



**MECANISMO DE COOPERACIÓN INTERAMERICANO  
PARA LA GESTIÓN PÚBLICA EFECTIVA - MECIGEP**

**Secretaría de Asuntos Políticos – SAP  
Departamento para la Gestión Pública Efectiva -  
DGPE**

## **INFORME SOBRE COLOMBIA**

**“MODELO INTEGRADO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN  
PARA EL SECTOR PÚBLICO EN COLOMBIA”**

**2017**



**Países  
colaboradores:**

**Chile y Ecuador**





Sr. Luis Almagro Lemes  
**Secretario General de la Organización de los Estados Americanos**

S.E. Embajador James Lambert  
**Secretario de Asuntos Hemisféricos**

Sra. María Fernanda Trigo  
**Directora del Departamento para la Gestión Pública Efectiva**

**Expertos participantes:**

Sra. Isabel Briceño Zamora  
Asesora de la Unidad de Modernización y Gobierno Digital  
Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES) de Chile

Sr. Mario Paul Cabezas Luna  
Especialista de la Dirección de Diseño para la Mejora de Regulación y Control  
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) del Ecuador

**Secretaría Técnica:**

Sr. Hugo Inga  
Especialista del DGPE de la OEA

Sra. Enrica De Pasquale  
Especialista del DGPE de la OEA

Sr. Silverio Zebral  
Especialista del DGPE de la OEA

**Washington DC, febrero 2017**



## I. ANTECEDENTES

### Sobre el MECIGEP

1. El Mecanismo de Cooperación Interamericano para la Gestión Pública Efectiva (MECIGEP) es un mecanismo institucional cuyo propósito es facilitar el diálogo inter pares, intercambio de experiencias y de estrategias de cooperación técnica que apoyen el logro de objetivos y prioridades nacionales fijadas por cada uno de los Estados Miembros de la OEA.

2. Ha sido reconocido por medio de las Resolución AG/RES. 2894 (XLVI-O/16) “Fortalecimiento de la Democracia/viii. Fortalecimiento e innovación de la gestión pública efectiva de las Américas”; aprobada el 15 de junio de 2016 en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana; y reconocido a través de las Resoluciones AG/RES. 2788 (XLIII-O/13) y AG/RES. 2838 (XLIV-O/14) “Apoyo a los Estados Miembros: Iniciativa para el Fortalecimiento e Innovación de la Gestión Pública Efectiva en las Américas”.

3. Entre sus principales características, se encuentran su carácter formal, permanente, de adhesión voluntaria, que está abierto a todos los países miembros de la OEA, y que tiene un carácter único debido a que no existe un mecanismo similar a nivel hemisférico que permita el diálogo inter pares en temas de gestión pública.

4. El MECIGEP tiene por base la realización de “Rondas” de carácter temático en el que se pudieran tratar distintos temas de gestión pública, tales como: Gobierno Abierto, Planificación, Presupuesto Público, Servicio Civil, Mecanismos de Coordinación, Evaluación de Políticas y Programas, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tecnologías de la Información y Comunicación, Descentralización, Calidad de los Servicios Públicos, Participación de la Sociedad en la Gestión Pública, entre otros. Los temas a ser tratados serán decididos por los países participantes.

5. En su desarrollo, se utilizan marcos analíticos consensuados por los participantes que permiten identificar elementos positivos que toda gestión pública debe de considerar para lograr efectividad. Así, por ejemplo, contar con una visión de largo plazo con elementos de planificación participativa, un servicio civil profesionalizado, o un sistema que fomente la calidad de los servicios públicos son elementos positivos que cualquier administración pública podría tener.



6. Como proceso de carácter estrictamente técnico, solo participan especialistas y expertos de máximo nivel de distintos países de la región los que - con el apoyo del Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE/OEA) que actúa como Secretaría Técnica - pueden llevar a cabo un proceso de diálogo entre los Estados miembros. Este diálogo se realiza a través de diversas formas como, por ejemplo, visitas de expertos a países, videoconferencias, intercambio de documentos.

7. Finalizado el proceso, el DGPE/OEA elabora informes que contienen -en líneas generales- la descripción de los hallazgos encontrados en el proceso de diálogo inter pares; identificación de necesidades de cooperación; y desafíos de reforma, innovación y modernización en de la gestión pública.

8. Con base en estos informes, el DGPE/OEA - así como la comunidad de donantes y otros organismos multilaterales - puede orientar sus acciones de cooperación hacia proyectos concretos que implementen dichas recomendaciones.

### **Sobre la Ronda**

9. El día 10 de mayo, la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) de Colombia, Sra. Liliana Caballero Durán, solicita al Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE) de la OEA la realización de una ronda de trabajo sobre Planificación, en el tema de “Modelo Integrado de Planeación y Gestión”, requiriendo que el equipo de trabajo se encuentre conformado por expertos de Chile y Ecuador, tomando en consideración sus experiencias y avances en los temas de análisis.

10. Atendiendo la solicitud, el DGPE organizó un Grupo de Expertos que estuvo conformado por la Sra. Isabel Briceño Zamora, Asesora de la Unidad de Modernización y Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES) de Chile; el Sr. Mario Paul Cabezas Luna, Especialista de la Dirección de Diseño para la Mejora de Regulación y Control Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) del Ecuador; y el Sr. Silverio Zebral, Especialista del Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE) de la OEA.



11. De manera consensuada y con aportes importantes por parte del Grupo de Expertos - tomando en consideración diversos documentos enviados por la SGP y los Criterios Procedimentales del MECIGEP - se procedió a la elaboración del Cuestionario de Autoanálisis para Colombia correspondiente al tema “Modelo Integrado de Planeación y Gestión”.

12. Este Cuestionario fue enviado a las autoridades del DAFP para su absolución y ha sido un elemento fundamental para la elaboración de un Informe Preliminar sobre el tema; además de servir como base para la visita técnica *in situ* que se realizó entre los días 22, 23, y 24 de agosto en la ciudad de Bogotá, Colombia. El Cuestionario absuelto fue remitido por el cuerpo de funcionarios/as<sup>1</sup> del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) de Colombia.

13. Con la visita técnica *in situ*, se obtuvieron los insumos necesarios para la elaboración del presente Informe Final.

### **Sobre la visita**

14. De acuerdo al cronograma de actividades, se realizó la visita técnica *in situ* por parte del Grupo de Expertos a la ciudad de Bogotá, los días 22, 23 y 24 de agosto, 2016.

15. La finalidad de la visita técnica *in situ* fue recabar información e intercambiar ideas y experiencias entre los expertos gubernamentales visitantes y los funcionarios de Colombia, a efectos de enriquecer las respuestas al Cuestionario de Autoanálisis y obtener mayores conocimientos e insumos sobre los temas analizados, para la elaboración del Informe Final.

## **II. MODELO INTEGRADO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN (MIPG)**

### **Caracterización del Nuevo MIPG**

16. El MIPG tiene sus orígenes en una iniciativa del Gobierno Nacional de Colombia y atiende el mandato del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018, que ordena la integración del Sistema de Desarrollo Administrativo y del Sistema de Gestión de la Calidad en un único

---

<sup>1</sup> Debe advertirse que para efectos de este informe el término funcionario ha sido utilizado de forma general considerando a cualquier persona que trabaja o forma parte de cualquier entidad pública del Estado.



modelo de gestión, articulado con el sistema de control interno<sup>2</sup>. En este contexto, durante la visita *in situ* realizada por parte del Grupo de Expertos, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) presentó el Modelo -tanto en su versión inicial (MIPG) como en su segunda versión (MIPG2)- con la finalidad de brindar mayores detalles de cómo éste surge y se articula.

17. El MIPG se define como una herramienta que fortalece la capacidad administrativa y el desempeño institucional, dirigiendo y evaluando dicho desempeño en términos de calidad y satisfacción social. Asimismo, articula (3) tres modelos existentes de gestión y control para las entidades públicas, cuya naturaleza, objetivos y alcances propios, son complementarios entre sí.

18. En el marco del MIPG -en su versión inicial-, al verificarse los citados modelos y la forma de cómo éstos se articulaban, se detectaron falencias en cuanto a la falta de integralidad y articulación en sí mismos. Ello, conllevó a la necesidad de realizar una segunda versión (MIPG2), recogiendo las mejoras prácticas y lecciones aprendidas de lo implementado en las entidades gubernamentales.

19. El MIPG2 se presenta como una importante referencia que permite dirigir y evaluar la gestión institucional - cuyo principal objetivo es incrementar el valor público en el país. Así, dentro de sus principales características, se establece que:

- Debe ser adaptable a cada organización gubernamental, independiente de su naturaleza jurídica, alcance territorial o rama/poder del Estado;
- Presenta una orientación preferentemente hacia las políticas, estrategias y metodologías de carácter administrativo, como evaluativo de las entidades;
- Debe contar con la evaluación de indicadores estratégicos del desempeño institucional; y
- Establece un sistema de información que genere reseña del desempeño de los sectores públicos y los organismos que lo componen, entre otros objetivos.

---

<sup>2</sup> Gobierno de Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública, “Modelo Integrado de Planeación y Gestión Versión 2”, Agosto 2016.



### Los Modelos MIPG y MIPG2: Cuadro de Comparación

20. A continuación, se presenta un cuadro de comparación con las principales características detectadas entre los citados Modelos, en función a la información que el Grupo de Expertos tuvieron a su disposición:

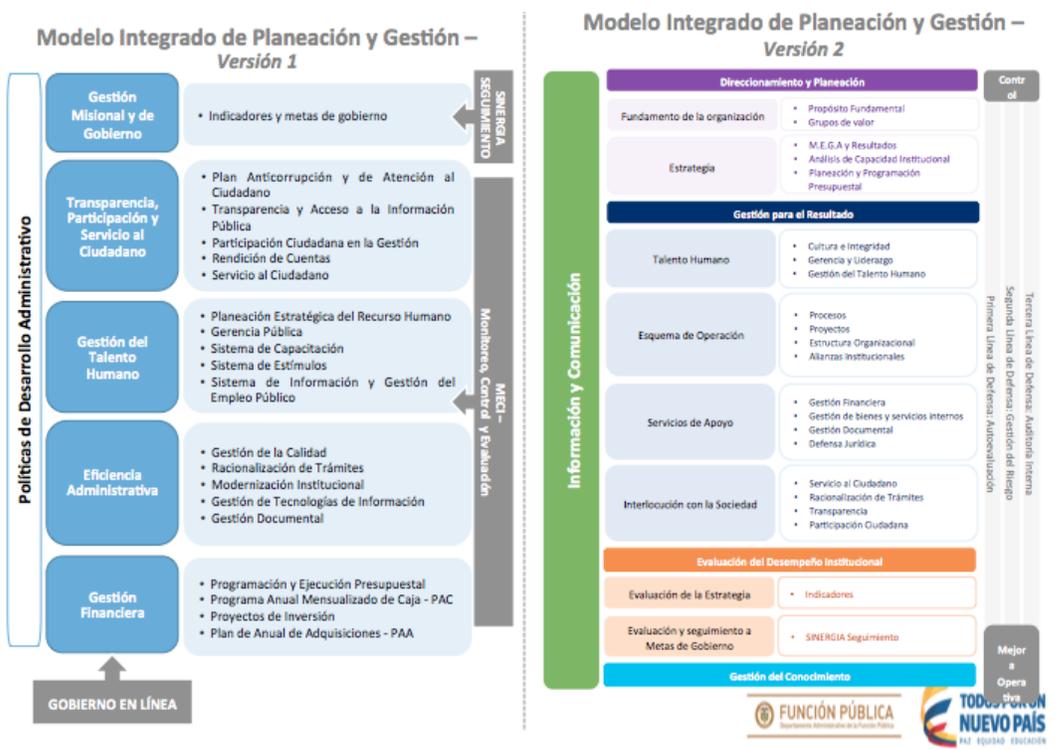
**Tabla 1: Cuadro de Comparación**

	MIPG	MIPG2
<b>Objetivo:</b>	Orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social, de conformidad con la reglamentación existente.	Ser un marco de referencia que permite dirigir y evaluar la gestión institucional de las organizaciones públicas con el fin de generar valor público.
<b>Características</b>	Unificación del sistema de desarrollo administrativo, gestión y control (MIPG)	Mejorar la integralidad de los sistemas con las lecciones aprendidas.
	Ámbitos de aplicación no homogéneos o diferentes grupos objetivos	Adaptable a todas y cada una de las entidades gubernamentales independiente de su naturaleza jurídica.
	Herramientas e instrumentos diversos en la implementación de la entidades	Orientación hacia políticas, estrategias y metodologías de carácter administrativo y organizacional. Como métodos, normas y procedimientos de verificación y evaluación del Sector Público
	Diversos resultados de evaluación dado los diversos instrumentos	Proporciona información sobre la capacidad de gestión y el desempeño del Gobierno Nacional y de sus organizaciones, e identificar las áreas de gestión que requieran de mayor atención o intervención.
	Racionalización de informes y reportes de gestión	Simplificar, agilizar y flexibilizar la operación de las entidades públicas
<b>Elementos Generales de cada Modelo</b>	No incorpora dimensiones	Modelo Multidimensional de la gestión Pública



Incorpora categoría y elementos específicos	Incorpora categorías y elementos transversales de gestión en cada dimensión
Metas de Gobierno	Incorpora una M.E.G.A de la organización (Meta a largo plazo tangible y muy audaz)
No aplica	Incorpora la información y comunicación como elementos transversales al modelo
No aplica	Establece la mejora continua como elemento permanente para la gestión.
Control establecido en MECI	Se establecen líneas de control

**Tabla 2: Esquemas del MIPG y MIPG2**





21. El MIPG2 se encuentra ampliamente consolidado que el modelo anterior, abarca con integralidad las dimensiones de las gestiones públicas consideradas importantes en los procesos que desarrollan las entidades. Este nuevo modelo muestra una alta transversalidad en sus categorías y elementos definidos, permitiendo lograr una mayor *adaptabilidad* con los diferentes organismos o entidades del Estado, siendo ésta una de sus principales características.

22. Asimismo, presenta elementos integrales y transversales como la *comunicación, información y gestión del conocimiento* que contribuyen a dar una visión más detallada del MIPG2 en su conjunto, permitiendo que se genere una misma información, independientemente del tipo de Entidad en el que se le aplique.

23. La incorporación de la *mejora continúa* en el diseño del MIPG2, como un área transversal y permanente, conlleva a que las entidades públicas institucionalicen "*formas de trabajo*", haciendo a que se enfoque, principalmente, en mejorar la gestión de manera constante en aras de entregar un valor público óptimo.

#### **El MIPG2: Análisis de Componentes**

24. El MIPG2 tiene como objetivo general incrementar el valor público en el país, sobre la base de cinco objetivos específicos: 1. Dirección y planeación, 2. Gestión por Resultados, 3. Evaluación y control, 4. Mejoramiento Continuo y 5. Comunicación, información y gestión del conocimiento.

25. Establece una visión multidimensional de la gestión, a través de cuatro (4) dimensiones generales y adaptables a los procesos de gestión de cualquier entidad pública. Las citadas dimensiones se componen, a su vez, de categorías y elementos transversales que en su conjunto y coordinación, definen el Modelo.

26. Para operacionalizar el MIPG2, se han definido una institucionalidad rectora para que lidere, coordine, gestione y evalúe el Modelo. Bajo este contexto, a continuación se realiza un breve análisis de sus componentes, tanto en su diseño como su estructura:



**1. Dirección y Planeación.** Representa la primera etapa con visión estratégica del ciclo operativo del Modelo, siendo su composición programática. En esta etapa, se determinan las capacidades institucionales (fortalezas y debilidades) de las entidades públicas y; las necesidades *per sé* de los/as ciudadanos/as, las cuales se esperan satisfacer a través de la prestación de servicios.

Asimismo, representa un espacio importante debido a que en ella se establece el propósito de la organización, donde debe diagnosticarse las fortalezas y debilidades organizacionales, planear de manera articulada una óptima meta organizacional, así como también los resultados e impactos esperados.

Se encuentra comprendida por las siguientes categorías: fundamentos de la organización y estrategia, con la especificación de elementos necesarios en cada ámbito para desarrollarlas.

De lo descrito, resulta importante que el Modelo contemple espacios de análisis y reflexión dentro de las entidades públicas comprendidas, con el ánimo de generar un involucramiento y validación del propósito a seguir y/o los objetivos planteados por los actores-clave. Cabe señalar que estos espacios de análisis y reflexión pueden establecerse tanto para la planeación del propósito, como para verificar avances y/o correcciones.

Actualmente, la determinación de las capacidades institucionales se realiza utilizando un formulario (*FURAG*) a través del cumplimiento o no de las variables evaluadas (432); estableciéndose el nivel de capacidad de una u otra entidad pública. Este proceso evidencia algunas deficiencias, debido a que muchas de las variables evaluadas por el *FURAG*, constituyen indicadores de cumplimiento que no garantizan necesariamente el desarrollo efectivo de capacidades.

**2. Gestión por Resultados.** En esta segunda etapa, se establecen las directrices enfocadas a garantizar el cumplimiento de lo previamente planificado (metas, resultados e impactos), en concordancia con los lineamientos programáticos del Plan Nacional de Desarrollo y se ejecutan las estrategias o mecanismos aplicados por las entidades para su efectiva consecución.



De las categorías comprendidas en esta segunda etapa, se encuentran: Talento Humano, Esquema de Operaciones, Servicios de Apoyo e interlocución con la sociedad. En esta última categoría, se nota la ausencia de la dimensión “Gobierno Abierto” como elemento del modelo.

Al igual que en la etapa anterior, su principal deficiencia recae sobre los indicadores de cumplimiento que buscan evaluar la efectividad de las acciones; pero que por definición, están limitados a determinar si se cumplió o no con la acción propuesta. Es importante señalar que dichos indicadores impiden conocer los efectos generados en la ciudadanía por la aplicación de las acciones institucionales.

**3. Evaluación y Control.** En esta etapa, se tiene como fin último determinar los avances obtenidos en la implementación de las acciones institucionales respecto a las metas, resultados e impactos esperados. Aquí, se desarrolla el seguimiento permanente del avance y cumplimiento de las metas y objetivos propuestos en las organizaciones.

Según lo establecido en el documento de referencia y las conversaciones con actores claves involucrados en este proceso, esta dimensión se materializa actualmente a través del *Modelo Estándar de Control Interno (MECI)*, el cual tiene un alto nivel de apropiación en las entidades.

Como se mencionó, en la última parte de la segunda etapa, su evaluación es clara respecto al cumplimiento de las acciones; pero difusa al evidenciar los resultados e impactos que generan dichas acciones en la ciudadanía.

La definición de indicadores-clave de resultados, permitirá conocer los efectos reales o potenciales que las acciones están generando sobre la ciudadanía, y consecuentemente la real consecución de los objetivos, metas programáticas planteadas en el PND.



**4. Mejoramiento Continuo.** Su finalidad es institucionalizar el mejoramiento organizacional permanente y corregir las desviaciones encontradas luego de la evaluación y control establecidos.

Institucionalizar la práctica del mejoramiento continuo genera aportes a la gestión de la entidad y permite avanzar en los objetivos y metas propuestos. No hay duda que es importante impulsar en las organizaciones la validación de correcciones y nuevas direccionamientos organizacionales junto a los actores-claves, a modo de tener mejor adhesión a lo que se deba corregir. Sin embargo, es inevitable que las deficiencias al momento de evaluar los resultados esperados implicarán que las acciones y decisiones correctivas no sean eficientes y efectivas, a pesar de que las prácticas de generar, capturar, compartir y aplicar conocimiento estén institucionalizadas.

**5. Elemento Integrador: Comunicación e Información y Gestión del Conocimiento.**

Este elemento es transversal e integrador a la dimensiones y vinculante de las entidades públicas con su entorno.

En cuanto a la gestión del conocimiento, se genera, captura y aplica del conocimiento de tres elementos principales: gente, procesos y tecnologías.

Las múltiples dimensiones que presena el MIPG2, se encuentran concatenadas entre sí y fundamentadas de tal manera que permiten un enfoque transversal a la administración pública y por ende su adaptabilidad a cualquier entidad del área.

En este sentido, una vez que se implemete el MIPG2 y se generen las fuentes de información de la evaluación del modelo, estas pueden ser vinculadas con las definiciones presupuestarias de las entidades y el organismo asignador de recursos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público). Dado que permiten dirigir los esfuerzos hacia áreas debiles de las entidades o generar proyectos específicos.

En cuanto a la estructura organizacional: el MIPG2 tiene como órgano rector al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAPF), y contempla la participación



de “líderes de política” de diferentes organismos relacionados con temas de gestión transversales en el sector público. Por otro lado, define dos tipos de mecanismo implementadores del MIPG2.

Dada las funciones que desarrollan los “líderes de política”, se recomienda fortalecer su rol porque su cargo permite generar un engranaje entre lo estratégico y lo operativo. Las definiciones políticas y estratégicas respecto al MIPG2 son tomadas en un nivel de estructura organizacional de alto poder de decisión, quien permite bajar estas decisiones y colaborar en incentivar a las entidades a aplicarlas es el líder de política. Por cada área que lidere podrá permitir vincular ambos ámbitos.

Respecto a los mecanismos definidos para implementar el MIPG2, estos son claros en cuanto a quienes deben participar específicamente de una cartera de organizaciones determinada (Líderes el Ministro del ramo o el Director del Departamento). Sin embargo, queda poco definido el rol del Departamento de la Función Pública como coordinador de los líderes de política, y como se generan los espacios para realizar recomendaciones y sugerencias a las máximas autoridades de las áreas donde se implemente el modelo.

### **Indicadores de Cumplimiento, Desempeño e Impacto**

27. Según el documento de referencia: “[...]Una vez “unificados” los Sistemas de Desarrollo Administrativo, Gestión de la Calidad y Control Interno mediante el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), se tornó imperioso el establecimiento de los mecanismos e instrumentos de evaluación de dicho modelo para determinar el cumplimiento y los resultados de su ejecución.

28. Es así que, el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) fueron definidos como los mecanismos de evaluación y monitoreo del funcionamiento del Modelo y evaluación del avance de las metas de gobierno respectivamente. Por un lado, el MECI evalúa la estrategia, la gestión y los propios mecanismos de evaluación del proceso administrativo; es decir, “busca garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales y la contribución de éstos a los fines esenciales



del Estado<sup>3</sup>”, mientras que por otro lado, el SINERGIA evalúa la gestión, ejecución y el impacto de las principales políticas y programas gubernamentales. Estos mecanismos de evaluación cuentan con un instrumento de medición denominado Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión (FURAG), el cual plantea 432 preguntas que permiten inferir en varios indicadores de cumplimiento de la implementación de las políticas de desarrollo administrativo contenidas en el MIPG (...).

En lo relativo a los indicadores de cumplimiento, desempeño e impacto **cabe destacar:**

- No se evidencia un horizonte homogéneo de evaluación para el MIPG.
- Los indicadores que se plantean tanto en el MECI y el SINERGIA, se limitan a determinar el cumplimiento de los objetivos institucionales por un lado y el cumplimiento de las políticas y programas del gobierno por otro lado, y no reflejan los efectos positivos o negativos de la intervención del Estado en la sociedad.
- Es fundamental la construcción de indicadores de resultados bajo criterios de participación de todos los involucrados (1. Líderes de política, 2. Instituciones, 3. Público en general stakeholders)
- Las preguntas contempladas en el FURAG, se orientan en su gran mayoría al cumplimiento de la implementación de un determinado lineamiento, lo cual evidentemente no garantiza la efectividad de una política gubernamental.
- El ingreso de información al FURAG representa una gran carga administrativa para las entidades.
- No se evidencia la evaluación de resultados de las políticas.
- El engranaje entre lo operativo (acciones elaboradas desde el nivel institucional) y lo estratégico (el cumplimiento de las metas de gobierno u objetivos macro) constituyen los indicadores de desempeño.

### **Principales Cambios en relación al Modelo Anterior**

*Según el documento de referencia:* “(...) Las primeras iniciativas relacionadas a un esquema de planificación y gestión integral de la administración pública, se originan en la década de los 90’s, con la creación e implementación del Sistema Institucional de Control

---

<sup>3</sup> Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014



Interno, el Sistema de Desarrollo Administrativo, y el Sistema Nacional de Control Interno, cuyos propósitos se basaron en dotar a la administración de un marco para el control de las actividades estatales directamente administrado por las mismas autoridades, articular la planeación estratégica de las entidades con la planeación de su qué hacer administrativo, y fortalecer los procesos de control interno desde un enfoque integral.

En este nuevo milenio, y articulándose a las tendencias internacionales en materia de gestión pública, se establece la primera Norma Técnica de Calidad para este sector, la misma que establece los requisitos para la aplicación de un Sistema de Gestión de la Calidad, el cual se constituye en una herramienta de gestión que permite dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social con el suministro de productos y/o con la prestación de los servicios a cargo de la entidades<sup>4</sup>. Aún que aislados y desarrollados con distintos propósitos, estas iniciativas resultaran complementarias.

En 2009, se integra en un solo sistema<sup>5</sup> todas las herramientas de gestión denominado Modelo Integrado de Planificación y Gestión (MIPG), el cual formula cinco políticas a partir de los diversos requerimientos y directrices que diferentes entidades venían implementado de manera aislada fatigando a las entidades con solicitudes de informes y reportes de manera repetitiva y en diversos formatos. Dentro de estas políticas se incorporó la gestión de la calidad y el (MECI) se configuró como la herramienta de seguimiento y control del Modelo. El MIPG cuenta con un instrumento único de evaluación denominado el (FURAG), el cual recoge y analiza información sobre el avance de las políticas de desarrollo administrativo; entre tanto el MECI continuo evaluándose a través de su propio instrumento (...)"

En lo relativo a los principales cambios en relación al modelo anterior, **cabe destacar:**

- En la versión inicial del MIPG, se evidencia la existencia de no uno, sino tres “*sistemas*” de gestión con los que trabajan las entidades de Gobierno. Estos “*sistemas*” son: el Sistemas

<sup>4</sup> Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública – NTCGP 1000:2009

<sup>5</sup> Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG-



de Desarrollo Administrativo, de Gestión de la Calidad y de Control Interno. Además de objetivos de gestión diferentes, estos tres “*sistemas*” también tiene tres formas de control distintas para las entidades afectadas: el Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión (FURAG), el MECI y el SINERGIA.

- Los tres sistemas en cuestión tienen elementos comunes, pero no se encuentran articulados hacia un sólo objetivo – característica que ha afectado su integración y generado una carga administrativa para las entidades que trabajan bajo el Modelo.
- Además de la disparidad de objetivos, los sistemas de Desarrollo Administrativo, Gestión de la Calidad y Control Interno han generado diferentes mecanismos de evaluación con resultados incomparables debido a las inconsistencias de los mismos.
- A diferencia de su versión inicial, el MIPG2 busca la “*unificación*” de los Sistemas de Desarrollo Administrativo, Gestión de la Calidad y Control Interno; incluyendo al MECI, al (SINERGIA) y al FURAG como mecanismos de evaluación y monitoreo del funcionamiento del Modelo y avance de las metas de gobierno respectivamente.
- Además, el MIPG2 busca la articulación de la planificación estratégica desde varias aristas: sectorial, institucional y operativa; paralelamente, busca la eficiencia operativa con la racionalización de reportes e informes de gestión, la simplificación administrativa, el alineamiento programático con el Plan Nacional de Desarrollo, y la consolidación de su herramienta de evaluación como único instrumento de reporte de avances de la gestión.
- A pesar de los esfuerzos en la simplificación de los requisitos impuestos por políticas relacionadas con planeación y gestión, el MIPG2 no evidencia la articulación efectiva entre los demás sistemas, sólo su unificación. Esto quiere decir: aún persisten las falencias programáticas del anterior “Modelo”.



## HALLAZGOS PRINCIPALES

- La versión inicial del MIPG fue aplicado durante tres años antes de una nueva propuesta (MIPG2). En este período inicial, los modelos de gestión no alcanzan un grado de madurez que determine el real impacto en las entidades que lo trabajaron.
- Asimismo, si bien es cierto que la versión inicial del MIPG presenta un alto número de indicadores de cumplimientos (FURAC), éstos no fueron considerados en la toma de decisiones estratégicas para los directivos de las entidades públicas.
- El FURAC se ha convertido en una importante herramienta de recolección de datos en el sector público que permite dar respuesta a peticiones de informaciones específicas - tales como las advenidas de los organismos internacionales. Sin embargo, su utilización para fines de planificación de la gestión es muy limitada.
- Existe una falta de coordinación con otros organismos públicos - por ejemplo, con el Departamento Nacional de Planificación (DNP). Esta falta de coordinación implica en duplicación de la información solicitada a las entidades públicas.
- Existe la percepción por parte de las entidades públicas de que existe un modelo integrado de reporte; mas no un modelo integral de planificación y gestión.
- Tomando en cuenta la estructura organizacional del Poder Ejecutivo Central colombiano, se identifican 3 entidades públicas con mandatos similares, sobrepuestos o interdependientes en materia de Planificación y Gestión del Estado: el Ministerio de Hacienda, el DNP y el DAFP. La participación activa de los dos primeros en la formulación del MIPG2 es necesaria.
- El MIPG2 contempla un amplio conjunto de indicadores (que en su gran mayoría constituyen indicadores de cumplimiento). Sin embargo, los indicadores de resultados podrían ser reformulados para medir los efectos generados al nivel de las políticas.



- Bajo el modelo actual, el *“líder de política”* no disfruta de legitimidad o responsabilidad (*“accountability”*) en el accionar de la política pública.
- La perspectiva de contar con evaluaciones cuantitativas presenta algunas limitantes importantes, entre las cuales está la réplica efectiva en el nivel territorial.

## RECOMENDACIONES

### En cuanto al diseño del nuevo modelo

1. Es recomendable que la construcción de las metas se realice de forma colectiva, con el propósito de que genere empoderamiento de los *“líderes de política”* y mayor probabilidad de éxito respecto al cumplimiento de los objetivos de política.
2. Es fundamental que se institucionalicen los procesos de consulta pública (vinculante o no), para garantizar la participación de los actores-clave en la formulación de necesidades ciudadanas, para evitar el planteamiento de las mismas bajo una sola perspectiva (entidades públicas).
3. Se recomienda fortalecer el rol del *“líder de política”* en forma permanente, dado que este cargo permite generar un engranaje entre lo estratégico y lo operativo. Las definiciones políticas y estratégicas respecto al MIPG son tomadas en un nivel de estructura organizacional de alto poder de decisión, que permite hacer más concretas las decisiones que se tomen en consenso y colaborar en incentivar a las entidades públicas a aplicarlas.
4. En este sentido, se sugiere que dicha medición de los resultados de las entidades públicas se desarrolle mediante indicadores de resultados que pueden ser liderados y creados en conjunto entre las organizaciones y el *“líder de política”*, el cuál dentro de su área de especialización puede ir generando mediciones.
5. Por otro lado, un componente que puede incorporarse en el MIPG2 es el Gobierno Abierto - permitiendo mejorar la transparencia, participación y colaboración.



6. Una fortaleza a destacar que presenta el MIPG2, corresponde a que integra de manera coordinada los modelos de gestión existentes e implementados en las entidades públicas, generando los ajustes que correspondan, sin generar un nuevo modelo que genere una alta resistencia al cambio.
7. Se sugiere considerar la vinculación del Modelo con otros organismos públicos del gobierno central, en especial con aquellas instituciones cuya toma de decisiones es en mayor grado, tanto en el ámbito de planificación y la asignación de recursos para los organismos de los Estados (ejemplo DNP, Ministerio de Hacienda o Finanzas). Lo anterior tiene lugar, considerando que el modelo colabora en una gestión por resultados.
8. Se recomienda que se defina un conjunto de indicadores por resultados, cuya medición sea sistemática y permita comunicar, efectivamente, a la ciudadanía los efectos positivos y negativos generados por la adopción de una determinada política pública.
9. El *“líder de política”* necesariamente deberá buscar los mecanismos para garantizar la construcción de legitimidad en el planteamiento de acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos macro.

**En cuanto a la adopción y a la gestión del cambio hacia el nuevo modelo:**

1. Se sugiere realizar una coordinación y socialización del MIPG2 con los diferentes actores que participan en el ecosistema de la planeación gubernamental (por ejemplo, con el DNP), para generar una visión y lineamientos comunes del MIPG2 frente a las entidades gubernamentales; de modo que se pueda crear un relato único desde el nivel estratégico gubernamental hacia el nivel operativo.
2. Se recomienda involucrar a las máximas jefaturas de las entidades gubernamentales donde se aplicará el MIPG2, para que el modelo se valide desde la alta dirección organizacional, generando en conjunto de decisiones estratégicas que permitan la adopción del modelo con un plan de gestión de cambio programado para las entidades.



3. Se recomienda generar espacios de interacción entre los *“líderes de política”* y los actores clave de las entidades, para la construcción en conjunto de indicadores de resultados. En dichos espacios o jornadas se pueden dar las instancias de validación del MIPG2.

### **En cuanto a la implementación del nuevo modelo**

1. Es recomendable que el alcance del MIPG sea considerado/dividido en 3 momentos (corto, mediano y largo plazo) - dónde el corto plazo esté definido por la implementación en la Función Ejecutiva, mientras que el mediano y largo plazo esté definido por la implementación en otras Funciones del Estado y otros niveles de gobierno.
2. Se sugiere desarrollar un Plan Piloto de Implementación, iniciando por un pequeño grupo de entidades públicas con diferentes grados de institucionalidad y características de desempeño, con el objetivo de diagnosticar las necesidades que surgen durante la implementación del modelo en diferentes realidades. Para ello, se sugiere utilizar el *“Índice Sintético de Desempeño”* en la escogencia de las entidades con las cuales trabajar en el ámbito nacional.

### **En cuanto al monitoreo, seguimiento y evaluación del nuevo modelo**

1. Es recomendable incorporar indicadores de resultado al modelo, que permitan coordinar los indicadores políticos estratégicos con las entidades. El MIPG actualmente, solo contempla indicadores de cumplimiento, los cuales no reflejan los resultados alcanzados por las instituciones.
2. A su vez, en este ámbito se sugieren generar un menor número de indicadores para las entidades. Los indicadores deben simplificarse, reducirse y guardar transversalidad.
3. Es recomendable que la evaluación se realice, tomando en cuenta variables cuantitativas y cualitativas, bajo un proceso participativo de co-diseño y auto-evaluación que premita la construcción continuada de legitimidad y refuerzo del sentido de compromiso con las metas de las entidades públicas afectadas.



4. Es importante que se regule el tipo de información, la forma y la periodicidad en la que se presentará los resultados de la evaluación para evitar posibles malas interpretaciones o efectos políticos no deseados o, peor aún, que las entidades o responsables de la administración del MIPG presenten los resultados a su conveniencia.

#### **POTENCIALES COOPERACIONES FUTURAS**

1. Diseño de un sistema (por análisis multi-criterio AHP) que permita mediante las percepciones de los involucrados determinar las prioridades de intervención del Estado Colombiano en materia de gestión. Los resultados podrían ser manejables por parte de los líderes de política.
2. Diseño de una batería de indicadores de resultados que permita materializar los avances obtenidos por la implementación de políticas públicas y facilite la comunicación de los efectos generados por la intervención del Estado sobre la ciudadanía.