil gestión de la información y las comunicaciones	Fortalecimiento de conocimientos jurídicos y normativos.
		Colombia destino turístico sostenible.	Retraso en la expedición de la normatividad técnica	Fortalecimiento de conocimientos

			y desactualización del marco jurídico.	asociados a política exterior
		Marco jurídico migratorio.	Limitada atención y vinculación de colombianos en el exterior.	Fortalecimiento de conocimientos asociados a tecnologías como 1. Analítica predictiva. 2. Inteligencia artificial. 3. Cyberseguridad
		Presencia en instancias globales	Automatización de procesos	
			Implementar nuevas tecnologías que utilicen inteligencia artificial para reconocimiento e identificación de personas.	
			Implementar nuevas tecnologías que utilicen analítica predictiva para determinar comportamientos migratorios.	
			Implementar de un Centro de Operaciones de Seguridad (SOC), para las operaciones digitales de Migración.	
			Colombia destino turístico sostenible	

---

			Fortalecer el relacionamiento e interacción con DIAN. DIMAR, POLICIA para la ejecución de los procesos de cada al ciudadano.	
--	--	--	--	--

Posterior a tener la información aprobada en el taller, se pasó al refinamiento de los objetivos estratégicos conforme a la perspectiva en la que fueron ubicados, así mismo se formulan los KPI e iniciativas que conforman el cuadro de mando integral, tanto para ejecución y la medición y control del cumplimiento de los objetivos propuestos, los cuales fueron validados y aprobados por ahora con fines académicos y de investigación por:

- Subdirector Administrativo y Financiero
- Jefe de Tecnología de la información
- Subdirector Talento Humano
- Jefe Oficina Asesora de Planeación
- Personal Oficina de Planeación

Tabla 12: Cuadro de Mando Integral Fase No.2

**OBJETIVOS ESTRATEGICOS**

<b>FINANCIERO</b>	Aumentar el Presupuesto de Inversión y Funcionamiento										
<b>CLIENTES</b>	Aumentar los puntos de información de interés para los migrantes para contribuir al turismo sostenible.				Aumentar los canales con información relevante al migrante respecto al marco jurídico migratorio.				Aumentar la presencia en instancias globales		
<b>PROCESOS</b>	Incrementar el uso de tecnología en el sistema de gestión	Automatizar procesos	Fortalecer el proceso jurídico	Fortalecer el proceso de atención y vinculación de colombianos en el exterior	Implementar de una arquitectura empresarial para la gestión de procesos organizacionales.	Generar los procesos y procedimientos necesarios para el aumento de los canales de información al migrante, fortaleciendo el turismo sostenible	Fortalecer el relacionamiento e interacción con DIAN, DIMAR, POLICIA para la ejecución de los procesos de cara al ciudadano, con la implementación de nuevas tecnologías.	Implementar de un Centro de Operaciones de Seguridad (SOC), para las operaciones digitales de Migración	Implementar nuevas tecnologías que utilicen inteligencia artificial para reconocimiento e identificación de personas	Implementar nuevas tecnologías que utilicen analítica predictiva para determinar comportamientos migratorios.	Implementar un Centro de Operaciones de Seguridad (SOC), para las operaciones digitales de Migración
<b>GENTE</b>	Aumentar número de personal en las dependencias de espacios fronterizos			Fortalecer conocimientos jurídicos y normativos.		Incrementar el personal capacitado en nuevas tecnologías que utilicen inteligencia artificial para reconocimiento e identificación de personas		Incrementar el personal capacitado en nuevas tecnologías que utilicen analítica predictiva para determinar comportamientos migratorios.		Incrementar el personal capacitado en Operaciones de Seguridad (SOC), para las operaciones digitales de Migración	

En un proceso de refinamiento continuo y mayor detalle, se elaboró el cuadro de mando integral identificando, perspectiva, objetivo, indicador estratégico, parámetros de medición del indicador e iniciativas para poder cumplir el objetivo estratégico.

Tabla 13: Cuadro de Mando Integral Fase No.3

Perspectiva	Objetivos	Indicador	Meta	Rangos	Responsable	Periodo	Iniciativa	Observaciones
Financiera	Aumentar el Presupuesto de inversión y de funcionamiento	Aumento porcentual	7%	<5% Rojo	Jefe Oficina Asesora de Planeación	Anual	Estructurar y presentar nuevos Proyectos BPIN ante el DNP, con las iniciativas del plan estratégico.  Presentar ante MIN HACIENDA, impacto en funcionamiento de los proyectos BPIN.	La meta es anual, para cada anualidad la meta será sobre el consolidado del año anterior.
Cliente	Aumentar los canales de información de interés para los migrantes para contribuir al turismo sostenible.	Nuevos canales de información de interés en funcionamiento	3%	<1% Rojo	Jefe de Gestión de Servicio al Ciudadano	Anual	Estructurar proyecto BPIN para la apertura de los canales.	La meta es anual, para cada anualidad la meta será sobre el consolidado del año anterior.
Cliente	Aumentar los canales con información relevante al migrante	Nuevos canales de información de interés en funcionamiento	3%	<1% Rojo	Jefe de Gestión de Servicio al Ciudadano	Anual	Estructurar proyecto BPIN para la apertura de los canales.	La meta es anual, para cada anualidad la meta será sobre el consolidado del año anterior.

## Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

	respecto al marco jurídico migratorio.							
Cliente	Aumentar la presencia en instancias globales	Asistencia a eventos internacionales de gestión migratoria	3% semestral	<3% Rojo	Director	Semestral	Plantear objetivos de las asistencias y solicitar recursos a Min Hacienda o DNP.	La meta dependerá de la agenda internacional de eventos
Procesos	Incrementar el uso de tecnología en el sistema de gestión	Implementación de herramienta tecnológica para el Sistema de Gestión	100%	<100%	Jefe Oficina Asesora de Planeación	Anual	Adquisición y parametrización de herramienta.	La meta de 100% corresponde a un sistema.
Procesos	Automatizar procesos	Procesos o tramites automatizados	5%	<3% Rojo	Jefe Oficina de Tecnología de la Información	Anual	Gestión de procesos a través de herramienta tecnológica	La meta es anual, para cada anualidad la meta será sobre el consolidado del año anterior.
Procesos	Fortalecer el proceso jurídico	Procesos y Procedimientos actualizados	100% anual	<90% Rojo	Jefe Gestión Jurídica	Revisión semestral	Actualización de los procesos y procedimientos de la Gestión Jurídica.	Anualmente deben revisarse los procesos y procedimientos y determinar su actualización.
Procesos	Implementar una arquitectura empresarial para la gestión de	Arquitectura empresarial implementada	100%	<90% Rojo	Jefe Oficina de Tecnología de la Información y Jefe Oficina Asesora de Planeación	Anual	Formular un proyecto para la implementación de una arquitectura empresarial para la gestión de procesos organizacionales	La meta de 100% corresponde a una arquitectura implementada.

	procesos organizacionales.							
Procesos	Generar los procesos y procedimientos necesarios para aumentar los canales de información al migrante, fortaleciendo el turismo sostenible	Procesos y procedimientos generados o actualizados para los canales de información.	100% anual	<90% Rojo	Jefe Oficina Asesora de Planeación	Anual	Actualización de procesos y procedimientos y mapa de procesos de ser necesario.	La meta corresponde a los canales abiertos.
Procesos	Fortalecer el relacionamiento e interacción con DIAN, DIMAR, POLICIA para la ejecución de los procesos de cara al ciudadano, con la implementación de nuevas tecnologías	Nuevos acuerdos establecidos con la actualización de los procesos de cara al ciudadano.	100% Anual	<90% Rojo	Jefe Oficina Asesora de Planeación	Anual	Estructuración de acuerdos, según la actualización de procesos y procedimientos acorde a la tecnología implementada.	La meta corresponde al 100% de los procesos actualizados que se afecten por la implementación de tecnologías
Procesos	Implementar un Centro de Operaciones de Seguridad (SOC), para	SOC implementado o con procesos y procedimientos	100%	<100% Rojo	Jefe Oficina de Tecnología de la Información	Anual	Proyecto para implementar un Centro de Operaciones de Seguridad (SOC), para	La meta corresponde a un SOC implementado y operando.

	las operaciones digitales de Migración	os aprobados					las operaciones digitales de Migración	
Procesos	Implementar nuevas tecnologías que utilicen inteligencia artificial en los procesos de reconocimiento e identificación de personas.	Nuevas tecnologías implementadas en los procesos de cara al ciudadano.	100%	<100% Rojo	Jefe Oficina de Tecnología de la Información	Anual	Proyecto de implementación de tecnología de inteligencia artificial para el reconocimiento e identificación de personas.	El 100% corresponde a por lo menos una tecnología implementada.
Procesos	Implementar nuevas tecnologías que utilicen analítica predictiva para determinar comportamientos migratorios.	Nuevas tecnologías implementadas para la determinación de procesos migratorios	100%	<100% Rojo	Jefe Oficina de Tecnología de la Información	Anual	Proyecto de implementación de nuevas tecnologías que utilicen analítica predictiva.	El 100% corresponde a por lo menos una tecnología implementada.

Gente	Aumentar número de personal en las dependencias en espacios fronterizos	Incremento de servidores públicos para los espacios fronterizos	10% a nivel nacional	<8% Rojo	Jefe de Oficina de Gestión de Talento Humano	Semestral	Proyecto de ampliación de planta.	El 100% corresponde a por lo menos una tecnología implementada.
Gente	Fortalecer conocimientos jurídicos y normativos.	Capacitaciones en referencia jurídica y normativa	5 capacitaciones semestralmente	<4 Rojo semestral	Jefe de Oficina de Gestión de Talento Humano	Semestral	Diseñar e implementar un plan de capacitaciones	
Gente	Incrementar el personal capacitado en nuevas tecnologías que utilicen inteligencia artificial para reconocimiento e identificación de personas	Capacitaciones en el uso de nuevas tecnologías	5 capacitaciones semestralmente	<4 Rojo semestral	Jefe de Oficina de Gestión de Talento Humano	Semestral	Diseñar e implementar un plan de capacitaciones	
Gente	Incrementar el personal capacitado en nuevas tecnologías que utilicen analítica predictiva para determinar	Capacitaciones en el uso de nuevas tecnologías	5 capacitaciones semestralmente	<4 Rojo semestral	Jefe de Oficina de Gestión de Talento Humano	Semestral	Diseñar e implementar un plan de capacitaciones	

	comportamientos migratorios.							
Gente	Incrementar el personal capacitado en Operaciones de Seguridad (SOC), para las operaciones digitales de Migración	Capacitaciones en el uso de nuevas tecnologías	5 capacitaciones semestralmente	<4% Rojo semestral	Jefe de Oficina de Gestión de Talento Humano	Semestral	Diseñar e implementar un plan de capacitaciones	

Las matrices que se elaboraron, permiten aumentar el detalle y definición de cada objetivo estratégico que puede constituir o ser parte del Plan Estratégico Institucional, llamando el proceso de planeación estratégica es importante recordar la relevancia del control y la medición, sin estos elementos no es posible determinar la materialización de un PEI.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

### 5.1 Conclusiones

Como parte de la estrategia institucional, los directivos de las organizaciones públicas deben medir el desempeño para evaluar si la Entidad está funcionando como se esperaba. Para una eficiente ejecución del gasto público se debe ejercer un permanente y efectivo control, seguimiento y evaluación, para soportar decisiones y tomar medidas correctivas en caso de ser necesario. Se evidencia que el seguimiento facilita el reporte de informes y estadísticas a las organizaciones públicas.

Si bien el trabajo de grado tomó como objeto de trabajo a una (1) Entidad Pública, la realidad organizacional analizada puede ser generalizada a otras entidades, un sector administrativo, una gobernación o una alcaldía.

El actual proceso de planeación utilizado por Migración Colombia obedece a un proceso *top down*, es decir, la planeación de la Entidad está condicionada por los lineamientos del Gobierno, ya que están condicionados tanto el Plan Nacional de Desarrollo, como el Plan Estratégico Sectorial Ministerio de Relaciones Exteriores.

Aunque el actual Plan Estratégico Institucional se estructuró en niveles que van desde lo estratégico (objetivos estratégicos) hasta lo operativo (mapa de procesos) no es clara la intervención de estos últimos ya que se evidencia de forma separada un “Plan de estrategias” y un “Plan operativo de los procesos” - (Plan de Acción Anual).

Si bien el proceso de medición y evaluación de la estrategia es necesario para la correcta consecución de los objetivos a nivel nacional, el proceso tiene vacíos, por diferentes razones, entre ellas se evidencia debilidad en la medición y seguimiento para garantizar el

control y la evaluación a largo plazo (periodo de gobierno – 4 años). Se desconoce el grado de desviación, y porcentaje de cumplimiento de la meta, que hace tangible el objetivo.

Se desconoce el impacto de las iniciativas planteadas para el cumplimiento real de los objetivos estratégicos, por lo que la mejor herramienta para dar respuesta a esta necesidad de planeación es el Cuadro de Mando Integral, tanto por su sencillez como por gran generalidad permite abarcar y poner en consideración de los planeadores, los diferentes aspectos que se deben tener en cuenta para aterrizar a un bajo nivel los procesos de planeación.

Por otra parte la revisión de antecedentes como estudios de investigación preliminar y diferentes procesos de planeación en varios países, se observó la recomendación, originada de la experiencia, de contar con herramientas de medición de la planeación para validar progresivamente el cumplimiento de los objetivos que se establecen, y así establecer un camino mucho más definido al ejecutar las estrategias o proyectos que aportan a los objetivos definidos.

Es mucho más enriquecedor generar procesos de planeación, analizando variables que impactan en la Entidad y en su quehacer, a comparación del proceso actual en el que se realiza únicamente con información a nivel nacional general que desconoce las variables que impactan directamente el futuro de la Entidad. Por tal razón se considera que el análisis PESTEL favorece la visión de mediano y largo plazo de Migración Colombia, igualmente permite evidenciar situaciones futuras y sacar del inmediatismo los planes estratégicos, fortaleciendo estos como vehículo de construcción de futuro.

Así mismo, la herramienta de juego de actores pone de manifiesto la necesidad de trabajar en red con diferentes actores que pueden llegar a influir negativamente en la consecución de los objetivos propuestos, para el caso de Migración Colombia se concluyó que ningún actor se encuentra en contra, pero se identificó aquellos que pueden apalancar iniciativas o proyectos y lograr un mayor impacto, por lo tanto se deben generar estrategias que movilicen a estos actores a favor de los objetivos de Migración.

Al recopilar la percepción de los tomadores de decisión en la Entidad para identificar la forma cómo se entiende el desempeño y los resultados que deberá tener la organización a futuro, mediante la herramienta Ábaco de Regnier, se evidenciaron las necesidades tecnológicas que inherentemente generan disrupción en los procesos de Migración en los que pueden intervenir. Por lo tanto los procesos de planeación estratégica deben integrar objetivos, estrategias y proyectos que involucren estos elementos tecnológicos y que le permitan a la Entidad, y al país crear futuro y no quedar relegado de otras naciones.

## **5.2 Recomendaciones**

Para la maduración de los procesos de planeación se recomienda incluir procesos de evaluación de impacto con herramientas tales como, casos de uso para validar la efectividad de las estrategias implementadas en el cubrimiento de las necesidades que dieron lugar a los objetivos.

Se recomienda alimentar los procesos de planeación estratégica con elementos de la metodología de la prospectiva voluntarista, tales como análisis de factores, traducido en identificación de tendencias PESTEL, el taller de juego de actores y herramientas de consulta de expertos como el Ábaco de Regnier, debido a que enriquecen el proceso al brindar mucha más información que afecta directamente la Migración Colombia en 4 años.

Se recomienda utilizar herramientas de consulta de expertos que posibilitan la construcción colectiva de los procesos de planeación estratégica, debido a que diferentes conocimientos generan ideas disruptivas y de innovación para las Entidades.



## Bibliografía

- Adam Bannister. (julio de 2019). Obtenido de <https://www.ifsecglobal.com/access-control/watch-touchless-access-control-and-deep-learning-video-analytics-launched-at-ifsec-2019/>
- Andersen, T. J. (2004). Integrating decentralized strategy making and strategic planning processes in dynamic environments. *Journal of Management Studies*, 41(8), 271–299.
- Andrews, R., Meier, K. J., O'Toole, L. J. J., y Walker, R. M. (2005). Representative Bureaucracy, Organizational Strategy, and Public Service Performance: An Empirical Analysis of English Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 489–504.
- Analysis of English Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 489–504.
- Ansoff, H, McDonnell, E . (1990). *Implementando la Gestión Estratégica*. New Jersey: Prentice Hall.
- Ansoff, H. I. (1991). Critique of Henry Mintzberg's 'The design school: Reconsidering the basic premises of strategic management. *Strategic Management Journal*, 12(6), 449– 461.
- Anthony, R. (1991). *El Control de Gestión: Marco, Entorno Proceso*. Barcelona.: Deusto S.A. Ediciones.
- Apolitical. (2019). Recuperado el 2019, de <https://apolitical.co/home>
- Armijo, M. (Ed.) (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- AT INTERNET. (2019). Recuperado el 2019, de <https://www.atinternet.com/es/glosario/data-analytics/>

- Baddour, D. (junio de 2019). Aljazeera. Recuperado el septiembre de 2019, de <https://www.aljazeera.com/news/2019/06/oas-venezuela-migration-largest-world-2020-190628174012682.html>
- Ballart, X. (1992). ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?: Aproximación sistemática y estudio de caso. Madrid.
- Behn, R. (1980). Leadership for Cut-Back Management: The Use of Corporate Strategy.
- Best Practices Guidelines for Evaluation, (1998).
- Bowman E. (2002). El Dominio de la Gestión Estratégica. Londres.
- Boyne, G., y Walker, R. M. (2004). Strategy Content and Public Service Organizations'.
- Bracci, E., Maran, L., y Inglis, R. (2015). Examining the process of performance measurement system design and implementation in two Italian public service organizations. Financial Accountability y Management, 33(4), 406-421. doi:10.1111/faam.12131
- Brown, T. L. (2010). The evolution of public sector strategy. Public Administration Review, 70(SUPPL. 1), 212-214.
- Bryson, J. M. (1995). Strategic planning for public and non-profit organizations. United States: Jossey-Bass.
- Bryson, J. M., Ackermann, F., y Eden, C. (2007). Putting the Resource-Based View of Strategy and Distinctive Competencies to Work in Public Organizations. Public Administration Review, 67(4), 702-717.
- Burkhard Schwenker Torsten Wulf. (2013). Planeación Estratégica Basada en Escenarios . Springer
- Cancillería de Colombia. (2019). Recuperado el 2019, de <https://www.cancilleria.gov.co/ministry/planeacion/direccionamiento-estrategico>

- 
- Collier, N., Fishwick, F., y Johnson, G. (2001). *The Process of Strategy Development in the Public Sector*. Harlow: Prentice-Hall.
- Connor, P. (2017). Population Association of America . Recuperado el 2019, de <https://paa.confex.com/paa/2017/meetingapp.cgi/Paper/9477>
- Da-Fonseca, J. P. (2014). Relevancia de la planificación estratégica en la gestión pública. *Scielo*.
- DAFP. (2019). *Departamento Administrativo de Función Pública*. Recuperado el 2019, de Departamento Administrativo Función Pública
- Dan McCarthy. (2019). *Management & Leadership*. Recuperado el 2020, de <https://www.thebalancecareers.com/strategic-plan-elements-2276139>
- Departamento de Asuntos Economicos y Sociales de las Naciones Unidas. (2019). Aspectos Relevantes de la Prospectiva del Crecimiento de la Población Mundial. Naciones Unidas.
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Qué es el Plan Nacional de Desarrollo*.
- Dess, G. (2007). *Gestión Estrategica*. Nwe York: Mc Graw Hill.
- Dinu, D. (2007). Conference on Good Governance and Public Administrative Reform. Paper presented at the Conference on Good Governance and Public Administrative Reform., Bucharest, Romania.
- Dreveton, B. (2013). The advantages of the balanced scorecard in the public sector: beyond performance measurement. *Public Money y Management*, 33(2), 131-136. doi:10.1080/09540962.2013.763425
- EAE Business School. (2015). Recuperado el 2019, de <https://retos-directivos.eae.es/en-que-consiste-el-analisis-pestel-de-entornos-empresariales/>
- Emerson Wagner Mainardes . (2014). STRATEGY AND STRATEGIC MANAGEMENTCONCEPTS: ARE THEY RECOGNISED BYMANAGEMENT STUDENTS? Recuperado el 2020, de [http://legado.fucape.br/\\_public/producao\\_cientifica/2/Strategy%20And%20Strategic.pdf](http://legado.fucape.br/_public/producao_cientifica/2/Strategy%20And%20Strategic.pdf)

- Eric Vo. (2020). SMALLBIZAHEAD. Recuperado el 2020, de <https://sba.thehartford.com/business-management/what-is-strategic-planning/>
- GEMALTO. (2019). Recuperado el 2019, de <https://www.gemalto.com/govt/identity/2016-national-id-card-trends>
- Gloria Guevara. (2019). Informe Anual Consejo Mundial de Viajes y Turismo.
- Goldsmith, A. A. (1997). Private-Sector Experience with Strategic Management: Cautionary Tales for Public Administration. *International Review of Administrative Sciences*, 63(1), 25–40.
- Grant, R. M. (2002). Corporate Strategy: Managing Scope and Strategy Content. *Handbook of Strategy Management*. London: SAGE Publications Inc.
- Grant, R. M., y Jammine, A. P. (1988). Performance Differences Between the Wrigley / Rumelt Strategic Categories. *Strategic Management Journal*, 9, 333 - 346.
- Greenwood, R. (1987). Managerial Strategies in Local Government. *Public Administration*, 64(4295–312).
- Grupo de Migración Global. (2019). Manual para la generación y uso de data relativa a la migración para el desarrollo . Grupo de Migración Global.
- Guia de Estudio de Administración. (2020). MSG Managment Study Guide. Recuperado el 2020, de <https://www.managementstudyguide.com/strategy-definition.htm>
- Harrington, R. J., Lemak, D. J., Reed, R., y Kendall, K. W. (2004). A question of fit: The links among environment, strategy formulation, and performance. *Journal of Business and Management*, 10(1), 15–38.
- Hendrick, R. (2003). Strategic Planning Environment, Process, and Performance in Public Agencies: A Comparative Study of Departments in Milwaukee. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4), 491–519.

- 
- Hernandez, S, H. R., Fernández, C., Carlos, y Baptista, L. P. (2006). Metodología de la investigación (4ta edición ed.). México: McGraw-Hill Iberoamericana.
- Hughes, O. (2003). 2003 Public Management and Administration: An Introduction. Melbourne: Macmillan.
- IBERDROLA. (2019). Recuperado el 2019, de <https://www.iberdrola.com/innovacion/que-es-inteligencia-artificial>
- IFSEC GLOBAL. (2019). Recuperado el 2019, de <https://www.ifsecglobal.com/cyber-security/4-drawbacks-of-biometric-authentication/>
- Instituto de Cuadro de Mando Integral. (2019). Recuperado el 2019, de <https://www.balancedscorecard.org/BSC-Basics/About-the-balanced-scorecard>
- Jackson, P. M. (1993). Public Service Performance Evaluation: A Strategic Perspective. *Public Money y Management*, 13(4), 9–14.
- Jhonson, G., y Scholes, K. (1997). Dirección estratégica (3ª Ed ed.). México: Prentice Hall. Johanson, J. E. (2009). Strategy Formation in Public Agencies. *Public Administration*, 87(4), 872–891.
- Kaplan, R. S., y Norton, D. P. (2001). Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part I. *Accounting Horizons*, 15(1), 87-104.
- Karagozoglou, N., y Seglund, R. (1989). Strategic planning for a public sector enterprise. *Long Range Planning*, 22(2), 121–125.
- Kemp, R. L. (1993). Strategic planning for local government. North Carolina: McFarland.: Jefferson.
- La República . (2019). Recuperado el 2019, de <https://www.larepublica.co/economia/los-13-destinos-turisticos-sostenibles-que-ofrece-colombia-para-conocer-esta-semana-2705710>
- Llewellyn, S., y Tappin, E. (2003). Strategy in the public sector: Management in the wilderness. *Journal of Management Studies*, 40(4), 955–982.

- Londoño, R. M. (2015). Análisis de los procesos de planeación, evaluación y control.
- López, N. F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. *Revista de educación Universidad de Huelva*, 4, 167-179.
- Mathias Golombek . (2019). Dataversity. Recuperado el 13 de octubre de 2019, de <https://www.dataversity.net/predictions-2019-data-analytics-trends-to-watch/>
- Micheli, P., y Neely, A. (2010). Performance Measurement in the Public Sector in England: Searching for the Golden Thread. *Public Administration Review*, 70(4), 591-600.
- Migración Colombia . (2019). Plan Estratégico Institucional . Bogotá.
- Migración Colombia. (2019). Portal Migración Colombia. Recuperado el 2019, de <http://www.migracioncolombia.gov.co/informacion-general/content/19-vision>
- Miles, R. E., Snow, C. C., Meyer, A. D., y Coleman, H. J. J. (1978). Organizational Strategy, Structure, and Process. *Academy of Management Review*, 3(3), 546–562.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2013). Recuperado el 2019, de <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Planeaci%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20MinSalud.pdf>
- Mintzberg, H. (1977). Strategy formulation as a historical process. *International Studies of Management and Organization*, 7(2), 28–40.
- Mintzberg, H. (1990). 'Strategy Formation: Schools of Thought (J. W. F. (ed.) Ed.). New York: Harper Business, .
- Mintzberg, H., y Waters, J. A. (1985). Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal*, 6(3), 257–272.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., y Lampel, J. (1999). *Safari a la estrategia*. Argentina: Ediciones Granica.

- 
- Mojica, F. J. (2005). *La Construcción del Futuro*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia - Convenio Andrés Bello.
- Mojica. (2011). *Guía Modelo Prospectivo Estratégico*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Montoya, R. I. A. (2010). Una contribución a la comprensión de las estrategias deliberadas y emergentes de las organizaciones, desde una perspectiva evolutiva. (Doctorado en Ciencias Económicas), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Muñoz, M. I. T. (2013). Estrategias del Grupo Empresarial Antioqueño frente a las mutaciones del entorno colombiano durante el periodo comprendido entre 1978 y 2012. (Maestría en Administración), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Nutt, P. C., y Backoff, R. W. (1993). Organizational Publicness and Its Implications for Strategic Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(2), 209–231.
- Nutt, P. C., y Backoff, R. W. (1995). Strategy for public and third-sector organizations.
- Olavarría-Gambi, M. (2010). Efectividad en la gestión pública chilena. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, 17(52), 11-36.
- Organización Internacional de Migración - ONU. (2019). Recuperado el 2019, de <https://www.iom.int/es/gestion-de-la-migracion>
- Organización Mundial de Turismo. (2019). Obtenido de <https://www2.unwto.org/content/why-tourism>
- Organización Mundial de Turismo. (2019). Obtenido de <https://www2.unwto.org/content/why-tourism>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (18 de Junio de 2019). Recuperado el 5 de Julio de 2019, de <http://www.oecd.org/migration/mig/G20-migration-and-displacement-trends-and-policies-report-2019.pdf>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (18 de Junio de 2019). Recuperado el 5 de Julio de 2019, de <http://www.oecd.org/migration/mig/G20-migration-and-displacement-trends-and-policies-report-2019.pdf>
- Pettigrew, A., Thomas, H., y Whittington, R. (2006). *Handbook of Strategy and Management*. SAGE Publications.
- Pinto, M. M. (1989). Introducción al análisis documental y sus niveles: el análisis de contenido. *Boletín de la ANABAD*, 39(2), 323-342.
- Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022. (2018). Recuperado el 2019, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>
- Plant, T. (2009). Holistic strategic planning in the public sector. *Performance Improvement*, 48(2), 38–43.
- Poister, T. H., y Streib, G. (1999). Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes. *Public Productivity and Management Review*, 22(3), 308– 325.
- Poister, T. H., y Streib, G. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review*, 65(11), 45–56.
- Portal de Data de Migración. (2018). Portal de Data de Migración. Recuperado el 2019, de <https://migrationdataportal.org/themes/big-data>
- Portal de Migración Global . (2018). Obtenido de [https://publications.iom.int/system/files/pdf/global\\_migration\\_indicators\\_2018.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf)
- Portal de Migración Global . (2018). Obtenido de [https://publications.iom.int/system/files/pdf/global\\_migration\\_indicators\\_2018.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf)
- Porter, M. E. (1980). *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York: Free Press.

- 
- Proyecto "Lideres de Sostenibilidad - 2019". (2019). Recuperado el 2019, de <https://sustainability-leaders.com/sustainable-tourism-trends-challenges-2019/>
- Proyecto "Lideres de Sostenibilidad - 2019". (2019). Recuperado el 2019, de <https://sustainability-leaders.com/sustainable-tourism-trends-challenges-2019/>
- Relief web. (2019). 2019 Reporte de tendencias de migración internacional y desplazamiento para los países del G20.
- Reporte de Migración Mundial 2018. (s.f.). Recuperado el 2019, de [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_en.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf)
- Revisión Mundial . (2019). Obtenido de <https://revisionworld.com/gcse-revision/geography/tourism/tourism-and-its-growth>
- Revista el Espectador. (2018). Turismo Sostenible, la clave para el futuro de las regiones. El Espectador.
- Richardson, P. R. (1995). Public sector strategic planning: Creating the future in an uncertain, turbulent environment. Queen's University, School of Business.
- Ring, P. S., y Perry, J. L. (1985). Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints. *The Academy of Management Review*, 10(2), 276-286.
- Rodríguez-Romero, C. (2015). Una mirada a la evolución de la estrategia: de la Guerra de Troya a la actualidad. In L. Chicaíza (Ed.), *La administración en el siglo XXI : herencia e innovación en conceptos y herramientas para las ciencias de gestión* (pp. 125-148). Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia.
- Rose, W. R., y Cray, D. (2010). Public-sector strategy formulation. *Canadian Public Administration*, 53(4), 453-466.
- Roser, M. (2013). Nuestro Mundo en Datos . Obtenido de <https://ourworldindata.org/world-population-growth>.

- Rudolf Grünig, Richard Kühn. (2015). El proceso de planeación estratégica (opciones, análisis, proyectos. Springer .
- Ruiz, C. I. R., Aguilar, B. M. C., García, R. M., González, H. Á. G., Vega, A. D. C., y Velandia, M. A. (2011). Aproximación teórica a la planeación estratégica de recursos humanos en el sector público. *Administración y Desarrollo*, 39(54), 47-66.
- S, P. (2002). *Gestión Estrategica a traves de un acercamiento funcional*. New Jersey: Prentice Hall.
- Sawe, B. E. (9 de Abril de 2019). Worldatlas.com. Recuperado el 15 de Septiembre de 2019, de <https://www.worldatlas.com/articles/what-type-of-government-does-venezuela-have.html>
- Sharma, B., y Gadenne, D. (2011). Balanced Scorecard Implementation in a Local Government Authority: Issues and Challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 70(2), 167-184. doi:10.1111/j.1467-8500.2011.00718.x
- Stake, R. E. (1999). *Investigación con estudios de caso (2da edición ed.)*. Madrid: Ediciones Morata.
- State, B. (2018). *Migración de Profesionales a los Estados Unidos, Evidencia de datos provenientes de Linked in*. Stanford University.
- Stevens, J. M., y McGowan, R. P. (1983). Managerial Strategies in Municipal Government Organizations. *Academy of Management Journal*, 26(3), 527–534.
- Stewart, J. (2004). The meaning of strategy in the public sector. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 16-21. doi:10.1111/j.1467-8500.2004.00409.x
- Stewart, J. (1995). Is public management possible? *Canberra Bulletin of Public Administration*, 78, 1-5.
- The Heritage Foundation. (2019). *Indicadores de Libertad Económica 2019*. Recuperado el 2019, de <https://www.heritage.org/index/country/venezuela>
- Trujillo, R. (2008). *El campo de los estudios de futuro*. Bogota: Universidad Externado de Colombia.

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. 2016. Plan Estratégico Institucional 2015-2018. Marzo.

Unidad de Migración de las Naciones Unidas. (2018). Tendencias Globales de Migración. Recuperado el 2019, de <https://www.iom.int/global-migration-trends>

Unión Europea. (2014). Legislación de la Unión Europea. Recuperado el 2019, de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.257.01.0073.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG)

Universidad de Salamanca . (2017). Recuperado el 2019, de <https://knowledgesociety.usal.es/sites/default/files/20170316%20-%20Seminario%20SLR.pdf>

Vélez, E. M. I. (Ed.) (2007). Un acercamiento metodológico al aprendizaje organizacional y el proceso de toma de decisiones (Vol. 1).

Whittington, R. (2001). What is Strategy – and Does it Matter? Thomson Learning, London.

Wortley, J. (27 de febrero de 2019). Consejo Mundial de Viajes y Turismo . Recuperado el 29 de agosto de 2019, de <https://www.wttc.org/about/media-centre/press-releases/press-releases/2019/travel-tourism-continues-strong-growth-above-global-gdp/>

Zagheni, E. (2018). Usted está donde envía un correo electrónico: uso de datos de correo electrónico para estimar las tasas de migración internacional. Ingmar Weber.