

FUNCIÓN PÚBLICA

JULIO DE 2018

Marco General

Sistema de Gestión



modelo integrado
de planeación
y gestión

VERSIÓN 2

Liliana Caballero Durán

Directora

Fernando Augusto Medina Gutiérrez

Subdirector

Ángela María González

Secretaria General

María del Pilar García González

Directora de Gestión y Desempeño Institucional

Equipo de Trabajo

Dolly Amaya Caballero

Diana María Caldas Gualteros

Arlington Fonseca Lemus

Eva Mercedes Rojas Valdez

Gina Zabransky

Ángela Mejía Jaramillo – Hasta Junio de 2016

Juna Felipe Rueda – Hasta febrero de 2017

Dirección de Gestión y Desempeño Institucional

Control de Cambios al Documento

Fecha	Cambios Introducidos
Octubre de 2017	Versión Inicial del documento
Julio de 2018	Inclusión del Ministerio de Justicia y del Derecho y de la nueva política de gestión y desempeño, denominada Mejora Normativa Actualización de la información sobre los criterios diferenciales y de la Metodología de Medición del Modelo Ajustes de estilo, redacción y digitación

Tabla de contenido

Presentación	4
1. Antecedentes normativos del Sistema de Gestión y de la actualización del Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG	6
1.1 Integración de los Sistemas de Gestión y su articulación con el Sistema de Control Interno.....	8
1.2 Análisis de los tres sistemas cuya fusión y articulación ordena la Ley 1753 de 2015	8
1.3 Lecciones aprendidas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión adoptado en 2012	12
1.4 Formulario Único de Reporte y Avance a la Gestión FURAG	15
1.5 Marco conceptual para la actualización de MIPG	16
2. Sistema de Gestión.....	19
2.1 Definición del Sistema de Gestión	19
2.2 Institucionalidad del Sistema de Gestión	19
2.3. Políticas de Gestión y Desempeño Institucional	20
3. Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG versión actualizada.....	22
3.1 Definición	22
3.2 Objetivos	22
3.3 Propósitos Finales	22
3.4 Principios.....	24
3.5. Campo de Aplicación.....	25
3.6 Criterios Diferenciales en el Orden Territorial	26
3.7 Institucionalidad.....	28
3.8 Operación de MIPG	30
3.9. Medición del Modelo	35
4. El Control Interno en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión.....	38
4.1. Articulación del Sistema de Gestión con el Sistema Nacional de Control Interno.....	38
4.2. Actualización del Modelo Estándar de Control Interno MECI.....	40
4.3. Objetivo del MECI actualizado	40
4.4. Estructura del MECI actualizado	41
5. Articulación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión con el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano	45
6. Integración del Sistema de Gestión de la Calidad al Modelo Integrado de Planeación y Gestión	45
Referencias	49

Índice de Tablas

Tabla 1. Antecedentes Normativos	6
Tabla 2. Principales Elementos del Sistemas de Desarrollo Administrativo, de Gestión de la Calidad y de Control Interno	9
Tabla 3. Síntesis de Cambios realizados en la Actualización del MECI	44

Índice de Gráficas

Gráfica 1. Cadena de Valor	17
Gráfica 2. Fases de la Gestión para Resultados.....	18
Gráfica 3. Dimensiones Operativas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión	31
Gráfica 4. Componentes de la estructura del MECI.....	42
Gráfica 5. Las Líneas de Defensa en el Modelo Estándar de Control Interno	43
Gráfica 6. Principios del buen gobierno democrático.....	47

Presentación

El artículo 133 del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018, ordenó la integración del Sistema de Desarrollo Administrativo (1998) y el Sistema de Gestión de la Calidad (2003) en uno solo: el Sistema de Gestión, el cual se debe articular con el Sistema de Control Interno (2005). Para el nuevo Sistema de Gestión y su articulación con el de Control Interno, se actualiza el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, adoptado en 2012 mediante el Decreto 2482.

A fin de atender el mandato del Plan, Función Pública revisó los tres sistemas señalados en aspectos tales como sus propósitos, ámbito de aplicación, componentes e instrumentos. Producto de este análisis se evidenció que cada uno de ellos cuenta con naturaleza, finalidad y alcance propios pero complementarios entre sí: servir de herramienta para fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional (Desarrollo Administrativo), dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social (Gestión de la Calidad) y, procurar que las actividades de una entidad se ejecuten de acuerdo con el marco normativo (Control Interno).

También, en el análisis, se detectaron falencias como la no homogeneidad de los ámbitos de aplicación, diversos grupos objetivo, herramientas e instrumentos disímiles que dificultaron su aplicación armónica e integral y no permitieron hacer mediciones precisas del impacto en la Administración Pública, y quizás, lo más notorio la falta de implementación total en las entidades territoriales. Durante estos 5 años, desde la adopción.

De la primera versión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión se subsanaron muchas dificultades como la simplificación de reportes en el Formulario Único de Reporte y Avance a la Gestión -FURAG y contar con mecanismos de coordinación y articulación entre las entidades responsables de las políticas de desarrollo administrativo. Si bien es cierto, se dieron grandes pasos en materia legal, instrumental, metodológica, capacitación y acompañamiento a las entidades, no fue

suficiente para lograr la integralidad, la articulación, la sistematicidad en la mejora continua en la gestión de las entidades.

La integración en un solo Sistema, su articulación con el Control Interno y la nueva versión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG buscan cumplir los retos pendientes, por ello, recoge mejores prácticas, lecciones aprendidas, resultados alcanzados y posibilidades de avance de los sistemas y del Modelo vigentes. En este Marco General, que se complementa con el Manual Operativo de MIPG, se presenta el nuevo Sistema de Gestión, la versión actualizada del Modelo, su contexto, definiciones, y estructura, entre otros aspectos.

Para ello, el documento está organizado en seis partes: en la primera se recogen los antecedentes; en la segunda, se describe el Sistema de Gestión; en la tercera se expone MIPG en detalle; en la cuarta se presenta la articulación del Sistema de Control Interno con el nuevo Sistema de Gestión y la actualización del Modelo Estándar de Control Interno MECl. En la quinta y sexta se presenta la articulación al Sistema de Gestión de los Sistemas Nacional de Servicio al Ciudadano y el de Gestión de Calidad. Función Pública agradece a los equipos técnicos y directivos de las 11 entidades que con dedicación y profesionalismos contribuyeron al cumplimiento del mandato legal, buscando todos siempre el propósito de garantizar los derechos, satisfacer las necesidades y solucionar los problemas de los colombianos.

Liliana Caballero

Directora de Función Pública

1. Antecedentes normativos del Sistema de Gestión y de la actualización del Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG

Desde 1991¹ el país ha demostrado un gran interés por mejorar la calidad en la prestación de los servicios del Estado, al contemplar entre otros, tanto los principios guía de la actuación de los servidores públicos como la posibilidad de que la administración pública cuente con herramientas para cumplir sus metas en términos de calidad de la gestión y la satisfacción ciudadana. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República, de manera coherente con el mandato constitucional, han promovido este tipo de herramientas, como se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 1. Antecedentes Normativos

Año/ Norma	Decisión
1991 (CP)	Adopción de los principios de la función administrativa, eliminación del control fiscal previo y obligatoriedad para todas las entidades estatales de contar con el control interno.
1993 (Ley 87)	Creación del Sistema Institucional de Control Interno, con el propósito de dotar a la administración de un marco para el control de las actividades estatales, directamente por las mismas autoridades.
1998 (Ley 489)	Creación del Sistema de Desarrollo Administrativo con el propósito de articular la planeación estratégica de las entidades con la de su quehacer administrativo, a través de las políticas y los planes sectoriales de desarrollo administrativo. Así mismo, se fortalece el Control Interno, con la creación del Sistema Nacional de Control Interno a fin de darle una connotación más estratégica.
2001 (Decreto 2740)	A partir de este año, se inicia la implementación del Sistema de Desarrollo Administrativo en las entidades públicas de orden nacional, fortaleciendo la estructuración del trabajo sectorial y el liderazgo de las áreas de planeación de las entidades cabeza de sector. El sistema inició con la identificación de ocho políticas de desarrollo administrativo, las cuales agruparon los principales elementos de la gestión indispensables para el fortalecimiento de la capacidad administrativa y el desempeño institucional.
2003 (Ley 872) - 2004	Colombia, acorde con las tendencias internacionales en materia de gestión pública, se sumó a las iniciativas que incorporaban sistemas de gestión de la calidad en el sector público, a partir del

¹ Expedición de la Constitución Política

Año/ Norma	Decisión
<i>(Decreto 4110)</i>	establecimiento de la primera Norma Técnica de Calidad para este sector, conocida como la NTCGP 1000.
<i>2005 (Decreto 1599)</i>	<p>Las dinámicas organizacionales llevaron a la adopción de un marco general para el ejercicio del Control Interno, a través del Modelo Estándar de Control Interno -MECI, el cual pretendió en su momento dotar al Estado colombiano de una estructura única que facilitara este ejercicio por parte de las entidades.</p> <p>El logro más significativo fue la estandarización de controles mínimos para garantizar de manera razonable el cumplimiento de los objetivos de las organizaciones y la adopción de un instrumento de evaluación de los sistemas de control interno, que permitió a las entidades nacionales y territoriales, elaborar sus informes anuales sobre la materia.</p> <p>Así mismo, producto de un proceso de depuración, se consolidaron en cinco, las políticas del Sistema de Desarrollo Administrativo.</p>
<i>2009 (Decreto 4485)</i>	Se actualiza la Norma Técnica de Calidad adoptando la versión 2009 y se articula su operatividad con los elementos del Modelo Estándar de Control Interno -MECI, a fin de facilitar a las entidades su implementación armónica.
<i>2009 (Decreto 2623)</i>	Creación del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano y su instancia coordinadora de las políticas, estrategias, programas, metodologías, mecanismos y actividades encaminados a fortalecer la Administración al servicio del ciudadano.
<i>2012 (Decreto 2482)</i>	<p>Por primera vez el Gobierno Nacional integra en un solo sistema todas aquellas herramientas de gestión, presenta a las entidades el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, el cual recoge el Sistema de Desarrollo Administrativo; formula cinco políticas a partir de los diversos requerimientos y directrices que diferentes entidades venían implementado de manera aislada y fatigó a las entidades con solicitudes de informes y reportes de manera repetitiva y en diversos formatos y momentos. 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.</p> <p>El MIPG cuenta con un instrumento único de evaluación denominado el Formulario Único de Reporte de Avances a la Gestión -FURAG, que recoge y analiza información sobre el avance de las políticas de desarrollo administrativo; entre tanto el MECI continuó evaluándose a través de su propio instrumento.</p>
<i>2014 (Decreto 943)</i>	Para ajustar el MECI a estas nuevas dinámicas de planeación y gestión y hacerlo más coherente con el MIPG, se actualiza a una versión más moderna y de fácil comprensión por parte de las entidades.
<i>2015 (Ley 1753)</i>	Dispone la fusión del Sistema de Desarrollo Administrativo y el de Gestión de Calidad y su articulación con el de Control Interno, para lo cual se adoptará un Modelo

Fuente: elaboración propia

1.1 Integración de los Sistemas de Gestión y su articulación con el Sistema de Control Interno

El esfuerzo más reciente para promover la eficiencia y calidad en la gestión pública, se encuentra en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015 que adopta del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo país”, en donde se prevé la necesidad de contemplar un nuevo modelo de gestión:

“Integración de Sistemas de Gestión. Intégrense en un solo Sistema de Gestión, los Sistemas de Gestión de la Calidad de que trata la Ley 872 de 2003 y de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998. El Sistema de Gestión deberá articularse con los Sistemas Nacional e Institucional de Control Interno consagrado en la Ley 87 de 1993 y en los artículos 27 al 29 de la Ley 489 de 1998, de tal manera que permita el fortalecimiento de los mecanismos, métodos y procedimientos de control al interior de los organismos y entidades del Estado.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia y establecerá el modelo que desarrolle la integración y articulación de los anteriores sistemas, en el cual se deberá determinar de manera clara el campo de aplicación de cada uno de ellos con criterios diferenciales en el territorio nacional.

Una vez se reglamente y entre en aplicación el nuevo Modelo de Gestión, los artículos 15 al 23 de la Ley 489 de 1998 y la Ley 872 de 2003 perderán vigencia.”

1.2 Análisis de los tres sistemas cuya fusión y articulación ordena la Ley 1753 de 2015

En la siguiente tabla se resaltan los principales elementos de los tres sistemas, determinados a partir de las normas que los regulan:

Tabla 2. Principales Elementos del Sistemas de Desarrollo Administrativo, de Gestión de la Calidad y de Control Interno

	Sistema de Desarrollo Administrativo	Sistema de Gestión de Calidad	Sistema de Control Interno
Definición	Conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la Administración Pública.	Herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades públicas.	Sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad.
Propósitos	Orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.	Es una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional.	Procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.
Ámbito de aplicación	Entidades Rama Ejecutiva orden Nacional En lo pertinente, a las entidades autónomas y territoriales y a las sujetas a regímenes especiales determinados por la Constitución	Rama Ejecutiva - orden nacional, gestión administrativa de las demás ramas, corporaciones autónomas regionales, entidades del Sistema de Seguridad Social Integral, empresas y entidades prestadoras de servicios públicos de naturaleza pública o las privados concesionarios del Estado. Voluntario en el orden territorial	Ramas del Poder Público en sus diferentes órdenes y niveles, organización electoral, en los organismos de control, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado en las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, en el Banco de la República y en los fondos de origen presupuestal.

	Sistema de Desarrollo Administrativo	Sistema de Gestión de Calidad	Sistema de Control Interno
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo Artículos 233 y 234 del Decreto 019 de 2012 	<ul style="list-style-type: none"> Equipo MECI - Calidad Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo 	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno Comité Técnico del Consejo Asesor Comité Interinstitucional de Control Interno Comités Sectoriales, Departamentales y Municipales de auditoría interna. Comité Institucional de Coordinación de Control Interno Equipo MECI-Calidad
Competencias de Función Pública	<ul style="list-style-type: none"> Definir los fundamentos Orientar política de racionalización de trámites Velar por ejecución de políticas de administración pública y de desarrollo administrativo Elaborar y presentar informe anual de ejecución y resultados de implementación de PDA 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo y acompañamiento Desarrollar la Norma Técnica de Calidad Manejo del Sello de la Calidad 	<ul style="list-style-type: none"> Definición de la política Presidir el Consejo Asesor Elaborar y presentar el Informe Ejecutivo Anual sobre el estado del Sistema de Control Interno Desarrollar el Modelo Estándar de Control Interno
Herramienta para la implementación	Modelo Integrado de Planeación y Gestión	Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP1000	Modelo Estándar de Control Interno MECI

Fuente: elaboración propia

De lo señalado, se puede concluir que:

- Existe una clara relación entre el Sistema de Desarrollo Administrativo, el Sistema de Gestión de la Calidad y el de Control Interno, cada uno con una naturaleza, finalidad y alcances propios, pero complementarios.
- Su propósito es servir de herramienta de gestión, o en el caso del control interno como apoyo a la gestión.
- Configuran un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos. Así como un conjunto de métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación.
- Buscan facilitar la calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades.
- Se orientan a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional de las entidades, dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios y procurar que las actividades de una entidad se realicen de acuerdo con las normas, en el marco de las políticas trazadas por la alta dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.
- La fusión y articulación de estos tres sistemas debe articularse con el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano y demás sistemas de gestión liderados por otras entidades públicas, armonizando los lineamientos para la generación de resultados visibles de cara a los ciudadanos, fortaleciendo la relación Estado-Ciudadano.

No obstante:

- Cada uno de los sistemas cuenta con ámbitos de aplicación no homogéneos, no todos los sistemas se dirigieron al mismo grupo objetivo de entidades, lo que hizo difícil su aplicación, seguimiento y medición de impacto en la totalidad de la Administración Pública.
- En cuanto a las herramientas (instructivos, guías, aplicativos) que han permitido su operación, si bien existen elementos comunes a las tres, su implementación tendió a darse de forma separada y no se logró su armonización, generando esfuerzos de forma dispersa de cada una de las entidades.
- Dada la diferencia en las metodologías de evaluación utilizadas para determinar el cumplimiento y avance en la implementación y fortalecimiento de las herramientas que cada sistema desarrolla,

se evidencian inconsistencias en sus resultados que no son comparables, dadas las diferencias en cuanto a la forma de evaluar.

1.3 Lecciones aprendidas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión adoptado en 2012

La experiencia muestra que las disposiciones legales, los instrumentos definidos, las herramientas diseñadas y demás acciones de capacitación y acompañamiento han implicado un gran avance para lograr integralidad. Sin embargo, debe fortalecerse la articulación, sistematicidad y mejora continua en la gestión de las entidades. Todavía quedan elementos por desarrollar que den cuenta de un modelo que permita evaluar sobre la base de evidencias, la gestión de las entidades y la relación efectiva entre lo que ellas aseguran que producen y los resultados reflejados en el nivel de satisfacción de los ciudadanos con la oferta de bienes y servicios a cargo del Estado (Función Pública, 2015b).

Se buscó subsanar muchas de estas dificultades en el año 2012 con la adopción del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG; este Modelo reunió varios de los modelos y sistemas implementados en el país tales como el Sistema de Desarrollo Administrativo, el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano y el Sistema de Gestión de la Calidad, incluyó al MECI y a SINERGIA como mecanismos para evaluar y controlar el funcionamiento del MIPG y monitorear el avance de las metas de gobierno, respectivamente. Además incorporó otras políticas, estrategias e iniciativas de gestión y utilizó el Formulario Único de Reporte de Avance a la Gestión -FURAG como instrumento que permitía recaudar información, principalmente relacionada con el cumplimiento de normas y menos con registrar los avances de las políticas de desarrollo administrativo abordadas en el MIPG (Función Pública, 2015d).

Dentro de los avances de esta integración se destaca la simplificación de los requisitos impuestos por políticas relacionadas con planeación y gestión (varias de las cuales fueron incorporadas como políticas de desarrollo administrativo del MIPG), con la disminución de los requerimientos de reporte respectivos y la implementación de mecanismos de coordinación y articulación entre las distintas entidades responsables de las políticas de desarrollo administrativo que lo componen.

Por esta razón, como lección aprendida, se hace evidente que la versión actualizada del Modelo debe conservar los aciertos de la implementación del anterior Modelo, al tiempo, que corregirá aquellos aspectos que pudo haber generado, sin proponérselo:

- Políticas articuladas parcialmente en su diseño, y desarticuladas en su implementación.
- Medición enfocada en el cumplimiento normativo, a través de instrumentos tipo lista de chequeo y poco útiles para promover la eficiencia en la gestión de las entidades públicas.
- Mayor importancia al instrumento de evaluación que al cumplimiento de los propósitos del modelo mismo.
- Débil posicionamiento de los ciudadanos, de sus expectativas y de su nivel de satisfacción, como eje central del cumplimiento misional de las entidades.
- Debilidad en la definición de estructuras de medición y de seguimiento a resultados.
- Generación de información limitada para la toma de decisiones a nivel de definición o ajuste de políticas, y de mejoramiento institucional.
- Aplicación sólo en las entidades del Orden Nacional

En síntesis, con el fin de atender el mandato del Plan Nacional de Desarrollo, y con fundamento en el análisis brevemente expuesto, el establecimiento del Sistema de Gestión y la actualización del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, trabajo colectivo y coordinado de 10 entidades líderes de las políticas del Sistema de Gestión, inicialmente, y la incorporación posterior de una entidad adicional para un total de 11, cuenta con las siguientes características:

- Tiene en cuenta que el punto de partida son los derechos, las necesidades y problemas de los ciudadanos, en torno a los cuales toda entidad pública debe enfocar su trabajo, para generar mejores resultados con valores y brindar servicios que les permita acceder a sus derechos fundamentales, y de esta manera satisfacer sus demandas sociales.
- Es un marco de referencia para el desarrollo del proceso de gestión pública, adaptable a todas y cada una de las entidades independientemente de su naturaleza jurídica, nivel u orden de gobierno al que pertenezca, así como de los sectores y entidades territoriales a las que pertenezcan.

- Su enfoque orienta –preferentemente- hacia la integración entre la estrategia con las metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional. Así mismo, hacia los métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación en el Sector Público.
- Es un facilitador de la calidad y la satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades.
- Cuenta con un esquema de evaluación de desempeño institucional, que permite determinar el progreso de cada entidad, sector administrativo, gobernación o alcaldía frente a su propia gestión y frente a la gestión de otras entidades comparables entre sí.
- Provee información que permite:
 - Conocer el nivel de desempeño de las entidades públicas.
 - Conocer el grado de apropiación y desarrollo de las políticas de gobierno, para la toma de decisiones estratégicas.
 - Contar con evidencias suficientes y robustas en todas y cada una de las políticas evaluadas, para soportar la toma de decisiones a nivel de rediseños institucionales y de mejoramiento de procesos y procedimientos.
 - Identificar los aspectos susceptibles de mejora a nivel sectorial, institucional y territorial.
 - Identificar las mejores prácticas institucionales, en procura de generar estímulos a la gestión y ser referente de aprendizaje para otras entidades.

La integración y articulación de los Sistemas, que para atender el mandato legal, permite el Modelo recoge entonces las mejores prácticas, las lecciones aprendidas, los resultados alcanzados y las posibilidades de mejora y, se constituye como el único Modelo de referencia para el desarrollo del proceso de gestión pública, adaptable a todas y cada una de las entidades independientemente de su naturaleza jurídica o nivel u orden de gobierno al que pertenezca.

El Modelo articula los actuales sistemas, planes, comités, métodos e instrumentos que orientan las prácticas o procesos de la gestión y aspira a consolidarse como la herramienta del Gobierno Nacional para verificar que las organizaciones estén bien gestionadas, asignen responsablemente sus recursos y rindan cuentas por su trabajo y que sus funcionarios simbolizen los valores del servicio público colombiano.

1.4 Formulario Único de Reporte y Avance a la Gestión FURAG

MIPG contó con el Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión FURAG I como instrumento para registrar anualmente el cumplimiento de los requerimientos de las políticas de desarrollo administrativo de las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional.

Si bien se lograron algunos avances como sintetizar en un solo reporte lo que antes eran múltiples reportes (de diferentes entidades, de diferentes tiempos y sobre temas comunes), generar cifras sobre el nivel de implementación de las políticas de desarrollo administrativo y generar una “cultura de reporte” por parte de las entidades, la aplicación del FURAG durante estos años también ha permitido identificar aspectos susceptibles de mejora, tales como:

- Medición enfocada en el cumplimiento normativo y no en la eficiencia de la gestión de las entidades públicas.
- Mayor importancia al instrumento de evaluación que al Modelo mismo. Las entidades asumieron que el objetivo era responder un cuestionario y no realizar un ejercicio consistente de autoevaluación, lo cual afectó la precisión de los indicadores y no permitió la generación de información para el mejoramiento de la gestión.
- Debilidad en la definición de estructuras de medición y de seguimiento a resultados.
- Generación de información limitada para la toma de decisiones a nivel de definición o ajuste de políticas y de mejoramiento institucional.
- Particularidades institucionales no previstas en la medición.
- Modificación de preguntas del formulario, lo cual afectó la comparabilidad.

Por otra parte, el avance en la implementación y estado general del Modelo Estándar de Control Interno se venía evaluando desde el año 2006 a través del Aplicativo MECI, el cual sustituyó la encuesta referencial que aplicaba individualmente cada entidad a través de un archivo en Excel, como insumo principal para la elaboración de los informes ejecutivos de control interno. Claramente, la uniformidad y veracidad de esta información no eran las apropiadas para reflejar los avances que, en

materia de implementación de los sistemas institucionales de control interno, presentaban tanto las entidades de manera individual como el conjunto de entidades públicas.

Con la implementación del aplicativo MECI se pudo contar con cifras un poco más confiables sobre el sistema de control interno de entidades nacionales y territoriales; también generó una “cultura de reporte” en las entidades, facilitó la recolección, análisis y producción de información, y permitió mayor uniformidad en los datos recolectados. Desde la actualización del MECI en 2014 no se han modificado las preguntas, lo cual ha permitido comparar los resultados y observar la evolución de las entidades. No obstante, también se observan algunas oportunidades de mejora:

- Responsabilidad sobredimensionada a los jefes de control interno en la medición del sistema institucional de control interno.
- Familiarización con el tipo de preguntas del cuestionario, lo cual permitía a las entidades contestar automáticamente, afectando con ello la precisión de los indicadores.
- Insuficiencia de los datos capturados para generar información sobre los efectos del control interno en los resultados de las entidades.
- Extensión del cuestionario e inclusión de preguntas no relacionadas con control interno.

A partir de las anteriores consideraciones se hace necesario, más que rediseñar al FURAG, es contar con una metodología específica para evaluar la gestión y el desempeño institucional de utilidad para que tanto el Gobierno Nacional (Función Pública y líderes de política), como las propias entidades públicas, monitoreen, evalúen y mejoren su gestión y sus resultados.

1.5 Marco conceptual para la actualización de MIPG

La versión actualizada del Modelo se fundamenta en el concepto de valor público², que se refiere a los resultados que un Estado debe alcanzar (observables y medibles) para dar respuesta a las necesidades o demandas sociales, resultados asociados a los cambios sociales producidos por la

² Entendido como los cambios sociales —observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar. (BID - CLAD 2007).

acción gubernamental y por las actividades y productos entregados por cada institución pública (BID, 2015).

En el proceso de generación de valor público, la cadena de valor se utiliza como la herramienta principal para representar las intervenciones públicas (DNP, 2015a) o las actividades gubernamentales (OCDE, 2009):



Fuente: Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas (DNP, 2015).

Para entender cómo se asegura la creación de valor público, se puede acudir a referentes teóricos tales como el Modelo de Gestión para Resultados GpR, entendido como:

“Un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones. Su objetivo último es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno”. (BID CLAD 2007).

La Gestión para el Resultado consta de cuatro fases: (i) planificación, (ii) presupuesto y gestión financiera pública, (iii) gestión de programas y proyectos, y (iv) seguimiento y evaluación. Cada uno se desagrega en unos componentes, que gráficamente se representan así:

Gráfica 2. Fases del Modelo de Gestión para Resultados



Fuente: Tomado de Banco Interamericano de Desarrollo-BID. Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. 2015

En cuanto a Colombia, de acuerdo con el BID (BID 2015b), se ha venido trabajando en un Modelo de Gestión para Resultados adoptando el enfoque denominado “modelo plan”, en el que el Plan Nacional de Desarrollo desempeña un papel central en el proceso de formulación de políticas y en la gestión del sector público³. Adicionalmente, en las evaluaciones de este organismo para determinar la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados⁴, en Colombia la fase más desarrollada es la de planificación orientada a resultados (con una calificación de 4,0 sobre 5,0), mientras que el presupuesto por resultados es la fase con menor calificación (1,8 sobre 5,0) (BID 2015b).

El Modelo de GpR es un referente flexible, ya que, así como aplica a nivel macro (Estado) es aplicable también a nivel micro, particularmente a las organizaciones del sector público. El Modelo tiene una visión de cada entidad pública como un actor social con una o varias responsabilidades con la sociedad: producir bienes, prestar servicios, fijar regulaciones o desarrollar un programa o proyecto

³ Departamento Nacional de Planeación fue merecedor en el año 2015 del premio internacional por la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, otorgado por la Comunidad de Profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe para Resultados en el Desarrollo (CoPLAC-GpRD) del BID. La información se puede encontrar en el enlace (<https://www.dnp.gov.co/Paginas/-El-DNP-gana-premio-internacional-por-la-formulaci%C3%B3n-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2014-2018.aspx>.)

⁴ A través de un instrumento denominado Sistema de Evaluación PRODEV (SEP).

específico; no obstante, independientemente de su responsabilidad, toda entidad pública debe cumplir una condición necesaria: tener un desempeño eficaz el cual está a su vez determinado por su capacidad institucional (Oszlak 2014).

Por tanto, la versión actualizada de MIPG se enmarca dentro de la Gestión con valores orientada a Resultados o para Resultados GpR, y permitirá que las entidades públicas colombianas planeen, gestionen, controlen, evalúen y mejoren su desempeño y tengan cada vez más y mejores capacidades de operación, con el fin de atender y solucionar necesidades y problemas de los ciudadanos, a través de resultados que le permitan dar cumplimiento a su propósito fundamental y contribuyan a la generación de valor público por parte del Estado colombiano.

2. Sistema de Gestión

Antes de abordar la versión actualizada de MIPG, es necesario hacer referencia al Sistema de Gestión que se crea en el artículo 133 de la Ley 1753. Este Sistema integra los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la Calidad (los cuales perderán vigencia) y lo articula con el Sistema de Control Interno; en este sentido el Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG es el mecanismo que facilitará dicha integración y articulación.

2.1 Definición del Sistema de Gestión

El Sistema de Gestión se define como el conjunto de entidades y organismos del Estado, políticas, normas, recursos e información, cuyo objeto es dirigir la gestión pública al mejor desempeño institucional y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, en el marco de la legalidad y la integridad.

2.2 Institucionalidad del Sistema de Gestión

El Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, dirige el Sistema con el apoyo del Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional; el Consejo de Ministros, por lo menos una

vez al año, adelantará una sesión en la que tratará, evaluará y hará recomendaciones en materia de gestión y desempeño de las entidades y organismos del Estado. La Coordinación del Sistema está a cargo de Función Pública atendiendo las directrices que al respecto emita el Presidente de la República. Se crea el Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional integrado, inicialmente por 10 entidades líderes de política, adicionando en el año 2018, una entidad más:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- *Ministerio de Justicia y del Derecho*⁵
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
- Departamento Nacional de Planeación
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- Departamento Administrativo de la Función Pública
- Archivo General de la Nación
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
- Contaduría General de la Nación

El propósito del Consejo es proveer información en la materia al Consejo de Ministros y al Gobierno Nacional, brindarle asesoría e implementar sus decisiones y recomendaciones. Este Consejo será la única instancia intersectorial del Gobierno Nacional en la que se tratarán y decidirán los temas relacionados con la gestión y el desempeño institucional. Por ello, ejercerá las funciones de la Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano establecida cuando se trate de asuntos relacionados con la política de servicio al ciudadano, y del Grupo Racionalización de Trámites, cuando trate asuntos relacionados con esta política.

2.3. Políticas de Gestión y Desempeño Institucional

Las políticas de Desarrollo Administrativo que establecía la Ley 489 de 1998, cambian su denominación a políticas de Gestión y Desempeño Institucional, las cuales se entienden como el

⁵ Mediante Decreto 1299 de 2018 se incorpora al Ministerio de Justicia y del Derecho como líder de la política de Mejora Normativa.

conjunto de lineamientos, directrices e instrucciones formulados por las entidades líderes de política para el desarrollo de la gestión y el desempeño institucional de las entidades y organismos del Estado; estas políticas pueden operar a través de planes, programas, proyectos, metodologías o estrategias y pueden contar con instrumentos de recolección de información administrados por una o varias de las entidades líderes. Inicialmente, se previeron 16 Políticas de Gestión y Desempeño Institucional se encuentran, adicionando en 2018 una más:

1. Planeación Institucional
2. Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público
3. Talento humano
4. Integridad
5. Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción
6. Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos
7. Servicio al ciudadano
8. Participación ciudadana en la gestión pública
9. Racionalización de trámites
10. *Administración de Archivos y Gestión documental*⁶
11. Gobierno Digital
12. Seguridad Digital
13. Defensa jurídica
14. Gestión del conocimiento e innovación
15. Control interno
16. Seguimiento y evaluación del desempeño institucional
17. *Mejora Normativa*⁷

El Sistema de Gestión se complementa y articula con otros sistemas, modelos y estrategias que establecen lineamientos y directrices en materia de gestión y desempeño para las entidades públicas, tales como el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano y el Sistema de Gestión de la Seguridad y

⁶ En 2018 se actualizó la denominación de esta política, que originalmente solo tenía alcance en materia de gestión documental.

⁷ Mediante Decreto 1299 de 2019 se incorpora la política de Mejora Normativa a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Salud en el Trabajo, de Gestión Ambiental y de Seguridad de la Información. Así mismo, es compatible con los modelos de acreditación específicos, establecidos para los sectores de Educación y Salud.

3. Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG versión actualizada

3.1 Definición

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG en su versión actualizada se define como un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio.

3.2 Objetivos

1. Fortalecer el liderazgo y el talento humano bajo los principios de integridad y legalidad, como motores de la generación de resultados de las entidades públicas
2. Agilizar, simplificar y flexibilizar la operación de las entidades para la generación de bienes y servicios que resuelvan efectivamente las necesidades de los ciudadanos.
3. Desarrollar una cultura organizacional fundamentada en la información, el control y la evaluación para la toma de decisiones la mejora continua.
4. Facilitar y promover la efectiva participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas.
5. Promover la coordinación entre entidades públicas para mejorar su gestión y desempeño.

3.3 Propósitos Finales

El principal propósito de MIPG en su versión actualizada es su contribución al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones, ya que se focaliza en las prácticas y procesos clave que ellas

adelantan para convertir insumos en resultados, apuntando a transformar el Estado Colombiano, de un Estado legislativo a un Estado prestador de servicios (Sentencia C 826 de 2008).

El artículo 209 de la Constitución Política señala que:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Frente al cumplimiento de estos principios, la Corte Constitucional ha señalado que es un imperativo que la Administración Pública cuente con los instrumentos y herramientas necesarias para que se pueda cumplir con las metas que tiene cada entidad pública en beneficio de la calidad de la gestión y satisfacción de la comunidad y de los usuarios (Corte Constitucional, 2013).

El Modelo actualizado puede entenderse como una de estas herramientas, que desarrolla dichos principios constitucionales y genera los siguientes beneficios para la gestión Pública Colombiana:

Mayor productividad organizacional: el Modelo permitirá que las organizaciones, cumplan con los objetivos para las cuales fueron creadas y enfoquen toda su actividad en la producción de resultados que garanticen los derechos, resuelvan las necesidades de los ciudadanos; de una parte, cumpliendo lo propuesto en sus planes, y de otro, cumpliéndolo mediante la maximización de la relación entre recursos y resultados⁸. (**Principios de Eficacia y Economía-Eficiencia**). Es decir, dando un mejor uso a los recursos (limitados) con que cuenta la administración pública, se maximiza la producción de bienes y servicios que generen valor público.

⁸ Estos principios se orientan hacia la verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios destinados a la consecución de los fines del Estado Social de Derecho (Sentencia C-826 de 2013).

Entidades públicas inteligentes, ágiles y flexibles: el Modelo permitirá mayor agilidad en el cumplimiento de las funciones de las organizaciones, de manera que generen resultados para satisfacer las necesidades y resolver los problemas de los ciudadanos (**Principio de Celeridad**). Igualmente, las organizaciones podrán reaccionar más rápidamente a los cambios del entorno y adaptarse a nuevas circunstancias que ameriten la revisión de su propósito fundamental y los resultados a alcanzar.

Mayor bienestar social: el Modelo permitirá que las entidades públicas se concentren en los resultados a través de los cuales satisfará las necesidades y problemas de la ciudadanía, de manera que se garantice el goce efectivo de sus derechos fundamentales (**Principio de Eficacia**).

Entidades transparentes, servidores íntegros y ciudadanos corresponsables: el Modelo permitirá el desarrollo de una gestión pública transparente, imparcial y equitativa en el marco de lo establecido en la Constitución Política y en las leyes, a través de la promoción de mecanismos que permitan una efectiva participación de los ciudadanos en todos los procesos de la gestión y la evaluación de resultados. (**Principio de Moralidad**).

En términos generales, los beneficios de MIPG se pueden concretar en la articulación de los elementos de gestión existentes en un solo sistema, eliminando paralelismos en los instrumentos y sistemas de evaluación y control con un único enfoque de desempeño institucional, basado en los valores del Servicio Público.

3.4 Principios

Integridad, Transparencia y Confianza: como principal criterio de actuación de los servidores públicos y deber hacia los ciudadanos.

Orientación a resultados: tomar como eje de toda la gestión pública, los derechos y las necesidades de los ciudadanos asociadas al propósito fundamental de la entidad, así como los resultados con valores, necesarios para su satisfacción.

Articulación Interinstitucional: adelantar acciones de coordinación, cooperación y articulación interinstitucional con otras organizaciones del sector público o privado, del orden territorial, nacional o internacional con el fin de formular e implementar la estrategia en pro de resolver las necesidades de los ciudadanos asociadas al propósito fundamental de la entidad.

Excelencia y calidad⁹: lograr que a lo largo del tiempo, los atributos de los servicios o productos públicos, brindados a los ciudadanos, sean los mejores para satisfacer sus necesidades y garantizar sus derechos.

Aprendizaje e innovación: mejorar de manera permanente, incorporando la innovación, aprovechando la creatividad de sus grupos internos y, en lo posible, de todos los grupos de interés de la entidad. La innovación proveniente de ideas y soluciones de los grupos de interés es muy importante, dado que no se cuenta internamente con todas las soluciones y respuestas; es importante que la participación y colaboración de ciudadanos y demás grupos de interés, se traduzca en innovación. Las entidades deberían tener indicadores de soluciones co-generadas a través de procesos de participación.

Toma de decisiones basada en evidencia: capturar, analizar y usar información para la toma de decisiones que afectan la consecución de los resultados de la entidad.

3.5. Campo de Aplicación

MIPG se adoptará en los organismos y entidades del nivel central de los órdenes nacional y territorial de la Rama Ejecutiva del Poder Público. En el caso de las entidades descentralizadas con capital público y privado, el Modelo se aplicará en las entidades en las cuales el Estado posea el 90% o más del capital social.

Para las entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial en los términos del artículo 40 de la Ley 489 de 1998, las Ramas Legislativa y Judicial, la Organización Electoral, los organismos de control y los institutos científicos, el Modelo se aplicará en la política de control interno en los términos

⁹ Basado en la Carta Iberoamericana de la Calidad y el instrumento de "estándar de calidad" de la gestión para resultado.

previstos en la Ley 87 de 1993; así mismo, en las demás políticas de gestión y desempeño institucional les será aplicable en los términos y condiciones de las normas que las regula.

3.6 Criterios Diferenciales en el Orden Territorial

MIPG actualizado contempla en su campo de aplicación a la mayoría de entidades de la Rama Ejecutiva; no obstante, reconoce las diferencias sustanciales que existen entre las entidades del orden nacional y las del orden territorial

Incluso, entre las mismas entidades territoriales se evidencian heterogeneidades que implican que desde el Modelo, también se les dé un tratamiento diferencial. Por ejemplo, un pequeño municipio con pocos recursos y alejado de grandes ciudades no cuenta con las mismas capacidades que un municipio grande, con presencia de la gran industria y que pertenezca a un área metropolitana (Función Pública, 2015d). Por tal razón, se adoptarán criterios diferenciales para la implementación del Modelo en las entidades del orden territorial, tal como lo prevé el artículo 133 del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.

Los criterios diferenciales son las características especiales de las entidades territoriales que condicionan y permiten identificar formas alternativas para la implementación y evaluación de los requisitos e instrumentos de las políticas de, así como para la intervención o acompañamiento por parte de las entidades líderes de política, de conformidad con el marco normativo que les aplica.

Para determinar estas características, se tomó como referencia trabajos adelantados por entidades como el Departamento Nacional de Planeación especialmente, el documento “Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas”, elaborado en el año 2015.

Esta propuesta metodológica, la cual no pretende reemplazar el esquema de categorización de la Ley 617 de 2000, permite “identificar grupos relativamente homogéneos de entidades territoriales, en la particularidad de sus características y necesidades, facilitando la focalización de las políticas públicas sectoriales y dando un paso importante en la comprensión del territorio colombiano” (DNP 2015: 4).

Esta metodología es considerada pertinente para implementar MIPG en el territorio con criterios diferenciales, dado que identifica entornos de desarrollo en los que contempla aspectos de calidad de vida, seguridad, potencial económico, medio ambiente, funcionalidad urbana y capacidad institucional, totalmente acordes con los propósitos de MIPG de fortalecer la gestión y el desempeño de las entidades territoriales. La propuesta contempla 18 variables analizadas en 1.101 municipios, 32 departamentos.

No obstante, dado que esta metodología no fue aplicada nuevamente por el DNP, a futuro la clasificación de las entidades territoriales se hará con base en la metodología que el Consejo para la Gestión y Desempeño defina, o en su defecto, con base en los resultados de la medición del desempeño municipal que practica el DNP.

Ahora bien, mediante Acuerdo 03 del 14 de junio de 2018 El Consejo para la Gestión y el Desempeño adoptó los criterios diferenciales para la implementación del Modelo en las entidades del orden territorial. La adopción de criterios se hizo tomando en cuenta las siguientes consideraciones:

Normativa con enfoque diferencial: normas particulares que regulan algunas de las políticas de gestión y desempeño, establecen su ámbito de aplicación y los lineamientos y directrices de obligatorio cumplimiento para su implementación (aplicación de herramientas, metodologías o técnicas, el cumplimiento de plazos o etapas, procedimientos, servidores responsables).

Gradualidad de Lineamientos: exigencias que desde la política el líder plantea que las entidades desarrollen de acuerdo con las capacidades y entornos propios de la entidad, y a su vez permitan el logro de los propósitos de la política. Bajo esta consideración, se prevén distintas formas de materializar la política, de acuerdo con cada tipo de entidad a partir de tres niveles o estadios: básico, intermedio y avanzado:

Para el nivel básico: se tendrán en cuenta los aspectos mínimos exigidos por las normas que regulan las políticas; podrá ser adaptable a las entidades de desarrollo básico o tamaño pequeño.

Para el nivel intermedio: se tendrán en cuenta los aspectos mínimos exigidos por la por las normas que regulan las políticas y se complementarán con buenas prácticas que los cualifican; podrá ser adaptable a las entidades de desarrollo intermedio o tamaño medio.

Para el nivel avanzado: se tendrán en cuenta los aspectos mínimos exigidos por la por las normas que regulan las políticas y complementarán con buenas prácticas que los optimizan; podrá ser adaptable a las entidades de desarrollo robusto o tamaño grande.

Gradualidad en el tiempo: pasos, etapas o fases o metas, a través de las cuales de manera paulatina se espera implementar las políticas de gestión.

A partir de los criterios identificados, las entidades líderes definen estrategias de acompañamiento o acciones a emprender para atender, orientar y apoyar a las entidades, de acuerdo con las capacidades técnicas ya sea del mismo líder o de las propias entidades territoriales. En cada una de las políticas que conforman el Modelo, se podrán encontrar dichos criterios en los casos que se aplican, así como en los documentos anexos al Manual Operativo, disponibles en el mircrositio de MIPG.

3.7 Institucionalidad

El Modelo percibe la gestión pública de manera integrada y aborda como conjunto todos los sistemas y procesos que actualmente se desarrollan; busca integrarlos y articular su interacción para facilitar la obtención de los resultados que el Gobierno Nacional o los territoriales se ha planteado para generar valor público, reconociendo el liderazgo técnico y normativo de las entidades públicas a cargo de cada uno. Para ello, se cuenta con una institucionalidad que facilitará la implementación y evaluación del Modelo, así:

- **A nivel sectorial**, los Comités Sectoriales de Gestión y Desempeño Institucional (anteriormente Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo), presididos por el ministro o director del departamento administrativo del sector respectivo y de ellos harán parte los directores, gerentes o presidentes de los organismos y entidades adscritas o vinculadas, y estarán encargados de dirigir la implementación y la evaluación del Modelo en las entidades que integran el respectivo sector

administrativo. La Secretaría Técnica de estos comités es ejercida por el Jefe de la Oficina de Planeación del Ministerio o Departamento Administrativo correspondiente o quien haga sus veces.

- **A nivel territorial**, los Comités Departamentales, Distritales y Municipales de Desarrollo de Gestión y Desempeño Institucional (nuevas instancias que reemplazan a las adoptadas para el Desarrollo Administrativo), dirigidos por el gobernador o alcalde de la respectiva jurisdicción y estarán integrados por los consejos de gobierno y los gerentes, presidentes o directores de las entidades descentralizadas del orden departamental, distrital o municipal. Están a cargo de liderar la implementación de MIPG en el conjunto de entidades que hacen parte del ente territorial. Así mismo, las gobernaciones deberán ejercer sus competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto a los municipios de su jurisdicción que tengan dificultades en la implementación del Modelo. La Secretaría Técnica de estos comités será ejercida por el jefe de planeación o quien haga sus veces de la gobernación, distrito o municipio correspondiente

A futuro, se materializarán instrumentos que permitan alianzas horizontales entre gobiernos territoriales, y verticales entre el gobierno nacional y los subnacionales. También se aprovecharán los instrumentos de la Ley 1454 de 2011 sobre procesos y esquemas asociativos entre entidades territoriales, entre ellos, asociaciones de municipios, distritos, áreas metropolitanas y departamentos; provincias administrativas y de planificación; regiones de planeación y gestión; y contratos o convenios plan.

- **A nivel institucional**, los Comités Institucionales de Gestión y Desempeño (anteriormente Comités Institucionales de Desarrollo Administrativo). En el nivel central estos son liderados por el viceministro o subdirector de departamento administrativo, y en el nivel descentralizado por los secretarios generales o administrativos. Estará a cargo de orientar la implementación y evaluación de MIPG en cada entidad u organismos público. La Secretaría Técnica de este comité será ejercida por el Jefe de la Oficina de Planeación de la respectiva entidad o quien haga sus veces. Este Comité sustituye los demás comités que tengan relación con los sistemas que se integran en el Sistema de Gestión y el Modelo y que no sean obligatorios por mandato legal.

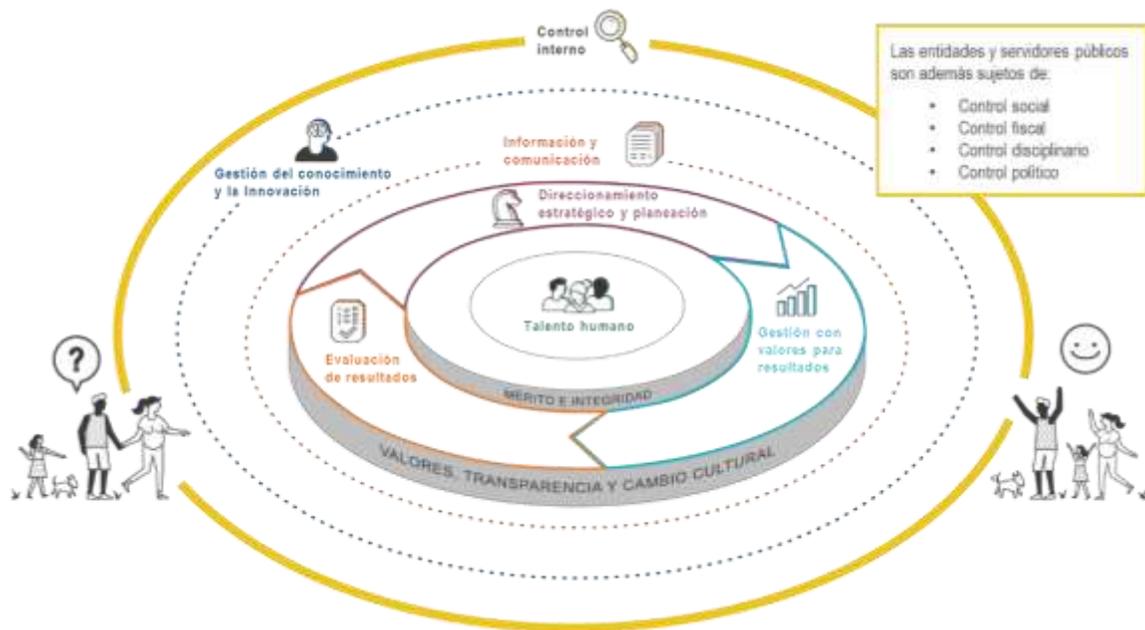
En las entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial en los términos del artículo 40 de la Ley 489 de 1998, las Ramas Legislativa y Judicial, la Organización Electoral, los organismos de control y los institutos científicos, el máximo órgano de dirección determinará las instancias que considere necesarias para efectos de implementar y evaluar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

3.8 Operación de MIPG

El Modelo focaliza su atención en las organizaciones y sus servidores públicos, específicamente en las prácticas y procesos que adelantan para transformar insumos en resultados y en generar los impactos, es decir, su foco es tanto la gestión y el desempeño organizacional como la satisfacción de los intereses generales de la sociedad (garantizar los derechos, resolver problemas sociales, satisfacer una necesidad de la sociedad, implementar programas concretos, entre otros). Atender su propósito fundamental es la esencia del trabajo de una entidad, lo que la debe llevar a generar un mejor bienestar general de la población, esto es, aportar en la creación de valor público (BID 2015a). Para ello, el Modelo parte de una visión múltiple de la gestión organizacional, que incluye dimensiones claves que a su vez agrupan un conjunto de políticas, prácticas, elementos o instrumentos con un propósito común, generales a todo proceso de gestión pero adaptables a cualquier entidad pública, y que puestas en práctica de manera articulada e intercomunicada, permitirán que MIPG opere.

Algunas de estas dimensiones operativas se ha configurado de un lado, a partir de los principales aspectos de un proceso clásico de gestión (el conocido ciclo Deming o PHVA -planear, hacer, verificar y actuar-, el cual tiene una mirada de la gestión como una secuencia lógica de prácticas interrelacionadas); y de otro, de algunas cuestiones propias de la gestión pública (relación Estado ciudadano). Por su parte, la gestión estratégica del talento humano como esencia del Modelo; el control interno como el dinamizador de la gestión; y la información, la comunicación y la gestión del conocimiento como sus articuladores. En la gráfica 3 se puede observar estas interacciones:

Gráfica 3. Dimensiones Operativas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión



Fuente: elaboración propia

Gestión del Talento Humano: el Modelo concibe al talento humano como el capital más importante con el que cuentan las organizaciones, y por tanto, es un gran factor crítico de éxito para que estas tengan una buena gestión y logren sus resultados para resolver las necesidades y problemas de los ciudadanos. Todas las personas que prestan sus servicios a la entidad, tanto gerentes y directivos públicos, como los demás servidores que forman los distintos grupos de trabajo, conforman el talento humano de una entidad; esta Dimensión del Modelo es una de las más importantes, precisamente por hacer referencia al ser humano.

La gestión del talento humano, es entonces, el conjunto de lineamientos, decisiones, prácticas y métodos adoptados y reconocidos por la entidad, para orientar y determinar el quehacer de las personas que la conforman, su aporte a la estrategia institucional, el logro de las metas estratégicas y los resultados propuestos, su calidad de vida laboral y en general el aporte de cada persona al cumplimiento de la planeación institucional, tomando en cuenta las responsabilidades inherentes a los cargos y las relaciones laborales que se generan en el ejercicio administrativo.

Direccionamiento estratégico y planeación: conjunto de prácticas, elementos e instrumentos que permiten a la entidad definir la ruta estratégica que guiará su gestión institucional, con miras a satisfacer a los ciudadanos a quienes dirige sus productos y servicios.

El Modelo a través de esta dimensión, busca orientar a las organizaciones, para que reflexionen sobre su propósito fundamental (objeto, razón de ser o misión para la que fue creada una entidad), identifiquen las características propias (necesidades y problemas) de los ciudadanos o grupos sociales a quienes debe dirigir sus servicios y garantizar sus derechos, entiendan cuáles son las prioridades de los planes de desarrollo, y analicen sus capacidades internas y su entorno institucional.

A partir de esta reflexión y análisis, planean y presupuestan sus grandes desafíos, especialmente su sus metas estratégicas o gran meta de desempeño, los resultados e impactos a corto, mediano y largo plazo con los que espera satisfacer las necesidades de los ciudadanos y, en general, la forma en que se organizará para obtenerlos y los recursos que requerirá (trayectorias de implementación o acciones), facilitando para ello la participación activa de los ciudadanos y demás grupos de interés en el ciclo de la gestión.

Gestión con valores para resultados: conjunto de prácticas, elementos e instrumentos que permiten a la entidad realizar las actividades que la conducen a lograr los resultados propuestos y materializar las decisiones plasmadas en su planeación institucional. Dado que el Modelo se enmarca en la Gestión con valores para Resultados, requiere de la puesta en marcha de los cursos de acción o trayectorias de implementación que hacen viable el logro de los resultados y metas de la entidad en el marco de los valores del sector público.

Para concretar las decisiones tomadas en el proceso de planeación institucional, la entidad tiene en cuenta aspectos como: esquemas operativos ágiles a través de procesos, proyectos, estructuras administrativas y alianzas interinstitucionales; garantizar los servicios o procesos de apoyo interno que permitan el suministro y ejecución oportuna de recursos físicos y financieros (proceso contractual); y una adecuada defensa jurídica de la entidad. Todo lo anterior con la constante interacción con la sociedad de manera transparente y participativa, prestando un servicio de excelencia y facilitando la garantía del ejercicio de los derechos ciudadanos, a través de la entrega efectiva de trámites, servicios, información, programas y proyectos.

En esta Dimensión se concretan las acciones que la entidad debe definir para una adecuada y mejor interlocución con los ciudadanos, los trámites que realizan los ciudadanos, el servicio y atención que estos merecen y la participación de los mismos en todo el ciclo de la gestión pública.

Así mismo, el Modelo también reconoce los cambios que han generado la introducción de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la forma en que operan las entidades públicas; por tanto, incorpora la política de Gobierno Digital liderada por el Ministerio de las TIC, para orientar y dar los lineamientos respectivos a las entidades.

Evaluación de resultados: conjunto de prácticas, elementos e instrumentos que permiten a la entidad conocer los avances en la consecución de los resultados previstos en su marco estratégico y proceso de planeación institucional y las mejoras en la gestión, a través de las acciones implementadas para tal fin.

El seguimiento permanente al avance y al cumplimiento de las metas y objetivos propuestos en los planes institucionales, y su evaluación permiten determinar los logros efectivamente alcanzados y las razones del cumplimiento o no de dichos logros y sus efectos en la sociedad (BID 2015a).

La evaluación se fundamenta en indicadores para monitorear y medir el desempeño de las organizaciones, por tanto, se deben enfocar en los criterios, directrices y normas que orientan la gestión y en los productos, resultados e impactos que esta genera. A partir de la información generada por la evaluación, se determinan las alternativas que permitan mejorar o fortalecer los cursos de acción emprendidos.

Información y la comunicación: dimensión articuladora del Modelo que permiten a las organizaciones vincularse con su entorno y le facilitan la ejecución de sus operaciones internas. Se hace énfasis en el enfoque transversal de la Información y la comunicación frente a los demás componentes del Modelo, pues permite ampliar y profundizar en el uso y aprovechamiento de la información para los procesos internos de la entidad (toma de decisiones, elaboración de política pública, entre otros), así como la interacción con los ciudadanos (grupos de valor y grupos de interés).

En este sentido, para MIPG es importante que tanto la información como los documentos que la soportan (escrito, electrónico, audiovisual, entre otros) sean producidos y gestionados para facilitar la operación de la entidad, el desarrollo de sus funciones, la seguridad y su protección, garantizar su trazabilidad, y facilitar el acceso de los ciudadanos, es fundamental para la gestión del conocimiento y la toma de decisiones, solo por resaltar algunos de los beneficios de la gestión de la información.

Por su parte, la comunicación es vital para difundir y transmitir la información que se gestiona en toda la entidad, tanto dentro de ella como la que le permite relacionarse con los ciudadanos a quienes dirige sus bienes y servicios o tienen algún interés en su gestión y en sus resultados. Por tanto, la transparencia con la cual las entidades públicas toman sus decisiones y el acceso a la información pública que deben garantizar a los ciudadanos, son parte fundamental de esta dimensión.

Gestión del conocimiento y la innovación: dimensión transversal que impulsa la transformación la información en capital intelectual para el Estado (activo principal para su evolución), permite el desarrollo de acciones para compartir el conocimiento entre los individuos, de manera que se optimice su interpretación, uso, apropiación y, además, construye una cultura de análisis y retroalimentación para el mejoramiento gubernamental.

Así mismo, determina un esquema de adaptación diferenciado para las entidades públicas, con el cual pueden aprender de sí mismas y de su entorno de manera colaborativa, pedagógica y analítica, haciendo que se orienten continuamente a la generación de mejores productos y/o servicios para los ciudadanos.

La Gestión del Conocimiento y la Innovación fortalece de forma transversal a las demás dimensiones (Direccionamiento Estratégico y Planeación, Gestión para el Resultado con Valores, Evaluación de Resultados, Talento Humano, Control Interno e Información y Comunicación) a través del doble ciclo del conocimiento determinado por los nodos: generar-producir, capturar, compartir, aplicar; para luego evaluar, mejorar, difundir y aprender el conocimiento; de manera que cumple un rol esencial en las entidades.

Control Interno: conjunto de prácticas, elementos e instrumentos que permiten a la entidad contar con una serie de pautas o directrices que le ayudan a controlar la planeación, gestión y evaluación de las organizaciones, a fin de establecer acciones de prevención, verificación y evaluación en procura del mejoramiento continuo de la entidad, involucrando a todos los servidores que laboran en ella.

MIPG en su versión actualizada, enmarca el control dentro del ámbito del proceso de gestión interna, es transversal a las demás dimensiones operativas y se implementará a través del Modelo Estándar de Control Interno MECI, el cual se actualizará en función de la articulación de los sistemas de gestión y de control que establece el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015 y que se explicará en detalle en la cuarta parte del presente documento.

3.9. Medición del Modelo

Dado que MIPG busca facilitar la generación de valor público por parte de las entidades públicas a través de darles condiciones para una mejor producción de bienes y prestación de servicios que resuelvan efectivamente las necesidades y problemas de sus grupos de valor, debe contar con un esquema de medición que permita:

- Lograr una mejor cobertura de medición en las entidades que implementan MIPG
- Medir eficiencia en el marco de la legalidad y la integridad: uso de los recursos disponibles para generar más y mejores bienes y servicios, cumpliendo con las normas que les son aplicables a cada entidad.
- Medir eficacia: bienes y/o servicios que resuelven verdaderamente las necesidades y problemas de los grupos de valor.
- Identificar la calidad con la que se desarrollan los procesos de gestión y la generación de resultados
- Tener en cuenta las particularidades de cada una de las entidades.
- Desarrollar una cultura de la medición soportada en la autoevaluación, las evidencias y el mejoramiento continuo.
- Generar información suficiente, confiable y oportuna para soportar la toma de decisiones estratégicas y de gestión.

- Identificar las mejores prácticas institucionales, en procura de generar estímulos a la gestión y referentes de aprendizaje.

En este sentido, se diseñó una metodología de evaluación del Modelo que permite valorar el estado en que cada organización pública se encuentra frente al marco de referencia que este propone; esta metodología consta de:

- El Furag II, instrumento aplicado periódicamente al universo de entidades que implementan MIPG, con el objetivo de recolectar la información que dé cuenta del grado de orientación de su gestión y el desempeño hacia la satisfacción efectiva de las necesidades y problemas de los colombianos. El Furag II es un instrumento autodilucidado por las propias organizaciones, y a partir de los resultados generados, identifican acciones de mejora para acercarse cada vez más al marco de referencia, siempre tomando en cuenta sus propias capacidades institucionales.
- Mecanismos de análisis de datos y construcción de índices e indicadores.
- Reportes y visualización de los resultados de la medición de MIPG, de manera consolidada, individual por entidad y por política de gestión y desempeño institucional.

De otra parte, aprovechando la experiencia lograda con el trabajo desarrollado durante estos años a partir de las mediciones del Modelo Estándar de Control Interno MECI y del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, los propósitos a futuro de la Metodología de Medición son:

- Focalizar los análisis en los aspectos sustantivos del MIPG, tanto para cada entidad, como para el sector administrativo o entidad territorial y para el conjunto agregado de entidades, con el fin diagnosticar y caracterizar las capacidades institucionales, determinar fortalezas y debilidades, poner en marcha acciones que permitan el mejoramiento institucional y sectorial, y priorizar las entidades y sectores a intervenir por parte de la Función Pública y los líderes de política.
- Actualizar información y estandarizar en lo posible datos relevantes que permitan comparar los resultados con otras mediciones, índices o indicadores.
- Determinar la medida en que el MIPG facilita el logro de resultados en aspectos complementarios del desempeño institucional del país como la política fiscal, de gasto, de reducción de la pobreza,

de competitividad, de productividad, y en general, en el logro de los objetivos de las políticas públicas y en el uso eficiente de los recursos en la prestación de los servicios.

- Consolidar un sistema de información agregada sobre gestión y desempeño para el sector público colombiano, que permita consolidar al Modelo como referente para el desarrollo de ejercicios de proyección, tendencias y prospectiva en materia de gestión pública, así como factor determinante para la elaboración de los planes de desarrollo y presupuestos anuales y plurianuales, proyectos de inversión, y en general, para la definición y gestión de las políticas públicas.

De otra parte, la actualización del MIPG implicó una articulación tanto conceptual como metodológica de los Sistemas de Desarrollo Administrativo, de Gestión de Calidad y de Control Interno. Esta articulación también llevó a que se considerara una sola metodología de medición. En la versión anterior, tanto el MIPG como el MECI se evaluaban de manera independiente, cada uno con instrumentos de recolección, análisis de datos, generación de reportes y resultados, población objetivo, totalmente diferentes entre sí. En esta segunda versión de MIPG, se cuenta con una sola metodología de medición, que abarcara tanto el conjunto de las actividades relacionadas con la gestión como las relacionadas con el control.

Con esto se garantiza que no exista un proceso paralelo de recolección, tratamiento y producción de información referente a la medición y que se elimine la distorsión que se puede generar al analizar información de una misma entidad, recolectada a través de distintas fuentes e instrumentos. Adicionalmente, se obtendrá un diagnóstico más completo y confiable, mayor cobertura (entidades nacionales y territoriales), se contará con un instrumento adaptable a cualquier entidad y proporcionará información útil y confiable para tomar decisiones óptimas en materia de gestión institucional.

En detalle se podrá conocer esta Metodología, en el documento de Medición de MIPG en el documento MIPG “Metodología de Medición del Desempeño de Entidades Públicas”, disponible en el micrositio de MIPG.

4. El Control Interno en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión

La articulación del Control Interno con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión debe darse desde dos grandes tópicos, el primero, es el relativo al Sistema Nacional de Control Interno desde su institucionalidad e instancias de participación, y el segundo tiene que ver con el Sistema Institucional de Control Interno y su herramienta, el Modelo Estándar de Control Interno MECI.

4.1. Articulación del Sistema de Gestión con el Sistema Nacional de Control Interno

La Ley 489 de 1998 define el Sistema Nacional de Control Interno como aquel “conformado por el conjunto de instituciones, instancias de participación, políticas, normas, procedimientos, recursos, planes, programas, proyectos, metodologías, sistemas de información, y tecnología aplicable, inspirado en los principios constitucionales de la función administrativa cuyo sustento fundamental es el servidor público” y su objeto es “integrar en forma armónica, dinámica, efectiva, flexible y suficiente, el funcionamiento del control interno de las instituciones públicas, para que, mediante la aplicación de instrumentos idóneos de gerencia, fortalezcan el cumplimiento cabal y oportuno de las funciones del Estado”.

Este Sistema se desarrolla a través de dos líneas básicas: la primera integra el marco institucional, de articulación y de coordinación entre las entidades y organismos públicos responsables de los lineamientos, políticas y evaluación del Control Interno; la segunda se refiere a su funcionamiento y efectos en las organizaciones del Estado.

De una parte, la misma Ley 489 de 1998 indica que “el Sistema Nacional de Control Interno, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, será dirigido por el Presidente de la República como máxima autoridad administrativa y será apoyado y coordinado por el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de control interno de las entidades del orden nacional, el cual será presidido por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública”. Entonces, al igual que lo dispuesto en MIPG, la dirección del Sistema está en cabeza del Presidente de la República, lo cual en la práctica deberá implicar que las políticas que se desarrollen en el marco de estos dos Sistemas estén armonizadas con el fin de evitar duplicidad de esfuerzos y reprocesos en

las entidades, con base en una coordinación y colaboración activa y eficiente de los líderes de las políticas.

Para lograr esta coordinación en la sesión especial del Consejo de Ministros en la que se tratarán los temas de gestión y desempeño, se incluirán también el control interno, a fin de que en esta instancia máxima se conozcan los resultados de la implementación de los Sistemas Institucionales de Control Interno, del Sistema de Gestión y de MIPG y se propongan las acciones para su fortalecimiento.

El Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno continuará ejerciendo las funciones y tendrá la composición prevista en el marco legal. Esta instancia debe ser vista como elemento dinamizador del Sistema Nacional de Control Interno, dado que sus integrantes representan sólo a las entidades de Gobierno sino a los órganos de control, los departamentos, los municipios y la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes. Desde este punto de vista, las decisiones tomadas en esta instancia tendrán independencia de las que sean tomadas en el Consejo de Ministros, no obstante, Función Pública como secretaria técnica de las dos, deberá velar por la coordinación entre las mismas.

Así mismo, los miembros del Comité Técnico del Consejo Asesor podrán hacer parte del Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, cuando traten temas de su competencia; en todo caso, las propuestas de mejora producto del trabajo de estas dos instancias deberán ser articuladas teniendo en cuenta sus efectos en la implementación de los dos Sistemas.

El Sistema Institucional de Control Interno, de acuerdo con lo previsto en la Ley 87 de 1993 “integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.”

En este sentido, desde su propósito, este Sistema debe ser articulado con la gestión de las entidades ya en tanto busca contar con los mecanismos de control y verificación suficientes para asegurar, no

solo una adecuada operación de las entidades, sino que su quehacer esté enfocado al logro de sus objetivos. Desde este punto de vista, MIPG se convierte en el referente de la gestión de las entidades a ser abordado por el Sistema de Control Interno, para que, a través del ejercicio del control se garantice de manera razonable el cumplimiento de sus objetivos y logro de sus resultados.

Para la operatividad del Sistema de Control Interno, el Gobierno Nacional ha dispuesto el Modelo Estándar de Control Interno MECI, que dota a las entidades de elementos de control similares, pero que, en la práctica, puedan ser adaptados por los diferentes tipos de entidades públicas, según la normativa que les sea aplicable, así como por el propósito fundamental para el cual que fueron creadas.

De esta manera se entiende que la existencia de MIPG y el MECI tienen una relación intrínseca, y debe coexistir el uno con el otro, aportando desde su propósito y alcance a la generación de valor público por parte de las entidades.

4.2. Actualización del Modelo Estándar de Control Interno MECI

El Modelo Estándar de Control Interno -MECI ha sido y continuará siendo la base para la implementación y fortalecimiento del Sistema de Control Interno de las entidades a las cuales se aplica, según la Ley 87 de 1993.

El MECI, si bien fue actualizado en 2014 con el fin de hacerlo más comprensible, facilitar su implementación y potenciar sus efectos positivos, ameritó una revisión de sus componentes, para su armonización con las otras dimensiones de MIPG y aplicando las mejores prácticas en la materia, atendiendo las sugerencias de mejora que se han venido recibiendo a través de diferentes consultorías y de la propia voz de los usuarios.

4.3. Objetivo del MECI actualizado

Proporcionar una estructura de control de la gestión que especifique los elementos necesarios para construir y fortalecer el Sistema de Control Interno, a través de un modelo que determine los

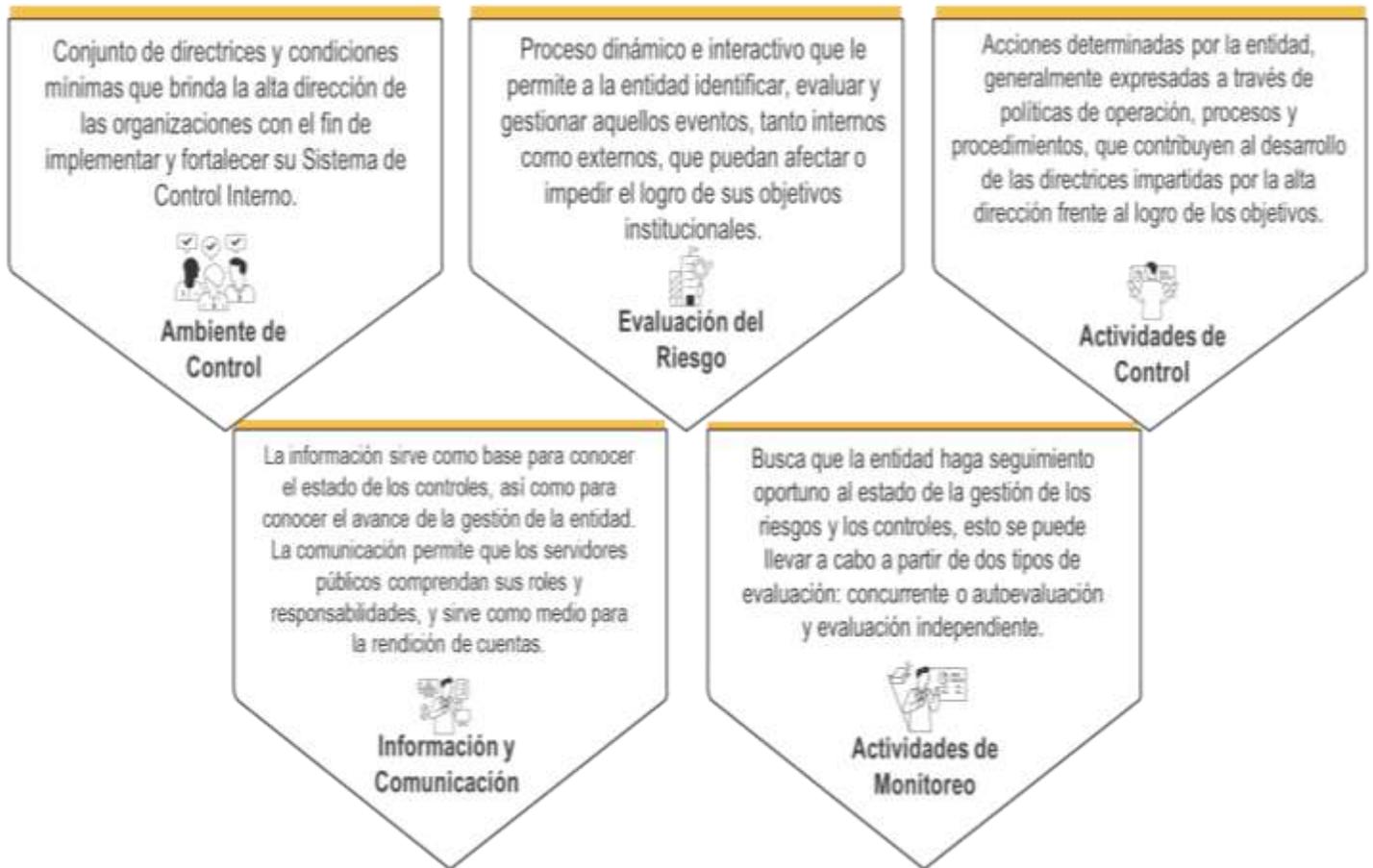
parámetros necesarios (autogestión) para que las entidades establezcan acciones, políticas, métodos, procedimientos, mecanismos de prevención, verificación y evaluación en procura de su mejoramiento continuo (autorregulación), en la cual cada uno de los servidores de la entidad se constituyen en parte integral (autocontrol).

4.4. Estructura del MECI actualizado

El MECI actualizado se especializa en el control de tal manera que deje de ser entendido como una herramienta de gestión más de las organizaciones; por ello, del anterior Modelo, los componentes de Talento Humano y Direccionamiento Estratégico, así como el Eje Transversal de Información y Comunicación se redefinen a partir de otras dimensiones de MIPG; el MECI actualizado se basa en la estructura del COSO/INTOSAI, dado que se busca la alineación con las mejores prácticas de control, por tal razón la estructura del MECI está compuesta por los componentes que se incluyen en la gráfica 4.

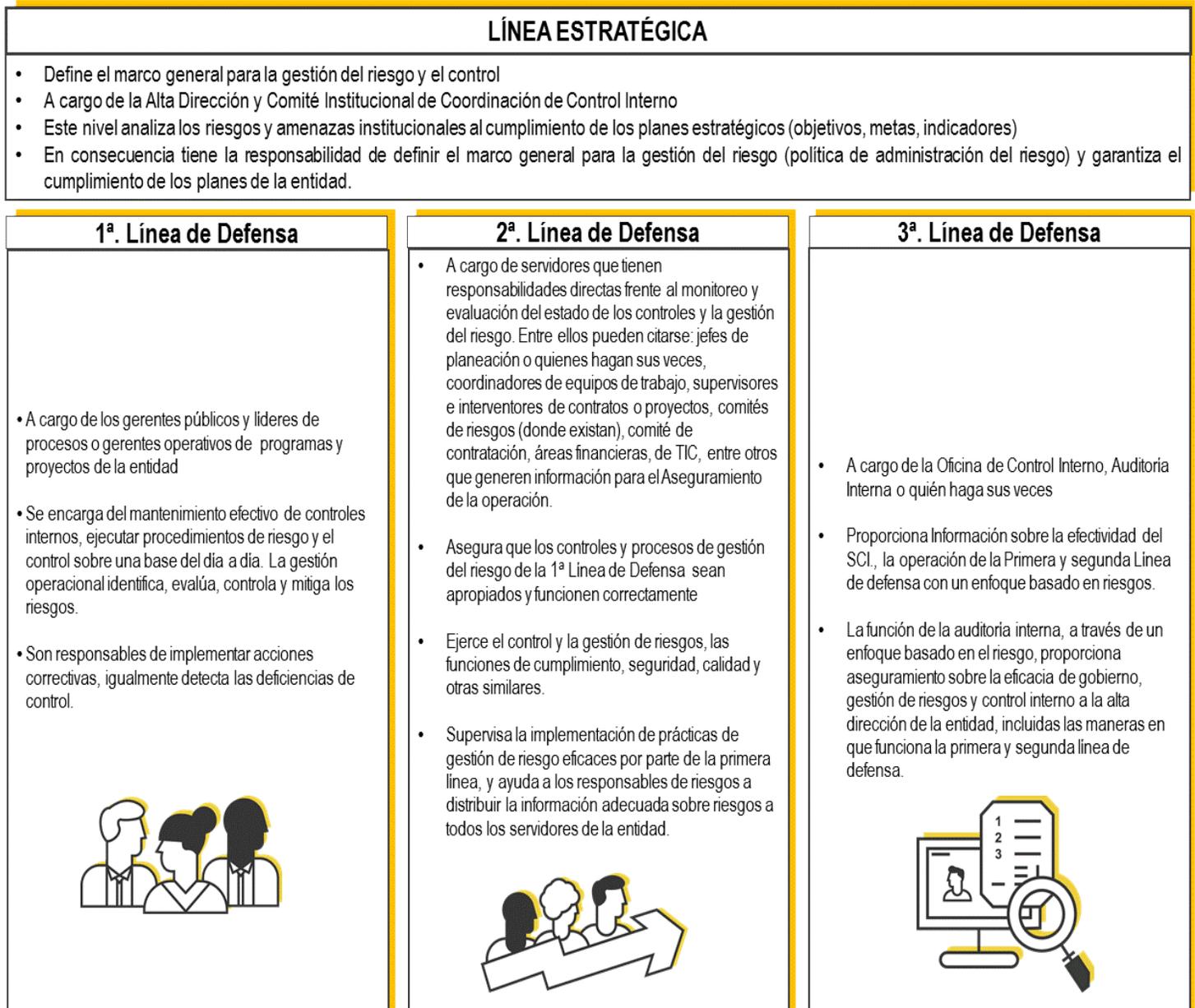
Esta estructura se acompaña de la adaptación del esquema “Tres Líneas de Defensa”, que “proporciona una manera simple y efectiva para mejorar las comunicaciones en la gestión de riesgos y control mediante la aclaración de las funciones y deberes esenciales relacionados. Este modelo proporciona una mirada nueva a las operaciones, ayudando a asegurar el éxito continuo de las iniciativas de gestión del riesgo, y este modelo es apropiado para cualquier entidad – independientemente de su tamaño o complejidad” (IIA 2013:2). Las responsabilidades de la gestión de riesgos y del control están distribuidas en varias áreas y no se concentran en las oficinas de control interno; de allí que deban ser coordinadas cuidadosamente para asegurar que los controles operen. La adaptación este enfoque se presenta en la gráfica 5.

Gráfica 4. Componentes de la estructura del MECI



Fuente: adaptación MECI 2014 y COSO INTOSAI.

Gráfica 5. Las Líneas de Defensa en el Modelo Estándar de Control Interno



Fuente: Adaptado de Declaración de Posición. Las tres líneas de defensa para una efectiva gestión de riesgo y control. Instituto Internacional de Auditores IIA 2013.

Adicionalmente, el control de una entidad se fortalece y mejora a través de las auditorías externas (entes de control, certificadoras externas entre otras).

En el siguiente cuadro se exponen brevemente los principales ajustes realizados a la estructura del MECI:

Tabla 3. Síntesis de Cambios realizados en la Actualización del MECI

MECI 2014	ACTUALIZACIÓN
1. Módulo de Control de Planeación y Gestión	
1.1 Componente Talento Humano 1.1.1 Acuerdos, Compromisos y Protocolos éticos. 1.1.2 Desarrollo del Talento Humano	Se replantea en la dimensión Gestión del Talento Humano. Es el eje central de MIPG, de ahí la importancia de una adecuada calidad de vida laboral, desarrollando competencias y habilidades requeridas y gestionar el desempeño; todo ello en el marco de la integridad y los valores del servicio público.
1.2 Componente Direccionamiento Estratégico 1.2.1 Planes, Programas y Proyectos. 1.2.2 Modelo de Operación por Procesos 1.2.3 Estructura Organizacional 1.2.4 Indicadores de Gestión 1.2.5 Políticas de Operación	Se replantea en las dimensiones de Direccionamiento Estratégico y Planeación y la de Gestión con Valores para Resultados; por ende los componentes como indicadores de gestión y políticas de operación fueron reemplazados por los atributos de autodiagnóstico y toma de decisiones basada en evidencias.
1.3 Componente Administración del Riesgo 1.3.1 Políticas de Administración del Riesgo 1.3.2 Identificación del Riesgo 1.3.3 Análisis y Valoración del Riesgo	Se mantiene dentro de la estructura de Control Interno y se fortalece las Tres Líneas de Defensa específicamente en la primera línea (nivel estratégico y operacional) y la segunda línea (la administración de riesgos y funciones de cumplimiento).
2. Módulo Control de Evaluación y Seguimiento	
2.1 Componente Autoevaluación Institucional 2.1.1 Autoevaluación del Control y Gestión	Se replantea en la dimensión de Evaluación de Resultados de MIPG. Específicamente en los siguientes atributos expuestos en el guía de autodiagnóstico: diseño del proceso de evaluación, calidad de la evaluación y efectividad de la evaluación.
2.2 Componente de Auditoría Interna 2.2.1 Auditoría Interna	Se mantiene dentro de la estructura de Control Interno (Componente actividades de evaluación) y se fortalece con las Tres Líneas de Defensa específicamente a la tercera línea (Auditoría interna).
2.3 Componente Planes de Mejoramiento 2.3.1 Plan de Mejoramiento	Se replantea en la dimensión Evaluación de Resultados. A su vez, se ve respaldado en el desarrollo de la dimensión de gestión del conocimiento de MIPG.
3. Eje Transversal Información y Comunicación	
Se replantea como la dimensión articuladora de MIPG versión actualizada correspondiente Información y Comunicación, y se mantiene como uno de los elementos fundamentales y trasversales dentro de la estructura del control interno.	

Fuente: Elaboración propia

5. Articulación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión con el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano

De otra parte, es importante señalar que el Decreto 2623 de 2009 estableció el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano como el conjunto de políticas, orientaciones, normas, actividades, recursos, programas, organismos, herramientas y entidades públicas y privadas que cumplen funciones públicas, encaminadas a alcanzar la excelencia en el servicio al ciudadano en la Administración Pública del Orden Nacional.

El Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano tiene el propósito de generar estrategias para incrementar la confianza en el Estado y mejorar la relación entre el ciudadano y la Administración Pública, a través de la excelencia en la prestación de los servicios públicos.

En el ámbito de aplicación de este Sistema se definen lineamientos de política que deben ser acogidos por entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, desarrollados a través de la Norma de Excelencia en Servicio al Ciudadano.

El Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional cumplirá las funciones de la Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano relacionadas con la adopción de lineamientos para el direccionamiento de acciones de política, encaminadas al aumento de satisfacción de los ciudadanos y la generación de resultados visibles.

6. Integración del Sistema de Gestión de la Calidad al Modelo Integrado de Planeación y Gestión

La disposición del artículo 133 del Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 de integrar los Sistema de Gestión de la Calidad y de Desarrollo Administrativo, cuyos enfoque son políticas que orientan la gestión administrativa en varias temáticas, hace que MIPG que debe garantizar esa integración, incorporare la filosofía propia de la gestión de la calidad, esto es, la tendencia permanente que debe

tener toda entidad para mejorar de forma continua, logrando que tanto sus actividades como los bienes o servicios generados, se orienten a satisfacer las necesidades y garantizar los derechos de los ciudadanos.

Los elementos más destacados que tiene MIPG en su versión actualizada, en los cuales se visualiza claramente el enfoque de calidad, son:

- Considerar el ciclo PHVA (planear, hacer, verificar y actuar) no como un ciclo cerrado, sino como una secuencia lógica que tiende a darse por temáticas y cuyas buenas prácticas se interrelacionan. Para el modelo esto se da en todos sus componentes:
 1. Direccionamiento estratégico y planeación: planear
 2. Gestión con valores para el resultado: hacer
 3. Evaluación para el resultado y control interno: verificar y actuar.
 4. La interacción entre estas dimensiones, esencial en la lógica del sistema, se logra a través de la dimensión de información y comunicación.

- Resaltar la importancia de las personas que hacen parte de los equipos de trabajo y cómo su bienestar (laboral y personal) se refleja en el logro de los propósitos. Para lo cual se requiere evidenciar el compromiso y la correcta orientación por parte de quienes son los líderes formales (directivos), así como el interés de motivar. Aspectos que hacen parte de los principios que plantea Edward Deming⁸.

- Orientar incorporando dos principios del buen gobierno democrático, que igualmente son principios de la calidad total propuestos por Deming: satisfacción del ciudadano y orientación para resultados.

Estos dos principios son igualmente principios de MIPG. La existencia del primero suscita que en la dimensión de direccionamiento estratégico y planeación se plantee, como una acción de vital importancia, la identificación de las necesidades de los ciudadanos, de manera especial aquellas que se pueden asociar al actuar de la entidad. Dicho conocimiento se torna como la gran X del mapa para todas las dimensiones, el cual se actualiza para poder lograr identificar si hay cambios en dichas

necesidades. Como se vislumbra en la gráfica 6, esto afecta la apreciación que se tiene de los resultados, ya que la gestión se orientará solo en aquellos resultados que efectivamente den en el blanco de las necesidades identificadas.

Gráfica 6. Principios del buen gobierno democrático



Fuente: Elaboración propia con base en la Carta Iberoamericana de la Calidad (CLAD, 2008)

- Incorporar la gestión del riesgo como elemento de articulación del Sistema de Gestión (resultado de la integración, de los sistemas de gestión de calidad y de desarrollo administrativo), con el sistema de control interno. Dejando claro que, la gestión del riesgo requiere lineamientos claros, práctica que se identifica en la Dimensión de Direccionamiento Estratégico y Planeación, que imparte la alta dirección, la cual vela por su adopción y seguimiento. La alta dirección, por ejemplo, incentiva la apropiación de dichos lineamientos en el día a día de la entidad.
- Promover la colaboración interna y externa, y la articulación/ cooperación para hacer más efectiva la gestión pública.
- Incluir la Gestión del Conocimiento como la Dimensión que permea la entidad, con el propósito de hacer claridad sobre lo que ha aprendido por experiencia o analizando la información que ha producido a través de la experimentación, investigación y procesos de innovación, todos los cuales

tienden a la mejora de los productos y servicios; o al incorporar en alguna de las anteriores actividades información externa como las buenas prácticas.

Todo ello, genera una tendencia de mejoramiento, puesto que se cuenta con puntos de partidas y propósitos de cambios; logrando mayor nivel de excelencia y una mejora permanente real, no aislada ni desarticulada a las realidades ya vividas por las entidades.

En conclusión, una entidad que siga MIPG estará operando su entidad con un enfoque de calidad total. No solo estará gestionando la calidad de los procesos, servicios o productos, sino que desde las prácticas, políticas o instrumentos de cada dimensión (en lo administrativo como en lo misional) tendrá definidos los atributos deseados y sobre los cuales se espera ir mejorando permanentemente para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Referencias

- Arango, Sergio. 2014. Cámara de Comercio de Medellín. Metas grandes y ambiciosas que definen el futuro de su empresa. Disponible en: <http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/Memorias/Presentaci%C3%B3n%20HBPE%20MEGA.pdf>. Revisado el 9 de junio de 2016.
- Banco Interamericano de Desarrollo -BID. 2015a. Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Disponible en: [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/ICS BK Construyendo gobiernos efectivos.pdf](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/ICS_BK_Construyendo_gobiernos_efectivos.pdf). Revisado el 22 de enero de 2016.
- _____. 2015b. Construyendo gobiernos efectivos Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales: Colombia. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/7015>. Revisado el 22 de enero de 2016.
- Banco Interamericano de Desarrollo -BID y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. (2007). Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público. Washington, D.C.: BID.
- Banco Mundial. 2012. The World Bank's Approach to Public Sector Management 2011–2020: Better Results from Public Sector Institutions. Washington, D.C.: *World Bank*.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD. 2008. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.
- Corte Constitucional, 2013. Sentencia C-826 de 2013. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-826-13.htm>. Revisado el 25 de mayo de 2016.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. 2012. Metodología para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1453841665_fda48d26f24a13b9a8a93d1b0c0cf0ec.pdf.
- _____. 2014. Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano -MECI 2014. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/2162.pdf/065a3838-cc9f-4eeb-a308-21b2a7a040bd>
- _____. 2015a. Guía de rediseño institucional para entidades públicas en el orden territorial. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/GuaRedise%C3%B1oInstitucionalEntidadesPublicasOrdenTerritorial/9ec50872-cd62-4893-aead-dd858417567d>

_____. 2015b. Informe de Investigación de los Modelos de Gestión de la Calidad Internacionales y de los Sistemas de Acreditación en Colombia - Dirección de Control Interno y Racionalización de Trámites. Documento no publicado.

_____. 2015c. Construcción de un índice sintético de desempeño institucional. Producto 2: Documento metodológico y conceptual. Dirección de Desarrollo Organizacional. Contrato 113 de 2015. Documento no publicado.

_____. 2015d. Modelo Único de Gestión para la Administración Pública de Colombia. Informes Finales Contratos 076, 081 y 088. - Dirección de Control Interno y Racionalización de Trámites. Documento no publicado.

_____. 2015e. Informe de Investigación Modelos de Gestión y Control para el Estado Colombiano - Dirección de Control Interno y Racionalización de Trámites. Documento no publicado.

_____. 2015f. Lineamientos Gestión de Proyectos en el Estado - Recomendaciones para una gestión efectiva de proyectos en el estado acorde con las buenas prácticas existentes a nivel mundial. Dirección de Control Interno y Racionalización de Trámites. Documento no publicado.

Departamento Nacional de Planeación -DNP. 2013. Documento Conpes 3785 de 2013. Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano.

_____.2014. Guía Metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas, Bogotá, D.C.

_____. 2015a. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. 2015. Sistema de Entrega de la Política de Restitución de Tierras, Bogotá, D.C.

_____.2015b. Carmona, Cristian, Diego Supelano e Iván Osejo. Tipologías Departamentales y Municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/2015may28%20Tipologias.pdf>

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP. 2008. Gerencia de recursos físicos y financieros. Disponible en: http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2015/08/3_gerencia_de_recursos_fis_y_fin.pdf

EUSKALIT. 2014. Modelo de Gestión Avanzada. Disponible en <http://www.euskalit.net/archivos/201602/modelo20152.pdf?0>. Revisada el 8 de febrero de 2016.

Gobierno de España, Ministerio de la Presidencia - Agencia de Evaluación y Calidad. 2009. Guía de Evaluación Modelo - EVAM. Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora.

Institute of Internal Auditors -IIA. 2013. Declaración de Posición: las tres líneas de defensa para una efectiva gestión de riesgos y control. Disponible en: <https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control%20Spanish.pdf>

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social -ILPES. 2005. CEPAL - Serie Manuales N° 45: Indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile.

_____. 2011. CEPAL - Serie Manuales N° 69: Planeación Estratégica e Indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile

López Vargas, Memphis. 2003. "Administración. Principios de Organización y Gestión Empresarial". Universidad Autónoma de Colombia, Bogotá, D.C.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas - Agencia Estatal de Evaluación de la Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. 2013. El Marco Común de Evaluación y Mejora de las Organizaciones Públicas por medio de la Evaluación CAF 2013. Madrid Tercera edición total revisada 2013.

Moore, Mark. 1998. Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Editorial Paidós, Barcelona.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE. 2002. Glosario de términos sobre evaluación y gestión de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. París: OCDE.

_____. 2009. Panorama de las Administraciones Públicas 2009. Publicación en español por el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

_____. 2011. Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública: Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México.

_____. 2014a. Colombia: La implementación del buen gobierno, *OECD Publishing*.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es>

_____. 2014b. Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014: Innovación en la gestión financiera pública, *OECD Publishing*, París.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264211636-5-es>.

_____. 2015a. Serie "Mejores Políticas" Colombia Políticas Prioritarias para un Desarrollo Inclusivo. Disponible en <http://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf>. Revisado el 8 de febrero de 2016.

_____. 2015b. *Government at a Glance 2015*, *OECD Publishing*, París. DOI:http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en. Revisado el 3 de junio de 2016.

Oszlak Oscar, 2014. Políticas públicas y Capacidades Estatales. *Forjando*, año 3, número 5, Enero de 2014. Número especial: las políticas públicas en la provincia de Buenos Aires. Disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/politicas%20publicas.pdf>. Revisado el 13 de junio de 2016.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2008. Desarrollo de Capacidades. Nota de Práctica. Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/SP_Nota%20de%20Practica_Desarrollo%20de%20Capacidades.pdf. Revisado el 9 de junio de 2016.

Ramió Matas, Carles, 1999. Teoría de la Organización y Administración Pública. *Universitat Pompeu Fabra*. Madrid. Disponible en <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/tecnologiasdelaadministracion/files/2012/08/U1-Carles-Ramio-Teoria-de-la-Organizacion.pdf>

_____. 2014a. *Management* avanzado (pero fácil y breve) para directivos públicos. GIGAPP Estudios/*Working Papers* Programa de Doctorado en Gobierno y Administración y Pública. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset ISSN: 2174-9515.

_____. 2014b. Tensores reaccionarios a combatir y tensores progresistas a incentivar para lograr la institucionalización e innovación pública en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 61, Feb. 2015, pp. 5-42, ISSN 1315-2378. Caracas, Venezuela.

Secretariado PEFA. 2016. Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas. Disponible en https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Framework_Spanish.pdf. Revisado el 7 de julio de 2016.