

**MODELO INTEGRADO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN (MIPGII)
RETO DINAMIZADOR DE LA SOLIDEZ INSTITUCIONAL EN MUNICIPIOS DE
SEXTA CATEGORIA**

GERARDO ANTONIO CADAVID JARAMILLO

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ESAP
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL
FACULTAD DE PREGRADO
MEDELLÍN ANTIOQUIA
2019**

**MODELO INTEGRADO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN (MIPGII)
RETO DINAMIZADOR DE LA SOLIDEZ INSTITUCIONAL EN MUNICIPIOS DE
SEXTA CATEGORIA**

GERARDO ANTONIO CADAVID JARAMILLO

**MONOGRAFÍA PARA OPTAR AL TÍTULO DE
ADMINISTRADOR PÚBLICO**

ASESOR TEMÁTICO: LUIS ALBERTO GUTIÉRREZ MEJÍA

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ESAP
FACULTAD DE PREGRADO
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL
MEDELLÍN ANTIOQUIA**

2019

DEDICATORIA

Al altísimo como dador de la vida y del conocimiento humano, a mis padres Narciso y Doralba, y a mis hermanos Diana y Omar por el apoyo incondicional todos estos años, a mi amada esposa Carolina y “nuestra” hermosa familia, especialmente a mis queridas suegra y abuela, a la Escuela Superior de Administración Pública y todos sus miembros por la consideración y deferencia en el proceso educativo. Hoy les extiendo desde lo más profundo de mi corazón y con mucho orgullo profesional, mis más sinceros agradecimientos con todo mi respeto y cariño, no sin antes asegurarles que luchare incansablemente por ser cada día un mejor portador del conocimiento de lo público, doliente de su entorno y gestor perseverante de un desarrollo social desde lo territorial.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	7
1. INTRODUCCIÓN.....	9
2. MARCO TEÓRICO.....	12
2.1 Antecedentes normotécnicos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.	13
3. MARCO NORMATIVO.....	26
4. OBJETIVOS DE LA MONOGRAFÍA.....	27
4.1 Objetivo General.....	27
4.2 Objetivos Específicos.....	27
5. ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	28
5.1 Cronograma de Actividades.....	30
6. RESULTADOS DE LA MONOGRAFÍA.....	31
6.1 La ecuación administrativa y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión.	31
6.2 Análisis y valoración comportamiento FURAG-IDI / Solidez-Efectividad-Desarrollo	43
Control Interno.....	46
7 CONCLUSIONES.....	54
8 RECOMENDACIONES.....	56
9 REFERENCIAS.....	57

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 2. Diagrama de la Norma Técnica de Calidad.....	18
Ilustración 3. Diagrama Modelo Estándar de Control Interno	19
Ilustración 4. Ecuación administrativa y su marco normotécnico	20
Ilustración 5. Integración sistemas (SISTEDA-CALIDAD-MECI).....	21
Ilustración 6. Diagrama Sistema Integrado de Gestión (Multisistema).....	23
Ilustración 7. Diagrama MIPG	24
Ilustración 8. Logo Formulario Único de Registro de Avance a la Gestión FURAG	25
Ilustración 9. Articulación de los sistemas (SISTEDA-CALIDAD-MECI)	33
Ilustración 10. Diagrama Integración Gestión- Control.....	40
Ilustración 11. Diagrama general operacionalización MIPG.....	42
Ilustración 12. Diagrama FURAG II	43

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Exclusiones de conceptos MIPG vs ISO9001/NTCGP1000/MECI1000	43
Tabla 2. Conformación Marco, Dimensión, Políticas MIPG.....	46
Tabla 3. Definición de muestreo objeto de valoración.....	47
Tabla 4. Caracterización de resultados FURAG-IDI/muestra objeto.	48
Tabla 5. Caracterización de resultados FURAG-IDI/muestra objeto (2)-Dimensión.	49
Tabla 6. Ranking IDI (puestos por municipio).....	50

PRESENTACIÓN

Como requisito para optar al Título de Administrador Público de la Facultad de Pregrado de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), se presenta el presente documento monográfico.

La metodología aplicada se plantea desde el objetivo como determinista, descriptivo y valorativo, en la búsqueda de propiciar el interés académico de otros estudiantes y profesionales afines a acercarse y pensar en la situación que se plantea, coadyuvando a originar semilleros de pensamiento colectivo de mayor profundidad, alineado siempre a los requerimientos académicos establecidos por la universidad. Así pues, este documento académico logra en conjunto y de manera específica, propender por desarrollar a mediano y largo plazo capacidades, valores y disciplinas conformes al hacer del gerente de lo público a lo largo y ancho de la geografía Antioqueña y nacional, entendiendo este accionar de la gerencia como la capacidad de actuación se podría resumir en la frase “Dejar que los gerentes gestionen” (Lima, 2001, Pag. 22).

En cumplimiento de lo anterior y en aras de la labor investigativa de la Escuela, de acuerdo con el régimen académico en el cual se define a la investigación como “la capacidad para producir conocimiento axiológico, científico y tecnológico, sobre los fenómenos concernientes a lo administrativo público” (Régimen académico ESAP, 2018), los cuales al ser trabajados de manera estricta en lo metodológico, logren afianzarse como precedentes para la definición de políticas públicas con impacto de transformación en el territorio objeto de aplicación.

Es así que, según la línea de investigación “Organización y Gerencia del Estado”, este documento se ocupa particularmente en estimar el rol, nivel de implementación e impacto potencial de la dinámica propia del planteamiento gerencial del Modelo Integrado de Planeación y Gestión en las territorialidades de sexta categoría (basado en método de muestreo aleatorio explicado de manera amplia en el acápite de los aspectos metodológicos); sobre todo en aquellos aspectos en los que se puedan generar apreciaciones con peso técnico al tenor de la frase “Con la transformación positiva de la administración pública, se podrá lograr la transformación territorial”. Siempre todo ello apalancado en una institucionalidad sólida, competente y efectiva, con cultura estratégica y respetuosa alineación tanto al ámbito regional (Plan de Desarrollo Departamental), nacional (Plan de Desarrollo Nacional) y mundial (Objetivos de Desarrollo Sostenible); logrando en síntesis su mayor valor en el desarrollo gradual y sostenible del territorio en conjunción con una coherente legitimización ciudadana.

1. INTRODUCCIÓN

El mundo, sus sistemas y paradigmas han cambiado en lo corrido de su historia; las organizaciones humanas se han complejizado a tal nivel que cada segmento del día a día implica sistemas intrincados, códigos y una acumulación significativa de información, los problemas se han exacerbado en entramados a escala mundo, esta realidad se ha condensado y visibilizado por organismos de nivel internacional.

Es desde esta óptica que conceptos como: desarrollo, crecimiento, sustentabilidad, integralidad, gestión, gerencia, valor público, eficacia, eficiencia y efectividad entre muchos otros, son de uso común y necesario por parte de cualquier gobierno o Estado; el interés prestado en torno a ellos y el alcance de la conformidad frente a su resultado se ha constituido en asuntos de primer nivel de importancia.

Fue en este agendamiento de sistemas problémicos y sus correspondientes posibles factores de solución que en el año 2000 se constituyó por parte de los 189 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la génesis del documento estratégico mundial denominado Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que incorporó 8 objetivos de inminente atención dada su complejidad e incidencia en la sustentabilidad de la especie; esta visión estratégica tuvo su horizonte a 15 años, lo que implicó un derrotero de acciones con resultados al año 2015.

Agotada esta agenda se vio la necesidad de implementar una nueva agenda, de visión más amplia y componentes más profundos, integrales y con enfoque de sistema, que coadyuvaran a contrarrestar o desestimular los vectores valorados como de mayor

criticidad e impacto en este complejo escenario; la nueva cosmovisión del problema y sus factores de solución dieron como resultado el documento visión 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Amén de ello, deviene el presente documento monográfico de orden académico el cual busca principalmente **determinar, describir y valorar** el comportamiento de aquellas variables y factores que inciden directa o indirectamente a escala territorial, en las dinámicas que contribuyen al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 16, específicamente lo concerniente a la solidez institucional en el marco de la implementación, desarrollo y sostenimiento de los sistemas integrados de gestión y su trazabilidad histórica hasta llegar a la puesta en escena del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) como su dinamizador teórico y práctico.

En aras de ampliar el marco sobre el respecto, es importante decir que el Programa de las Naciones unidas para el Desarrollo (PNUD) proporciona orientaciones y metas claras para la adopción del objetivo por parte de todos los países, en conformidad con sus propias prioridades, en procura de la solidez administrativa y la anhelada efectividad, basada preponderantemente en una gestión sólida, como omega¹ del constructo de una legitimidad de su accionar frente al constituyente primario.

Es en este sentido que el objetivo 16 de los ODS denominado “Paz, Justicia e instituciones sólidas”, se centra en la importancia de fortalecer y posicionar la institucionalidad y cobra sentido el planteamiento basado en la capacidad sinérgica de la administración pública de concatenar los resultados de los otros objetivos de desarrollo

¹ Tomado de la usanza católica como significancia de fin.

sostenible; en otras palabras, es este el objetivo llamado a visibilizar en la cotidianidad social y humana con cometido holístico las potencialidades de los otros objetivos.

Unido a lo anterior, en su génesis este objetivo se gesta como base pragmática de estos grandes propósitos sociales y plantea en sus argumentos tanto desde la ciencia, la tecnología y la innovación, la base para una posible solución a la ineffectividad de la administración pública, la cada vez mayor cultura de corrupción en el marco de la gestión pública y la inoperancia de los sistemas organizacionales de los aparatos y entidades estatales o mixtas.

Para crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas, el objetivo de solidez institucional plantea metas que permiten visibilizar su impacto y dar cuenta de los resultados alcanzados en cada uno de los entes nacionales y sus territorialidades.

En este orden de ideas, surgen o se formulan las siguientes reflexiones:

¿Cuentan los municipios de sexta categoría en Colombia con el nivel de madurez en gestión y control para transitar hacia estándares complejos de operación como el MIPG?

¿Qué aspectos de la gerencia territorial moderna dan cuenta de la capacidad objetiva de apropiar, desarrollar e implementar las implicaciones de esas dimensiones multi-complejas en los escenarios propios del Modelo Integrado de Planeación y Gestión?

¿Qué acciones o estrategias, se deben adelantar en un marco operativo a corto plazo que permita dinamizar la implementación no solo administrativa sino cultural del MIPG, impactando en positivo de manera gradual, progresiva y sostenidamente la efectividad y la solidez de la gerencia pública territorial?

2. MARCO TEÓRICO

Cuando se menciona la preocupación en los conceptos de calidad o de control como partes fundamentales de un modelo de gestión en cualquier ámbito de aplicación ya sea público o privado, es casi obligatoria la inclusión de nombres que dibujaron esta geografía teórica desde los años 50 del siglo anterior, personas como Deming, luego con Danbedian, Ishikawa, Crosby, Jurán, Bennis; en los años 80 con Carolyn Burnstein, Katheleen Sedlek y Stephen Sarazen; por mencionar algunos un tanto de manera arbitraria se podría decir.

En Colombia, Enrique Ogliastri fue pionero de toda esta tendencia teórica de la calidad y el control tanto en la praxis administrativa de lo privado como de lo público. Ya en términos normativos con fuerza jurídica es de mencionar principalmente que en 1975 el Gobierno de la época tomó la decisión de incorporarlo en el ideario de gestión, por lo cual se promulgó el Decreto 1653 que creó el Premio Nacional de la Calidad, que permitía la “competencia” de organizaciones estatales y potenciaría en buena medida como las entidades diseñaban, ejecutaban y monitoeraban sus realidades de gestión administrativa.

Ahora bien, para efectos prácticos de lo que se pretende desarrollar y definir en este documento de orden monográfico nos centraremos teórica y normativamente de manera principal en los postulados jurídicos y sus documentos técnicos asociados posteriores a la entrada en vigencia de los modelos de gestión relacionados a la versión 2000 de la norma internacional ISO:9000.

Con esta visión dinámica de producir institucionalidad enmarcada en sistemas de gestión con base en los preceptos técnicos de calidad y control y dando cuenta de la incansable búsqueda de la eficiencia, la eficacia y la efectividad en cada célula organizacional del Estado, como camino probable hacia niveles apropiados en la legitimización de su accionar, cobra importancia enmarcar la línea de temporalidad jurídica y normativa de esta realidad en nuestro país a partir de la entrada en escena de la constitución de 1991.

2.1 Antecedentes normotécnicos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

La constitución de 1991 allanó el camino hacia la modernidad administrativa del Estado y delimitó varios roles que eran en sí intrínsecos a la gestión del aparato estatal en todas sus dimensiones; por lo cual y ya a título de producto jurídico, la primera ley que moldearía esta realidad sería la muy conocida y lisonjeada² pero insuficientemente aplicada Ley 87 de 1993 (Control Interno); antes de ella, el control a la gestión *per se* era una amalgama de nebulosidades; las instituciones funcionaban bajo criterios propios de inspección a la gestión (Se da con esto salvedad a los ejercicios del control contable y fiscal del Estado), cada uno bajo paradigmas propios más de su naturaleza misional y cultural que técnica; la mencionada ley lo que incorporó en el ideario administrativo fue el concepto de todo el Estado bajo un solo modelo de control (Gestión, Contable y Fiscal), con captación y análisis de información de manera racional, centralizada y concreta.

² Según el diccionario de la Real Academia Española se entenderá como adulada o alabada.

Siguiendo esta línea histórica encontramos la Ley 489 de 1998, esta norma vino a robustecer desde otro enfoque el modelo de control que ya venía caminando y le dio forma y propósito a la organización y gestión del Estado y lo postuló bajo el fundamento inequívoco del cumplimiento de sus fines esenciales; esto lo podemos apreciar desde lo establecido en su artículo primero (objeto) que dispone: “La presente ley regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública”. (Ley 489, 1998), quedando así definido el para qué se controlaba y su forma.

Ya se tenía entonces un propósito, un norte y un cómo controlar para cumplir esa visión, pero bajo la premisa que “controlar no es gestionar”; se requería entonces encontrar esa variable que diera forma a la ecuación administrativa, entendida como la sumatoria dada entre la estrategia, la operación y el control y de paso dar cumplimiento a requerimientos del orden internacional por convenios dados con instancias como el Banco Interamericano de Desarrollo, El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional entre muchos otros, que veían en ese “caos administrativo” un facilitador para la corrupción y una llave abierta de riesgos no solo en lo administrativo sino en lo financiero y contable; hecho de paso inaceptable por las calificadoras de riesgo, con impactos en la estabilidad económica, financiera y de desarrollo del país a escalas catastróficas, de seguir en esa ruta de colisión.

El inicio del nuevo milenio trajo consigo grandes cambios en los paradigmas del Estado-Nación a nivel local y en la racionalidad de cómo se “jugaba” el rol de la gerencia pública y sus alcances; por tanto se colocó en la palestra de estrategias aquella que daría

lugar al nacimiento de una nueva cosmogonía administrativa en Colombia; estamos hablando de la Directiva Presidencial No 10 de 2002, en la cual se estableció la posición del ejecutivo de trasegar a paso más firme hacia el denominado Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP); esta nueva realidad sería visibilizada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social mediante el documento CONPES 3248 del 20 de octubre de 2003, el cual en su argumentación inicial establece:

Dicho Programa busca adecuar la administración pública a los requerimientos de un Estado Comunitario, racionalizando funciones, redimensionando el tamaño de las estructuras administrativas y fortaleciendo su capacidad para cumplir con sus objetivos esenciales. En conjunto, el programa se propone adecuar la administración pública a las necesidades y a las condiciones del país y contribuir a fortalecer su capacidad para brindar seguridad democrática, sanear las finanzas públicas, promover la equidad, garantizar la estabilidad y el crecimiento sostenible de la economía. (Documento CONPES 3248, 2003. pág. 2)

Con este marco de referencia en cuanto a lo que se debía construir y en la búsqueda de dar cumplimiento a los acuerdos y mandatos ya mencionados en acápites anteriores, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), “importan” para Colombia la norma técnica internacional ISO9000:2000 y la incorporan en términos de posibilidad de aplicación e implementación; sin embargo, ésta norma técnica internacional requería por supuesto asentamiento en el ordenamiento jurídico nacional y la correspondiente estructura normo-administrativa para su implementación.

Habida cuenta de lo anterior, surge el 30 de diciembre del año 2003 la Ley 872, por medio de la cual se creó el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios, estableciendo en su Artículo primero:

Créase el Sistema de Gestión de la Calidad de las entidades del Estado, como una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. (Ley 872, 2003, art. 1)

Uno de los cambios paradigmáticos más grandes que incorporó esta ley y su correspondiente herramienta operativa se presentó en la transición del modelo funcional de gestión a un enfoque basado en procesos; esto propició en teoría al menos, organizaciones burocráticas más “fit”, no tan piramidales y desgastantes para los usuarios; haciendo eco de este planteamiento en los argumentos filosóficos de la Nueva Gestión Pública (NGP) podríamos apalancarnos en la posición del aplanamiento de las jerarquías, esto se entendería como “Eliminar la sobreabundancia de escalones jerárquicos y de jefaturas intermedias es el siguiente. Es conocido que la burocracia suele conllevar una multiplicación de puestos de jefatura que no son estrictamente funcionales” (Lima, 2001, Pag. 13). Entendido de otro modo “Implica desmontar la aparatosa y paquidérmica estructura del Estado, para abrirse paso a una estructura más pequeña pero que propenda por la eficiencia, eficacia y efectividad” (Orozco, 2015, Pag.16). Así mismo, devino también en esta nueva

realidad la incorporación de la satisfacción de la comunidad como fin último del trabajo administrativo del Estado.

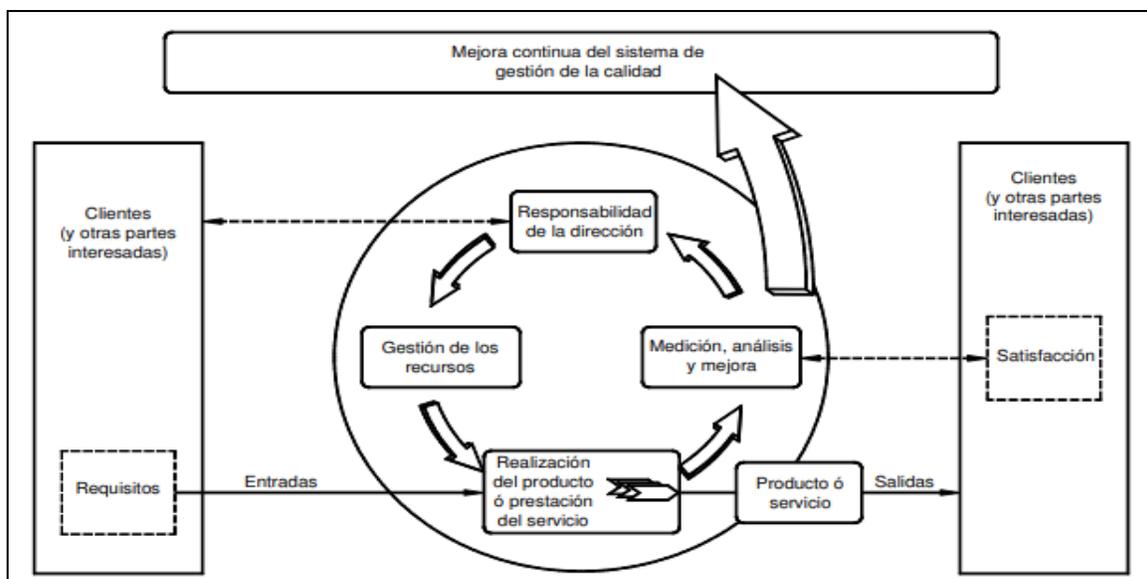
En el marco de implementación de todo lo planteado anteriormente en cuanto al componente de operacionalización e incorporación de la ISO9000:2000, el traspié surgió en la filosofía misma de la norma, la cual en su origen valora la gestión en términos de satisfacción del cliente pero con principios preponderantemente rentables en lo economicista y de la esfera comercial privada; hecho que propició la necesidad de “transformar” la norma en algo aplicable a la naturaleza pública, y que implicó elevar solicitud por parte del gobierno nacional al Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC) para que pensara y concibiera un lineamiento de espectro técnico apropiado para la gestión pero con miras al desarrollo institucional del Estado.

Fue partiendo de este escenario que se le dio vida a la Norma Técnica para la Gestión Pública (NTCGP1000:2004), norma de la misma naturaleza pero con principios propios de la gestión de lo público que declaraba cuatro conceptos de raíz teórica y práctica que la separaban sustancialmente de la norma ISO9000 en su versión del año 2000.

- ✓ El enfoque a la comunidad como cliente.
- ✓ La denominación de servidores públicos a los usuarios de la norma.
- ✓ Lo referente al noveno principio que define la coordinación, cooperación y articulación dada entre los usuarios con enfoque sinérgico de la norma.
- ✓ La lucha anticorrupción como cáncer del Estado, concepto o principio que se denominó: transparencia.

Superada la etapa de transformación filosófica de la norma a utilizar y ya con preceptos y enfoque hacia la generación de valor público, se dio vía libre para su aplicación; esto incluía sus componentes y dinámicas las cuales de manera gráfica se representaron así:

Ilustración 1. Diagrama de la Norma Técnica de Calidad



Fuente: Norma Técnica de Calidad para la Gestión Pública versión año 2004.

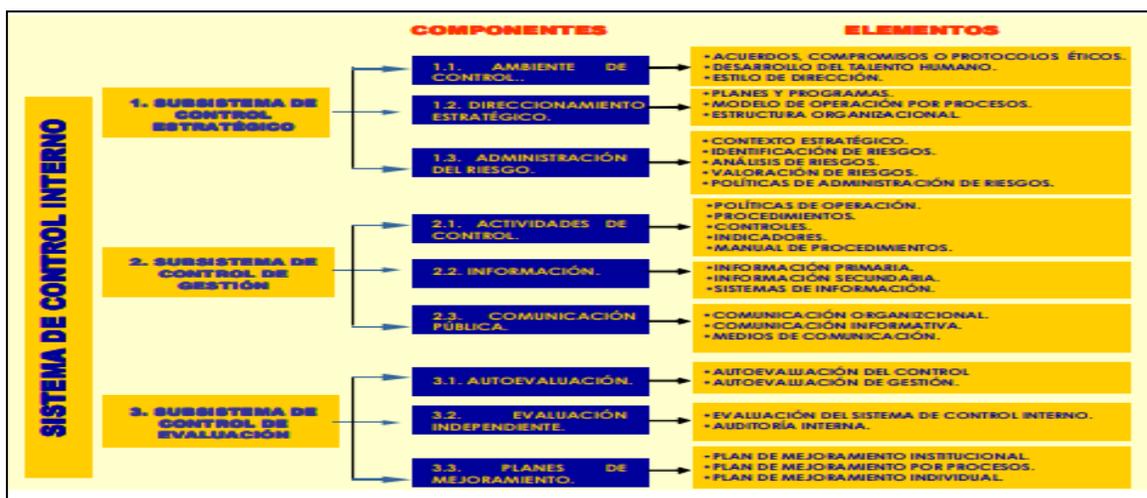
Esta visión de la gestión administrativa del aparato estatal contaba para su desarrollo, implementación, mantenimiento, revisión y perfeccionamiento, con un tiempo perentorio determinado en la Ley 872 del 2003, en su artículo segundo, párrafo transitorio:

Las entidades obligadas a aplicar el Sistema de Gestión de la Calidad, contarán con un término máximo de cuatro (4) años a partir de la expedición de la reglamentación contemplada en el artículo 6 de la presente ley para llevar a cabo su desarrollo. (Ley 872, 2003, art. 2)

Ello implicaba que, para el 30 de diciembre del año 2007, todas las entidades inmersas en el alcance de la ley deberían tener completamente operativo su Sistema de Gestión de la Calidad, en estricto lineamiento de los postulados planteados en la NTCGP1000:2004.

Por otra parte, la importancia y trascendencia dada al “boom” de calidad, dejó un tanto rezagado o en segundo plano lo referente a la dinámica del control en el Estado, se tenía la ley pero no cómo operacionalizarlo, al colocarse en la palestra la disfunción entre el universo de gestión propiamente dicho y el universo de control; se buscó equilibrar esta situación y fue así como en el año 2005 mediante el Decreto 1599 se dio vida jurídica y técnica al Modelo Estándar de Control Interno (MECI1000:2005), la cual consistía en elementos (29), que a su vez estaban inmersos en componentes (9), condensados en subsistemas (3), los cuales al trabajarse bajo los principios de autocontrol, autogestión y autorregulación daban como resultado el ambiente de control institucional; para hacerlo más entendible el sistema se representó de la siguiente manera:

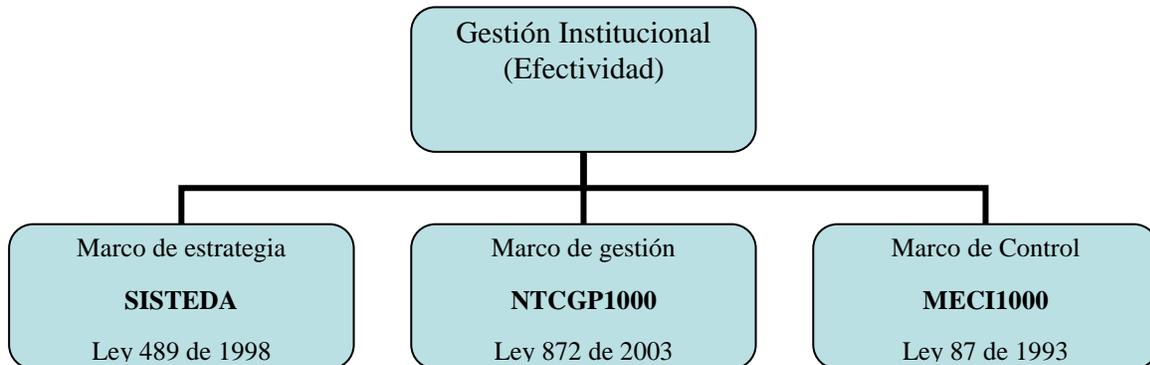
Ilustración 2. Diagrama Modelo Estándar de Control Interno



Fuente: Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2005

Ya con los tres tópicos de la ecuación administrativa (Gestión = Estrategia + Operación + Control) documentados jurídica y técnicamente se podía decir que era posible alcanzar esferas de gestión en función de su efectividad, así:

Ilustración 3. Ecuación administrativa y su marco normotécnico



Fuente: Elaboración propia

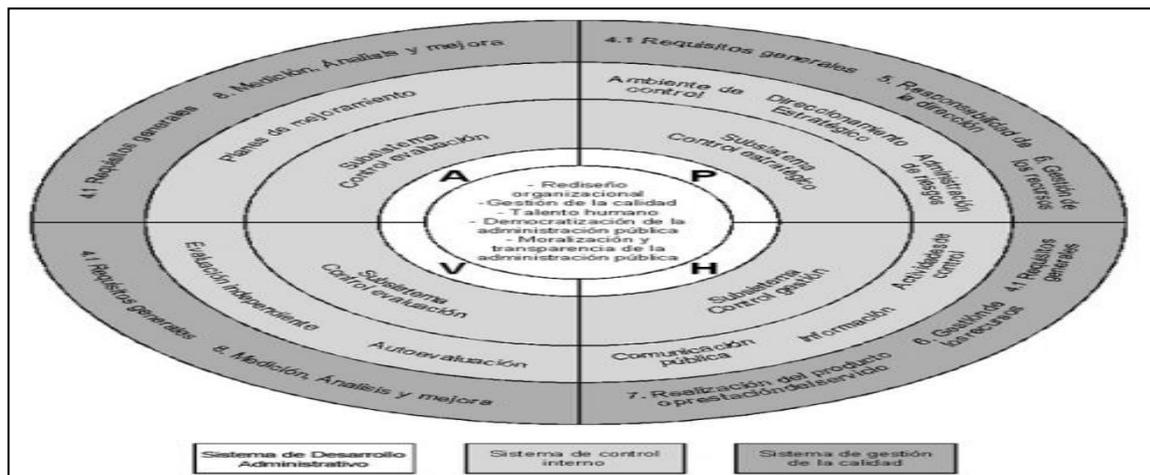
Pero si bien es cierto en lo teórico estos sistemas se complementaban en sus versiones iniciales (parágrafo del artículo 3 de la Ley 872 de 2003), en la práctica institucional se empezaron a gestar situaciones muy negativas, a saber:

- ✓ Las instituciones, organizaciones o unidades administrativas con mayor inclinación al control prestaban más atención a la implementación del Sistema de Control Interno y aquellas más tendientes a la prestación de servicios, generaban marcos de implementación predominantemente enfocados en la norma de Calidad.
- ✓ La inadecuada lectura del artículo 7 de la Ley 872 del 2003, que establecía que “Una vez implementado el sistema y cuando la entidad considere pertinente podrá certificar su Sistema de Gestión de la Calidad con base en las normas internacionales de calidad” (Ley 872, 2003, art.7), significó literalmente que el sistema y la norma que eran un medio en sí, se convirtieran en un fin.

- ✓ Ahora bien, se había declarado de manera expresa la complementariedad de los sistemas, estos, lejos de complementarse en muchos elementos, se superponían y en otros se contrariaban, hecho que en primera medida generaba duplicidad en muchos soportes documentales que testimoniaban algún elemento de control versus un requisito de gestión, y por otro lado creaba ambigüedades conceptuales que generaban incertidumbre en algunos casos y un cumulo de hallazgos y no conformidades recurrentes, que desgastaban el aparato de mejora de las organizaciones sin solución a la vista.

Con ese panorama a la vista, la solución que se identificó frente a estas dos problemáticas fue la actualización de las normas donde se generarían ya de forma completa e integral, la armonización entre ellas y se desarrollarían los lineamientos claros de aplicación de cada uno en un ambiente de control y de gestión coadyuvantes, complementarios y afines, pero no igualitarios. Fue así como la NTCGP1000 se actualizó a versión 2009 y su complementariedad con MECI y SISTEDA quedó graficada así:

Ilustración 4. Integración sistemas (SISTEDA-CALIDAD-MECI)



Fuente: Norma Técnica de Calidad para la Gestión Pública versión año 2009.

La denominación que esta realidad holística tripartita recibió fue el de Sistema Integrado de Gestión Pública (SIGP) y se concibió como el constructo final de la visión estratégica a largo plazo del Programa para la Renovación para la Administración Pública (PRAP). Pero no fue para nada el final de la búsqueda del equilibrio en la ecuación administrativa (Estrategia-Operación-Control); dos años después de la última versión de la NTCGP1000:2009 (año 2011), se repensó toda esta realidad puesto que dados los fenómenos de transformar el multisistema en la finalidad y no en un medio, sumado a dos nuevas situaciones, por un lado lo inmanejable a nivel financiero de los procesos de recertificación que a la larga no habían impactado sino en declaraciones abstractas y superficiales de gestión efectiva que distaban totalmente de la realidad y de lo que en lo concreto los órganos de control y más aún el ciudadano podía apreciar y recibir y, por otro, el desgaste desde muchas ópticas que comprometía el cumplimiento adecuado de los tres sistemas (SISTEDA-CALIDAD-MECI).

Además, por si fuera poco se gestó una vez más, derivado de convenios u obligaciones supranacionales, la incorporación obligatoria según el ámbito de gestión, de otra serie de sistemas complementarios, igual o aún más complejos entre los que podemos mencionar: Sistema de Gestión Ambiental (SGA), Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo (SGSST), Sistema de Seguridad de la Información (SGSI), cada uno de ellos con marco estratégico, marco operativo y marco de control con sus correspondientes terminologías y lenguaje técnico; todo ello implicó un surgimiento exponencial de documentos, actividades y responsabilidades en la ya estrangulada estructura de las organizaciones estatales a todos sus niveles.

Ilustración 5. Diagrama Sistema Integrado de Gestión (Multisistema)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación 2019

Es de todo este trasegar jurídico, normativo y técnico y el escenario tan complejo que ello arrojó, que se presentó la necesidad de consolidar en un modelo de gestión toda esta realidad multisistema a nivel operativo básico, creando con ello una búsqueda del empoderamiento sinérgico como estructura organizacional de la gestión estatal pero apalancado siempre en las fortalezas de cada uno de sus “subsistemas”; en otras palabras, darle a nivel territorial, regional y por ende nacional, cumplimiento a cada realidad pero en un producto único; fue así como se estructuró el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), que incorpora como su concepto primigenio y fundamental, lo establecido en su manual operativo como:

Marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio.

(Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, 2018, pág.10)

Como se ha podido visibilizar tanto con el sistema de calidad como con el sistema de control, el MIPG también cuenta con una definición gráfica que facilita su comprensión y el marco general en su ciclo de acción:

Ilustración 6. Diagrama MIPG



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública 2017.

Es muy importante determinar qué herramientas incorpora el modelo para evaluar sus diferentes dimensiones con sus consecuentes políticas de gestión; en primera instancia se plantea un autodiagnóstico el cual es propio de la organización y no reviste control o seguimiento de segunda parte (DAFP), de este ejercicio autoevaluativo surgen las primeras acciones de corrección, ya en segunda instancia se incorporó en la metodología como elemento de reporte, seguimiento, monitoreo y control el denominado Formulario Único de Reporte de Avances en la Gestión (FURAG), instrumento de cruce cualitativo-cuantitativo que da cuenta a control de segunda parte y por medio de este al Gobierno Nacional, del escenario logrado de implementación en eficacia preponderantemente y los valores alcanzados en las variables y los indicadores definidos por cada una de las 7

dimensiones; tomando del documento metodología de medición del desempeño de las entidades públicas (DAFP) se define como:

FURAG, es la herramienta diseñada por Función Pública con el fin de medir la gestión y el desempeño, así como el cumplimiento de las políticas en las entidades que están en el ámbito de aplicación del MIPG. Su creación tiene como origen la necesidad de tener un solo instrumento de medición de requerimientos de políticas de desarrollo administrativo. (Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, 2019, pág.4)

Ilustración 7. Logo Formulario Único de Registro de Avance a la Gestión FURAG



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública 2017.

Desde ésta perspectiva administrativa de lo público la cual se encuentra vigente, se entrará a **determinar, describir y valorar** en términos de análisis el impacto que ha logrado en función de la eficacia, eficiencia y efectividad el marco operativo territorial como sinapsis o motor frente al reto en la dinamización de la solidez institucional en Colombia.

3. MARCO NORMATIVO

Aspecto Normativo	Definición general
Ley 87 de 1993	Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones
Ley 489 de 1998	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
Ley 872 de 2003	Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios.
Ley 1474 de 2011	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
Decreto 1072 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.
Decreto 1076 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Ambiente.
Decreto 1078 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
Decreto 1499 de 2017	Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015.
Directiva Presidencial No 10 de 2002	Programa de renovación de la Administración Pública: hacía un Estado Comunitario
CONPES 3248 del 20 de octubre de 2003	Renovación de la administración pública.

4. OBJETIVOS DE LA MONOGRAFÍA

4.1 Objetivo General

Determinar el impacto del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPGII) en una muestra de municipios de sexta categoría a partir de la identificación de la solidez y la capacidad institucional de estos entes territoriales, basado en el análisis de los resultados del FURAGII/IDI2019.

4.2 Objetivos Específicos

- ✓ Establecer de manera separada, el peso en la gestión de desarrollo territorial, de cada componente (Dimensión) de ejecución y sostenimiento del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.
- ✓ Describir en términos de valor, la incidencia que genera la implementación y apropiación cultural-administrativa del Modelo Integrado de Planeación y Gestión en la transformación territorial positiva a corto, mediano y largo plazo.
- ✓ Valorar el posible impacto general en la percepción de satisfacción de la comunidad frente a la puesta en marcha de las herramientas y realidades propias del modelo de gestión, que se visibilice en la satisfacción de necesidades, la provisión adecuada de bienes y servicios, en términos de calidad (apropiado y oportuno) y las posibilidades objetivas de desarrollo sustentable.

5. ASPECTOS METODOLÓGICOS

La línea de investigación en la cual se enmarca el presente documento académico es la organización y gerencia del Estado y su estructura metodológica se circunscribe a la línea descriptiva con corte cuantitativo, aunque la síntesis y las conclusiones transforman esta postura en algo con rasgos de carácter cualitativo, que permita su utilización como base o criterio para futuros documentos o investigaciones afines.

En procura de dar respuesta al porqué del método escogido, diremos inicialmente que el propósito del método descriptivo lo establecen Hernández, Fernandez, & Baptista (1997) como:

Miden o evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar. Desde el punto de vista científico, **describir es medir**. Esto es, en un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, pasa si-y valga la redundancia-describir lo que se investiga. (Pág.60)

Lo cual, desde el punto de vista del objetivo y el campo de acción de la monografía se estima pertinente y adecuado, toda vez que permite orientar de manera acertada la información de entrada con una importante capacidad conclusiva al respecto de la temática de solidez institucional traducida en efectividad objetiva y legitimadora de la gestión Estatal con impacto a largo aliento en un desarrollo sostenible local, regional y nacional con proyección a escala mundo del objetivo de desarrollo (ODS16).

Para responder concretamente al objeto general de la monografía, se establece como universo general de estudio de los municipios de sexta categoría incluidos en el alcance de la implementación, desarrollo, sostenimiento y mejora del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, derivado del cumplimiento del Decreto 1499 de 2017 (Actualización a versión 2 del MIPG diseñado en el año 2012), teniendo en cuenta que estas territorialidades se establecen como el 87.5% de los 1.103 municipios con que cuenta el país, lo que implica una incidencia crítica en la capacidad instalada de gestión del Estado a nivel general; esto desde el punto de vista de la teoría de Pareto³; para ello se tomó una muestra aleatoria como universo específico de estudio de dos territorialidades de sexta categoría por departamento en estricto orden alfabético (Al terminar la Z vuelve e inicia en A, si el departamento no cuenta con municipio según la letra se corre hasta ubicar un elemento que concuerde) lo que implica un total de 61 elementos de valoración objetiva y concreta, para con ello cumplir con un muestreo base del 6,6% del universo general de estudio (Se excluye como caso especial a San Andrés y para el caso de Guainía un solo municipio).

Las variables con impacto en valores concretos de medición serán: La eficacia en el cumplimiento de las políticas operativas que comprenden el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, visibilizado desde el cruce de información de los informes dados al respecto por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública (FURAGII/IDI 2019), al tenor de propiciar posiciones conclusivas respecto al objeto general u objetivos específicos del documento monográfico. De igual manera, la efectividad del modelo

³ Ley 80-20 o de los pocos vitales y muchos triviales, el 80% de los efectos lo genera el 20% de las causas.

traducido en las capacidades alcanzadas en lo concerniente a la gestión, el desarrollo territorial, la solución de problemáticas históricas y la satisfacción de las necesidades en el universo objeto, como bases para la determinación del nivel de solidez institucional.

Preponderantemente haciendo uso de matrices de información cruzada y métodos de contraste de datos, como mecanismos para el procesamiento y análisis de la información que se halle dentro del rango de estudio, incluidos en los documentos de avance en la gestión operativa del modelo(DAFP).

5.1 Cronograma de Actividades

Mes	Febrero				Marzo				Abril				Mayo			
Semana	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Fases, tareas y actividades																
Seminario de asesoría de componentes metodológicos																
Fase teórica y normativa: Antecedentes.																
Antecedentes jurídicos y normativos sistemas integrados de gestión																
Antecedentes jurídicos y normativos sistemas integrados de gestión																
Objetivos Monografía.																
Fase interpretativa: Diseño metodológico.																
Enfoque de la situación de MIPG alcance de la ecuación administrativa.																
Fase Descriptiva: Información de entrada para análisis de situación- Resultados.																
La ecuación administrativa y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión.																
Análisis y valoración comportamiento IDI / Solidez- Efectividad-Desarrollo																
Aspectos finales- conclusivos y recomendatorios																

6. RESULTADOS DE LA MONOGRAFÍA

6.1 La ecuación administrativa y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

El anclaje multiconcepto de todo este argumento en busca de la efectividad en la gestión pública para afrontar tanto problemáticas como necesidades y proveer de posibilidades objetivas y sustentables el desarrollo a nivel territorial y en suma a su vez regional y nacional, radica en la capacidad sinérgica que se puede alcanzar dando uso a un adecuado raciocinio **estratégico**, una eficaz dinámica de **operaciones** enmarcado en función de un talento humano ético, profesional y comprometido con la causa pública, sin dejar de lado a un empoderado, proactivo y técnico accionar de **control**, sustentado siempre en el concepto de que el control surge y se fortalece con cada individuo (autocontrol) como célula básica de cualquier organización humana.

Acercándonos a los factores de esta ecuación, podremos visibilizar como columna vertebral al marco de la estrategia y todo lo que bajo sus diferentes acepciones identificamos como: planeación estratégica, visión estratégica, mapeo estratégico, desarrollo estratégico, entre muchos otros; de ello implica la claridad que debe comportar el concepto, para lo cual nos referiremos de manera amplia así:

Las acciones que realiza una persona u organización para aprovechar las oportunidades y lidiar con las adversidades que se le presentan con el fin de colocarse en una situación ventajosa o de liderazgo, que le permita ofrecer **un valor único o superior** a los actores interesados en su actividad de manera eficiente, eficaz y **sustentable**. (Velasco, 2010, Pág. 17)

Podemos entonces decir que la capacidad de lograr estados de efectividad en lo público (como tema de estudio) es directamente proporcional al empoderamiento y disciplina en el ejercicio de la estrategia y sus elementos; planteándolo más desde una perspectiva privada, pero con igual impacto en lo público decimos que la “situación solo puede ser amortiguada de la aceleración de un cambio de un modelo liberal a uno de **gobierno estrategico de desarrollo**” (González & Ogliastri, 1995, Pag. 32).

Es de ello y por ello que al incorporar más adelante la información de análisis para la valoración del impacto multidimensional (Estrategia-Operación-Control) del Modelo integrado de Planeación y Gestión, en virtud de su capacidad de mejora en la concepción del desarrollo territorial, la solidez institucional y la efectividad (ODS16), será de apremiante importancia la consideración de la pertinencia en la formulación de los elementos de recolección de información asociados a las dimensiones del modelo (especialmente según su criticidad, las de orden estratégico), sus políticas operacionales y ante todo los niveles en valores absolutos y porcentuales alcanzados; ello visibilizado desde lo arrojado por el Formulario Único de Reporte de Avances en la Gestión (FURAGII), medición de indicadores 2018, consolidados de manera completa en el Índice de Desempeño Institucional (IDI).

Ahora bien, como ya lo hemos dejado claro en apartes anteriores, hasta la entrada en vigencia del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, la función estratégica primigenia de los sistemas de gestión se daba en razón de los postulados de la Ley 489 de 1998, más específicamente lo establecido en su capítulo IV, artículos 15 al 29, esta fijación estratégica al cumplimiento de los fines esenciales del Estado no se vio afectada,

la variación fue en el planteamiento estratégico de cómo lograrlo integrando el sistema de calidad al sistema de desarrollo administrativo, en pocas palabras la gestión entendida como estrategia y operación quedó definida para el estado colombiano así:

Ilustración 8. Articulación de los sistemas (SISTEDA-CALIDAD-MECI)



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública 2017.

En el enfoque que nos brinda esta esfera de gestión podemos argumentar que el cometido del operador normativo y técnico es dar cumplimiento efectivo al planteamiento del “Estado como garante de desarrollo con mirada al posicionamiento estratégico”; es desde esta visión que podemos referirnos a que “las organizaciones públicas existen para resolver problemas, satisfacer necesidades y generar oportunidades que, por sus efectos sobre la viabilidad y vitalidad de la sociedad, son considerados de interés público” (Velasco, 2010, pág. 25) y siendo aún más tajantes y asiéndonos del pensamiento del mismo autor, Velasco (2010) afirma: “La responsabilidad de la gestión pública es generar valor público” (Pag.25); ahora bien, en estos entendidos, la conformidad estratégica es tan importante y apremiante que se podría plantear que sin una adecuada formulación estratégica difícilmente se podría alcanzar resultados eficaces y menos efectivos en ningún escenario ni acción, tanto en la vida cotidiana como administrativa; cobra fuerza

entonces hablar de una dirección estratégica del Estado, entendiéndola desde Sainz (2012) quien afirma que:

Es el proceso que, mediante las funciones de análisis, planificación organización, ejecución y control, persigue la consecución de una ventaja comparativa sostenible en el tiempo y defendible, a través de la adecuación de los recursos y capacidades de la empresa y su entorno, a fin de satisfacer los objetivos de los múltiples grupos participantes en la organización. (pág.33)

De igual manera, según este hilo argumental, debemos referirnos específicamente también a la importancia dentro del marco estratégico de la gestión a la planeación o la planificación; en consecuencia, debemos adentrarnos en cómo se entiende el “planear” o “Planificar”; Zapata (2015) la define como:

Proceso en el cual se establecen los objetivos y políticas de calidad y se desarrollan los medios para alcanzarlos, se asegura que los bienes, servicios y procesos internos cumplan con las necesidades de los clientes. Es un proceso estructurado para desarrollar productos que garanticen que el resultado final se ajuste a las expectativas del cliente. (p.69)

Esta postura eminentemente enfocada al cliente y en términos de calidad en la generación de productos (bienes o servicios), aún se enfoca primordialmente en la gestión como sistema de calidad; por otra parte lo podemos ver desde un corte un poco más holístico y simplista desde cómo lo plantea Sainz (2012) que dice. “Hablar de planificación es hablar de decidir hoy lo que se hará en el futuro” (Pág. 35). Así las cosas, podemos postular que la estrategia es una serie de posibles escenarios futuros que tienen

como medida de concreción la capacidad objetiva e instalada con que cuenta una organización cualquiera esta sea para afrontar las amenazas del entorno y dinamizar sus oportunidades, adquiriendo en suma un aforo de valor que, traducido en la gestión de lo público, se dé en términos de efectividad en el desarrollo.

La manera más acertada y visible como podemos aterrizar y hacer entender este compilado de definiciones en lo práctico son los denominados “planes”; dicho esto nos soportaremos en el glosario técnico del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, para definirlo como:

Documento que recoge de manera detallada lo que una entidad desea hacer para cumplir un propósito incorporando aspectos como rutas de trabajo (estratégicas u operativas), objetivos, cronogramas, responsables, indicadores, recursos, riesgos y controles. (Glosario sistema MIPG, 2018, Pág.8)

Es importante mencionar que el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), incluye como planes propios asociados a la gestión los siguientes:

- Plan anticorrupción.
- Plan de acción anual.
- Plan de desarrollo (territorial, regional y nacional).
- Plan estratégico

De igual manera hace uso de la dinámica de otros muchos planes que concomitan desde lo financiero, contable, logístico y operativo, entre los que podemos mencionar el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), el Plan Anual de Adquisiciones (PAA), el Plan Anualizado de Caja (PAC), entre muchos otros; lo importante del tema es que el

componente estratégico de la ecuación administrativa inmersa en MIPG cuenta con suficiente músculo teórico y técnico para su implementación y dinámica, punto importante dentro de esta etapa de resultados visibles en el proceso monográfico.

En segunda instancia, encontramos la dinámica operativa, operacional o del hacer, que busca de manera trascendente trasladar toda esa carga estratégica y de visión en resultados, efectos positivos con altos contenidos de impacto preferiblemente y obedeciendo a seguimientos que si bien no generen una paquidermia en la gestión, den cuenta de un accionar bajo resultados controlados, que coadyuve al aseguramiento del sostenimiento de la organización en términos de valor público, legitimización de la misión de la gerencia pública y capacidad de gestión, esta última bajo la postura del glosario del Modelo integrado de Planeación y Gestión, definida como “competencias necesarias de una organización para establecer y **alcanzar** sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo”. (Glosario sistema MIPG, 2018, Pág. 3)

Frente al factor operacional se puede decir que carga con la responsabilidad de alcanzar de la mejor manera en términos de oportunidad y pertinencia (calidad) los escenarios planteados como posibles desde el marco estratégico, pecaría la afirmación de ser simple retórica y hasta demagogia si la organización humana (territorial, regional o nacional), no encontrara la posibilidad objetiva y concreta de traducir ideas (demiurgo) a la praxis (ejecución); es por ello importante en la parte conclusiva del documento alcanzar evidencias fácticas de que el modelo como bastión funcional del sistema tiene la capacidad de entregar a la sociedad en capital (K) de desarrollo, dos cosas: solución de problemáticas recurrentes y reiteradas y sufragar necesidades de alcance social.

De ahí que este matrimonio estrategia-operación sea factible *si y solo si* se da en términos de proporción aritmética; la estrategia sin acción podría entenderse como una simple falacia y la operación sin un norte definido o sin una visión y un futuro deseado, caería en un juego de ensayo y error, con los consecuentes impactos negativos en la credibilidad, legitimidad y efectividad de cualquier organización dado el riesgo de caer en la exponenciación de reprocesos y no conformidades sistemáticas o sistémicas.

Ahora bien, para entrar en materia frente a la dinámica de lo que es una operación por resultados, vale la pena mirarlo desde cómo lo aborda el lenguaje del sistema, por cuanto es apropiado decir que el glosario del MIPG en su versión 2, lo enuncia así:

Marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus organizaciones. (Glosario sistema MIPG, 2018, pág.7)

La pluralidad de factores que abarca cada dimensión en si misma, entendido como un enfoque de sistema, nos entrega unos arquetipos altamente complejos que se deben dilucidar, monitorear y evaluar en términos de valor absoluto para la organización; hablaríamos entonces de la definición y trabajo metodológico operativo de “los resultados, los riesgos, los insumos, las secuencias, los recursos, la interacción, los indicadores, las autoridades, las acciones para resultados y las posibilidades” (González & Arciniegas, 2016, pág.22). Sumado a las no conformidades y la mejora continua operacional. Apalancándonos un poco en esta parte de los postulados generales de la

norma ISO por su claridad argumental frente a lo que se denominaría en conjunto y de manera amplia y general como un enfoque basado en procesos (procedimientos-actividades). González & Arciniegas (2016) afirman:

Un enfoque basado en procesos proporciona el control continuo sobre la relación entre los subprocessos dentro del proceso o sistema general, y lógicamente sobre su combinación o interacción.

Este enfoque enfatiza en los siguientes aspectos:

- La correcta interpretación y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma.
- La necesidad de que los procesos diseñados aporten valor al objetivo u objetivos de la organización.
- La medición y valoración de los indicadores de desempeño y eficacia de los procesos.
- El mejoramiento continuo de los procesos utilizando mediciones e indicadores apropiados.
- Las partes interesadas juegan un papel muy importante en la definición de las características, los requisitos y las especificaciones del producto, llámese bien o servicio como elementos de entrada para ser transformados en un producto final que satisfaga las necesidades del cliente.
- El objetivo general de una organización es la satisfacción de las necesidades de las partes interesadas y, por consiguiente, es necesario diseñar y emplear todos los mecanismos que sean necesarios para conocer e interpretar dichas necesidades.

- El proceso comienza con las partes interesadas, conociendo sus necesidades y termina con el cliente satisfaciendo dichas necesidades.
- La información obtenida sobre las necesidades de las partes interesadas son la base de la información de entrada, que alimenta la planificación del producto y su producción o la prestación del servicio.
- Las diferentes actividades que la organización requiere desarrollar para elaborar el producto o prestar el servicio, se convierten en <salidas> en forma de producto o servicio.
- La información obtenida sobre la satisfacción del cliente y otras medidas y evaluaciones so la retroalimentación vital sobre el desempeño del sistema de gestión implementado. (Pág. 129)

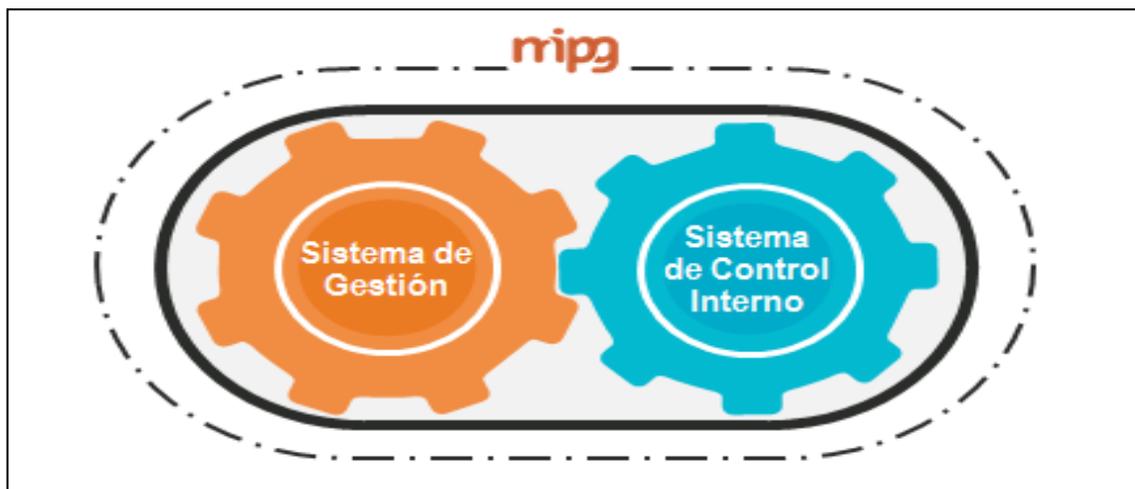
Con todo esto despejado, podemos referirnos claramente hasta aquí, que la esencia técnica brindada por el Modelo Integrado de Planeación y Gestión entrega al operador las herramientas o mecanismos para cumplir tanto el marco de estrategia como el marco de operación con ciertas salvedades, que abordaremos al terminar con los factores de la ecuación administrativa en conjunto.

Para cerrar este esbozo de lo que hemos denominado la ecuación administrativa de la efectividad y la solidez institucional con base en el análisis de los elementos conformadores del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, nos queda faltando lo correspondiente al marco de control.

Frente a ello, hay varias aristas que abordar; la primera es que en función del modelo de gestión (MIPGII), el sistema de control es independiente, conserva su

autonomía y valores técnicos propios, pero se integran de manera completa; lo anterior se puede observar en la siguiente gráfica.

Ilustración 9. Diagrama Integración Gestión- Control



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública 2017.

Es importante reiterar en este punto un concepto ya abordado, “controlar no es gestionar”. Si bien el éxito de una organización en términos de efectividad no debe carecer de uno de ellos, es posible afirmar que se puede “gestionar” o “hacer” sin control, pero de ninguna manera se puede controlar sin gestión, es decir, si no hay algo “hecho”, no hay objeto posible de control.

Así mismo, es de suma importancia esgrimir que en la estructura del modelo con un enfoque en procesos y de corte en la gestión basado en el ciclo Deming⁴ (PHVA), se puede postular que el control tiene presencia de manera transversal u horizontal a toda la actuación de la organización desde la planificación hasta llegar a la operacionalización, pero de igual manera guarda también un capítulo que le es propio en este ciclo y es la fase del “verificar”; qué productos genera cada ámbito es lo que entraremos a describir.

⁴ Ciclo de la gestión Planear-Hacer-Verificar-Actuar

Entendiendo el control como patrón de encausamiento de las acciones desviadas hacia la conformidad en la gestión, podemos decir que todo plan es en sí mismo de naturaleza estratégica pero operacionaliza o da el “ancho de banda” al control, las acciones de mitigación o contingencia en materia de riesgos, los indicadores de gestión y de estrategia (Cuadro de Mando Integral), las inspecciones, validaciones e interventorías, son en su totalidad de naturaleza del control, todos los sistemas de seguimiento o monitoreo de resultados en cualquier nivel, sistema o proceso, son de igual manera de naturaleza del control; además, las rendiciones de cuentas, veedurías ciudadanas, acompañamientos y auditorías por parte de entes de control externo (Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, entre otros), en fin, hay cientos de elementos propios de los sistemas y de la administración pública que son de la naturaleza del control.

Por otra parte, al entrar a estudiar de forma específica el control como elemento constitutivo del ciclo PHVA en lo concerniente al “Verificar”, es de significancia apropiarlo y entenderlo. Zapata (2015) lo define como:

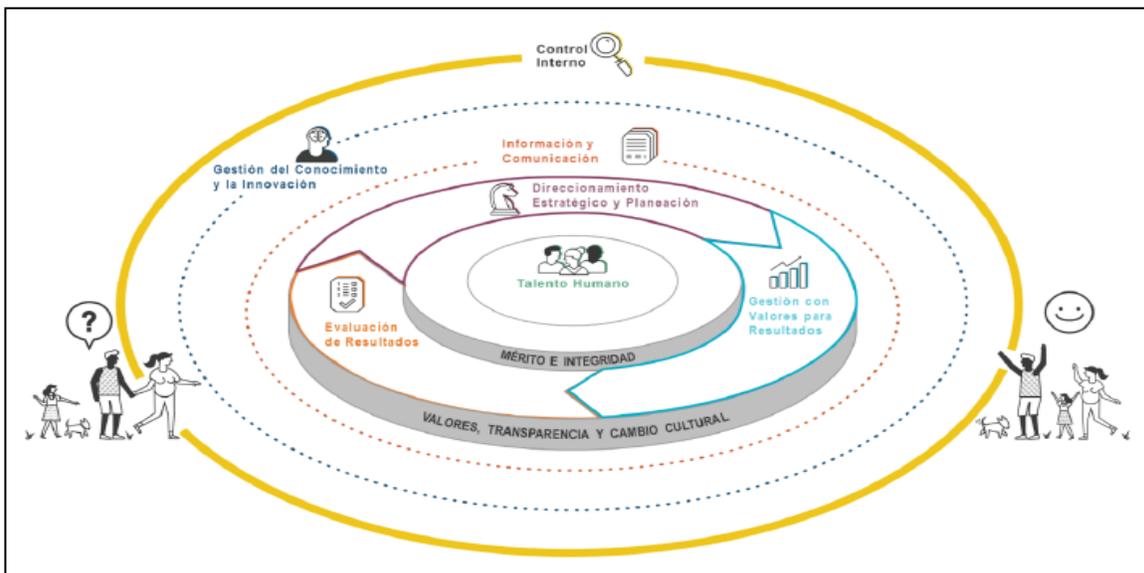
Proceso que analiza el cumplimiento de acciones de manera objetiva, de acuerdo con los estándares previstos y las metas trazadas desde el direccionamiento estratégico de la calidad y que se encuentran plasmados en los planes de acción de cada área y toda la organización. (Pág. 93)

Todo este marco de control en función horizontal y vertical unido a patrones definidos dentro de los procesos y al sistema mismo como un movimiento ingenieril del control se ha denominado en la administración contemporánea según Ferrer (2007) como “La ingeniería de control estadístico de procesos” (citado en Zapata, 2015, pág.33), que

incorpora integradamente todas estas condiciones tanto horizontales como las propias del verificar del ciclo, determinando que los productos generados por el sistema cumplan con los requisitos para ser presentados al cliente; o en términos de lo público, a la comunidad.

Podemos con ello y ya en síntesis, afirmar que el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, constituye documental y técnicamente un referente válido para alcanzar estadios de efectividad en la administración pública colombiana en el ámbito territorial, regional y en suma, nacional y que presenta las herramientas y mecanismos asociados a la estrategia, la operación y el control; de conformidad a lo anterior, existen los manuales, cartillas y elementos documentales que sufragan las inquietudes y situaciones para su implementación, desarrollo, sostenimiento y mejora, como modelo con enfoque de sistema.

Ilustración 10. Diagrama general operacionalización MIPG.



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública 2017.

Sin embargo, es también pertinente establecer que teniendo en cuenta que el Modelo Integrado de Planeación y Gestión se plantea como una herramienta técnica de

gestión mas no es estrictamente como una norma técnica, esto incorpora algunos vacíos en cada uno de los marcos de gestión, con respecto a sus predecesoras así:

Tabla 1. Exclusiones de conceptos MIPG vs ISO9001/NTCGP1000/MECI1000

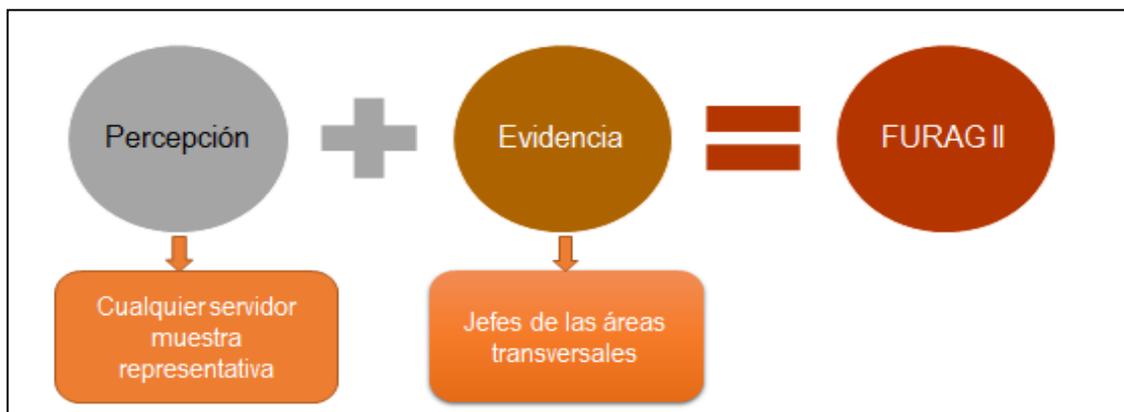
Marco de estrategia	La gestión estratégica se limita al componente de visión del modelo mas no integra las visiones de otros sistemas propios a la organización, lo que genera una exagerada generación de factores estratégicos en muchos de ellos duplicados.
Marco de operación	El modelo no incluye de manera plena el concepto de no conformidad en la prestación del servicio, ni su manejo o tratamiento, hecho que implica desgüeño en la posibilidad objetiva de mejora del sistema e impacto negativo en la comunidad objeto de la acción no conforme.
Marco de Control	La visión del control estratégico de segunda parte es exclusivamente abstracta y declarativa, lo que incide en la efectividad del modelo y su impacto de la gestión en sitio.

Fuente: Elaboración propia

6.2 Análisis y valoración comportamiento FURAG-IDI / Solidez-Efectividad-

Desarrollo

Ilustración 11. Diagrama FURAG II



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública 2017.

Teniendo como base el argumento ya extensamente abordado de la ecuación administrativa, habiendo dicho de manera plena que el modelo incorpora en su

planeamiento tanto teórico como práctico las capacidades, métodos y herramientas propias (con salvedades ya tratadas), para gestar adecuadamente círculos de acción estratégica, operacional y de control.

Como intrínquilis propio de este ejercicio académico ya habiendo planteado todos sus soportes y acepciones del orden jurídico, técnico y procedimental, haremos uso de los resultados del Formulario Único de Reporte de Avance a la Gestión (FURAGII) consolidados de manera nacional y presentados mediante el Índice de Desempeño Institucional (IDI2019), que nos permita emitir de fondo valoraciones concretas y soportadas sobre la sinergia institucional obtenida, al igual que su incidencia en lograr efectividad y de estos resultados qué aspectos de mejoramiento en el desarrollo sustentable de las territorialidades se ha alcanzado desde la entrada en vigencia de la versión dos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG 2017).

Por otra parte, y de manera consecuente es importante generar claridad de qué se mide por medio del FURAGII, teniendo en cuenta los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP (2019) tenemos:

- ✓ La información relacionada con la implementación y resultados de las políticas de gestión y desempeño que hacen parte del MIPG.
- ✓ La información relacionada con el estado de avance y sobre la efectividad de los sistemas institucionales de control interno. (Pag.15)

Así mismo, presentar qué determina el Índice General de Desempeño Institucional (IDGI) como meta para las entidades u organizaciones motivo de la recolección de datos, al respecto el Departamento Administrativo de la función Pública (2017), establece que:

Mide la capacidad de las entidades públicas colombianas de orientar sus procesos de gestión institucional hacia una mejor producción de bienes y prestación de servicios, a fin de resolver efectivamente las necesidades y problemas de los ciudadanos con criterios de calidad y en el marco de la integridad, la legalidad y la transparencia. (Pag.1)

Respecto a la alineación integral de las siete (7) dimensiones y las diecisiete (17) políticas de gestión en que se encuentra diagramado el MIPG, el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP (2018) establece que:

MIPG opera a través de la puesta en marcha de siete dimensiones que, a su vez, agrupan políticas, prácticas, herramientas o instrumentos que deben ser puestas en marcha de manera articulada e intercomunicada. Estas dimensiones recogen los aspectos más importantes de las prácticas y procesos que adelantan las entidades públicas para transformar insumos en resultados que produzcan los impactos deseados, esto es, una gestión y un desempeño institucional que generan **valor público**.

- ✓ Dimensión: Talento Humano
- ✓ Dimensión: Direccionamiento Estratégico y Planeación
- ✓ Dimensión: Gestión con Valores para Resultados
- ✓ Dimensión: Evaluación de Resultados
- ✓ Dimensión: Información y Comunicación
- ✓ Dimensión: Gestión del Conocimiento y la Innovación
- ✓ Dimensión: Control Interno (Pag.20)

Tabla 2. Conformación Marco, Dimensión, Políticas MIPG

Marco	Dimensión	Política
Estrategia	Talento Humano	Gestión Estratégica del Talento Humano
		Integridad
	Direccionamiento Estratégico y Planeación	Planeación institucional
		Integridad - Motor de MIPG
Operación	Gestión con Valores para el Resultado	Gestión Presupuestal y eficiencia del gasto público
		Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos
		Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público
		Gobierno digital
		Seguridad digital
		Defensa jurídica
		Mejora normativa
		Servicio al ciudadano
	Racionalización de trámites	
	Participación Ciudadana en la Gestión Pública	
	Información y Comunicación	Gestión Documental
Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción		
Gestión del Conocimiento	Sin política anexa	
Control	Evaluación de Resultados	Seguimiento y Evaluación del Desempeño Institucional
	Control Interno	Sin política anexa

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual Operativo del MIPG-DAFP 2017.

Dicho todo esto e incorporado en el ideario de la monografía, la definición y claridad de lo que se ha denominado ecuación administrativa de la gestión institucional, cruzado con los conceptos, dinámicas y herramientas que se gestan en el desarrollo e implementación de las dimensiones y políticas del MIPG como reto de dinamización de la solidez institucional cuyo objetivo más altruista y sustancial sea el logro de la efectividad en el accionar de la gerencia publica territorial, propiciando el desarrollo sustentable de las territorialidades, es apropiado entrar a valorar los resultados de las herramientas propias del seguimiento y medición en función de la gestión y del control.

En cumplimiento de la metodología establecida (Universo general/Universo específico/muestra objetivo), se han identificado dos territorialidades de sexta categoría por departamento en estricto orden alfabético, así:

Tabla 3. Definición de muestreo objeto de valoración

Departamento	Municipios objeto de valoración
Departamento de Amazonas	Leticia-Puerto Nariño
Departamento de Antioquia	Sabanalarga-Támesis
Departamento de Arauca	Araucuita - Cravo Norte
Departamento de Atlántico	Juan de Acosta - Luruaco
Departamento de Bolívar	Margarita - Norosí
Departamento de Boyacá	Oicata - Pachavita
Departamento de Caldas	Riosucio - Salamina
Departamento de Caquetá	Valparaíso - Albania
Departamento de Casanare	Chameza - Hato Corozal
Departamento de Cauca	Inza - Jámbalo
Departamento de Cesar	La Gloria - Manaure
Departamento de Choco	Novita - Rio Iro
Departamento de Córdoba	Sahagún - Tierralta
Departamento de Cundinamarca	Ubaque - Villeta
Departamento de Guainía	Puerto Inírida
Departamento de Guajira	San Juan del Cesar - Urumita
Departamento de Guaviare	Calamar – El Retorno
Departamento de Huila	Garzón - Hobo
Departamento de Magdalena	Nueva Granada – Pijiño del Carmen
Departamento del Meta	San Carlos Guaroa – Vista hermosa
Departamento de Nariño	Ricaurte – San Bernardo
Departamento de Norte de Santander	Teorama - Abrego
Departamento de Putumayo	Colon - Mocoa
Departamento de Quindío	Pijao - Quimbaya
Departamento de Risaralda	Santuario - Apia
Departamento de Santander	Barbosa - Cabrera
Departamento de Sucre	El Roble - Galeras
Departamento de Tolima	Herveo - Icononzo
Departamento de Valle del Cauca	La Cumbre - Obando
Departamento de Vaupés	Taraira - Carurú
Departamento de Vichada	La Primavera - Puerto Carreño

Fuente: Elaboración propia con base en categorización de municipios Contaduría General de la Nación 2019.

Teniendo claridad frente a la identificación de la muestra objetivo entraremos a caracterizar, describir y valorar el nivel porcentual alcanzado mediante la aplicación de la

herramienta FURAGII, lo que arrojará el Índice de Desempeño Institucional (IDI) por cada entidad territorial, en virtud de cada una de las dimensiones del MIPGII y de manera general promediado, lo que nos permitirá concluir el nivel de eficacia en estrategia, operación y control.

Tabla 4. Caracterización de resultados FURAG-IDI/muestra objeto.

Objeto de valoración	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	IDI%	Puesto
Naturaleza	Estrategia	Op	Ctl	Operación	Ctl				
Leticia	52,8	57,8	54,5	67,7	62,3	60,7	50,8	58,1	1188
Puerto Nariño	55,8	55,8	56,7	60,1	60,1	62,3	53,8	57,8	1059
Sabanalarga	74,1	69,5	72,3	77,7	77,5	80,7	72,1	74,8	159
Támesis	44,2	55,4	56,3	54,7	60,3	52,4	52,9	53,7	1069
Araucuita	63,5	64,2	62,7	54,5	61,8	61,9	63,1	61,7	547
Cravo Norte	51,7	56,2	52,9	56,0	56,3	49,3	49,8	53,2	1312
Juan de Acosta	44,1	42,9	45,5	46,5	44,6	53,8	42,9	45,8	1550
Luruaco	40,7	43,6	39,6	41,3	37,9	40,8	39,9	40,5	1608
Margarita	47,0	54,8	50,8	52,8	51,8	54,9	54,2	52,3	1248
Norosí	Sin datos de implementación MIPG							-	4876
Oicata	Sin datos de implementación MIPG						43,2	-	3528
Pachavita	74,6	90,2	77,9	89,7	77,4	80,4	77,2	81,1	73
Rio Sucio	62,6	64,3	70,4	68,4	74,6	74,0	70,1	69,2	231
Salamina	54,7	55,5	56,9	54,6	57,7	57,2	54,2	55,8	972
Valparaíso	48,0	47,2	53,9	49,4	53,7	52,2	49,9	50,6	1264
Albania	47,2	45,8	40,9	40,6	40,1	33,4	41,5	41,4	1603
Chameza	50,0	57,1	56,6	57,7	63,3	59,0	52,4	56,6	1106
Hato Corozal	51,7	54,4	54,3	55,6	51,8	58,9	55,2	54,6	1058
Inza	Sin datos de implementación MIPG						44,4		3416
Jámbalo	Sin datos de implementación MIPG						29,2		4488
La Gloria	49,6	52,6	50,8	53,9	50,5	53,7	51,7	51,8	1298
Manaure	48,5	51,9	50,1	53,6	48,9	52,1	50,1	50,7	1374
Novita	56,9	49,1	48,7	45,0	50,1	51,3	46,8	49,7	1426
Rio Iro	Sin datos de implementación MIPG						32,5		4314
Sahagún	45,9	57,6	57,6	55,8	53,4	51,6	55,7	53,9	908
Tierralta	60,1	63,7	59,1	59,5	59,7	57,5	61,4	60,1	739
Ubaque	59,1	59,5	58,9	58,3	53,4	62,7	62,4	59,2	677
Villeta	63,8	63,2	63,7	62,3	61,3	58,4	65,9	62,7	471
Puerto Inírida	43,6	41,5	47,5	44,4	44,9	44,6	47,0	44,8	1478
San Juan del Cesar	51,9	52,3	52,3	54,1	48,2	56,7	51,9	52,5	1247
Urumita	Sin datos de implementación MIPG							-	4878
Calamar	34,3	34,5	42,7	34,1	44,7	31,2	40,1	31,3	1619
El Retorno	49,7	67,4	58,3	62,7	57,2	54,2	58,4	49,9	849
Garzón	68,5	67,5	66,7	69,9	69,1	65,8	65,8	58,1	415
Hobo	73,3	65,2	69,0	63,6	68,5	64,6	71,3	58,1	298

Nueva Granada	62,1	58,6	60,5	63,5	67,7	72,0	59,6	54,8	599
Pijiño del Carmen	40,8	52,3	47,4	48,3	44,5	42,6	47,0	39,4	1494
San Carlos Guaroa	48,3	44,5	47,0	51,1	49,4	42,5	43,3	39,9	1523
Vista Hermosa	65,4	65,9	61,9	60,1	63,7	61,5	63,7	54,3	563
Ricaurte	56,2	45,4	46,5	42,7	46,5	46,2	47,0	40,6	1476
San Bernardo	58,2	57,7	54,6	61,5	54,8	62,6	53,5	49,8	1100
Teorama	49,0	52,6	56,1	51,1	57,2	50,8	54,1	45,0	1065
Abrego	42,1	52,2	53,7	48,5	54,1	52,1	51,6	42,9	1216
Colon	53,5	57,1	60,0	57,3	61,9	57,4	56,4	49,1	788
Mocoa	60,1	61,1	65,0	60,6	65,6	65,6	62,0	53,6	531
Pijao	67,1	55,6	64,0	59,7	61,8	69,9	63,0	53,9	516
Quimbaya	57,1	51,9	59,7	44,9	60,6	38,4	53,5	43,8	1093
Santuario	50,1	57,6	56,6	60,2	60,3	63,4	55,2	49,5	914
Apia	50,3	50,1	50,7	52,6	54,9	47,1	49,9	43,6	1364
Barbosa	43,6	47,3	47,1	47,0	47,5	47,4	45,6	39,8	1487
Cabrera	55,2	64,4	56,8	57,2	58,1	56,5	57,2	49,8	919
El Roble	62,8	63,8	64,5	59,1	66,6	60,4	63,5	53,7	555
Galeras	49,4	52,7	54,0	52,5	48,6	56,9	56,4	45,2	1087
Herveo	53,6	51,6	52,5	54,1	52,7	50,2	54,1	45,2	1148
Icononzo	40,4	39,8	46,1	36,7	52,8	31,7	39,4	34,4	1584
La Cumbre	46,4	38,7	42,1	38,0	42,0	37,0	43,6	35,1	1575
Obando	30,1	40,2	46,4	45,1	52,4	44,4	40,9	36,2	1562
Taraira	54,9	49,7	51,0	46,4	50,9	52,7	51,8	43,8	1239
Carurú	63,4	62,5	54,5	56,1	54,4	57,4	56,2	50,0	1043
La Primavera	35,2	42,6	44,9	42,0	48,8	38,3	40,8	35,4	1592
Puerto Carreño	48,7	46,8	51,1	51,0	53,3	50,6	48,6	42,7	1360

*Op.-Operación Ctl.-Control

Fuente: Elaboración propia con base en resultados FURAG-IDI 2019.

Tabla 5. Caracterización de resultados FURAG-IDI/muestra objeto (2)-Dimensión.

Dimensión	Índice	Resultado Promedio IDI
D1	Mide la capacidad de la entidad pública de gestionar adecuadamente su talento humano de acuerdo con las prioridades estratégicas de la entidad, las normas que les rigen en materia de personal y la garantía del derecho fundamental al diálogo social y a la concertación, promoviendo la integridad en el ejercicio de las funciones y las competencias de los servidores públicos.	52.9/100
D2	Mide la capacidad de la entidad pública de, a partir de las necesidades de sus grupos de valor, proyectar sus objetivos, metas y resultados, definir los mejores cursos de acción y recursos para lograrlos, identificar los riesgos a los que está expuesta y diseñar los mecanismos para el seguimiento, control y evaluación.	54.6/100
D3	Mide la capacidad de la entidad pública de ejecutar actividades que la conduzcan a lograr los resultados propuestos y a materializar las decisiones plasmadas en su planeación institucional, en el marco de los valores del servicio público; así mismo, capacidad para mantener una constante y fluida interacción con la ciudadanía de	55/100

	manera transparente y participativa, prestando un servicio de excelencia y facilitando la garantía del ejercicio de los derechos ciudadanos, a través de la entrega efectiva de productos, servicios e información.	
D4	Mide la capacidad de la entidad pública de ejecutar actividades que la conduzcan a lograr los resultados propuestos y a materializar las decisiones plasmadas en su planeación institucional, en el marco de los valores del servicio público; así mismo, capacidad para mantener una constante y fluida interacción con la ciudadanía de manera transparente y participativa, prestando un servicio de excelencia y facilitando la garantía del ejercicio de los derechos ciudadanos, a través de la entrega efectiva de productos, servicios e información.	54.4/100
D5	Mide la capacidad de la entidad pública de mantener un adecuado flujo de información interna y externa, gestionar eficazmente los documentos que la soportan y mantener canales de comunicación acordes con sus capacidades organizacionales y con lo previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (ver índices de la política).	55.9/100
D6	Mide la capacidad de la entidad pública de implementar acciones, mecanismos o instrumentos orientados a identificar, generar, capturar, transferir, apropiar, analizar, difundir y preservar el conocimiento para fortalecer a las entidades públicas, facilitar procesos de innovación y mejorar la prestación de productos y servicios a los grupos de valor.	54.4/100
D7	Mide la capacidad de la entidad pública de contar con una serie de elementos clave de la gestión, cuyos controles asociados son evaluados de forma permanente, con niveles de autoridad y responsabilidad definidas a través de las líneas de defensa, orientadas a la prevención, control y gestión del riesgo para el cumplimiento de los objetivos institucionales y la mejora continua.	53.9/100

Fuente: Elaboración propia con base en resultados FURAG-IDI 2019.

Tabla 6. Ranking IDI (puestos por municipio).

Objeto de valoración	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	IDI%	Puesto
	Estrategia	Op	Ctl	Operación	Ctl				
Quinchia	80,0	85,9	84,3	85,0	89,7	83,4	83,2	84,5	34
Unión	75,8	87,0	81,5	82,3	82,3	82,4	83,7	82,1	45
Ráquira	69,5	89,8	82,7	78,1	80,9	79,8	78,6	79,9	55
Oicatá	73,0	77,5	82,4	65,6	79,6	68,8	80,6	75,4	56
Sora	70,4	79,2	81,4	78,6	82,2	70,3	78,3	77,2	57
Paya	76,0	74,1	79,1	79,8	82,2	78,9	76,2	78,0	67
Briceño	72,1	91,3	78,1	84,2	74,4	78,6	78,4	79,6	68
Pachavita	74,6	90,2	77,9	89,7	77,4	80,4	77,2	81,1	73
Santa Bárbara	81,3	77,9	77,3	80,4	73,9	79,0	81,3	78,7	74
Busbanzá	73,2	80,9	77,3	76,7	80,4	83,3	78,0	78,5	79
Monterrey	76,9	76,6	77,4	72,5	77,7	72,3	77,5	75,8	81
Saboyá	63,3	80,7	80,1	79,4	84,3	69,4	70,9	75,4	100

80% Línea de eficacia en cumplimiento.

Fuente: Elaboración propia con base en resultados FURAG-IDI 2019.

Con base en los datos incluidos asociados a los municipios objeto de valoración dentro de este muestreo aleatorio, con respecto a la dinámica de cumplimiento de las siete (7) dimensiones del MIPG, alineado al planteamiento de la ecuación administrativa propia de círculos de efectividad, podemos deducir varias cosas a saber:

Cerca del **10%** de los municipios de la muestra no se encuentran en proceso de implementación del modelo o al menos, no se visibilizan registros en la página del FURAG II frente a la gestión adelantada.

El modelo de “análisis factorial confirmatorio” (Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, 2019, Pag. 20) nos determina según la muestra tomada, que a los niveles de apropiación e implementación evidenciados, ninguno de los municipios de sexta categoría se encuentran en rango satisfactorio de cumplimiento, salvo el municipio de Pachavita (Boyacá) que presenta un Índice de Desempeño Institucional/Dimensión de **81.1/100**, extralimitando el alcance de la muestra (Tabla 6) se puede observar que los municipios de Quinchia (Risaralda) y La unión (Valle) presentan líneas de cumplimiento satisfactorio; casi sobre la línea se encuentran los municipios de Ráquira, Santa Bárbara y Busbanzá. Todo esto lo que nos evidencia es que solo el 0.27% (Si 1103 municipios es el 100%, cuanto es porcentualmente 3 municipios) de los municipios de sexta categoría están sobre la línea de eficacia en cumplimiento de las políticas y dimensiones del MIPG.

Veintiséis (26) de los sesenta y uno (61) municipios inmersos en la muestra no superan el umbral de deficiencia en la gestión y el control, lo que implica que posiblemente el **42.6%** del total del universo se encuentre en escenarios de cumplimiento deficiente frente a la implementación del MIPG.

Por dimensión, de manera específica el único municipio que logró estar sobre el umbral de satisfacción fue de igual manera el municipio de Pachavita (Boyaca), con **90.02/100** en el componente de Direccionamiento Estratégico y Planeación.

Por otra parte, el nivel de valoración más deficiente se ubicó en el municipio de Calamar (Guaviare), con **31.2/100** en Gestión del Conocimiento y la Innovación.

Con base en el registro de ubicación en el ranking de los municipios de sexta categoría valorados en el listado general de desempeño, podemos inferir que el tamaño de la dinámica de gestión (Población-ICLD⁵) no es trascendental para la consecución de valores cerca al nivel base de cumplimiento en los indicadores asociados; municipios con características demográficas y marco financiero similares se encuentran en posiciones de cumplimiento muy diferentes, lo que implica que es más un tema de voluntad técnica frente a la implementación efectiva del MIPG.

Por otra parte con base en la tabla 5, podemos decir que las territorialidades de sexta categoría a nivel país cuentan con debilidades sistémicas frente a su cumplimiento, siendo crítica la postura de gestión frente a las dimensiones asociadas a la estrategia (Talento Humano-52.9/100 Direccionamiento Estratégico y Planeación-54.6/100), hecho que plantea escenarios altamente negativos en la posibilidad de alcanzar círculos de efectividad y menos integrar estos con una realidad de desarrollo sostenible. Traducido en otras palabras, se puede asegurar una de dos cosas: o los métodos de recolección de información no dan cuenta de las acciones reales en terreno o de verdad la gestión pública institucional se encuentra en niveles críticos.

⁵ Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

Las limitaciones propias de este ejercicio académico se comparten con las herramientas de seguimiento en sí, y es que el ambiente de control desde un enfoque estratégico (DAFP-FURAGII-IDI), es eminentemente declarativo y abstracto, lo que convierte a toda acción evaluativa en un constructo subjetivo, aunque devenga de unos patrones de calificación cuantitativo, toda vez que no existen elementos de control de segunda parte o in situ y todo el aparato de gestión y la organización de control se gesta a distancia y de manera fría.

Una situación que es importante mencionar es que uno de los propósitos más importantes del FURAGII/IDI 2019, era en términos generales establecer las líneas base para las mediciones posteriores dentro de los cuales se establecerán: la mejora objetiva del sistema, de la solidez y resumen de la capacidad de gestión en términos de desarrollo sostenible, que en su trascendencia estratégica hará eco en el cumplimiento del ODS asociado a la solidez institucional como fuente de la efectividad en el desarrollo humano.

7 CONCLUSIONES

El modelo, desde el punto de vista técnica-método comporta todos los mecanismos, herramientas y dinámicas para lograr escenarios de efectividad, pero su realidad eminentemente declaratoria no impacta en lo concreto; en otras palabras, es una herramienta sin el suficiente músculo de seguimiento estratégico para su cumplimiento operacional.

El MIPG comparte con sus predecesores el paradigma erróneo de convertir el medio en el fin, creando a nivel de las territorialidades la percepción de que es solo un reporte o que lo importante es reportar “algo” pero la herramienta, al no tener posibilidad objetiva de determinar gestión concreta, valora la gestión (estrategia, operación y control) en términos peligrosamente subjetivos.

La integración de las entidades con capacidad de control operacional en sitio (Contralorías Departamentales o Municipales) no está impactando de manera contundente en la dinamización de la implementación efectiva del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

Derivado de los resultados se puede concluir la incipiente apropiación cultural-administrativa del Modelo Integrado de Planeación y Gestión hecho que afecta de manera proporcional la transformación territorial positiva a corto, mediano y largo plazo.

La laxitud y el folklorismo que ha incorporado el cumplimiento abstracto y declarativo de las dimensiones del modelo, pone en riesgo la posibilidad de gobernabilidad y facilita el surgimiento de escenarios de insatisfacción en la comunidad.

Por último, podemos concluir que el impacto multidimensional (Estrategia-

Operación-Control) del Modelo Integrado de Planeación y Gestión en los municipios de sexta categoría, no plantea según los resultados valorados la capacidad de mejora en la concepción del desarrollo territorial en términos de la relación entre la solidez institucional y la efectividad.

8 RECOMENDACIONES

Desarrollar las herramientas o mecanismos de verificación en sitio del cumplimiento documentado y técnico de cada dimensión, política o aspecto asociado a la implementación y sostenimiento en el tiempo del MIPG, posibilitando con esto coadyuvar a alcanzar círculos de efectividad en la gestión.

Crear, de ser necesario, los grupos interdisciplinarios para la etapa de verificación en sitio, de no ser posible fortalecer o encausar los procesos de fenecimiento de cuenta hacia no solamente el tema fiscal si no como algo integral que fortalezca el modelo en sus marcos de gestión y control.

Crear un sistema de incentivos que incluya logotipo, reconocimiento de carácter público, entre otros como se hacía con el certificado de calidad ICONTEC, pero propendiendo que este no se configure como fin último, repitiendo el pasado error con la certificación de calidad en la NTCGP1000.

Establecer criterios diferenciales de gestión del MIPG, teniendo en cuenta las características propias de cada territorialidad ya que el modelo de evaluación FURAG II, es estándar para la totalidad de municipios, sin tener en cuenta sus particularidades, propiciando el debilitamiento de la “verosimilitud marginal” (Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, 2019, Pag.24) .

Fortalecer de manera ingente la cultura de la autoevaluación y del control autónomo con corta rotación, que incorporen dinámicas de mejora operacional las cuales fortalezcan la institucionalidad territorial desde sus mismas concepciones estratégicas, escenarios, fortalezas y riesgos.

9 REFERENCIAS

- Albi, E. (1997). *Gestión pública*. España: Editorial Ariel.
- Bozeman, B. (2006). *La gestión pública*. México: Fondo de cultura económica.
- Cano, O. M. (2007). *El Ocaso Global*. Bogotá : Ediciones B Grupo Zeta.
- Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP. (2019). *MIPG: Metodología de Medición del Desempeño de Entidades Públicas*. Bogotá: Dirección de Gestión y Desempeño institucional.
- Departamento Administrativo de la función Pública. (2017). *Índice General de Desempeño Institucional*. Bogota: DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). *Guía para el uso de la Herramienta de Autodiagnóstico de las Dimensiones Operativas*. Bogotá: DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP. (2018). *Manual operativo: sistema de gestión*. Bogotá: Consejo para la gestión y desempeño institucional.
- Documento CONPES 3248. (2003). *Renovación de la Administración Pública* . Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- Glosario sistema MIPG. (2018). Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- González, G., & Ogliastri, E. (1995). *La gerencia Pública: ¿Asunto privado?* Bogotá: Tercer Mundo.
- González, O., & Arciniegas, J. (2016). *Sistemas de gestión de calidad*. Bogotá: Ecoe ediciones.
- Hernández, S. r., Fernandez, C. C., & Baptista, L. P. (1997). *Metodología de la Investigación*. Mexico: Mc Graw Hill.

- Ley 872. (2003). *Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios*. Bogotá: Congreso de la República.
- Ley 489. (1998). *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189*. Bogotá: Congreso de la República.
- Lima, B. O. (2001). *La nueva gestión pública*. Madrid : Pearson.
- Orozco, L. C. (2015). *Aplicación de la nueva gestión pública y gobernanza en Municipios de sexta categoría (Monografía)*. Medellín: Escuela Superior de Administración Pública.
- Sainz, J. m. (2012). *El plan estratégico en la práctica*. México: Alfaomega.
- Velasco, E. (2010). *Gestión Estratégica*. México: Siglo XXI editores.
- Zapata, A. (2015). *Ciclo de la calidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.