

**La Política de Planeación Institucional del MIPG en Otanche 2018-2024: Un Análisis de su
Evolución y Retos Locales**

Aiderson Andres Suarez Peña

Escuela Superior de Administración Pública

Administración Pública Territorial

Cetap Tunja

Territorial Boyacá Casanare

Tunja 2025

**La Política de Planeación Institucional del MIPG en Otanche 2018-2024: Un Análisis de su
Evolución y Retos Locales**

Director de tesis Rafael Mesa Pérez

Escuela Superior de Administración Pública

Administración Pública Territorial

Cetap Tunja Boyacá

Territorial Boyacá Casanare

Tunja 2025

Tabla de Contenido

Tabla de Contenido	3
Tabla de Imágenes	8
Agradecimientos	9
Presentación	10
Título.....	10
Palabras Clave.....	10
Introducción	11
Antecedentes y Estado del Arte	12
Definición del Problema	16
Planteamiento del Problema	16
Pregunta de Investigación.....	17
Justificación	18
Objetivos.....	20
Objetivo General.....	20
Objetivos Específicos.....	20

Marco de Referencia	21
Marco Teórico.....	21
<i>La Capacidad Institucional Como Condición de la Planeación</i>	<i>21</i>
<i>Tensión entre la Burocracia y la Nueva Gestión Pública (NGP)</i>	<i>22</i>
<i>Gobernanza Institucional y Responsabilización (Accountability).....</i>	<i>22</i>
Marco Conceptual.....	23
<i>Gestión Pública</i>	<i>23</i>
<i>Planeación Institucional.....</i>	<i>23</i>
<i>Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)</i>	<i>24</i>
<i>Capacidad Institucional.....</i>	<i>24</i>
<i>Gobernanza Institucional</i>	<i>25</i>
<i>Valor Público.....</i>	<i>25</i>
<i>Rendición de Cuentas</i>	<i>26</i>
Marco Legal.....	26
<i>Constitución Política de Colombia de 1991</i>	<i>27</i>
<i>Ley 152 de 1994 – Ley Orgánica del Plan de Desarrollo</i>	<i>27</i>

<i>Ley 489 de 1998 – Organización y Funcionamiento de las Entidades del Estado</i>	27
<i>Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública (NTCGP 1000:2009)</i>	28
<i>Decreto 1499 de 2017 – Adopción del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)</i>	28
<i>Decreto 612 de 2018 – Directrices para la Planeación Institucional</i>	29
<i>Decreto 1083 de (2023) – Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública</i>	29
<i>Política de Planeación Institucional del MIPG</i>	30
Marco Institucional	30
<i>Estructura Organizacional y Rol Misional de la Planeación</i>	30
<i>Articulación “Interinstitucional” para la Gestión del MIPG</i>	32
<i>El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)</i>	33
<i>Instancias de Gestión y Órganos de Control</i>	33
<i>Vinculación con el Nivel Nacional y Territorial</i>	34
Marco Geográfico	34
Diseño Metodológico	36

Línea de Investigación	36
Tipo de Investigación.....	37
Estructura Metodológica.....	38
Hipótesis	38
Universo.....	40
Población.....	41
Muestra	41
Instrumentos de Recolección de la Información.....	42
Encuesta	43
Resultados de la Investigación.....	48
Presentación de Resultados.....	48
<i>Caracterización del Desempeño Institucional de Otanche (2018–2024) en el</i>	
<i>Marco de la Implementación del MIPG.....</i>	48
<i>Evolución de la Política de Planeación Institucional (2018–2024).....</i>	52
<i>Interpretación Integrada: MIPG, Política y Desempeño Institucional</i>	54
<i>Resultados de la Encuesta</i>	55

<i>Análisis de las respuestas de Wilmar Yamid Galindo Guerrero</i>	55
<i>Análisis de las Respuestas de Wilton Alexander Parra Neiza</i>	59
<i>Actualización del POT como Restricción Estructural y Oportunidad Estratégica</i>	63
<i>Asignación Presupuestal y Evidencia de Desarticulación Financiera</i>	65
<i>Análisis del Plan de Acción 2025 y Dinámicas de Rendición de Cuentas</i>	67
Análisis de la Información	69
Análisis del Marco Teórico y los Resultados	69
<i>Relación entre el Estado del Arte y los Resultados</i>	72
<i>Análisis de los Resultados (2018–2024)</i>	76
Recomendaciones	81
Conclusiones	84
Bibliografía	86

Tabla de Imágenes

Imagen 1	31
Imagen 2	49
Imagen 3	52
Imagen 4	65
Imagen 5	68

Agradecimientos

A Dios, por brindarme la fortaleza, la claridad y la perseverancia necesarias para culminar esta etapa académica. A mi mamá y a mi hermana, cuyo amor incondicional, apoyo constante y confianza plena han sido el motor más importante durante este camino. A mis dos gatos, compañeros silenciosos, pero siempre presentes, que con su compañía hicieron más llevaderas las jornadas de estudio y escritura.

A mis profesores y profesoras, quienes a lo largo de esta travesía formativa me ofrecieron conocimientos, orientaciones y enseñanzas que trascendieron el aula y contribuyeron a mi crecimiento personal y profesional. Extiendo un agradecimiento especial a mi tutor de monografía, Rafael Mesa Pérez, por su guía, sus observaciones oportunas y la paciencia con la que acompañó este proceso; su apoyo académico fue fundamental para la consolidación de este trabajo.

Agradezco también al semillero de investigación GOPYT y a la Subdirección Nacional de Investigación, cuyo compromiso institucional y oferta de cursos fortalecieron mis competencias investigativas y ampliaron mi comprensión sobre la gestión pública, la planeación territorial y el análisis institucional. Su aporte fue esencial para enriquecer las bases teóricas y metodológicas de esta investigación.

A todas las personas e instituciones que, de una u otra manera, hicieron posible la culminación de este proyecto, gracias por ser parte de este logro.

Presentación

El presente trabajo pretende analizar la evolución de la Política de Planeación Institucional del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) en el municipio de Otanche, Boyacá, durante el periodo 2018-2024. A través de un enfoque descriptivo y documental, la monografía busca examinar los principales avances, limitaciones y oportunidades que han influido en la implementación de esta política, con el propósito de proponer recomendaciones que contribuyan al fortalecimiento de la planeación estratégica municipal. Este estudio se enmarca en la línea de investigación sobre capacidad institucional y gestión pública, aportando una reflexión académica sobre los desafíos que enfrentan las administraciones locales en la consolidación de procesos de planeación eficaces y sostenibles.

Título

La Política de Planeación Institucional del MIPG en Otanche 2018-2024: Un análisis de su Evolución y Retos Locales

Palabras Clave

- ✓ MIPG
- ✓ Planeación institucional
- ✓ Capacidad institucional
- ✓ Gestión pública
- ✓ Políticas públicas
- ✓ Índice de desempeño institucional (IDI)

Introducción

La planeación estratégica constituye uno de los pilares fundamentales de la gestión pública contemporánea, especialmente en los gobiernos territoriales, donde las capacidades institucionales suelen ser limitadas y las demandas sociales amplias y diversas. En Colombia, la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) desde 2018 representó un cambio estructural en la forma en que las entidades públicas formulan, ejecutan y evalúan sus procesos administrativos, al integrar en un solo marco los principios de la Nueva Gestión Pública, la burocracia racional-weberiana y los enfoques de gobernanza y responsabilización. En este contexto, la Política de Planeación Institucional se posiciona como un componente estratégico para garantizar la coherencia entre los instrumentos de planeación, la asignación de recursos y la capacidad operativa de los municipios.

Sin embargo, la aplicación del MIPG en entidades territoriales de quinta y sexta categoría enfrenta desafíos significativos asociados a la disponibilidad de talento humano, la estabilidad administrativa, la gestión del conocimiento, la capacidad tecnológica, la continuidad de los procesos y las brechas presupuestales. El municipio de Otanche (Boyacá) constituye un escenario representativo para examinar estas dinámicas, debido a su estructura administrativa reducida, su trayectoria institucional entre 2018 y 2024 y los esfuerzos recientes por fortalecer la planeación pública, en un contexto marcado por fluctuaciones en el desempeño del Índice de Desempeño Institucional (IDI) y por la necesidad urgente de actualizar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Este trabajo tiene como propósito analizar la evolución de la implementación de la Política de Planeación Institucional del MIPG en Otanche durante el periodo 2018–2024, identificando los factores que han incidido en su desarrollo (tanto limitaciones como oportunidades) y evaluando su impacto en la capacidad de planeación estratégica municipal. Para ello, se emplea un enfoque cualitativo con diseño documental, complementado con el análisis de la percepción de funcionarios vinculados al ciclo de planeación, la revisión de información institucional, la evaluación de los resultados del IDI y de los instrumentos de gestión, así como el examen de elementos contextuales como el estado del POT y la asignación presupuestal.

La monografía se estructura en cinco capítulos: el primero presenta los antecedentes, el estado del arte y el marco teórico que fundamentan la investigación; el segundo desarrolla la metodología empleada; el tercero expone los resultados del análisis institucional y de la información recopilada; el cuarto integra estos hallazgos para responder a la pregunta de investigación; y finalmente, el quinto capítulo formula recomendaciones orientadas a fortalecer la planeación estratégica en el municipio. En conjunto, este estudio aporta una comprensión profunda del funcionamiento del MIPG en un contexto territorial específico y ofrece insumos valiosos para la toma de decisiones y el mejoramiento continuo de la gestión pública local.

Antecedentes y Estado del Arte

La experiencia del Estado colombiano en la modernización administrativa se concentra en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), concebido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) no solo como un modelo de cumplimiento, sino como un marco de referencia para la generación de valor público.

La Política de Planeación Institucional, eje central de la Dimensión 2: Direccionamiento Estratégico y Planeación, es el cimiento de esta visión, pues exige la articulación directa de los objetivos del Plan de Desarrollo Territorial (PDT) con los Planes de Acción Anual (PAI), en un ciclo riguroso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación Función Pública. Este lineamiento central, además, se complementa con la Guía para la elaboración del PDT del Departamento Nacional de Planeación DNP, la cual asegura la coherencia de la planeación municipal con los objetivos nacionales. Esta arquitectura dual muestra un avance fundamental del Estado en la unificación de criterios, promoviendo que la planeación deje de ser un ejercicio formal y se convierta en la herramienta principal para la toma de decisiones estratégicas, marcando un hito respecto a modelos de gestión previos.

A pesar de la solidez conceptual y técnica de los lineamientos del DAFP y el DNP, la experiencia evaluativa del Estado revela desafíos persistentes en la implementación a nivel territorial, especialmente en municipios de sexta categoría como Otanche. Los resultados históricos del Formulario Único de Reporte de Avance de la Gestión (FURAG) han evidenciado que, si bien la mayoría de los entes territoriales cumplen formalmente con el reporte de la información, las dimensiones de Direccionamiento Estratégico y Planeación, y Gestión del Conocimiento y la Innovación se mantienen rezagadas frente a las del Nivel Nacional (Función Pública).

Esta tendencia refleja la limitación práctica del Estado para garantizar la permanencia de talento humano capacitado y la disponibilidad de recursos tecnológicos y presupuestales en el territorio, tal como ya lo sugieren los antecedentes de (Gómez Barguil, 2021) y (Ramírez Saldaña, 2021). Por consiguiente, la monografía se justifica en la necesidad de pasar del análisis

agregado del FURAG a la identificación de los factores endógenos (limitaciones y oportunidades) que han condicionado la evolución de la planeación en un caso concreto, como Otanche, durante el periodo 2018-2024.

Moreno, Monroy y Luque (2019), en su investigación para la UNAD titulada “Cuadro de mando para controlar la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG en los entes territoriales de sexta categoría tipología D en Boyacá”, realizaron un comparativo de resultados entre municipios de la región del Valle de Tenza. A partir de los reportes del IDI, evidenciaron las capacidades diferenciadas en la implementación del MIPG, destacando la importancia de la integridad y la transparencia en el mejoramiento institucional. Este estudio resulta pertinente porque, al igual que Otanche, se trata de municipios de sexta categoría, lo que permite establecer puntos de comparación en cuanto a los retos de planeación institucional (Moreno et al., 2019).

Burbano y Oliveros (2019), en la investigación desarrollada en convenio entre la Universidad de Nariño y la Universidad Jorge Tadeo Lozano sobre la “Implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG en el municipio de Santa Bárbara de Iscuandé”, identificaron falencias en la aplicación del modelo a través de los resultados del FURAG y encuestas realizadas. Concluyeron que la ausencia de estrategias claras y de trabajo en equipo limita la eficacia del MIPG. Este hallazgo aporta a la investigación en Otanche, en tanto resalta la necesidad de procesos colaborativos y de liderazgo institucional para lograr una planeación efectiva (Burbano & Oliveros, 2019).

(Gómez Barguil, 2021), en su trabajo para la Pontificia Universidad Javeriana titulado “El modelo de control interno en Colombia, un análisis desde las capacidades institucionales: el caso del municipio de San Carlos (Córdoba)”, reflexionó sobre las limitaciones del MIPG al diferenciar desempeño y capacidad institucional. Destacó la importancia del talento humano, las condiciones laborales y la infraestructura tecnológica en la implementación del modelo, además de señalar la dependencia de consultores externos como una debilidad recurrente. Estos aportes son valiosos para el caso de Otanche, ya que permiten problematizar si los resultados del MIPG reflejan realmente un fortalecimiento institucional o solo un cumplimiento formal.

(Chaparro Patarroyo, 2021), en su investigación de la Pontificia Universidad Javeriana titulada “Un análisis desde la gestión para resultados en Colombia en el marco del MIPG en los Ministerios de Salud, Educación y Defensa (2018-2020)”, concluyó que la gestión para resultados ha influido positivamente en la organización interna de los ministerios, aunque sin evidencias claras de mayor valor público. Señaló además falencias en la articulación entre los planes de desarrollo y el modelo, así como en la implementación de mecanismos de retroalimentación y autodiagnóstico. Aunque su estudio se centra en entidades nacionales, sus conclusiones son útiles para la investigación en Otanche, pues muestran que incluso en altos niveles persisten desafíos de coordinación y adaptación que también afectan a municipios pequeños.

(Ramírez Saldaña, 2021), en su investigación para la UNAD titulada “Impacto del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, como herramienta de gestión pública aplicada a doce municipios del Norte del Valle”, evidenció que solo uno de los municipios estudiados alcanzó resultados por encima del promedio, gracias a la continuidad en la aplicación del modelo y la

permanencia de asesores externos. En contraste, la mayoría presentó limitaciones por falta de recursos y alta rotación de personal. Este trabajo guarda estrecha relación con el caso de Otanche, en la medida en que refleja cómo las debilidades administrativas y presupuestales de los municipios de sexta categoría condicionan la efectividad del MIPG.

Definición del Problema

Planteamiento del Problema

La Política de Planeación Institucional, componente esencial de la Dimensión 2 del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), constituye una herramienta estratégica del Estado colombiano orientada a fortalecer la articulación entre la planeación, la gestión y la evaluación del desempeño institucional (Función Pública). Su propósito central es que las entidades públicas orienten sus acciones hacia el logro de resultados concretos y sostenibles, sustentados en la eficiencia, la transparencia y la satisfacción de las necesidades ciudadanas. Sin embargo, diversos estudios y reportes oficiales han mostrado que su efectividad depende de múltiples factores institucionales. Gómez Barguil (2021) destaca la relevancia del talento humano, las condiciones laborales y la infraestructura tecnológica como ejes determinantes, mientras que la (Función Pública), a través de los informes FURAG, advierte que la alta rotación del personal y la dependencia de consultores externos limitan la consolidación de capacidades en las entidades territoriales.

En los municipios de categoría media y baja, como Otanche (sexta categoría), la implementación de la Política de Planeación Institucional enfrenta desafíos estructurales que dificultan el fortalecimiento de la gestión estratégica. La escasez de recursos financieros, la

discontinuidad de los equipos técnicos y la dificultad para armonizar las exigencias del nivel nacional con las realidades locales son obstáculos recurrentes. Ramírez Saldaña (2021), al analizar municipios con características similares, evidenció limitaciones significativas derivadas de la falta de recursos y la alta rotación del personal, lo que condiciona el desempeño institucional y restringe la efectividad del MIPG. De igual manera, Moreno, Monroy y Luque (2019) identificaron brechas en la implementación de este modelo en municipios de Boyacá, resaltando la necesidad de fortalecer la integridad, la transparencia y las capacidades institucionales como pilares del mejoramiento continuo.

En el caso particular del municipio de Otanche, el seguimiento a los indicadores del MIPG muestra una evolución heterogénea: avances en algunos componentes y estancamientos en otros, especialmente en la dimensión de direccionamiento estratégico y planeación. No obstante, la información agregada proveniente del FURAG resulta insuficiente para explicar con precisión las causas de dichas variaciones ni las condiciones internas que las originan. Esta situación evidencia la necesidad de desarrollar un estudio que analice de manera detallada la trayectoria del municipio en la implementación de la Política de Planeación Institucional, identificando los factores endógenos (limitaciones y oportunidades) que han influido en su desempeño. De esta forma, la investigación busca llenar un vacío analítico y aportar insumos para fortalecer la capacidad de planeación estratégica local.

Pregunta de Investigación

¿Cómo ha evolucionado la implementación de la Política de Planeación Institucional del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) en el municipio de Otanche entre 2018 y

2024, y cuáles son los factores que han incidido en su desarrollo, tanto en términos de limitaciones como de oportunidades, para fortalecer la capacidad de planeación estratégica municipal?

Justificación

El presente estudio resulta pertinente en la medida en que aborda uno de los pilares fundamentales de la gestión pública contemporánea: la planeación institucional como instrumento de fortalecimiento de la capacidad estatal. Esta centralidad ha sido reconocida y formalizada por el Estado colombiano a través del Departamento Administrativo de la Función Pública (Función Pública), al ubicar la Política de Planeación Institucional en el núcleo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Analizar su evolución en el municipio de Otanche durante el periodo 2018–2024 permite comprender cómo se materializan los principios de eficiencia, transparencia y coordinación interinstitucional en contextos locales caracterizados por limitadas capacidades administrativas y financieras, constituyendo el foco principal de esta investigación.

La relevancia del problema radica en que, pese a los avances normativos y metodológicos promovidos por el MIPG, la implementación territorial de la Política de Planeación Institucional continúa evidenciando brechas significativas entre el diseño nacional y la práctica municipal. En municipios de sexta categoría, como Otanche, la sostenibilidad de los procesos de planeación se ve condicionada por factores como la alta rotación de personal, los cambios de gobierno y la escasez de recursos técnicos y presupuestales. Estos elementos, documentados por Ramírez

Saldaña (2021), inciden directamente en la consolidación de una gestión estratégica sostenida y efectiva.

Desde el punto de vista teórico, el estudio se fundamenta en tres perspectivas analíticas que ofrecen un marco interpretativo integral para examinar el comportamiento del aparato público local frente a las políticas de planeación. En primer lugar, el Nuevo Institucionalismo (March y Olsen, 1984) permite comprender cómo las normas, rutinas y estructuras formales moldean las conductas organizacionales. En segundo lugar, la Teoría de la Burocracia (Weber, 1922) resalta la importancia de la racionalidad, la jerarquía y la formalización como principios esenciales de la administración pública. Finalmente, la Teoría de la Capacidad Institucional (Grindle, 1996) enfatiza la necesidad de analizar la interacción entre estructura organizativa, liderazgo político y contexto territorial para comprender el desempeño institucional.

En el plano metodológico, la investigación, de carácter básico y descriptivo-documental, adquiere también una proyección aplicada indirecta, en tanto los hallazgos podrán orientar procesos de mejora en la gestión municipal. Adicionalmente se hará una encuesta a personas implicadas directamente en la toma de decisiones que tengan relación directa con la política. Los resultados ofrecerán evidencia empírica sobre la situación de Otanche y constituirán una referencia comparativa útil para otros municipios con condiciones semejantes, fortaleciendo el debate académico sobre la capacidad institucional y la implementación de políticas públicas en el ámbito subnacional.

Finalmente, el estudio cobra relevancia social y académica al aportar un análisis sistemático que contribuye a la comprensión de los retos que enfrentan las entidades territoriales

en materia de planeación. Al identificar tanto las limitaciones como las oportunidades, se busca formular recomendaciones fundamentadas que promuevan una cultura de gestión basada en la planificación estratégica, la sostenibilidad institucional y la articulación efectiva entre niveles de gobierno. En conjunto, este trabajo representa un aporte significativo al conocimiento sobre la gestión pública local y a la construcción de administraciones más eficaces, transparentes y orientadas al desarrollo territorial.

Objetivos

Objetivo General

Analizar la evolución de la Política de Planeación Institucional del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) en el municipio de Otanche durante el periodo 2018-2024, con el fin de identificar los principales retos y oportunidades que permitan fortalecer la capacidad de planeación estratégica territorial.

Objetivos Específicos

Caracterizar la evolución del desempeño institucional del municipio de Otanche en la implementación de la Política de Planeación Institucional del MIPG entre 2018 y 2024.

Identificar los factores que han incidido en la aplicación de la política en el municipio, considerando tanto las limitaciones estructurales y administrativas como las potencialidades que favorecen su desarrollo.

Proponer recomendaciones orientadas a optimizar la planeación estratégica municipal, fundamentadas en los hallazgos del estudio y articuladas con los lineamientos del MIPG.

Marco de Referencia

Marco Teórico

El marco teórico de esta investigación se construye a partir de tres enfoques interrelacionados que permiten comprender la implementación de la Política de Planeación Institucional del MIPG en el municipio de Otanche: la Capacidad Institucional, la tensión entre la Burocracia y la Nueva Gestión Pública (NGP), y la Gobernanza Institucional y la Responsabilización (accountability).

La Capacidad Institucional Como Condición de la Planeación

El análisis parte de la Teoría de la Capacidad Institucional (Grindle, 1996) y (Rosas, 2019), que trasciende la mera existencia formal de normas (como el MIPG) para centrarse en la aptitud real del Estado local para cumplir sus funciones. Esta capacidad se compone de dimensiones administrativas, técnicas y políticas, cuya solidez determina la efectividad de la planeación pública. En el ámbito municipal, implica no solo formular y ejecutar planes, sino también generar aprendizaje institucional y continuidad en los procesos. En el caso de Otanche, este enfoque permitirá indagar si los resultados reportados en el MIPG reflejan una capacidad endógena sostenida o si dependen de factores exógenos, como la consultoría o la asistencia técnica temporal.

Tensión entre la Burocracia y la Nueva Gestión Pública (NGP)

La Política de Planeación Institucional representa el punto de encuentro entre dos paradigmas de la administración pública. La Teoría de la Burocracia de Max Weber (Weber, 1922) aporta el fundamento formal y racional del MIPG: la existencia de normas claras, jerarquía, y estandarización de procesos (como el FURAG) para garantizar el control y la transparencia. En contraste, (Rhodes, 1996) dice que la Nueva Gestión Pública (NGP) busca flexibilizar las estructuras burocráticas mediante la gestión por resultados, la orientación al ciudadano y la eficiencia en la prestación de servicios. El MIPG colombiano se presenta como un modelo híbrido que combina la formalización burocrática (el cómo se gestiona) con la lógica de resultados de la NGP (el para qué se gestiona). El estudio examinará cómo esta tensión se manifiesta en Otanche y si la planeación institucional ha logrado superar el cumplimiento formal para convertirse en una herramienta estratégica de generación de valor público.

Gobernanza Institucional y Responsabilización (Accountability)

Finalmente, el análisis se complementa con la Teoría de la Gobernanza Pública (HOOD, 1991) que amplía el foco desde la gestión interna hacia las redes de actores y la interacción entre niveles de gobierno. En el marco del MIPG, la gobernanza adquiere un carácter multinivel, pues la implementación de las políticas nacionales depende de la interpretación y capacidad de los gobiernos locales. De manera asociada, la Teoría Principal-Agente (March & Olsen, 1983) proporciona una lente para comprender la accountability, tanto vertical (del municipio frente al DAFP y al DNP) como horizontal (frente a la ciudadanía y los organismos de control). Estos enfoques permiten analizar cómo la continuidad de los equipos técnicos, la participación

ciudadana y la coordinación interinstitucional influyen en la eficacia y sostenibilidad de la planeación institucional en Otanche.

Marco Conceptual

El marco conceptual establece las categorías y nociones clave que orientan la comprensión del fenómeno investigado. En este caso, permite delimitar los conceptos que estructuran el análisis de la capacidad institucional y la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) en el contexto del municipio de Otanche, Boyacá.

Gestión Pública

La gestión pública se entiende como el conjunto de procesos mediante los cuales las entidades estatales planifican, ejecutan, controlan y evalúan sus acciones con el propósito de generar valor público y responder a las necesidades de la ciudadanía. Según (IDEA, 2009), la gestión pública moderna se caracteriza por la búsqueda de eficiencia, transparencia, participación y orientación a resultados, superando el enfoque burocrático tradicional. En el contexto colombiano, la gestión pública se encuentra estructurada por modelos como el MIPG, que busca integrar las funciones administrativas con los principios de la gobernanza y la planeación estratégica.

Planeación Institucional

La planeación institucional hace referencia a la capacidad de las entidades públicas para definir objetivos, metas, estrategias y actividades coherentes con las políticas nacionales y territoriales. De acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), la

planeación institucional constituye una herramienta que orienta la gestión hacia el cumplimiento de resultados, articulando los recursos, las capacidades y los instrumentos de control.

En el nivel municipal, la planeación institucional adquiere relevancia por su vínculo con los Planes de Desarrollo Territorial (PDT), los cuales se convierten en la hoja de ruta que orienta la acción gubernamental durante un periodo administrativo.

Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)

El MIPG es el modelo de gestión adoptado por el Estado colombiano a través del Decreto 1499 de (2017), con el fin de fortalecer la capacidad institucional de las entidades públicas. Este modelo integra los sistemas de desarrollo administrativo, control interno, calidad, planeación y talento humano, bajo un enfoque de mejora continua y generación de valor público.

Según el DAFP, el MIPG se estructura en torno a siete dimensiones: Talento humano, Direccionamiento estratégico, Gestión con valores para resultados, Evaluación de resultados, Información y comunicación, Gestión del conocimiento y Control interno. Su propósito es promover la coherencia entre los recursos institucionales y los resultados esperados, fortaleciendo la confianza ciudadana en la gestión pública.

Capacidad Institucional

La capacidad institucional puede definirse como el conjunto de recursos, competencias, estructuras y rutinas que permiten a una entidad pública formular, implementar y evaluar políticas o programas de manera efectiva (Rosas, 2019). Esta capacidad implica no solo la disponibilidad de recursos humanos y financieros, sino también la existencia de liderazgos,

procesos técnicos, cultura organizacional y mecanismos de coordinación que garanticen la sostenibilidad de la gestión.

En municipios como Otanche, la capacidad institucional es un factor determinante para la implementación del MIPG, pues condiciona el grado de cumplimiento de los indicadores y la eficacia de las estrategias de planeación.

Gobernanza Institucional

La gobernanza institucional se refiere a la forma en que las instituciones públicas articulan su gestión con otros actores del territorio (sector privado, sociedad civil, comunidad académica) para la toma de decisiones y la ejecución de políticas. Según el (DNP, 2017), la gobernanza supone un nuevo modo de gobernar basado en la cooperación, la transparencia y la rendición de cuentas.

En el marco del MIPG, la gobernanza institucional se expresa en la participación de los diferentes niveles y sectores en los procesos de planeación, así como en la coordinación interinstitucional necesaria para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Valor Público

El concepto de valor público, según (Paz, 2014), hace referencia al resultado tangible e intangible que la gestión pública genera para la sociedad, expresado en bienestar, confianza, legitimidad y satisfacción ciudadana. En este sentido, la implementación del MIPG no debe entenderse únicamente como un ejercicio técnico-administrativo, sino como un medio para crear

valor público a partir de la eficiencia institucional y el fortalecimiento de la relación Estado–ciudadanía.

Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas es un principio de la gestión pública democrática que implica la obligación de las entidades y los servidores públicos de informar, explicar y justificar sus decisiones y resultados ante la ciudadanía. El DAFP la define como un proceso permanente de comunicación, evaluación y mejora que fortalece la transparencia y el control social.

En el contexto del MIPG, la rendición de cuentas es una herramienta transversal que permite retroalimentar los procesos de planeación institucional, promoviendo la legitimidad y confianza hacia la administración pública municipal.

Marco Legal

El marco legal constituye la base normativa que orienta la gestión pública en Colombia y, de manera particular, la implementación de la Política de Planeación Institucional del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Este conjunto de disposiciones define las competencias, responsabilidades y principios que rigen la planeación estratégica, el control de resultados y la eficiencia administrativa en las entidades públicas, incluidas las del nivel territorial.

Constitución Política de Colombia de 1991

La Constitución Política establece los fundamentos del Estado Social de Derecho y consagra la función administrativa bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (artículo 209). Asimismo, dispone que las autoridades deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, principios que son la base de modelos integrados de gestión como el MIPG.

De igual forma, el artículo 339 determina la obligatoriedad de los planes de desarrollo, que articulan las políticas públicas, los recursos y las metas del gobierno, sirviendo de marco orientador para la planeación institucional. (1991)

Ley 152 de 1994 – Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

Esta ley regula el Sistema Nacional de Planeación y establece la estructura de los planes de desarrollo a nivel nacional y territorial. Define la planeación como un proceso continuo, participativo y estratégico que busca orientar el desarrollo económico, social y ambiental del país. En el ámbito municipal, la Ley 152 (1994b) exige que los Planes de Desarrollo Municipal sean elaborados de acuerdo con los lineamientos nacionales, incluyendo diagnósticos, objetivos, metas e indicadores coherentes con la capacidad institucional de cada entidad.

Ley 489 de 1998 – Organización y Funcionamiento de las Entidades del Estado

La Ley 489 de (1998) sienta las bases de la gestión pública moderna en Colombia, promoviendo la descentralización, la coordinación interinstitucional y la racionalización administrativa. Su artículo 3º establece que la función administrativa debe desarrollarse con

fundamento en los principios de eficacia, economía y responsabilidad, orientando a las entidades hacia la satisfacción del interés general. Esta norma introduce además la noción de mejoramiento continuo en la administración pública, principio que luego sería reforzado por la creación del MIPG.

Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública (NTCGP 1000:2009)

Un antecedente normativo esencial para comprender el componente de calidad del MIPG es la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública (NTCGP 1000:2009), expedida por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC) y adoptada oficialmente mediante la Ley 872 de (2003) y el Decreto 4110 de (2004).

Esta norma establece los requisitos para la implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) en las entidades públicas, con el propósito de fortalecer la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía y promover una gestión institucional eficiente y orientada a resultados.

La NTCGP 1000 sirvió como base para la articulación con el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), y su integración posterior dio origen al Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) mediante el Decreto 1499 de 2017, asegurando que el modelo mantuviera la orientación hacia el mejoramiento continuo y la calidad en la prestación del servicio público.

Decreto 1499 de 2017 – Adopción del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)

El Decreto 1499 de (2017) constituye la norma marco del MIPG, al integrar en un solo sistema los diferentes modelos y subsistemas de gestión pública existentes. Este decreto define al

MIPG como un modelo que articula la planeación, el control interno, la gestión del talento humano y la evaluación del desempeño institucional. Además, establece la Política de Planeación Institucional como una de sus políticas transversales, orientada a mejorar la capacidad de las entidades para definir metas claras, formular planes coherentes y ejecutar estrategias alineadas con los objetivos de desarrollo.

Decreto 612 de 2018 – Directrices para la Planeación Institucional

Este decreto reglamenta la Política de Planeación Institucional del MIPG, proporcionando las directrices para la elaboración de los Planes de Acción Institucional (PAI) y los Planes Estratégicos Institucionales (PEI). Establece que las entidades deben formular estos instrumentos de acuerdo con los objetivos del Plan de Desarrollo y con los lineamientos del DAFP. En el contexto municipal, el Decreto 612 (2018) permite fortalecer la articulación entre la planeación local y los objetivos estratégicos del gobierno, promoviendo la gestión por resultados.

Decreto 1083 de (2023) – Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública

Este decreto compila las normas relacionadas con la función administrativa, la carrera pública y la organización institucional del Estado. En su articulado se refuerza la importancia de la evaluación del desempeño institucional y la gestión del talento humano como pilares de la eficiencia estatal. Su relación con el MIPG radica en que consolida la base normativa sobre la cual se construyen las políticas de gestión y desempeño en las entidades territoriales.

Política de Planeación Institucional del MIPG

Esta política específica busca fortalecer la planeación estratégica en las entidades públicas mediante la adopción de metodologías que integren la visión institucional con los resultados esperados. El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) señala que su propósito es “garantizar la coherencia entre los instrumentos de planeación y los recursos institucionales disponibles, en función de la generación de valor público y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo” (DAFP).

Marco Institucional

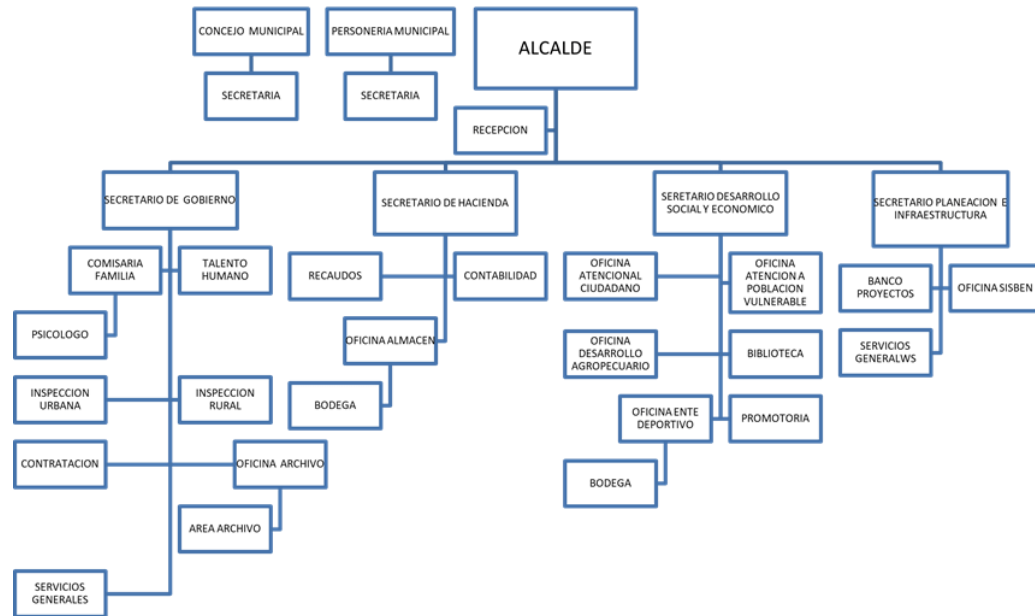
El presente marco establece la estructura organizativa, los actores clave y las dinámicas administrativas que intervienen en la implementación de la Política de Planeación Institucional dentro del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) en el municipio de Otanche (2018-2024). Este apartado es crucial para aterrizar la política nacional en la realidad operativa de la administración local y comprender cómo las condiciones institucionales determinan su efectividad y sostenibilidad.

Estructura Organizacional y Rol Misional de la Planeación

El municipio de Otanche, ubicado en el departamento de Boyacá y clasificado como de sexta categoría (Ley 136 de (1994)), cuenta con una estructura centralizada que reporta a la Alcaldía Municipal, como máxima autoridad administrativa.

Imagen 1

Organigrama alcaldía de Otanche



Nota. La imagen muestra el organigrama del municipio de Otanche. Fuente:

(ALCALDÍA DE OTANCHE, 2024)

De acuerdo con el organigrama municipal, la administración se articula a través de cuatro Secretarías principales: Secretaría de Gobierno, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Desarrollo Social y Económico, y la Secretaría de Planeación e Infraestructura.

El liderazgo en la aplicación de los procesos del MIPG se concentra en la Secretaría de Planeación e Infraestructura, la cual asume un rol esencialmente misional y estratégico al estar a cargo de la formulación, seguimiento y evaluación de los planes y programas municipales. Las

funciones de esta dependencia, que incluyen la coordinación con el DAFP y la administración del Sistema de Indicadores, están formalmente asignadas y sustentadas en el Decreto Municipal de Estructura Administrativa y Asignación de Funciones.

Dentro de su estructura, la Secretaría de Planeación e Infraestructura cuenta con dependencias clave para la gestión estratégica, como el Banco de Proyectos, responsable de la viabilidad técnica de las inversiones, y la Oficina SISBÉN, que proporciona el insumo de información socioeconómica vital para la planeación social.

Articulación “Interinstitucional” para la Gestión del MIPG

La implementación efectiva de la Política de Planeación Institucional exige una articulación horizontal con las demás secretarías que integran la estructura municipal:

Secretaría de Hacienda. Proporciona los datos de Recaudos y Contabilidad, garantizando que la planeación (PDT y PAI) esté alineada con la disponibilidad presupuestal y la eficiencia del gasto.

Secretaría de Gobierno. Asume funciones de apoyo clave, como Talento Humano (esencial para la Dimensión 2 del MIPG) y Contratación, áreas que determinan la capacidad de la administración para ejecutar los planes.

Secretaría de Desarrollo Social y Económico. Ejecuta la parte misional y social del Plan de Desarrollo Municipal, siendo la usuaria principal de la planeación estratégica definida.

Esta articulación “interinstitucional” permite que la planeación se materialice como un proceso transversal y coordinado, en lugar de ser una función aislada dentro de la estructura administrativa.

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)

El MIPG, liderado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), constituye el marco rector para la gestión pública en Colombia. Su propósito es integrar los sistemas administrativos (como planeación, control interno, talento humano y servicio al ciudadano) bajo una estructura coherente de siete dimensiones que promueve la generación de valor público.

La Dimensión de Direccionamiento Estratégico y Planeación, donde se enmarca el presente estudio, ocupa un papel central al obligar a las entidades, incluyendo a Otanche, a alinear sus objetivos institucionales con los recursos, las estrategias y los resultados esperados.

Instancias de Gestión y Órganos de Control

Para la ejecución y vigilancia del MIPG en Otanche existen dos grupos de actores:

Instancias de Gestión Interna. El *Comité Institucional de Coordinación de Control Interno y Gestión* (Decreto 612 de 2018) es la principal instancia de articulación, presidido por el alcalde, evalúa el cumplimiento de los objetivos institucionales y garantiza la coherencia entre los instrumentos de planeación (PDT y PAI) y los mecanismos de evaluación. Este comité actúa como espacio de coordinación transversal del MIPG, asegurando que las decisiones de planeación, gestión y control estén alineadas con las metas institucionales y los lineamientos del

DAFP. Adicionalmente, la Oficina de Control Interno funge como ente asesor que verifica el cumplimiento de las políticas del MIPG y orienta la mejora continua.

Órganos de Control y Vigilancia. El Concejo Municipal ejerce el control político al aprobar el Plan de Desarrollo y vigilar su ejecución. La Personería Municipal y la Contraloría General de la República (o la Contraloría Departamental, según corresponda) ejercen el control fiscal y disciplinario, fiscalizando el gasto y la conducta de los funcionarios, lo cual retroalimenta el ciclo de mejora del MIPG.

Vinculación con el Nivel Nacional y Territorial

La aplicación del MIPG en el municipio no se desarrolla de forma aislada, sino en articulación con el DAFP, que brinda acompañamiento técnico y lineamientos metodológicos. Asimismo, el municipio participa en el *Sistema Nacional de Planeación*, articulando su Plan de Desarrollo Municipal con el Plan Departamental de Desarrollo de Boyacá y con el Plan Nacional de Desarrollo vigente, garantizando la coherencia multinivel de las metas estratégicas.

Marco Geográfico

El municipio de Otanche se encuentra ubicado en la provincia del Occidente del departamento de Boyacá, en la región centro–oriental de Colombia. Limita al norte con los municipios de San Pablo de Borbur y Pauna, al sur con Quípama, al oriente con Briceño y al occidente con el departamento de Antioquia, específicamente con el municipio de Puerto Boyacá. Esta posición geográfica estratégica lo sitúa en una zona de transición entre la Cordillera

Oriental y las estribaciones del Magdalena Medio, lo que le otorga una gran diversidad ambiental y de recursos naturales (ALCALDÍA DE OTANCHE, 2024).

El territorio municipal abarca aproximadamente 425 kilómetros cuadrados y presenta una topografía accidentada y montañosa, con altitudes que oscilan entre los 600 y 2.000 metros sobre el nivel del mar, lo que genera distintos pisos térmicos, desde cálido hasta templado. Esta variabilidad climática permite el desarrollo de múltiples actividades económicas, principalmente la minería de esmeraldas, la agricultura, la ganadería y el comercio local, sectores que configuran el sustento productivo del municipio y condicionan su planeación territorial (ALCALDÍA DE OTANCHE, 2024).

En cuanto a su red hidrográfica, Otanche forma parte de la cuenca del río Minero, afluente del río Magdalena, y cuenta con diversas quebradas y nacimientos de agua que son vitales para el abastecimiento de la población y las actividades agrícolas. Sin embargo, el aprovechamiento intensivo de recursos naturales, especialmente la minería, ha generado tensiones en el uso del suelo y en la sostenibilidad ambiental, lo que plantea retos significativos para la gestión pública local y la implementación de políticas de desarrollo sostenible.

Desde el punto de vista de la infraestructura y la conectividad, Otanche enfrenta limitaciones derivadas de su ubicación geográfica y del estado de sus vías terciarias, lo que dificulta la comunicación con otros municipios y con la capital departamental, Tunja. Estas condiciones territoriales impactan directamente en la capacidad institucional del municipio, ya que limitan el acceso a servicios, la coordinación interinstitucional y la implementación eficiente de los planes y programas públicos.

Demográficamente, el municipio cuenta con una población estimada de aproximadamente 14.000 habitantes (según proyecciones del (DANE, 2025)), distribuidos en el casco urbano y en más de 30 veredas rurales. La dispersión poblacional, unida a las condiciones topográficas, representa un desafío para la planeación institucional, en especial en la prestación de servicios públicos, educación, salud y asistencia técnica rural.

El entorno geográfico de Otanche, por tanto, constituye un elemento determinante en la comprensión de su dinámica institucional. Las características físicas, la vocación minera, la complejidad ambiental y las limitaciones en infraestructura condicionan la gestión pública, exigiendo procesos de planeación más adaptativos, participativos y sostenibles. En este contexto, el fortalecimiento de la Política de Planeación Institucional del MIPG se presenta como una herramienta esencial para mejorar la articulación entre las condiciones territoriales y las estrategias de desarrollo local.

Diseño Metodológico

Línea de Investigación

El presente estudio se inscribe en la línea de investigación de Capacidad Institucional, la cual se enfoca en el análisis de las condiciones, estructuras y recursos que determinan el desempeño de las entidades públicas en el cumplimiento de sus funciones. Esta línea examina aspectos relacionados con la planeación, la gestión del talento humano, la articulación interinstitucional, la toma de decisiones y la efectividad de las políticas públicas (Grindle, 1996). Desde esta perspectiva, el análisis de la Política de Planeación Institucional del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) en el municipio de Otanche permite comprender

cómo las capacidades administrativas, normativas y organizacionales inciden en la gestión pública local y en la consolidación de una planeación estratégica orientada a resultados.

El estudio se alinea con los objetivos de esta línea al buscar evidenciar fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora en la aplicación del MIPG, contribuyendo así al fortalecimiento institucional y a la generación de conocimiento aplicable al ámbito de la administración pública territorial.

Tipo de Investigación

La investigación adopta un enfoque cualitativo, en tanto busca comprender e interpretar la evolución de los procesos institucionales asociados a la planeación estratégica en el marco del MIPG, a partir del análisis de información documental, administrativa y de la percepción institucional de los funcionarios. Este enfoque permite examinar cómo las dinámicas organizacionales, normativas y de capacidad institucional han influido en el desempeño del municipio de Otanche durante el periodo 2018–2024.

De acuerdo con su finalidad, el estudio es de tipo básico, pues su propósito es generar conocimiento analítico sobre la implementación de la Política de Planeación Institucional, sin intervenir directamente en el objeto de estudio. Aunque el trabajo formula recomendaciones dirigidas al fortalecimiento de la gestión municipal, estas constituyen orientaciones derivadas del análisis y no una aplicación operativa inmediata.

En cuanto a su alcance, la investigación es descriptiva y exploratoria. Es descriptiva porque caracteriza la evolución del desempeño institucional de Otanche dentro de la Política de Planeación Institucional del MIPG, identificando patrones, tendencias y cambios a lo largo del

periodo analizado. Es exploratoria porque aborda un fenómeno con limitada documentación empírica a escala municipal, especialmente en municipios de sexta categoría, lo que exige indagar en factores estructurales, administrativos y contextuales que condicionan la efectividad del modelo.

El diseño metodológico es de tipo documental y analítico, basado en la revisión sistemática de fuentes secundarias (como informes del Departamento Administrativo de la Función Pública, resultados históricos del IDI, planes de desarrollo municipal, lineamientos normativos y diagnósticos institucionales), así como en el análisis de elementos complementarios como la asignación presupuestal, el estado del POT y las percepciones recopiladas mediante una encuesta dirigida a funcionarios vinculados al ciclo de planeación. Este diseño permite integrar diversas fuentes de información para identificar relaciones conceptuales y operativas entre la política, el contexto territorial y los resultados institucionales.

Estructura Metodológica

Hipótesis

El estudio parte del supuesto de que la capacidad institucional del municipio de Otanche incide directamente en la efectividad de la implementación de la Política de Planeación Institucional del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). En ese sentido, se plantea que una mayor consolidación de los procesos administrativos, del talento humano y de la gestión estratégica conlleva mejores resultados en materia de planeación y desempeño institucional.

Con el fin de operacionalizar esta hipótesis, se establecen las siguientes variables, definiciones e indicadores:

Tabla 1

Variables e indicadores de la hipótesis

Técnica / Variable	Definición conceptual	Definición operacional	Indicadores
Estrategias de planeación institucional	Se refieren a las acciones, mecanismos y herramientas adoptadas por la administración municipal para fortalecer los procesos de planeación y gestión pública en el marco del MIPG.	Número de estrategias identificadas / Número de estrategias implementadas.	Estrategias, uso, alcance.
Gestión administrativa municipal	Comprende las acciones de tipo organizativo, técnico y humano orientadas a garantizar la eficiencia y continuidad de los procesos institucionales.	Número de acciones ejecutadas / Número de acciones identificadas.	Planes, programas, proyectos, tipo de organización, planta de personal, procesos y procedimientos.
Alternativas de fortalecimiento institucional	Hace referencia a las propuestas orientadas a mejorar los mecanismos de planeación y gestión	Número de propuestas seleccionadas / Número de	Plan de acción, tiempo, recursos, talento humano, plan de mejoramiento.

municipal en concordancia con los lineamientos nacionales del MIPG. propuestas identificadas.

Nota. *La tabla muestra variables e indicadores de la hipótesis.* Fuente: elaboración propia.

La operacionalización de estas variables permitirá evaluar de manera sistemática cómo ha evolucionado la política en Otanche, identificando los principales factores que han influido en su desarrollo y generando insumos para la formulación de estrategias de mejora.

Universo

El universo de estudio está constituido por los municipios colombianos que implementan el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), especialmente aquellos de quinta y sexta categoría, los cuales comparten limitaciones estructurales en capacidad institucional, disponibilidad de talento humano y recursos administrativos.

Dentro de este universo, el municipio de Otanche (Boyacá) se selecciona como caso de estudio debido a su pertinencia analítica, su condición de municipio de sexta categoría y la disponibilidad de información documental relevante: incluida la evolución histórica del IDI, los resultados de la Política de Planeación Institucional, los planes de desarrollo municipal y los informes emitidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

El análisis de un caso único permite examinar en profundidad cómo se manifiestan las dinámicas de implementación del MIPG en un contexto territorial específico, generando aprendizajes transferibles a entidades con características administrativas similares.

Población

La población objeto de estudio está conformada por los actores institucionales que participan de manera directa en los procesos de planeación, seguimiento y gestión administrativa del municipio de Otanche. Esta población incluye principalmente a los funcionarios vinculados a dependencias estratégicas del ciclo de la planeación institucional, como la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Control Interno y la Secretaría de Gobierno/Talento Humano.

Dado que la investigación se fundamenta en un diseño documental complementado con una encuesta dirigida a funcionarios, la población no se extiende a actores comunitarios o sociales, sino que se circunscribe al personal administrativo que incide en la implementación del MIPG y en la construcción de los instrumentos de planeación. Esta delimitación resulta coherente con los objetivos del estudio, en la medida en que permite comprender los factores internos que condicionan la capacidad de planeación estratégica municipal durante el periodo 2018–2024.

Muestra

Teniendo en cuenta la naturaleza del estudio y el contexto poblacional de Otanche, se adoptó un muestreo intencional no probabilístico, enfocado en actores clave que participan de manera directa en los procesos de planeación municipal. El nivel de confianza se estimó en el

95% y el margen de error en el 5%, aunque, debido al tamaño reducido de la población, en algunos casos la muestra coincide con la totalidad de los participantes disponibles.

Tabla 2

Identificación de la muestra

MUNICIPIO	ENTIDAD / ACTOR	NIVEL DE CONFIANZA	ERROR PERMITIDO	POBLACIÓN VINCULADA CON LA PLANEACIÓN INSTITUCIONAL	MUESTRA PARTICIPANTES
Otanche	Secretaría de Planeación	95%	5%	3	1
Otanche	Secretaría de Gobierno	95%	5%	2	1
Otanche	Oficina de Control Interno	95%	5%	1	1
TOTAL				6	3

Nota. La tabla muestra la identificación de la muestra. Fuente: elaboración propia.

En este caso, la muestra se compone de 3 participantes, cifra que refleja la realidad administrativa y social del municipio. Esta selección permite un acercamiento directo y representativo a las percepciones institucionales locales, sin perder rigurosidad en el análisis.

Instrumentos de Recolección de la Información

Para complementar la evidencia documental y cuantitativa (registros históricos de IDI y Política de Planeación), se determinó que el instrumento de recolección de datos primarios más

adecuado era la encuesta semiestructurada dirigida a las cabezas de las dependencias clave (Secretaría de Planeación, Talento Humano y Control Interno). Esta elección responde a la necesidad de obtener una perspectiva endógena sobre la implementación de la Política de Planeación Institucional.

Si bien los indicadores del MIPG revelan el nivel de cumplimiento formal, tienen la limitación intrínseca de no explicar las causas subyacentes y los factores políticos y humanos que influyen en el desempeño. Por lo tanto, el instrumento se diseñó para capturar la memoria institucional y las percepciones de los actores directamente responsables, lo que permitiría identificar con precisión los retos estructurales (como la rotación de personal o las limitaciones técnicas) y las fallas de articulación intersectorial que, por su naturaleza cualitativa, no son observables en los informes oficiales.

Encuesta

A continuación, se adjunta el enlace de la encuesta en Google forms (<https://forms.gle/tvT7gz8V4eeFkzaG7>) y la encuesta en formato texto

"Formato de Consentimiento Informado

La presente encuesta se desarrolla en el marco de un trabajo académico orientado al análisis de la Política de Planeación Institucional del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) en el municipio de Otanche, durante el periodo 2018–2024, y su propósito es recopilar información sobre los avances, retos y buenas prácticas de la gestión de planeación institucional, Agradecimientos por su colaboración.

Al marcar la siguiente casilla, usted manifiesta su consentimiento para participar y autoriza el uso académico de la información suministrada."

Nombre completo:

Cargo actual:

Dependencia o área:

Tiempo en el cargo (especificar si es años o meses):

Nivel de formación:

1. En retrospectiva (2018–2024), ¿Cuál considera que ha sido el mayor reto político, estructural o de gestión que ha enfrentado la Alcaldía de Otanche para garantizar la implementación efectiva de la Política de Planeación Institucional del MIPG?

Aclaraciones (por favor lea antes de responder):

Reto político: Por ejemplo, cambios de administración, diferencias en prioridades entre alcaldes, falta de voluntad política o tensiones entre actores locales.

Reto estructural: Por ejemplo, falta de personal, capacidades técnicas limitadas, ausencia de procedimientos, o insuficiencia tecnológica/organizacional.

Reto de gestión: Por ejemplo, problemas en planificación, poca articulación entre dependencias, fallas en seguimiento y evaluación o dificultades para cumplir estándares del MIPG.

2. ¿Cómo evalúa el nivel de articulación intersectorial (por ejemplo, entre Planeación, Hacienda y Control Interno) en los procesos de formulación y seguimiento de la planeación institucional durante el periodo 2018–2024? (En escala de 1 a 5, 1 siendo bajo y 5 siendo alto)

3. Desde su dependencia, ¿Cuál identifica como la principal fortaleza institucional o del talento humano que ha favorecido la planeación estratégica municipal?

Aclaraciones (por favor lea antes de responder):

Fortaleza institucional: Recursos, procesos o estructuras que fortalecen la planeación (p. ej., existencia de manuales, sistemas de información, rutinas de trabajo consolidadas, coordinación interdependencias, apoyo directivo).

Fortaleza del talento humano: Capacidades del personal que mejoran la planeación (p. ej., experiencia, formación técnica, compromiso, trabajo en equipo, liderazgo, habilidades para formular y hacer seguimiento a planes).

4. ¿Qué limitaciones técnicas u operativas se han presentado con relación a la recolección, seguimiento o reporte de información (PAI, FURAG u otros instrumentos)?

Aclaraciones (por favor lea antes de responder):

Limitaciones técnicas: Problemas relacionados con herramientas, sistemas o capacidades tecnológicas (p. ej., fallas en plataformas, baja conectividad, falta de software adecuado, desconocimiento del uso de los sistemas).

Limitaciones operativas: Dificultades relacionadas con los procesos cotidianos de trabajo (p. ej., falta de tiempo o personal para consolidar información, carga laboral alta, ausencia de procedimientos claros, demoras en la entrega de datos por otras dependencias).

5. En cuanto a los recursos financieros asignados tanto a la dependencia de Planeación como a los procesos de planeación y gestión, ¿considera que han representado una limitación o una oportunidad para fortalecer la gestión estratégica del municipio?

Sí ____

No ____

¿Por qué?

Aclaraciones (por favor lea antes de responder):

Recursos financieros asignados a la dependencia de Planeación: Presupuesto destinado específicamente a la oficina o dependencia de Planeación (funcionamiento, personal, apoyo técnico, insumos, etc.).

Recursos financieros para los procesos de planeación y gestión: Presupuesto orientado a actividades como formulación del PDM, seguimiento al PAI, implementación del MIPG, actualización de indicadores, plataformas, estudios técnicos, entre otros.

6. Entre 2018 y 2024, ¿Qué cambio considera que ha contribuido de manera más tangible a mejorar la planeación institucional en el municipio?

Para responder, tenga en cuenta las siguientes categorías:

Cambio metodológico: nuevas formas o enfoques para formular, planear o evaluar (p. ej., adopción de metodologías de gestión por resultados o del ciclo PHVA).

Cambio procedimental: ajustes en los pasos o flujos de trabajo institucionales (p. ej., procedimientos de recolección de información, validación, cronogramas).

Cambio tecnológico: herramientas o sistemas digitales incorporados (p. ej., plataformas de seguimiento, software, sistemas de información).

Seleccione la categoría del cambio que considera más relevante, describa el cambio y explique su impacto:

7. Desde su experiencia, ¿Cuál considera que ha sido la práctica de seguimiento y evaluación más débil en la aplicación del MIPG, y qué medidas propondría para su mejora?

Aclaraciones (por favor lea antes de responder):

Seguimiento: Proceso continuo de revisión y control que permite verificar cómo avanzan los planes, proyectos e indicadores del MIPG. Incluye actividades como reportes periódicos, actualización de metas, monitoreo de cronogramas, identificación de retrasos y ajustes operativos.

Evaluación: Análisis más profundo y reflexivo que permite determinar si los resultados alcanzados fueron efectivos, pertinentes y eficientes. Implica valorar impactos, comparar lo planeado vs. lo logrado, revisar la calidad de la información y proponer mejoras estructurales.

8. ¿En qué medida la estabilidad o rotación del personal de su área o dependencia ha afectado la continuidad de las políticas de planeación? (en escala de 1 a 3, 1 siendo bajo y 3 siendo alto)
9. ¿Qué recomendaciones o estrategias considera más efectivas para optimizar la Política de Planeación Institucional del MIPG en lo que queda del gobierno actual y para el que sigue?

Resultados de la Investigación

Presentación de Resultados

Caracterización del Desempeño Institucional de Otanche (2018–2024) en el Marco de la Implementación del MIPG

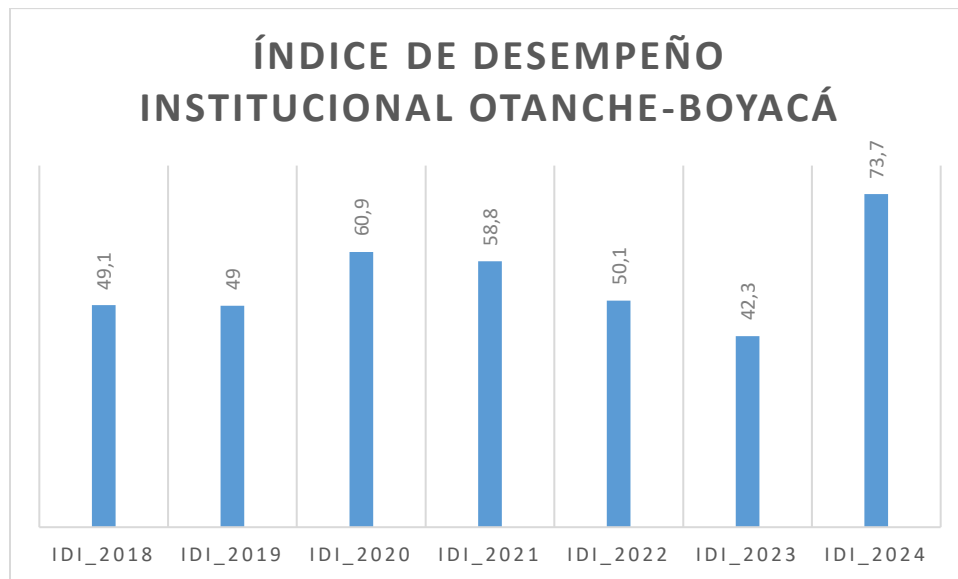
La implementación formal del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) en entidades territoriales inició en 2018, año en el que el modelo sustituyó definitivamente al MECI y al Sistema de Desarrollo Administrativo (SDA). Por lo tanto, para municipios como Otanche, este periodo corresponde al inicio del ciclo de apropiación institucional del modelo y a la adaptación progresiva a sus siete dimensiones, entre ellas la Política de Planeación Institucional, eje transversal para articular la gestión pública.

En este contexto, el desempeño institucional del municipio debe analizarse considerando no solo los resultados numéricos del IDI y del subcomponente de planeación, sino también la dinámica política de los gobiernos locales, la estabilidad del talento humano, y la madurez administrativa progresiva que el MIPG exige.

Desempeño General del IDI (2018–2024) Considerando Ciclos de Gobierno

Imagen 2

Evolución del IDI 2018–2024



Fuente: elaboración propia con información sacada de los resultados históricos de la página del MIPG (Función Pública, n.d.-b)

Al observar el comportamiento del Índice de Desempeño Institucional (IDI) — representado en el *Gráfico 1. Evolución del IDI 2018–2024*— se identifican tres momentos claramente relacionados con los periodos de administración municipal:

Gobierno 2016–2019 (último año: 2018–2019)

Aunque el MIPG inicia en 2018, este gobierno estaba en la fase final de su periodo. El puntaje del IDI se mantiene en 49,1 (2018) y 49,0 (2019), lo que indica:

- Transición institucional sin grandes reformas.
- Adaptación inicial al MIPG.
- Ausencia de procesos maduros de seguimiento y control.
- Baja apropiación documental.

En términos institucionales, la administración cierra su periodo con capacidades básicas, sin consolidar aún un enfoque estratégico de planeación.

Gobierno 2020–2023 (pandemia + transición MIPG)

Este periodo corresponde a un nuevo gobierno que inicia en medio del proceso obligatorio de adaptación al MIPG y que además enfrenta la crisis derivada del COVID-19.

Los datos del IDI muestran:

- ***Aumento abrupto en 2020 (60,9)***: Se explica por la digitalización forzada, la obligación de reportes más sistemáticos y la estandarización de procesos que la pandemia aceleró.
- ***Estabilidad moderada en 2021 (58,8)***: La administración logra consolidar algunos procesos, pero no se observan innovaciones profundas.
- ***Deterioro en 2022 (50,1) y caída fuerte en 2023 (42,3)***:

Esto coincide con:

- Rotación del personal en los años preelectorales.
- Debilitamiento de comités institucionales.
- Disminución en la calidad y oportunidad documental.
- Falta de seguimiento efectivo a los planes de mejoramiento.

El final del gobierno evidencia fatiga institucional, un fenómeno común en municipios de categorías 5 y 6, donde la continuidad administrativa depende en gran medida de la estabilidad del talento humano.

Gobierno 2024–2027 (año inicial: 2024)

El IDI llega a su valor más alto del periodo: 73,7.

Este salto, visible en el *Gráfico 1*, se explica por:

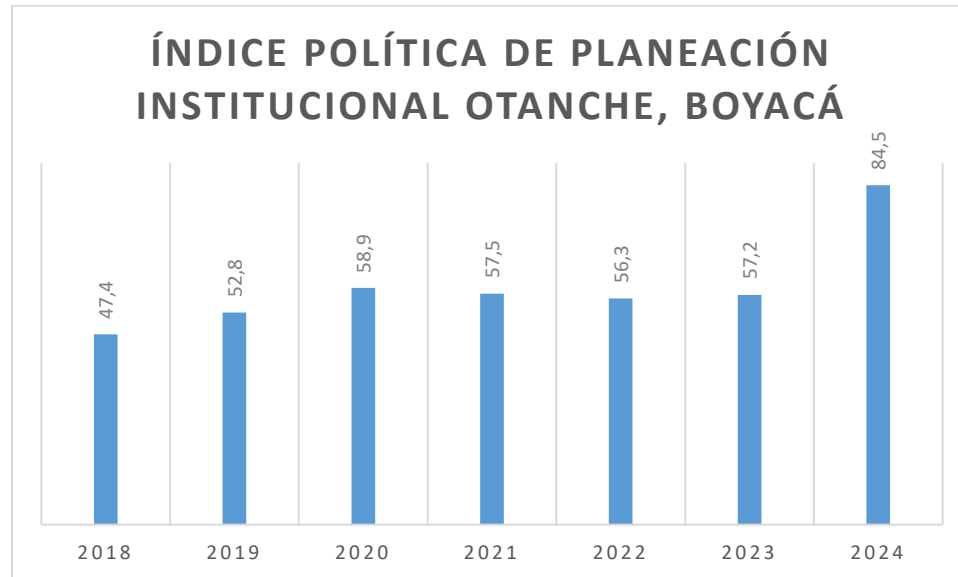
- Reorganización administrativa propia del empalme.
- Revisión estructural de los procesos críticos.
- Reactivación del comité institucional de gestión y desempeño.
- Presión por mejorar indicadores rezagados del gobierno anterior.
- Impulso político de una nueva administración que busca mostrar resultados inmediatos.

El comportamiento sugiere un renovado compromiso institucional, tanto técnico como político, con la gestión del MIPG.

Evolución de la Política de Planeación Institucional (2018–2024)

Imagen 3

Evolución del Puntaje en Política de Planeación Institucional



Fuente: elaboración propia con información sacada de los resultados históricos de la página del MIPG.

El *Gráfico 2. Evolución del Puntaje en Política de Planeación Institucional* evidencia un comportamiento más estable que el IDI general, lo que demuestra que, aunque el municipio tiene dificultades en otras dimensiones del MIPG (talento humano, control interno, información y comunicación), la planeación ha logrado mantener un crecimiento continuo.

Crecimiento progresivo 2018–2021

Desde 47,4 (2018) hasta 57,5 (2021), la tendencia indica:

- Fortalecimiento metodológico.
- Adopción gradual del pai como instrumento rector.
- Mayor alineación entre plan de desarrollo y herramientas del MIPG.
- Mejor comprensión del ciclo de planeación.

Este crecimiento refleja la apropiación técnica del modelo.

Estabilidad madura 2021–2023

Los valores en torno a los 56–57 indican que la administración logró instalar un proceso estable, aunque no avanzó hacia niveles altos de desempeño.

Esto puede explicarse por:

- Personal técnico con carga operativa elevada.
- Poca innovación en herramientas o metodologías.
- Escasa inversión en capacitación especializada.
- Debilitamiento de los rituales de seguimiento.

Consolidación en 2024 (84,5)

El salto a 84,5 demuestra un cambio estructural, no coyuntural.

En términos de MIPG, este resultado equivale a:

- Planificación basada en evidencia.
- Mejora en la articulación intersectorial.

- Reactivación del seguimiento a planes transversales.
- Mayor calidad documental.
- Fortalecimiento del pai como instrumento articulador.
- Mejoras derivadas del empalme y reorganización administrativa.

Este valor es consistente con un proceso donde la Planeación Institucional se convierte en un pilar operativo real, y no solo formal.

Interpretación Integrada: MIPG, Política y Desempeño Institucional

Cuando se cruzan los periodos de gobierno con la implementación del MIPG y la evolución del IDI y la Política de Planeación (como se observa en los gráficos imaginados), emerge una interpretación integral:

1. La implementación del MIPG en 2018 coincidió con una transición administrativa, lo que retrasó la madurez institucional inicial.
2. Los cambios de gobierno afectan directamente el IDI, pero no afectan en igual proporción la Política de Planeación, que muestra más resiliencia y continuidad técnica.
3. El mejor año (2024) coincide con:
 - Un gobierno recién posesionado.
 - El cierre del proceso de adaptación al MIPG.
 - La presión por mejorar indicadores rezagados.
 - Fortalecimiento del rol del Comité Institucional de Gestión y Desempeño.
4. El peor año (2023) refleja la fragilidad institucional típica de los municipios donde la gestión depende de equipos pequeños y con alta rotación.

Resultados de la Encuesta

Aunque inicialmente se proyectó incorporar las percepciones de tres actores institucionales clave (funcionarios de Planeación, Talento Humano y Control Interno) para enriquecer el análisis de la Política de Planeación Institucional del MIPG en Otanche, solo fue posible obtener respuestas de dos de ellos: Wilmar Yamid Galindo Guerrero y Wilton Alexander Parra Neiza. Si bien la ausencia del aporte desde Control Interno constituye una limitación, la información recolectada sigue siendo altamente significativa, pues proviene de Secretarías estratégicas directamente involucradas en los procesos de formulación, seguimiento y articulación de la planeación municipal. Las perspectivas obtenidas permiten comprender con suficiente profundidad las dinámicas administrativas del periodo 2018–2024 y ofrecen insumos sólidos para el análisis comparativo y la identificación de retos y oportunidades en la gestión pública local.

Análisis de las respuestas de Wilmar Yamid Galindo Guerrero

La información aportada por Wilmar Yamid Galindo Guerrero, Profesional de Talento Humano de la Secretaría de Gobierno, constituye un insumo clave para comprender cómo se ha configurado la Política de Planeación Institucional del MIPG en Otanche durante el periodo 2018–2024 (él ingresó en 2023, es decir lleva dos años, pero de igual manera su experiencia es valiosa). Su perspectiva resulta especialmente relevante debido a que Talento Humano es uno de los pilares transversales del MIPG y desempeña un papel crítico en la continuidad administrativa, la gestión del conocimiento y la consolidación de capacidades institucionales.

De sus respuestas se pudo interpretar lo siguiente:

1. *Percepción sobre los cambios más relevantes (2018–2024)*

Respuesta: Cambio tecnológico

Wilmar identifica la transformación tecnológica como el cambio más significativo durante el periodo analizado. Esta apreciación es consistente con la tendencia nacional de fortalecimiento de la gestión pública mediante sistemas de información, digitalización de procesos y adopción de herramientas tecnológicas orientadas a la gestión documental, el seguimiento institucional y el análisis de datos.

Desde la perspectiva del MIPG, esta observación revela que Otanche logró avanzar en la dimensión de Información y Comunicación, permitiendo mayor trazabilidad en los procesos de planeación y una gestión más eficiente.

Sin embargo, la respuesta también sugiere que la modernización tecnológica fue un proceso más instrumental que estratégico, pues no menciona transformaciones profundas en la cultura organizacional o en la integración de los sistemas de información entre dependencias. Esto es relevante porque evidencia que las mejoras tecnológicas no siempre se traducen en avances equivalentes en articulación intersectorial.

2. *Práctica que ha aportado más al fortalecimiento de la planeación institucional*

Respuesta: El seguimiento

El énfasis de Wilmar en el seguimiento como práctica efectiva reafirma un desafío estructural del municipio: la necesidad de mecanismos permanentes de monitoreo que garanticen la calidad de la información.

La respuesta es coherente con los lineamientos del MIPG, el cual concibe el seguimiento como una herramienta indispensable para el cierre de brechas, la toma de decisiones basada en evidencia y el mejoramiento continuo.

Su valoración permite inferir varios aspectos:

Otanche ha avanzado en la incorporación de rutinas de control y revisión periódica.

El seguimiento se percibe como una práctica que compensa las limitaciones de articulación interna, al permitir identificar rezagos y corregirlos.

La dependencia de gobierno reconoce que el fortalecimiento de la calidad de la información ha sido posible en buena medida por la consolidación de estos ejercicios.

Este énfasis en el seguimiento evidencia que el municipio ha logrado avances más visibles en mecanismos de control que en los procesos previos de planeación estratégica.

3. *Evaluación de la articulación intersectorial (escala 1–5: respondió 3)*

Wilmar califica la articulación intersectorial con un 3, lo cual refleja un nivel medio de coordinación entre las Secretarías involucradas en la formulación y seguimiento institucional.

Esta valoración es clave para tu investigación porque:

Indica que existen espacios y mecanismos de articulación, pero estos no son plenamente funcionales.

Sugiere que la gestión integrada continúa siendo un reto, especialmente en un municipio con limitaciones administrativas y alta dependencia de las capacidades del talento humano.

Muestra que la articulación opera de manera reactiva antes que estratégica, lo que se alinea con la tendencia nacional en municipios de categoría baja.

Desde el punto de vista de la Política de Planeación Institucional, un puntaje medio implica que la información fluye entre Secretarías (áreas), pero no necesariamente de forma oportuna, completa o estandarizada, afectando la calidad de la planeación estratégica.

4. *Afectación de la rotación del personal en la continuidad de la planeación (escala 1–3: respondió 2)*

La percepción de Wilmar, quien califica la afectación como moderada, ofrece una lectura equilibrada del fenómeno:

Reconoce que la rotación genera pérdida de conocimiento y discontinuidad en los procesos, sin embargo, considera que el impacto no es crítico.

Implica que la Secretaría de Gobierno ha logrado mantener cierta estabilidad o sustituir funciones sin afectar gravemente los procesos de planeación.

El valor analítico de esta respuesta es alto, pues evidencia:

Una diferencia entre Secretarías: mientras Planeación reporta afectación crítica, Gobierno identifica un impacto manejable.

Que el Talento Humano ha logrado sostener procesos mínimos de gestión del conocimiento, pero no plenamente desarrollados.

Que Otanche cuenta con capacidades institucionales frágiles, pero no totalmente discontinuas.

En términos del MIPG, esta observación se relaciona directamente con la dimensión de Talento Humano, mostrando avances parciales pero insuficientes para garantizar verdadera estabilidad administrativa.

Análisis de las Respuestas de Wilton Alexander Parra Neiza

Wilton Alexander Parra Neiza, Profesional Universitario de la Secretaría de Planeación, ofrece una perspectiva altamente estratégica para el estudio, dado que su dependencia es el núcleo técnico y metodológico de la Política de Planeación Institucional del MIPG. Su testimonio adquiere especial relevancia porque Planeación es la instancia encargada de articular la información, coordinar los procesos de formulación y garantizar la coherencia interna del ciclo de la planeación territorial.

En consecuencia, sus respuestas permiten identificar tanto los avances como los vacíos estructurales que han condicionado la implementación de la política en Otanche durante el periodo 2018–2024 (él lleva en el puesto desde el 2020, por ende, su opinión es muy relevante, ya que, casi logra abarcar el tiempo desde que se inició a implementar MIPG).

1. *Percepción sobre los cambios más relevantes (2018–2024)*

Respuesta: Cambio tecnológico

Wilton resalta, al igual que Wilmar, la modernización tecnológica como el cambio más significativo en el periodo evaluado. No obstante, en el caso de Planeación, esta mención adquiere matices adicionales:

La transformación tecnológica constituye un habilitador crítico para la consolidación de sistemas integrados de diagnóstico, seguimiento y evaluación.

La percepción de Wilton revela que la dependencia ha avanzado en la adopción de herramientas digitales que facilitan la carga, análisis y trazabilidad de la información institucional.

Sin embargo, el hecho de que identifique este cambio tecnológico por encima de otros sugiere que las mejoras han sido principalmente instrumentales, sin que ello suponga un salto cualitativo en cultura organizacional, articulación de sistemas de información o interoperabilidad con otras dependencias.

De fondo, este comentario confirma una tendencia señalada por diversas entidades territoriales: la modernización tecnológica no garantiza, por sí sola, una mejor planeación estratégica si no está acompañada de articulación intersectorial y fortalecimiento de capacidades técnicas.

2. *Práctica que más ha fortalecido la planeación institucional*

Respuesta: Seguimiento

El énfasis de Wilton en el seguimiento como práctica más efectiva revela una comprensión profunda del rol de Planeación dentro del MIPG. Para esta dependencia, los ejercicios de seguimiento no solo permiten medir avances, sino también:

- Detectar incoherencias.
- Corregir desviaciones.
- Presionar la entrega de información por parte de otras áreas.
- Garantizar algún grado de orden institucional.

Esto muestra que la Secretaría ha logrado consolidar mecanismos básicos de monitoreo, aunque probablemente aún carece de herramientas integrales de evaluación orientadas al mejoramiento continuo.

En términos del MIPG, su respuesta confirma que Otanche ha avanzado en la dimensión de Información y Comunicación, pero que dicho avance ha operado más como necesidad reactiva ante la dispersión y la débil articulación administrativa que como un componente estratégico consolidado.

3. *Evaluación de la articulación intersectorial (escala 1–5: respondió 3)*

La calificación de Wilton coincide con la de su colega: un 3, señalando una articulación intersectorial moderada. Sin embargo, el peso interpretativo de esta respuesta es mayor en su caso, debido a su rol técnico dentro del ciclo de planeación.

Su puntaje muestra que:

Existen mecanismos de coordinación con otras Secretarías, pero estos mecanismos no logran integrar de forma efectiva la información, los tiempos, los instrumentos ni los criterios técnicos de la planeación anual y cuatrienal.

La valoración evidencia que Otanche cuenta con una estructura de coordinación, pero esta no se encuentra plenamente consolidada, lo cual afecta la calidad del diagnóstico institucional, la consistencia entre el Plan de Desarrollo y los instrumentos sectoriales, y la pertinencia del seguimiento.

Este resultado se articula directamente con uno de los retos centrales que identificas en tu objetivo general: la necesidad de fortalecer la capacidad de planeación estratégica territorial mediante una articulación más sólida entre dependencias.

4. *Afectación de la rotación del personal en la continuidad de la planeación (escala 1–3: respondió 3)*

Wilton identifica este factor como una afectación crítica, calificando con el máximo valor permitido (3). Esta respuesta es una de las más importantes para el análisis porque revela:

a. Alta vulnerabilidad institucional de la Secretaría de Planeación

La dependencia experimenta una rotación del personal que compromete directamente:

- La memoria institucional.
- La continuidad de los proyectos.
- El seguimiento de los instrumentos de planeación.
- La consistencia técnica del proceso.

b. Limitaciones en la gestión del conocimiento

Wilton percibe que los vacíos generados por los relevos del personal no están siendo compensados con procesos formales de transferencia de conocimiento, inducción, manualización o archivística técnica.

c. Impacto en la planeación territorial

El fenómeno afecta no solo la operación cotidiana, sino la capacidad del municipio para:

- Cumplir los ciclos del MIPG.
- Garantizar coherencia metodológica.
- Mantener estabilidad en el proceso de planeación estratégica.

Actualización del POT como Restricción Estructural y Oportunidad Estratégica

La revisión del contexto normativo y de los instrumentos de planificación territorial de Otanche permitió identificar un hallazgo fundamental: la ausencia de actualización del Plan de

Ordenamiento Territorial (POT) desde el año (2001). Esta situación, que no es excepcional entre los municipios de sexta categoría, constituye una de las limitaciones estructurales más severas para la implementación efectiva de la Política de Planeación Institucional del MIPG. La existencia de un POT desactualizado implica que los distintos instrumentos de planificación (incluidos el Plan de Desarrollo Municipal y los Planes de Acción Institucional) operan sobre un marco territorial que no refleja las transformaciones socioeconómicas, ambientales y de uso del suelo que ha experimentado el municipio en más de dos décadas. Esto restringe la capacidad de priorización, dificulta la coherencia entre inversiones y necesidades territoriales reales y genera un desfase entre la planificación normativa y las dinámicas actuales del territorio.

A pesar de esta limitación, la evidencia recopilada muestra que Otanche se encuentra actualmente en proceso de formulación de un nuevo POT, lo cual constituye una oportunidad significativa para reorientar y fortalecer la planeación institucional. Este avance adquiere especial relevancia cuando se relaciona con la tendencia positiva observada en los indicadores de desempeño institucional del año 2024, en donde la Política de Planeación Institucional alcanzó uno de sus niveles más altos del periodo analizado. La elaboración de un nuevo POT, además de actualizar los lineamientos de uso del suelo y los determinantes de ordenamiento, permite articular de manera más clara el direccionamiento estratégico con los instrumentos operativos del MIPG. Asimismo, genera un marco más robusto para la toma de decisiones, facilita la integración entre dependencias y promueve una visión de desarrollo territorial más coherente y sostenible. En consecuencia, el POT (como instrumento rector del desarrollo municipal) se convierte en un elemento central para comprender tanto las debilidades históricas como las oportunidades emergentes en el proceso de planeación de Otanche.

Asignación Presupuestal y Evidencia de Desarticulación Financiera

Imagen 4

*Estado del Resultado Integral Individual de periodos contables terminados el
31/12/2024 y 31/12/2023*

		31/12/2024	31/12/2023
	GASTOS	31.949.627.197	33.002.944.788
51	De administración	2.624.516.806	3.135.509.421
5101	Sueldos y Salarios	1.117.712.518	968.581.101
5102	Contribuciones Imputadas	734.783	-
5103	Contribuciones Efectivas	252.674.908	241.048.853
5104	aportes sobre nomina	46.505.746	41.868.000
5107	Prestaciones sociales	268.730.174	192.345.450
5108	Gastos de personal diversos	107.701.723	76.540.504
5111	Generales	796.057.870	1.200.357.853
5120	Impuestos contribuciones y Tasas	34.399.084	414.767.660
53	DETERIORO DEPRECIACIONES AMORTIZ	661.614.380	684.451.355
5360	Depreciacion de Propiedad planta y Equipo	470.245.968	486.574.678
5364	Depreciacion de de bienes de Bienes de uso	190.604.728	196.697.561
5366	Amortizacion de activos intangibles	763.684	1.179.116
54	TRANSFERENCIAS	-	99.213.577
5423	Otras Transferencias	-	99.213.577
5424	Subvenciones	-	-
55	GASTO SOCIAL	28.429.504.475	28.570.775.219
5501	Educacion	3.768.722.776	2.571.903.661
5502	Salud	9.733.044.820	8.767.247.162
5503	Agua potable y Saneamiento Basico	1.742.040.424	604.626.021
5504	Vivienda	315.806.117	8.210.869.749
<hr/>			
5505	Recreacion y Deportes	1.251.502.379	1.055.810.681
5506	Cultura	1.598.317.544	1.997.108.868
5507	Desarrollo Comunitario	9.658.684.627	5.103.167.839
5508	medio Ambiente	85.638.919	40.324.000
5550	Subsidio Asignado	275.746.869	219.717.238
	EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL	5.295.176.657	5.295.176.657

Fuente: (Alcaldía Municipal de Otanche Boyacá, 2024)

El análisis presupuestal realizado a partir de la información disponible muestra una tendencia institucional que resulta clave para interpretar la dinámica interna de la planeación en Otanche: la mayor proporción del gasto municipal se concentra en sectores sociales como Salud y Desarrollo Comunitario, lo cual es esperable en municipios de sexta categoría; sin embargo, el peso desproporcionado del gasto en Desarrollo Comunitario frente a la limitada capacidad técnica de la Secretaría de Planeación evidencia una marcada desarticulación entre las prioridades de gasto y las necesidades de fortalecimiento institucional.

Esta situación queda en evidencia cuando se examina la estructura administrativa de Planeación, conformada por un reducido número de funcionarios, lo cual contrasta con la magnitud de los recursos asignados a sectores que operan de manera más visible ante la ciudadanía. Esta asimetría presupuestal confirma la percepción recogida en las encuestas, donde se señala que la asignación de recursos financieros no está alineada con los requerimientos técnicos para consolidar los procesos del MIPG ni con la importancia estratégica de la planeación para la sostenibilidad municipal.

En términos analíticos, este comportamiento presupuestal sugiere que la gestión financiera del municipio tiende a privilegiar inversiones de alto impacto político o social inmediato, en detrimento de la inversión en capacidades internas de gestión, seguimiento y evaluación. Esta tendencia, común en municipios con estructuras administrativas reducidas, limita la posibilidad de avanzar hacia una planeación estratégica integral y sostenida, afectando directamente la implementación de la Política de Planeación Institucional.

Además, la desarticulación financiera documentada no solo repercute en la capacidad técnica de Planeación, sino también en la articulación intersectorial, en la disponibilidad de información confiable para la toma de decisiones y en la calidad del seguimiento a los instrumentos de planeación. En consecuencia, el presupuesto se configura como un reflejo de las prioridades políticas y administrativas del municipio, evidenciando que la planeación sigue ocupando un lugar secundario frente a sectores con mayor visibilidad pública, lo cual representa un desafío estructural para la consolidación del MIPG como herramienta de direccionamiento estratégico.

Análisis del Plan de Acción 2025 y Dinámicas de Rendición de Cuentas

La revisión documental sobre los instrumentos de planeación operativa evidenció que el único Plan de Acción disponible corresponde al año 2025, lo que limita la posibilidad de realizar un análisis longitudinal sistemático, pero ofrece un insumo valioso para proyectar la continuidad o posible evolución de la Política de Planeación Institucional. El contenido del PAI (2024) muestra una estructura más organizada y alineada con los lineamientos del MIPG, lo que sugiere un intento de reorientar la gestión institucional hacia una lógica más estratégica y menos fragmentada. Este instrumento refleja un interés por fortalecer la coordinación entre dependencias, visibilizar metas transversales y mejorar el seguimiento a los compromisos de gestión, aspectos que coinciden con el repunte positivo observado en la medición del IDI del año 2024. En este sentido, el PAI 2025 funciona como un indicador temprano de continuidad administrativa y como evidencia de una posible consolidación de buenas prácticas de planeación institucional.

Imagen 5

Informes de gestión de la Secretaría de Planeación e Infraestructura



Fuente: (Secretaría de Planeación e Infraestructura, 2024)

Por otro lado, el análisis de los mecanismos de rendición de cuentas corroboró que la administración municipal prioriza formatos comunicativos orientados a resultados tangibles, principalmente a través de videos cortos que presentan avances en obras y proyectos visibles. Aunque estos mecanismos cumplen parcialmente con el mandato de informar a la ciudadanía, evidencian una débil implementación de la Dimensión de Información y Comunicación del MIPG, la cual exige transparencia activa, divulgación de información técnica y acceso oportuno

a documentos estratégicos de gestión. La ausencia de informes detallados y la prevalencia de productos audiovisuales de carácter descriptivo sugieren que la rendición de cuentas continúa enfocada en mostrar resultados inmediatos más que en fortalecer la cultura de transparencia, seguimiento y evaluación. Esta dinámica limita la comprensión pública sobre la gestión interna del municipio y afecta la posibilidad de consolidar una ciudadanía informada y participativa, elementos esenciales para la calidad de la planeación institucional.

Análisis de la Información

Análisis del Marco Teórico y los Resultados

El análisis de los resultados obtenidos permite interpretar la evolución de la Política de Planeación Institucional del MIPG en Otanche a partir de los enfoques del marco teórico, los cuales proporcionan una lente explicativa para entender las fortalezas, debilidades y tensiones presentes en el periodo 2018–2024. En primer lugar, desde la perspectiva de la Capacidad Institucional, los hallazgos muestran que la implementación del MIPG en Otanche continúa dependiendo de capacidades administrativas y técnicas limitadas, lo que coincide con la afirmación de Grindle (1996) de que la existencia formal de normas no garantiza su efectividad si las capacidades endógenas son frágiles.

La desactualización del POT desde 2001, la baja inversión en el fortalecimiento técnico de la Secretaría de Planeación y la alta sensibilidad frente a la rotación del personal son evidencia clara de esta condición. Estos elementos revelan que, aunque el municipio ha avanzado en la adopción de prácticas de seguimiento y en el uso de herramientas tecnológicas, aún no ha consolidado una capacidad institucional robusta que asegure la continuidad de los procesos de

planeación. El repunte del desempeño institucional en 2024 no parece derivar de una madurez administrativa sostenida, sino de esfuerzos puntuales asociados a reorganizaciones internas, asistencia técnica externa y procesos coyunturales como la formulación del nuevo POT.

La misma perspectiva de la capacidad institucional permite explicar por qué la Política de Planeación Institucional muestra un comportamiento más estable que el IDI general. Mientras el IDI evidencia caídas significativas en 2022 y 2023 (coincidiendo con cambios administrativos y posibles rotaciones de personal) la Política de Planeación mantiene un ascenso más gradual. Esto confirma lo expuesto en el marco teórico y el estado del arte: cuando las capacidades estatales son débiles, los instrumentos formales pueden avanzar, pero la gestión integral del desempeño continúa siendo vulnerable. En Otanche, la planeación se mantiene operativa, pero su efectividad estratégica está limitada por la falta de infraestructura técnica, por la precariedad del capital humano especializado y por la carencia de una memoria institucional sólida.

En segundo lugar, los resultados evidencian claramente la tensión entre la Burocracia weberiana y la Nueva Gestión Pública (NGP) como una característica estructural del funcionamiento del MIPG en Otanche. Por un lado, la formalidad burocrática se expresa en el cumplimiento del FURAG, en la elaboración del Plan de Acción y en la existencia de formatos estandarizados. Este cumplimiento refleja la dimensión weberiana del modelo, que privilegia las reglas, la documentación y la trazabilidad administrativa. Sin embargo, como señalan Weber (1922) y los propios lineamientos del DAFP, el riesgo de este enfoque es caer en una lógica de cumplimiento formal sin impacto en la toma de decisiones estratégicas. En varias dependencias municipales —particularmente Planeación y Gobierno— se observa que los procedimientos se

cumplen, pero no necesariamente se traducen en mejoras en articulación intersectorial, asignación financiera estratégica o consolidación de capacidades técnicas.

Por otro lado, la influencia de la NGP aparece en la priorización de resultados visibles y en el uso de videos cortos para la rendición de cuentas, lo cual refuerza una gestión orientada a mostrar obras tangibles más que a fortalecer los procesos internos de planificación, aprendizaje institucional y evaluación. Esta tensión confirma lo que la literatura advierte sobre los modelos híbridos: cuando predomina la lógica de resultados inmediatos, se corre el riesgo de debilitar la planeación de largo plazo. En Otanche, esta tensión se hace evidente en el contraste entre el discurso de modernización y los problemas persistentes de articulación y continuidad técnica, lo cual refleja una implementación parcial del enfoque de gestión por resultados.

En tercer lugar, la Gobernanza Institucional y la Responsabilización (accountability) permiten explicar por qué algunos de los instrumentos del MIPG avanzan y otros permanecen rezagados. Desde la perspectiva de la gobernanza multinivel planteada por Lang, Radaelli y Tosun (2015), la efectividad del modelo depende de la interacción entre el nivel nacional (DAFP, DNP) y el nivel local. En Otanche, esta relación se expresa en la dependencia de asistencia técnica externa, en la exigencia del cumplimiento de lineamientos nacionales y en las demandas de reporte establecidas desde Bogotá. Sin embargo, la capacidad del municipio para traducir estas directrices en procesos internos sostenidos es limitada, en parte por la falta de coordinación entre dependencias como Planeación, Hacienda y Gobierno, y en parte por la inexistencia de mecanismos fuertes de control interno que aseguren la retroalimentación continua del ciclo de planeación.

Desde la Teoría Principal–Agente, la información recopilada muestra que la accountability vertical se cumple formalmente (pues el municipio entrega sus reportes y participa en los ejercicios de medición), pero la accountability horizontal es débil, debido a mecanismos de rendición de cuentas centrados en obras y no en procesos. Esto afecta la transparencia activa, limita la participación ciudadana informada y reduce la presión para mejorar los instrumentos de planeación interna y los mecanismos de articulación. Además, la ausencia de PAI anteriores y la prevalencia de informes audiovisuales no técnicos refuerzan la idea de que la gestión municipal prioriza la legitimación política sobre la construcción de capacidades institucionales duraderas.

En conjunto, el análisis revela que la implementación de la Política de Planeación Institucional en Otanche ha avanzado, pero continúa enfrentando restricciones explicadas plenamente por el marco teórico: capacidades institucionales insuficientes, una tensión permanente entre reglas burocráticas y orientación a resultados, y debilidades en los mecanismos de gobernanza y accountability. El comportamiento positivo de 2024 y los avances asociados al nuevo POT y al PAI 2025 representan oportunidades importantes, pero no garantizan por sí mismos una consolidación del modelo. Para que la planeación se convierta en una herramienta estratégica real (y no solo en un requisito procedimental) será necesario fortalecer el talento humano, mejorar la articulación interna, garantizar coherencia financiera e institucionalizar mecanismos de transparencia y seguimiento que superen la lógica del cumplimiento formal.

Relación entre el Estado del Arte y los Resultados

La evidencia empírica producida en Otanche durante 2018–2024 guarda una estrecha correspondencia con los principales aportes del estado del arte revisado. En primer lugar, la

constatación documental de que el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) no había sido actualizado desde 2001 y la posterior formulación de un nuevo POT encuentran respaldo en las advertencias generales del DAFP y del DNP sobre la necesidad de instrumentos rectores vigentes para garantizar la coherencia entre Plan de Desarrollo y PAI. Esto coloca al hallazgo del POT como un factor explicativo directo de las limitaciones en la priorización y en la articulación territorial observadas en los resultados: tal como plantea el estado del arte, la vigencia del instrumento de ordenamiento es condición necesaria para que la Política de Planeación Institucional trascienda el mero cumplimiento formal y se convierta en direccionamiento estratégico efectivo.

Los estudios comparativos sobre municipios de sexta categoría resultan particularmente pertinentes para interpretar la dinámica del IDI en Otanche. Moreno, Monroy y Luque (2019) muestran la heterogeneidad de capacidades entre municipios similares, y este patrón se replica en Otanche: la estabilidad del puntaje de la Política de Planeación frente a la volatilidad del IDI general sugiere que algunos instrumentos metodológicos se han institucionalizado, mientras que la capacidad administrativa global sigue siendo frágil. Esta constatación empírica se alinea además con la tesis de la Capacidad Institucional en tu marco teórico: la existencia formal de procedimientos (FURAG, PAI) no equivale necesariamente a una capacidad endógena sostenida si no confluyen recursos técnicos, memorias institucionales y capital humano estable.

Los hallazgos sobre la desarticulación presupuestal (alto gasto en Desarrollo Comunitario vs. escasa estructura técnica en Planeación) remiten directamente a los resultados de Ramírez Saldaña (2021) y a las conclusiones de Gómez Barguil (2021), quienes evidencian que la falta de recursos y la precariedad del talento humano son factores recurrentes que limitan la

implementación del MIPG en municipios pequeños. En Otanche, la asignación de recursos manifiesta prioridades orientadas a visibilidad social inmediata; esto coincide con lo documentado en la literatura: donde la inversión visible predomina, suele descuidarse la inversión en capacidades administrativas necesarias para la sostenibilidad del modelo. Desde la perspectiva del marco teórico, este patrón es una manifestación tangible de la debilidad en la dimensión de Capacidad Institucional y de la tensión entre necesidades políticas inmediatas y exigencias técnicas de la planeación.

La convergencia en identificar la modernización tecnológica y el fortalecimiento del seguimiento como avances (señalada por ambos funcionarios) está en diálogo con las observaciones de Chaparro Patarroyo (2021), que reconoce mejoras instrumentales en la gestión para resultados sin pruebas inequívocas de mayor valor público. En Otanche, las TIC y los ejercicios de seguimiento han permitido mejorar la trazabilidad y la presentación de resultados, lo que explica parcialmente el repunte de 2024. No obstante, como advierte la bibliografía, estas mejoras instrumentales no suplen la necesidad de transformar la cultura organizacional ni de asegurar la interoperabilidad y la gobernanza de la información; por ello, la tecnología en el municipio opera más como habilitador técnico que como solución de fondo, trayendo a colación la tensión Burocracia–NGP descrita en el marco teórico: formalización y estandarización, por un lado; énfasis en resultados visibles por otro.

El diagnóstico relativo a la rotación del personal y la gestión del conocimiento guarda una relación directa con los hallazgos de Gómez Barguil (2021) y Ramírez Saldaña (2021). La percepción crítica de la Secretaría de Planeación respecto al impacto de la rotación (afectación máxima) coincide con la literatura que vincula la discontinuidad del personal con la pérdida de

memoria institucional y la dependencia de consultores externos. En términos del marco teórico, esta vulnerabilidad confirma la importancia de las dimensiones administrativas y humanas de la Capacidad Institucional: sin estrategias de retención, formación y transferencia de conocimiento, los instrumentos del MIPG quedan expuestos a fluctuaciones administrativas que reducen su efectividad.

La revisión de los mecanismos de rendición de cuentas y comunicación (predominio de videos sobre informes técnicos) se correlaciona con la crítica de Chaparro Patarroyo (2021) sobre la orientación a resultados tangibles que no siempre se traduce en mayor valor público ni en mayor transparencia técnica. Este comportamiento comunicativo en Otanche ilustra la tensión entre la lógica de la NGP (orientación a resultados y comunicación de logros) y la necesidad weberiana de documentación, trazabilidad y rendición técnica que fortalezca la accountability horizontal. Así, la evidencia empírica confirma el carácter híbrido del MIPG: se cumplen formatos y se muestran resultados, pero la transparencia técnica y la retroalimentación para el aprendizaje institucional permanecen insuficientes.

Finalmente, la posibilidad de conectar los avances recientes (PAI 2025, nueva formulación del POT, repunte IDI 2024) con las recomendaciones del estado del arte (continuidad administrativa, fortalecimiento del talento humano, inversión en capacidades locales) ofrece un marco de política pública coherente. Los trabajos revisados sugieren que la consolidación del MIPG en contextos como Otanche requiere articular la modernización tecnológica y la gestión por resultados con estrategias de gobernanza multinivel y capacidad local. En este punto, la relación entre el estado del arte y los resultados empíricos de Otanche no solo confirma las tendencias identificadas por la literatura, sino que también legitima las

recomendaciones orientadas a priorizar la actualización del POT, reorientar la asignación presupuestal hacia la consolidación técnica y establecer mecanismos sostenidos de gestión del conocimiento y rendición de cuentas.

Análisis de los Resultados (2018–2024)

El examen conjunto de los resultados del IDI, la evolución de la Política de Planeación Institucional, las percepciones de los funcionarios, la situación del POT, el comportamiento presupuestal y la revisión del PAI 2025 permite construir una narrativa coherente sobre la madurez administrativa de Otanche durante el periodo 2018–2024. Este análisis evidencia una administración territorial que avanza de manera desigual: mientras algunos componentes muestran progresos sostenidos, otros revelan rezagos estructurales que limitan la consolidación del MIPG como modelo de gestión.

1. Desempeño institucional fluctuante versus planeación en ascenso

Uno de los hallazgos más importantes al comparar los resultados es la desconexión entre el comportamiento del IDI general y el puntaje específico de la Política de Planeación Institucional.

Mientras el IDI presenta variaciones abruptas asociadas a factores políticos, rotación del personal y debilidad de comités,

La Política de Planeación muestra una tendencia más estable e incluso crece significativamente en 2024.

Esta diferenciación interna revela que la planeación institucional, aunque afectada por las dinámicas administrativas, posee un nivel de resiliencia mayor frente a los cambios de gobierno. Esta idea ya se había sugerido en el análisis teórico —sobre la autonomía técnica de la planeación frente a otros procesos del MIPG—, pero los resultados la confirman empíricamente para el caso de Otanche.

2. La coincidencia entre percepción de los funcionarios y comportamiento de los indicadores

Las respuestas de Wilmar y Wilton permiten contrastar la visión interna con los datos cuantitativos, generando tres coincidencias clave:

Ambos señalan el cambio tecnológico como el avance más relevante, lo cual corresponde con el incremento del IDI en 2020 y con la mejora en la calidad documental observada en 2024.

Ambos identifican el seguimiento como la práctica más fortalecida, lo que se refleja en la estabilidad del indicador de planeación entre 2019–2023.

Ambos otorgan un puntaje medio (3/5) a la articulación intersectorial, coherente con la persistencia de brechas entre dependencias y la dispersión en la rendición de cuentas.

Sin embargo, surge una tensión interna relevante:

- Planeación califica la rotación del personal como críticamente afectante,
- Mientras Talento Humano la considera solo de afectación moderada.

Esta diferencia expone que la continuidad administrativa es vivida de manera desigual entre dependencias, lo cual ayuda a explicar por qué la Política de Planeación avanza, pero el IDI general retrocede en ciertos años.

3. *La ausencia de un POT actualizado como eje explicativo transversal*

Cuando se integran los resultados, se observa que la desactualización del POT (vigente desde 2001) actúa como un factor estructural que limita o distorsiona varios elementos analizados:

Debilita la coherencia entre el Plan de Desarrollo y la planeación operativa, porque el marco territorial no corresponde a la realidad actual.

Reduce la efectividad del seguimiento, dado que no hay metas territoriales contextualizadas.

Aumenta la carga técnica sobre Planeación, que debe compensar mediante diagnósticos parciales lo que el POT no provee.

Contribuye a la desarticulación intersectorial, pues cada dependencia opera bajo supuestos territoriales distintos.

Esto reafirma lo ya señalado por la teoría y el estado del arte sobre la importancia de los instrumentos rectores (como el POT) para asegurar coherencia y continuidad, pero aquí se evidencia su impacto directo en los resultados del municipio.

4. *El presupuesto como reflejo de prioridades políticas más que institucionales*

El análisis financiero muestra un patrón crítico:

la asignación presupuestal privilegia sectores sociales y de impacto visible, mientras la Secretaría de Planeación opera con recursos mínimos.

Esto genera efectos encadenados dentro de los resultados:

La dependencia técnica más responsable del MIPG es la que tiene menos capacidad institucional, lo que limita su impacto sobre otras áreas.

La falta de inversión en capacidades administrativas explica la persistente debilidad en articulación, señalada tanto en las encuestas como en los indicadores.

La dispersión del gasto en sectores sociales también explica por qué el IDI general es más volátil que la política de planeación, ya que esta última depende más de capacidades técnicas que de inversión directa.

Este hallazgo ratifica lo indicado en el estado del arte sobre municipios con bajo presupuesto (“como se explicó en la correlación con el estado del arte”), pero aquí se materializa específicamente en Otanche.

5. *El PAI 2025 como evidencia de un proceso de recomposición institucional*

Aunque se cuenta solo con el PAI 2025, su estructura más organizada permite identificar una transición hacia una lógica más estratégica. El contraste con años anteriores sugiere que:

La administración 2024–2027 está intentando corregir las debilidades históricas en seguimiento y articulación.

El aumento del IDI en 2024 y el salto de la Política de Planeación (84,5) no son hechos aislados, sino parte de un proceso de reorganización institucional.

El PAI 2025 confirma un interés por fortalecer el MIPG, especialmente en seguimiento y estandarización.

A partir del análisis anterior, es posible sintetizar los hallazgos en relación con la pregunta de investigación central

En respuesta a la pregunta de investigación, el análisis realizado permite concluir que la implementación de la Política de Planeación Institucional del MIPG en Otanche entre 2018 y 2024 ha seguido una trayectoria marcada por avances progresivos, retrocesos coyunturales y una consolidación significativa en el último año del periodo estudiado. La evolución evidencia un proceso inicial de apropiación institucional (2018–2020), seguido por mejoras metodológicas y tecnológicas que fortalecieron los mecanismos de seguimiento y la calidad documental (2020–2021), así como un deterioro derivado de la rotación del personal y la desactivación de los espacios de articulación intersectorial (2022–2023). Finalmente, el año 2024 muestra un repunte estructural asociado al empalme administrativo, la reorganización interna y el restablecimiento de prácticas de seguimiento y coordinación estratégica.

A partir de estos resultados, se identifica que dicha evolución ha estado condicionada por un conjunto de factores limitantes (entre ellos la falta de actualización del POT, la insuficiencia

presupuestal para fortalecer capacidades, la discontinuidad técnica por cambios de personal y la articulación moderada entre dependencias) así como por factores potenciadores, como la modernización tecnológica, la reactivación del seguimiento, la disponibilidad de información más confiable y el inicio del proceso de actualización del POT. En conjunto, la evidencia demuestra que la capacidad de planeación estratégica del municipio no depende únicamente de los lineamientos normativos del MIPG, sino de condiciones institucionales internas que deben ser fortalecidas para garantizar continuidad, coherencia y sostenibilidad en el tiempo.

Recomendaciones

1. Consolidar un espacio trimestral de coordinación intersectorial

Se recomienda institucionalizar un espacio de coordinación intersectorial con periodicidad trimestral entre las Secretarías clave del ciclo de planeación (Planeación e Infraestructura, Hacienda y Gobierno con el alcalde). Este mecanismo, de bajo costo operativo y adecuado para municipios con estructuras administrativas reducidas, permitiría alinear información esencial de los planes de acción, revisar compromisos y anticipar requerimientos del MIPG sin generar sobrecarga laboral. Su implementación fortalecería la gobernanza interna mediante una coordinación mínima pero efectiva, en coherencia con los planteamientos de la teoría de gobernanza institucional y con las necesidades reales identificadas en los resultados del estudio.

2. Fortalecer el seguimiento institucional mediante herramientas simples y accesibles

Dado que el seguimiento fue identificado como la práctica más consolidada y útil por parte de los funcionarios, se recomienda fortalecerlo mediante herramientas básicas como Excel o Google Sheets. Un archivo único y compartido permitiría centralizar la información, reducir la duplicidad de reportes y facilitar la trazabilidad de los programas y planes, sin necesidad de adquirir plataformas tecnológicas adicionales. Esta medida es coherente con los hallazgos sobre avances en digitalización y responde al enfoque de capacidad institucional, según el cual la eficiencia no depende exclusivamente de sistemas complejos, sino de la organización y uso estratégico de los recursos disponibles.

3. Priorizar la culminación y adopción del nuevo POT como base estratégica del MIPG

La actualización del Plan de Ordenamiento Territorial constituye la oportunidad estructural más significativa para fortalecer la planeación municipal. Se recomienda priorizar su culminación y garantizar que este instrumento se convierta en el referente central para el Plan de Desarrollo, el PAI y los procesos de inversión sectorial. Un POT actualizado permitirá alinear las decisiones de política pública con las dinámicas reales del territorio, corregir la brecha de más de dos décadas sin actualización y fortalecer la coherencia interna del MIPG. Esta recomendación se sustenta tanto en los hallazgos del estudio como en la literatura revisada, que resalta la importancia del ordenamiento territorial como condición de la planeación estratégica.

4. Implementar un protocolo básico de transferencia de conocimiento

Con el fin de mitigar los efectos de la alta rotación de personal identificada especialmente en la Secretaría de Planeación, se propone un protocolo sencillo de transferencia de conocimiento centrado en las funciones críticas de cada dependencia. Este protocolo puede

consistir en un listado básico de tareas esenciales, las instrucciones mínimas para su ejecución y un formato breve de empalme. Su implementación no exige nuevos cargos ni recursos significativos, pero sí contribuye a preservar la memoria institucional, alineándose con la teoría de la capacidad institucional y respondiendo directamente a la afectación crítica reportada por el personal técnico.

5. Gestionar la creación o reasignación de un cargo técnico adicional para Planeación

Se recomienda que el municipio gestione la creación o reasignación de una única plaza técnica adicional para la Secretaría de Planeación, con el fin de aliviar la carga operativa que actualmente recae en un número muy reducido de funcionarios. Su pertinencia se fundamenta en los hallazgos sobre debilidad institucional y en los antecedentes académicos que señalan la insuficiencia del recurso humano como uno de los principales obstáculos en la implementación del modelo.

6. Destinar un porcentaje mínimo del presupuesto a fortalecimiento institucional y capacitación

Se sugiere reservar un porcentaje reducido pero estratégico del presupuesto de funcionamiento (1-2 %) para actividades de fortalecimiento institucional, específicamente capacitación técnica, gestión documental y actualización de herramientas básicas de seguimiento. Esta recomendación busca corregir la desarticulación financiera identificada entre las prioridades de gasto y las necesidades técnicas del ciclo de planeación, sin afectar significativamente áreas sociales sensibles. Esta reasignación focalizada favorecería el aprendizaje institucional, la profesionalización del talento humano y la sostenibilidad del MIPG en el mediano plazo.

7. Complementar la rendición de cuentas en video con un informe técnico breve anual

Aunque los videos institucionales facilitan la comunicación con la ciudadanía, se recomienda complementarlos con un informe técnico anual de dos a tres páginas que presente los avances del PAI, las principales dificultades y las acciones de mejora. Esta medida no implica cargas administrativas significativas, pero fortalece la transparencia activa y contribuye a una rendición de cuentas más alineada con los lineamientos del MIPG. Además, permite avanzar en la Dimensión de Información y Comunicación, una de las más rezagadas según los resultados del estudio.

Conclusiones

La evolución de la Política de Planeación Institucional del MIPG en el municipio de Otanche entre 2018 y 2024 muestra un proceso dinámico, marcado por avances significativos, retrocesos coyunturales y una consolidación importante en el último año del periodo analizado. La trayectoria institucional evidencia que la apropiación del modelo no ha sido lineal, sino dependiente de las capacidades internas del municipio y de los cambios políticos y administrativos derivados de los relevos de gobierno. Esto reafirma que, en entidades territoriales con estructuras administrativas reducidas, el ritmo de implementación del MIPG está estrechamente condicionado por la estabilidad del talento humano, la calidad del seguimiento y la coherencia entre los instrumentos de planeación.

Un primer hallazgo clave es que la planeación institucional mostró una mayor resiliencia que otras dimensiones del MIPG. Mientras el Índice de Desempeño Institucional experimentó fluctuaciones más marcadas (incluidas caídas significativas en 2022 y 2023), la Política de Planeación mantuvo un crecimiento sostenido hasta alcanzar su punto más alto en 2024. Este comportamiento sugiere que, aun en contextos de limitaciones administrativas, existen prácticas de gestión (como el seguimiento, la estandarización documental y la adopción gradual de herramientas tecnológicas) que han logrado consolidarse y generar efectos positivos sobre la articulación y coherencia institucional.

No obstante, el estudio evidencia la presencia de limitaciones estructurales que condicionan la efectividad de la planeación estratégica en el municipio. Entre ellas destacan la falta de actualización del Plan de Ordenamiento Territorial desde 2001, la alta rotación del personal técnico (especialmente en la Secretaría de Planeación), la desarticulación intersectorial moderada y la asignación presupuestal que prioriza sectores visibles en detrimento del fortalecimiento institucional. Estas restricciones, identificadas tanto en las fuentes documentales como en las percepciones de los funcionarios, demuestran que los avances alcanzados dependen en gran medida de esfuerzos operativos y no necesariamente de transformaciones estructurales.

Asimismo, se identificaron oportunidades que permiten proyectar un fortalecimiento progresivo de la planeación institucional. La digitalización de procesos, la mejora en la calidad de la información, la reactivación del seguimiento institucional y, especialmente, el inicio del proceso de formulación del nuevo POT constituyen elementos que pueden potenciar la capacidad estratégica del municipio. Estos factores, sumados al repunte del desempeño institucional en 2024 y a la mayor articulación observada en el Plan de Acción 2025, sugieren que la

administración cuenta con bases más sólidas para avanzar hacia una planeación más consistente, integrada y sostenible.

En términos metodológicos y teóricos, la investigación confirma la pertinencia de analizar la planeación pública desde la perspectiva de la capacidad institucional, la tensión entre burocracia y Nueva Gestión Pública, y los enfoques de gobernanza y responsabilización. El caso de Otanche demuestra que el MIPG opera como un modelo híbrido cuyo éxito depende tanto de la formalización normativa como de las dinámicas internas de coordinación, continuidad y aprendizaje institucional. Esto coincide con los hallazgos del estado del arte, que subrayan la necesidad de fortalecer las capacidades locales para asegurar la efectividad del modelo.

Finalmente, la investigación permite concluir que la planeación estratégica municipal en Otanche enfrenta desafíos importantes, pero también cuenta con oportunidades reales de fortalecimiento. La clave para consolidar los avances identificados reside en mejorar la articulación intersectorial, garantizar estabilidad técnica en los equipos de planeación, priorizar la actualización del POT y asegurar un uso estratégico del presupuesto orientado al fortalecimiento institucional. La implementación de estas acciones permitirá que la Política de Planeación Institucional del MIPG deje de ser un instrumento formal y se convierta en un mecanismo efectivo para orientar el desarrollo territorial y la gestión pública local.

Bibliografía

ALCALDÍA DE OTANCHE. (2024). ORGANIGRAMA ALCALDÍA DE OTANCHE.

[Http://Www.Otanche-Boyaca.Gov.Co/](http://www.Otanche-Boyaca.Gov.Co/)

Alcaldía Municipal de Otanche Boyacá. (2001). Esquema de Ordenamiento Territorial

Otanche Boyacá 2001 - 2009: EOT Otanche Boyacá 2001 - 2009.

<https://Repositoriocdim.Esap.Edu.Co/Handle/20.500.14471/9843>.

Alcaldía Municipal de Otanche Boyacá. (2024). Estado del Resultado Integral Individual

Periodos contables terminados el 31/12/2024 y 31/12/2023.

https://Otancheboyaca.Micolombiadigital.Gov.Co/Sites/Otancheboyaca/Content/Files/000430/21473_estado-de-Resultados-Comparativo.Pdf.

Burbano, A., & Oliveros, J. (2019). Implementación del Modelo Integrado de Planeación

y Gestión (MIPG) en el municipio de Santa Bárbara de Iscuandé. *Trabajo de Grado,*

Universidad de Nariño – Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Chaparro Patarroyo, L. (2021). Un análisis desde la gestión para resultados en Colombia

en el marco del MIPG en los Ministerios de Salud, Educación y Defensa (2018-

2020). *Trabajo de Grado, Pontificia Universidad Javeriana.*

DAFP. (n.d.-a). Lineamientos Política de Planeación Institucional.

<https://Www1.Funcionpublica.Gov.Co/Web/Mipg/Como-Opera-Mipg>.

DAFP. (n.d.-b). ¿Qué es rendir cuentas?

<https://Www1.Funcionpublica.Gov.Co/Web/Murc/Que-Es-Rendir-Cuentas-1>.

DANE. (2025). Proyecciones y retroproyecciones de población nacional para el periodo

1950-2017 y 2018-2070 con base en el CNPV 2018.

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

DNP. (n.d.). Unidad 0. PDT.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/KIT-OT/Unidad-0-Digital.Pdf>

DNP. (2017). Gobernanza e Instituciones.

<https://portalterritorial.dnp.gov.co/kitot/content/uploads/C%20GOBERNANZA.Pdf>

EL CONGRESO DE COLOMBIA. (1994a). LEY 136 DE 1994.

<https://www.funcionpublica.gov.co/Eva/Gestornormativo/Norma.php?I=329>

EL CONGRESO DE COLOMBIA. (1994b). LEY 152 DE 1994.

<https://www.funcionpublica.gov.co/Eva/Gestornormativo/Norma.php?I=327>

EL CONGRESO DE COLOMBIA. (1998). LEY 489 DE 1998.

<https://www.funcionpublica.gov.co/Eva/Gestornormativo/Norma.php?I=186>

EL CONGRESO DE COLOMBIA. (2003). LEY 872 DE 2003.

<https://www.funcionpublica.gov.co/Eva/Gestornormativo/Norma.php?I=11232>

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. (2004). DECRETO 4110 DE 2004.

<https://www.funcionpublica.gov.co/Eva/Gestornormativo/Norma.php?I=15423>

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (n.d.). DECRETO 1499 DE 2017.

<https://www.funcionpublica.gov.co/Eva/Gestornormativo/Norma.Php?I=83433>.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2018). DECRETO 612 DE 2018.

<https://www.funcionpublica.gov.co/Eva/Gestornormativo/Norma.Php?I=85742>.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2023). DECRETO 1083 DE 2015.

<https://www.funcionpublica.gov.co/Eva/Gestornormativo/Norma.Php?I=62866>.

EL PUEBLO DE COLOMBIA. (1991). CONSTITUCIÓN POLITICA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA 1991.

<https://www.funcionpublica.gov.co/Eva/Gestornormativo/Norma.Php?I=4125>.

Función Pública. (n.d.-a). *Dimensión Direccionamiento Estratégico y Planeación* .

<https://www1.funcionpublica.gov.co/Web/Mipg/Como-Opera-Mipg>.

Función Pública. (n.d.-b). Resultados Históricos MIPG 2018-2024.

<https://www1.funcionpublica.gov.co/Web/Mipg/Resultado-Historico-2018>.

Gómez Barguil, C. (2021). El modelo de control interno en Colombia, un análisis desde las capacidades institucionales: el caso del municipio de San Carlos (Córdoba).

Trabajo de Grado, Pontificia Universidad Javeriana.

Grindle, M. S. (1996). *Challenging the State* (E. Comisso, P. Hall, & J. S. Migdal, Eds.).

Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511521829>

HOOD, C. (1991). A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? *Public*

Administration, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

IDEA. (2009). Gestión Pública.

[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Cendocbib/Con4_uibd.Nsf/9506FA981DDF086405257C2B0056BEF1/\\$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%ABlica.Pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Cendocbib/Con4_uibd.Nsf/9506FA981DDF086405257C2B0056BEF1/$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%ABlica.Pdf)

March, J. G., & Olsen, J. P. (1983). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3), 734–749.

<https://doi.org/10.2307/1961840>

Moreno, L., Monroy, J., & Luque, J. (2019). Cuadro de mando para controlar la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG en los entes territoriales de sexta categoría tipología D en Boyacá. *Trabajo de Grado, Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD*.

Paz, E. (2014). VALOR PÚBLICO: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL.

<File:///C:/Users/Andsw/Downloads/Dialnet-ValorPublico-4817944.Pdf>

Presidente de la República de Colombia. (2017). DECRETO 1499 DE 2017.

<https://www.funcionpublica.gov.co/Eva/Gestornormativo/Norma.Php?I=83433>.

Ramírez Saldaña, M. (2021). Impacto del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, como herramienta de gestión pública aplicada a doce municipios del Norte del Valle. *Trabajo de Grado, Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD.*

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>

Rosas, A. (2019). CAPACIDAD INSTITUCIONAL: REVISIÓN DEL CONCEPTO Y EJES DE ANÁLISIS. *File:///C:/Users/Andsw/Downloads/Dialnet-CapacidadInstitucional-7618614.Pdf*, 81–107.

Secretaría de infraestructura y planeación. (2024). PLAN DE ACCIÓN 2025. https://otancheboyaca.micolombiadigital.gov.co/sites/otancheboyaca/content/files/000495/24738_63plan-de-accion--secretaria-de-planeacion.xlsx.

Secretaría de Planeación e Infraestructura. (2024). Informes de gestión. <http://www.otanche-boyaca.gov.co/tema/secretaria-de-planeacion-e-infraestructura-843462/informe-de-gestion>.

Weber, Max. (1922). Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva. <https://zoonpolitikonmx.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/08/Max-Weber-Economia-y-Sociedad.pdf>.