

Modelo Integrado de Planeación y Gestión Versión 2

Documento Conceptual y Orientaciones Generales

Documento Revisado. Documento para validación. Su contenido no puede ser difundido sin autorización de Función Pública



Dirección de Gestión y Desempeño Institucional – Departamento Administrativo
de la Función Pública
07 de abril de 2017

Tabla de contenido

<i>Presentación</i>	3
<i>I. Antecedentes del Modelo Integrado de Planeación y Gestión</i>	5
<i>1. Integración de los sistemas de gestión y su articulación con el Sistema de Control Interno</i>	5
<i>2. Lecciones aprendidas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - 2012</i>	9
<i>3. Marco Conceptual para la segunda versión del Modelo</i>	11
<i>II. Modelo Integrado de Planeación y Gestión Versión 2</i>	13
<i>1. Definición</i>	13
<i>2. Objetivos</i>	14
<i>3. Beneficios</i>	14
<i>4. Principios</i>	16
<i>5. Campo de aplicación del Modelo</i>	16
<i>6. Criterios diferenciales en el Orden Territorial</i>	17
<i>III. Estructura del Modelo</i>	18
<i>1. Institucionalidad del Modelo</i>	19
<i>2. Componente Operativo del Modelo</i>	22
<i>3. Esquema de Medición</i>	27
<i>IV. Control Interno dentro del Modelo Integrado de Planeación y Gestión V2</i>	29
<i>1. Articulación con el Sistema Nacional de Control Interno</i>	29
<i>2. Actualización del Modelo Estándar de Control Interno MECI</i>	31
<i>V. Articulación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión con el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano</i>	35
<i>VI. Integración del Sistema de Gestión de la Calidad al Modelo Integrado de Planeación y Gestión</i>	36
<i>VII. Transición entre las dos versiones del Modelo</i>	38
<i>Bibliografía</i>	40

Presentación

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión Versión 2 nace como una iniciativa del Gobierno Nacional incluida en el artículo 133 del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018, que ordena la integración del Sistema de Desarrollo Administrativo y del Sistema de Gestión de la Calidad en un único modelo de gestión, articulado con el Sistema de Control Interno

A fin de atender el mandato del Plan Nacional de Desarrollo y diseñar un único Sistema, se realizó una revisión de los tres sistemas señalados en aspectos relevantes como sus propósitos, su ámbito de aplicación, sus componentes e instrumentos a través de los cuales se han implementado. Producto de esta revisión se encontró que cada uno de ellos cuenta una naturaleza, finalidad y alcance propios pero complementarios entre sí: servir de herramienta para fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social y procurar que las actividades de una entidad se realicen de acuerdo con el marco normativo.

También se detectaron algunas falencias, especialmente relacionadas con que cada sistema tenía ámbitos de aplicación no homogéneos o estaban dirigidos a distintos grupos objetivo, contaban con herramientas e instrumentos diversos, dificultando su aplicación armónica o integral y el seguimiento y medición de su impacto en la Administración Pública.

Muchas de estas dificultades se buscaron subsanar con la unificación de los sistemas de gestión a través del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, como la simplificación de reportes y la implementación de mecanismos de coordinación y articulación entre las distintas entidades responsables de las políticas de desarrollo administrativo que lo componen. Si bien es cierto, se dieron grandes avances en materia de disposiciones legales, instrumentos, metodologías, capacitación y acompañamiento a las entidades, también lo es que no fueron suficientes para lograr la integralidad, la articulación, la sistematicidad y la mejora continua en la gestión de las entidades.

Por tanto, esta segunda versión del Modelo, al tiempo que debe corregir estas dificultades, también debe conservar los avances logrados, tales como la racionalización de reportes e informes sobre la gestión, la alineación de los planes sectoriales e institucionales de desarrollo administrativo a las metas del Plan Nacional de Desarrollo y la consolidación de una única herramienta de evaluación.

Es así como se presenta la actualización del Modelo de manera que se focalice en las prácticas y procesos clave que adelantan las organizaciones para transformar insumos en resultados y en generar los impactos esperados, esto es, generar valor público, y permita fortalecer la capacidad de gestión y el desempeño de las organizaciones públicas.

La actualización del Modelo recoge las mejores prácticas, las lecciones aprendidas, los resultados alcanzados y las posibilidades de mejora de los sistemas vigentes.

Este documento describe los elementos novedosos surgidos de la versión actualizada del Modelo Integrado de Planeación y Gestión su contexto, su definición y propósito, su estructura, entre otros aspectos. Para ello, se divide en siete partes:

En la primera se explican los antecedentes del Modelo, identificando el contexto conceptual y teórico que lo soporta, describiendo brevemente los puntos que habilitan la integración de los sistemas de gestión y su articulación con el Sistema de Control Interno, y enuncia las principales lecciones aprendidas de ejercicios anteriores en la materia, especialmente el referido a la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

En la segunda parte se expone la definición del Modelo, sus objetivos, beneficios, el campo de aplicación e indicaciones para la incorporación de criterios diferenciales para el Modelo. En la tercera se presenta la estructura general del Modelo, la cual está integrada por el esquema de institucionalidad; por un conjunto de dimensiones esenciales o mínimas que caracterizan los procesos de gestión organizacional; y por un marco de medición o valoración de la Gestión y del Desempeño Organizacional.

En la cuarta parte, se presenta la manera en que se articulará el Sistema de Control Interno al nuevo Modelo y se describirá en detalle la actualización al Modelo Estandar de Control Interno MECI.

En la quinta y sexta parte, se presenta la articulación e integración al MIPG del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano y del Sistema de Gestión de la Calidad, respectivamente; finalmente, se expone brevemente el proceso de transición de la versión 1 del Modelo hacia la versión 2.

Adicionalmente es importante señalar que conexos al presente, existen dos documentos adicionales: el primero, denominado Manual Operativo del MIPG V2; y el segundo, Esquema de Medición del MIPG V2.

I. Antecedentes del Modelo Integrado de Planeación y Gestión

1. Integración de los sistemas de gestión y su articulación con el Sistema de Control Interno

Desde 1991¹ se ha demostrado un gran interés por mejorar la calidad en la prestación de los servicios del Estado, al contemplar 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, a saber:

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 (Decreto 410)	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 establecimiento de la primera Norma Técnica de Calidad para este sector, conocida como la NTCGP 1000. 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.
2005 (Decreto 1599)	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. Así mismo, producto de un proceso de depuración, se consolidaron en cinco, las políticas del Sistema de Desarrollo Administrativo.
2009 (Decreto)	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, a fin de

¹ Expedición de la Constitución Política.

4485)	facilitar a las entidades su implementación armónica.
2009 (Decreto 2623)	Creación del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, instancia coordinadora de las políticas, estrategias, programas, metodologías, mecanismos y actividades encaminados a fortalecer la Administración al servicio del ciudadano. Este Sistema debe articularse permanentemente con los Sistemas de Control Interno, Desarrollo Administrativo, de Gestión de Calidad
2012 (Decreto 2482)	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 fatigando 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. 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.
2014 (Decreto 943)	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.

El esfuerzo más reciente para promover la eficiencia y calidad en la gestión pública, se encuentra en el artículo 133 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 sólo Sistema de Gestión, los Sistemas de 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 Sistema 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 dentro 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.”

En el siguiente cuadro se resaltan los principales elementos de los tres sistemas:

Cuadro 1. 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
<i>Definición</i>	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.
<i>Propósitos</i>	El Sistema de Desarrollo Administrativo está orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.	El Sistema de Gestión de la calidad 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.
<i>Ámbito de aplicación</i>	Entidades Rama Ejecutiva orden Nacional En lo pertinente, a las entidades autónomas y territoriales y a las sujetas a regímenes especiales (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 privadas 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.
<i>Institucionalidad</i>	Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo Artículos 233 y 234 del Decreto 019 de 2012	Equipo MECI-Calidad Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo	Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno

	SISTEMA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO	SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD	SISTEMA 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
<i>Competencias de la Función Pública</i>	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	Apoyo y acompañamiento Desarrollar la Norma Técnica de Calidad Manejo del Sello de la Calidad	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
<i>Herramienta para la implementación</i>	Modelo Integrado de Planeación y Gestión	Norma Técnica de Calidad en el Sector Público NTCGP1000	Modelo Estándar de Control Interno MECI

Fuente: Elaboración Propia.

De lo anterior, se puede concluir:

- ☑ 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 unificación de estos tres sistemas debe articularse con el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, 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 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 dentro 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.

2. Lecciones aprendidas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - 2012

La experiencia muestra que las disposiciones legales, los instrumentos definidos, las herramientas diseñadas y las demás acciones de capacitación y acompañamiento llevadas a cabo, han sido un gran avance pero deben fortalecerse para lograr la integralidad, la articulación, la sistematicidad y la 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 dicen estas que producen y el nivel de satisfacción de los ciudadanos con la oferta de bienes y servicios a cargo del Estado (Función Pública, 2015b).

Muchas de estas dificultades se buscaron subsanar con la unificación de los sistemas de gestión en el año 2012, adoptando el Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG; este Modelo reúne varios de los modelos y sistemas implementados en el país tales como el Sistema de Desarrollo Administrativo, el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, o el Sistema de Gestión de la Calidad. Incluyó al MECI y a SINERGIA como mecanismos para para “evaluar y controlar el funcionamiento” del MIPG y monitorear el avance de las metas de gobierno, respectivamente. Además incorpora otras políticas, estrategias e iniciativas de gestión y utilizó el Formulario Único de Reporte de Avance a la Gestión - FURAG como instrumento que permitía 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 segunda versión del Modelo debe conservar los aciertos de la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión: articulación de la planeación en planes estratégicos sectorial e Institucional y planes de acción; la racionalización de reportes e informes sobre la gestión; reducción de requerimientos exigidos a las entidades; alineación de los planes a las metas del Plan Nacional de Desarrollo; y consolidar su herramienta de evaluación como un único instrumento de reporte de avances de la gestión.

Al tiempo, debe corregir 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 del ciudadano y demás grupos de valor, 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.

En síntesis, con el fin de atender el mandato del Plan Nacional de Desarrollo, y con fundamento en el análisis brevemente expuesto, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión Versión 2 deberá contar con las siguientes características:

- ☒ Tener en cuenta que el punto de partida del Modelo son las necesidades y problemas de los ciudadanos, en torno a las cuales toda organización pública debe enfocar su trabajo, para generar resultados y brindar servicios que le permitan a los ciudadanos acceder a sus derechos fundamentales, y de esta manera satisfacer sus demandas sociales.
- ☒ Ser 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 o nivel u orden de gobierno al que pertenezca.

- ✓ Su enfoque debe orientar —preferentemente— hacia la integración entre la estrategia organizacional 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.
- ✓ Ser un facilitador de la calidad y la satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades.
- ✓ Contar con un esquema de evaluación del desempeño institucional a través de indicadores estratégicos, que permitan determinar el progreso de cada entidad frente a su propia gestión y frente a la gestión de otras entidades comparables entre sí.
- ✓ Proveer información que permita:
 - 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 segunda versión del Modelo deberá recoger las mejores prácticas, las lecciones aprendidas, los resultados alcanzados y las posibilidades de mejora de los actuales Sistemas, y constituirse 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 articulará los actuales sistemas, 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.

3. Marco Conceptual para la segunda versión del Modelo

La segunda versión del Modelo se fundamenta en el concepto de *valor público*², 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

² Entendido como los ambios 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).

sociales producidos por la 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):

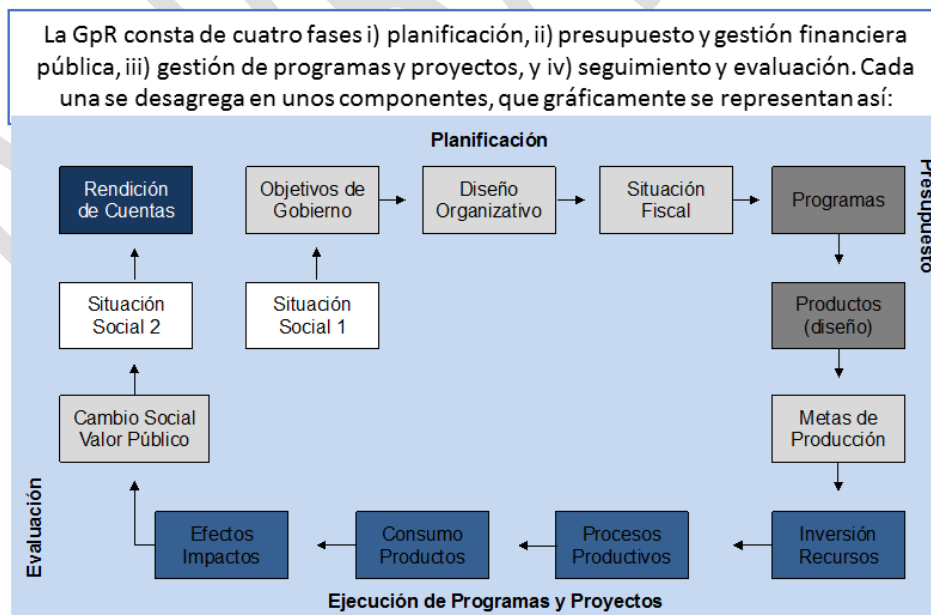
Insumos → Procesos → Productos → Resultados
Impactos

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 está integrada por las siguientes fases:

Gráfica 1. Fases de la 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 realizadas por 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 Gestión para Resultados 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 organización pública como un actor social con una (o varias) responsabilidad (es) con la sociedad: producir bienes, prestar servicios, fijar regulaciones o desarrollar un programa o proyecto específico; no obstante, independientemente de su responsabilidad, toda organización 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 segunda versión del Modelo se enmarca dentro de la Gestión 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.

II. *Modelo Integrado de Planeación y Gestión Versión 2*

1. *Definición*

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión en su segunda versión se define como *un marco de referencia que permite dirigir, evaluar y controlar la gestión institucional de las organizaciones públicas en términos de calidad e integridad del servicio (valores), con el fin de que entreguen resultados que atiendan y resuelvan las necesidades y problemas de los colombianos (generación de valor público).*

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).

2. Objetivos

El objetivo principal del Modelo es *dinamizar la gestión de las organizaciones públicas para generar bienes y servicios que resuelvan efectivamente las necesidades de la ciudadanía en el marco de la integralidad y la legalidad y la promoción de acciones que contribuyan a la lucha contra la corrupción*. Y los objetivos específicos, son:

- Fortalecer el liderazgo y el talento humano como motor de la generación de resultados de las entidades públicas.
- Desarrollar una cultura organizacional fundamentada en el control, el seguimiento, la evaluación, la gestión del conocimiento, el mejoramiento continuo, la calidad y los principios de integridad y legalidad.
- Agilizar, simplificar y flexibilizar la operación de las entidades para la generación de bienes y servicios que resuelvan efectivamente las necesidades de los ciudadanos.
- Facilitar y promover la efectiva participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas.
- Identificar, difundir y replicar las mejores prácticas de gestión pública (*benchlearning*).
- Promover la coordinación entre entidades públicas para mejorar su gestión y desempeño.
- Proporcionar información para la oportuna toma de decisiones que permitan mejorar la gestión y el desempeño de las entidades.

3. Beneficios

El principal beneficio que traerá la implementación del Modelo en su Versión 2 será 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 organización pública

en beneficio de la calidad de la gestión y satisfacción de la comunidad y de los usuarios (Corte Constitucional, 2013).

El nuevo Modelo 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 enfoquen toda su actividad en la producción de resultados que resuelvan las necesidades de los grupos de valor; de una parte, cumpliendo lo propuesto en sus planes, y de otro, cumpliéndolo mediante la maximización de la relación entre recursos y resultados⁵. (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.
- **Organizaciones 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 sus grupos de valor⁶ (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 organizaciones 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**).

⁵ 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).

⁶ Grupo meta. Hace referencia a las personas u organismos específicos en cuyo beneficio se enfoca la gestión de la entidad pública. (OCDE 2002:36). No se limita a los usuarios, gremios o proveedores, e incluye necesariamente la identificación de grupos de interés.

4. Principios

Los principios básicos del Modelo son:



Orientación a resultados: tomar como eje de toda la gestión pública, las necesidades de los grupos de valor asociadas al propósito fundamental de la organización, así como los resultados necesarios para su satisfacción.

Articulación Interinstitucional⁷: 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 grupos de valor asociadas al propósito fundamental de la organización.

Excelencia y calidad⁸: lograr que a lo largo del tiempo, los atributos de los servicios o productos públicos, brindados a los grupos de valor, sean los mejores para satisfacer sus necesidades.

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 organización. La innovación proveniente de ideas y soluciones de los grupos de interés es muy importante, dado que no todas las soluciones y respuestas se tienen internamente; 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.

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

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.

5. Campo de aplicación del Modelo

⁷ Tomado de <http://cgfm.mil.co/principios-ambientales-de-las-fuerzas-militares>.

⁸ Basado en la Carta Iberoamericana de la Calidad y el instrumento de “estándar de calidad” de la gestión para resultado

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión aplicará a todos los organismos y entidades de las Ramas del Poder Público en sus diferentes órdenes y niveles, así como a la organización electoral, a los organismos de control, a las entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial en los términos del artículo 40 de la Ley 489 de 1998.

Las políticas de gestión y desempeño institucional se implementarán de acuerdo con el ámbito de aplicación que defina la norma particular que las regula.

Para las entidades descentralizadas de la Rama Ejecutiva el Modelo aplicará en aquellas en las que el Estado posea el 90% o más de capital social.

Los lineamientos, políticas, estrategias y herramientas que orientan a las entidades en materia de gestión y desempeño institucional deberán ser implementadas acorde con el ámbito de aplicación que defina la norma particular que los regula.

6. Criterios diferenciales en el Orden Territorial

El Modelo Unificado de Gestión en su segunda versión contempla en su campo de aplicación a todas las entidades de la Administración Pública; 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 tendrán 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.

Se entenderá por criterios diferenciales aquellas características particulares de las entidades territoriales que permiten determinar la forma y el nivel de implementación de los lineamientos, políticas, estrategias y herramientas que orientan a las entidades en materia de gestión y desempeño institucional.

Para determinar estas características, se tomará como referencia trabajos ya realizados por entidades como el Departamento Nacional de Planeación u otros que permitan categorizar a las diferentes entidades territoriales, de acuerdo con características o condiciones semejantes. A partir de las categorías definidas, el Comité Técnico del Modelo Unificado de Gestión Versión 2, deberá definir lineamientos, políticas, estrategias y herramientas con criterios diferenciales en términos de:

- ### III. Estructura del Modelo

En segundo lugar se cuenta con un **Componente Operativo del Modelo**, o conjunto de dimensiones (elementos-atributos) mínimas que debe implementar cualquier organización para desarrollar sus procesos de gestión y que puestas en práctica articulada e integradamente, permitirán la operatividad del Modelo. En tercer lugar, se cuenta con un **Esquema de Medición del Modelo** conformado por el conjunto de instrumentos y métodos que permiten, a partir de ejercicios de autodiagnósticos elaborados por las propias organizaciones y de mediciones realizadas por Función Pública y los líderes de política, valorar la gestión y desempeño de las mismas. Gráficamente la Estructura se representa de la siguiente manera:

El diagrama ilustra el flujo de información y la toma de decisiones en el contexto del FURAG II. En la parte superior, el **Presidente de la República** está conectado por una línea de puntos discontinua con el **Consejo Asesor Nacional de Control Interno**. El **Consejo de Ministros (Sesión especial para temas de gestión y desempeño)** actúa como el eje central, recibiendo información de los **Comités de Desarrollo Administrativo (Sectoriales y Territoriales)** y los **Comités de Auditoría (Sectoriales y Territoriales)**. El **Comité Técnico Fuerzas de tarea** también reporta al Consejo de Ministros. A la izquierda, una columna de órganos de control incluye el **Control Fiscal y Disciplinario (Órganos de Control)**, el **Control Político (Congreso)** y el **Control Ciudadano**, todos conectados por líneas de puntos discontinuas. El núcleo del diagrama es el **Esquema de Medición (FURAG II)**, que muestra el proceso: **Necesidades de los grupos de valor** (representado por un icono de grupo de personas) se transforman a través de la **ENTIDAD** (representada por un icono de templo) en **Resultados** (representados por medallas). Este proceso está monitoreado por el **Comité Institucional de Desarrollo Administrativo** y el **Comité de coordinación de Control Interno**.

```

graph TD
    PR[Presidente de la República] -.-> CANCI[Consejo Asesor Nacional de Control Interno]
    CM[Consejo de Ministros  
(Sesión especial para temas de gestión y desempeño)] <--> CANCI
    CM <--> CT[Fuerzas de tarea  
Comité Técnico]
    CM <--> CDA[Comités de Desarrollo Administrativo  
(Sectoriales y Territoriales)]
    CM <--> CA[Comités de Auditoría  
(Sectoriales y Territoriales)]
    
    CFC[Control Fiscal y Disciplinario  
(Órganos de Control)] -.-> CM
    CP[Control Político  
(Congreso)] -.-> CM
    CC[Control Ciudadano] -.-> CM
    
    subgraph FURAG_II [Esquema de Medición (FURAG II)]
        direction LR
        A[Necesidades de los grupos de valor] --> B[ENTIDAD]
        B --> C[Resultados]
        C --> D[Satisfacción de las necesidades de los grupos de valor]
        
        CIDA[Comité Institucional de Desarrollo Administrativo] -.-> A
        CIDA -.-> B
        CIDA -.-> C
        CIDA -.-> D
        
        CCI[Comité de coordinación de Control Interno] -.-> C
        CCI -.-> D
    end
  
```

Fuente:
Elaboración Propia.

A continuación se describen en detalle cada uno de los componentes de la Estructura del Modelo.

1. Institucionalidad del Modelo

El Modelo percibe la gestión pública de manera integrada y aborda como conjunto todos los sistemas y procesos que actualmente se desarrollan; el Modelo busca integrarlos y articular su interacción para facilitar la obtención de los resultados que el Gobierno Nacional 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 contará con una institucionalidad que facilitará la implementación y evaluación del Modelo, así:

Departamento Administrativo de la Función Pública

Será el coordinador general del Modelo, atendiendo las directrices que al respecto emita el Señor Presidente de la República. Para ello, liderará, coordinará y gestionará las actividades necesarias para la implementación y evaluación del Modelo. Habrá como mínimo, una sesión especial anual del Consejo de Ministros en la que se traten los temas relacionados con gestión y desempeño institucional de las entidades públicas y se brinden las garantías necesarias para la concurrencia armónica e integrada de todas las entidades e instancias responsables en el marco del Modelo.

En esta sesión especial del Consejo de Ministros, el Departamento Administrativo de la Función Pública ejercerá la secretaría técnica y coordinará con las entidades competentes la agenda para que se dé tratamiento particular a las siguientes actividades:

- Dar instrucciones para la adopción de políticas de gestión y desempeño institucional transversales a las entidades y organismos del sector público.
 - Aprobar proyectos estratégicos priorizados en materia de gestión y desempeño institucional, para la asignación de recursos en las instancias correspondientes.
 - Tomar de decisiones frente a los resultados de informes sobre la medición del Modelo, preparados por las entidades líderes de política o de otros informes en la materia.
 - Tomar decisiones a partir de los resultados de medición y evaluación del Modelo, de la medición de un Índice de Desempeño Institucional y los demás instrumentos de medición del desempeño institucional que se diseñen e implementen.
- *Comité Técnico – Líderes de Política*

Se contará con un Comité Técnico conformado por todas las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva que por su misión tienen a su cargo responsabilidades y funciones en materia de gestión pública, transversales a todas las demás entidades. El propósito del Comité será proveer información al Consejo de Ministros, brindarle asesoría e

implementar sus decisiones y recomendaciones. En este Comité participarán los presidentes de la Federación de Departamentos y de la Federación de Municipios, quienes representarán la perspectiva territorial para la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo administrativo.

El Comité Técnico cumplirá su propósito a través de las siguientes funciones básicas:

- Coordinar y articular las decisiones y acciones que en materia de gestión y desempeño institucional, adopten las diferentes entidades que por su misión tienen a su cargo responsabilidades y funciones en materia de gestión pública.
- Formular orientaciones y desarrollar herramientas, métodos y procedimientos para facilitar la implementación del Modelo.
- Proponer estrategias de articulación e interrelación entre las entidades que conforman el Comité, con el fin de fortalecer el Modelo Integrado de Planeación y Gestión y evitar la colisión de competencias y duplicidad de funciones en la materia.
- Liderar el desarrollo de los proyectos estratégicos definidos por el Consejo de Ministros.
- Elaborar informes de gestión y desempeño institucional a ser presentados al Consejo de Ministros, producto de la evaluación del Modelo.
- Coordinar los grupos de tarea o fuerzas de tarea que se conformen para orientar el funcionamiento de las políticas del Modelo.

Para su operación, se conformarán Grupos de Trabajo (Fuerza de Tarea), con misiones concretas o específicas de carácter permanente o temporal, cuyo fin será el de liderar las políticas en temas propios del Modelo.

Los integrantes del Comité Técnico serán:

- Departamento Administrativo de la Función Pública, quien lo presidirá
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Departamento Nacional de Planeación
(en materia de servicio al ciudadano, el líder será el DNP a través del Programa Nacional del Servicio al Ciudadano).
- Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.
- Archivo General de la Nación.
- Agencia Nacional de Contratación.
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- Contaduría General de la Nación.

La conformación del Comité Técnico podrá ampliarse con otros actores en la medida en que sus políticas entren a formar parte del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

Es importante señalar que las funciones y competencias de estas entidades permanecerán igual, y que los cambios solo se dan en la institucionalidad del Modelo con la estructura que se presenta en este capítulo. Igualmente, las fuerzas de tarea que harán parte del Comité Técnico, reflejarán los temas específicos de cada una de las entidades líderes de política.

Comités de Desarrollo Administrativo

Serán los responsables de la implementación del Modelo; se prevén tres tipos de Comités:

- En entidades nacionales, la responsabilidad de liderar y coordinar y la implementación del Modelo corresponde al [Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo](#), presidido por el Ministro o Director del Departamento Administrativo del sector respectivo y los directores, gerentes o presidentes de los organismos y entidades adscritas o vinculadas. La Secretaría Técnica de este comité será ejercida por el Jefe de la Oficina de Planeación del Ministerio o Departamento Administrativo correspondiente.
- De este Comité, emergen las directrices para que las ejecuten los [Comités Institucionales de Desarrollo Administrativo](#). En las entidades centrales, este comité será liderado por el Viceministro o Subdirector de Departamento Administrativo o Secretarios Generales. En las entidades descentralizadas, por los Subdirectores Generales o Administrativos, o los Secretarios Generales o quienes hagan sus veces. La Secretaría Técnica de este comité será ejercida por el Jefe de la Oficina de Planeación.
- En las entidades territoriales, las alcaldías y gobernaciones conformarán los respectivos [Comités Departamentales o Municipales de Desarrollo Administrativo](#) cuyo fin será liderar la implementación del Modelo en el conjunto de entidades que hagan parte de su jurisdicción. 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.

Esto implica que los retos que el Modelo trae en materia de gestión y desempeño institucional de las entidades territoriales, deberán ser liderados por los gobernadores y alcaldes como cabezas de gobierno y como principales responsables de la atención integral de los ciudadanos.

A futuro, se materializarán instrumentos que permitan alianzas horizontales entre gobiernos subnacionales, 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.

En este esquema de institucionalidad se tendrá una relación estrecha con los órganos de control y con el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en Materia de Control Interno, con quienes se espera un flujo constante de información que realimente la operatividad del Modelo y su mantenimiento en el tiempo. Para la adecuada articulación del sistema institucional de control interno, se crearán los comités sectoriales, departamentales y municipales de auditoría, integrados exclusivamente por jefes de control interno, los cuales trabajarán por el fortalecimiento del Modelo, aportando los elementos de mejoramiento propios del proceso de auditoría.

2. Componente Operativo del Modelo

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 (resolver problemas sociales, satisfacer una necesidad de la sociedad, implementar programas concretos). Atender su propósito fundamental es la esencia del trabajo de una organización, 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 multidimensional de la gestión organizacional, que incluye una serie de dimensiones clave que agrupan un conjunto de prácticas, elementos o instrumentos con un propósito común, generales a todo proceso de gestión pero adaptables a cualquier organización pública, y que puestas en práctica de manera articulada e intercomunicada, permitirán que el Modelo opere.

Cada una de estas dimensiones operativas se ha configurado a partir de una amplia gama de cuestiones generales para un proceso clásico de gestión (tal como el comúnmente conocido como ciclo Shewhart, Deming o PHVA -planear, hacer, verificar y actuar-, el cual tiene una mirada de la gestión como una secuencia lógica de prácticas interrelacionadas); así mismo, a partir de algunas cuestiones propias de la gestión pública (relación Estado ciudadano). Como se mencionó anteriormente, el Modelo es un marco de referencia que contempla una serie de elementos ordenados que permiten a una organización combinar eficazmente los recursos a su alcance para atender su propósito fundamental y lograr sus resultados.

En la siguiente gráfica se pueden observar las interacciones y relaciones de las Dimensiones Operativas del Modelo:

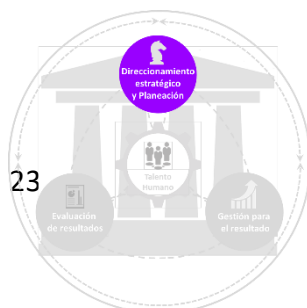
Gráfica 3. Operación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión



Fuente:

Elaboración Propia.

El diseño, implementación y fortalecimiento de cada uno de estas dimensiones, acorde con los lineamientos normativos y técnicos propios, serán la base para la implementación del Modelo en cada organización y su posterior evaluación. A continuación se detalla brevemente cada una de ellas:

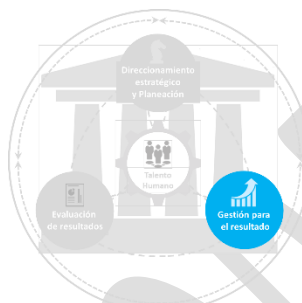


Dirección Estratégica y Planeación: conjunto de prácticas, elementos e instrumentos que permiten a la organización definir la ruta estratégica que guiará su gestión

institucional, con miras a satisfacer los ciudadanos a quienes dirige sus productos y servicios, esto es a sus grupos de valor.

El Modelo a través de esta dimensión, busca orientar a las organizaciones, en un primer momento, para que reflexionen sobre su propósito fundamental (objeto, razón de ser o misión para la que fue creada una organización), identifiquen las características propias (necesidades y problemas) de los ciudadanos o grupos sociales a quienes debe dirigir sus servicios, 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 Mega⁹ 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 para el Resultado con Valores: conjunto de prácticas, elementos e instrumentos que permiten a la organización 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 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 organización en el marco de los

valores del sector público.

Para concretar las decisiones tomadas en el proceso de planeación institucional, la organización 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 organización. 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 organización 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.

⁹ Meta Estratégica de Gran Alcance

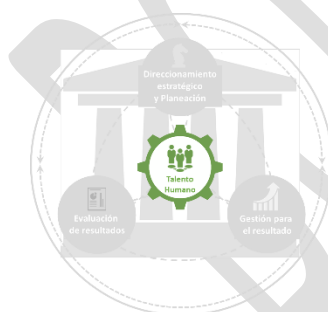
Así mismo, el Modelo también reconoce los cambios que han generado la introducción de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la forma en que operan las organizaciones públicas; por tanto, incorpora la estrategia de Gobierno en Línea liderada por el Ministerio de las TICs, para orientar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



Evaluación del Desempeño Institucional: conjunto de prácticas, elementos e instrumentos que permiten a la organización 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.



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 sus grupos de valor.

Todas las personas que prestan sus servicios a la organización, tanto gerentes y directivos públicos, como los demás servidores que forman los distintos grupos de trabajo, conforman el talento humano de una organización; 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 organización, para orientar y determinar el quehacer de las personas que la conforman, su aporte a la estrategia institucional, el logro de la Mega y los resultados propuestos, su calidad de vida laboral y

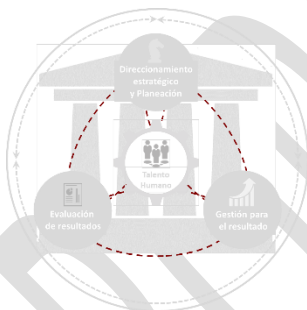
en general el aporte de cada persona al cumplimiento de la planeación institucional, tomando en cuenta las responsabilidades inherentes a los cargos y las relaciones laborales que se generan en el ejercicio administrativo.



Control Interno: conjunto de prácticas, elementos e instrumentos que permiten a la organización contar con una serie de pautas o directrices que permiten 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 organización, involucrando a todos los servidores que laboran en

ella.

Para el MIPG Versión 2 el concepto de control se enmarca dentro del ámbito del proceso de gestión interna, es una dimensión transversal a todas las demás dimensiones operativas del Modelo 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.



La **información y la comunicación** serán los elementos articuladores de todas las dimensiones del Modelo ya que estas son las que le 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 las 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,

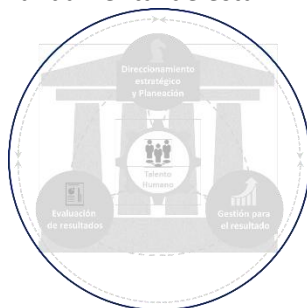
elaboración de política pública, entre otros), así como la interacción con los ciudadanos, usuarios y grupos de interés.

En este sentido, para el Modelo es importante que tanto la información como los documentos que la soportan (escrito, electrónico, audiovisual, entre otros) deben ser producidos y gestionados para facilitar la operación de la entidad, el desarrollo de sus funciones, la seguridad y protección de la misma, garantizar la trazabilidad de la misma, 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 organización, 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 organizaciones públicas toman sus decisiones y el acceso a la información pública que deben garantizar a los ciudadanos, son parte fundamental de esta Dimensión.



Finalmente se contempla la **Gestión del Conocimiento** como una disciplina cuyo propósito es institucionalizar prácticas sistemáticas de generar, capturar, compartir y aplicar conocimiento considerando tres elementos *gente, procesos y tecnología*, en todos los momentos del ciclo de gestión. La Gestión del Conocimiento implica identificar y compilar el conocimiento que adquieren las personas (talento humano) para utilizarlo y aprovecharlo de la mejor manera en todos los procesos de gestión y en el relacionamiento que tiene la

organización con los ciudadanos, y de esta manera aprender no solo de las buenas prácticas, sino de aquellas experiencias que no han sido afortunadas, a fin de capitalizarlas a favor de la propia gestión organizacional. El Modelo, entonces, es un promotor del aprendizaje organizacional.

Cada Dimensión y la manera en que se materializará en la práctica se describirán en detalle en documento conexo al presente, denominado “Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión Versión 2”.

3. Esquema de Medición

El esquema de medición del MIPG Versión 2 tiene como objetivo fundamental *medir* el grado de orientación de la gestión y el desempeño institucional de las organizaciones públicas hacia la satisfacción efectiva de las necesidades y problemas de los ciudadanos. Para ello, se cuenta con dos instrumentos fundamentales:

- De una parte, un instrumento de autodiagnóstico que permite a cada organización desarrollar un ejercicio de valoración interna del estado de cada una de las dimensiones en las cuales se estructura el Modelo. Para ello, la Función Pública pondrá a disposición una Guía de Referencia para el Autodiagnóstico para ser utilizada en el momento en que cada entidad lo considere pertinente, sin implicar esto reporte alguno tanto a Función Pública como a otras instancias del Gobierno o de organismos de Control.

El instrumento que se utilizará para tal fin contendrá una serie de cuestionamientos a manera de lista de chequeo, y hace parte del documento “Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión Versión 2”.

- De otra, el Formulario Único de Reporte y Avance de Gestión FURAG II, instrumento aplicado por Función Pública y los líderes de política, que se habilitará por lo menos una vez al año y permitirá recoger información para fortalecer la toma de decisiones en materia de gestión y desempeño de las organizaciones y la formulación o ajustes de las políticas de desarrollo administrativo; adicionalmente, permitirá evaluar el cumplimiento de los objetivos del Modelo, sus avances, sus mejoras, todo a partir de la información que suministren directamente las mismas organizaciones.

El cuestionario y metodología del FURAG II se describirán en detalle en el documento conexo al presente, denominado *“Esquema de Medición del Modelo Integrado de Planeación y Gestión Versión 2”*.

De otra parte, aprovechando la experiencia lograda con el trabajo desarrollado en estos años a partir de las mediciones del Modelo Estándar de Control Interno MECI y de la implementación del FURAG, los propósitos de la nueva metodología de medición, serán:

- Focalizar los análisis en los aspectos sustantivos del Modelo, tanto para cada organización de manera individual, como para el sector administrativo o entidad territorial y para el conjunto agregado de organizaciones. Esto con el fin diagnosticar y caracterizar las capacidades institucionales, determinar fortalezas y debilidades, poner en marcha acciones que permitan mejoramiento institucional y sectorial, y priorizar las organizaciones y sectores a intervenir por las organizaciones responsables del Modelo.
- Actualizar información y estandarizar en lo posible datos relevantes que permitan medir el Índice de Desempeño Institucional ISDI (instrumento constitutivo del esquema de evaluación del Modelo) y comparar sus resultados con otros índices e indicadores; determinar la medida en que el Modelo facilita el logro de otros 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 (inteligencia institucional (Ramio: 2014b)) sobre gestión y desempeño para el sector público colombiano, en el cual se dispondrá de la mayor cantidad de información en materia de gestión pública, a partir de información propia o del cruce con otras bases de datos, que permita consolidar al Modelo como referente para el desarrollo de ejercicios de proyección, tendencias y prospectiva en materia de gestión pública y sea referente indispensable para la elaboración de los planes de desarrollo y presupuestos anuales y plurianuales, proyectos de inversión, y en general, en la definición y gestión de las políticas públicas.

IV. Control Interno dentro del Modelo Integrado de Planeación y Gestión V2

La articulación del Control Interno con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión en su segunda Versión 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.

1. Articulación 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 todo 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 al funcionamiento y efectos del control interno 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 el MIPG Versión 2, 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 dentro de las entidades, con base en una coordinación y colaboración activa y eficiente entre 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 los temas de control interno con el fin de que en esta instancia máxima se conozcan los resultados de la implementación de los Sistemas Institucionales de Control Interno y del MIPGV2 y se propongan las principales 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, la 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 Comité Técnico del MIPGV2 cuando se traten temas de su competencia; en todo caso, las propuestas de mejora que sean producto del trabajo de estos comités deberán ser articuladas teniendo en cuenta sus efectos en la implementación de los dos Sistemas.

De otro lado, el Sistema Institucional de Control Interno desarrollado a través de la Ley 87 de 1993 es aquel “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, es claro que desde su propósito, el Sistema de Control Interno debe ser articulado con la gestión de las organizaciones, en tanto busca contar con los mecanismos de control y verificación suficientes para asegurar, no solo una adecuada operación por parte de las entidades, sino que el quehacer de las mismas esté enfocado al logro de sus objetivos.

Desde el punto de vista anterior, el MIPGV2 se convierte en el referente de la gestión de las organizaciones que debe ser abordado por el Sistema de Control Interno con el fin de que a través del ejercicio del control se garantice de una manera razonable el cumplimiento de los objetivos y el logro de resultados de las organizaciones.

Para la operatividad del Sistema de Control Interno, el Gobierno Nacional ha puesto a disposición de las entidades el Modelo Estándar de Control Interno MECI, que busca lograr que todas las organizaciones cuenten con elementos de control similares, pero que en la práctica, es decir, en su implementación, 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. Esta adaptación del MECI en las organizaciones presenta un gran desafío tanto para ellas como para el mismo Modelo Estándar, ya que su universalidad depende del alcance que se le dé a los elementos que lo componen.

De esta manera se entiende que la existencia del MIPGV2 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.

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 de los Sistemas de Control Interno de las entidades que hacen parte del ámbito de aplicación de la Ley 87 de 1993. No obstante, se hace necesario actualizar el MECI para que se entienda como parte fundamental del Modelo de Gestión propuesto.

Este Modelo, si bien fue actualizado en el año 2014 con el fin de hacerlo más comprensible por parte de las organizaciones y de esta manera no solo facilitar su implementación sino potenciar sus efectos positivos, **ameritó** una revisión de sus componentes, no solo desde la óptica de su armonización con las otras dimensiones del MIPGV2, sino de las mejores prácticas en la materia, atendiendo las sugerencias de mejora que se han venido recibiendo a través de diferentes consultorías y la experiencia de aquellas que han surgido de los usuarios mismos del Modelo.

2.1 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 en las organizaciones obligadas por la Ley 87 de 1993, a través de un modelo que determine los parámetros necesarios (autogestión) para que dentro de ellas se establezcan acciones, políticas, métodos, procedimientos, mecanismos de prevención, verificación y evaluación en procura del mejoramiento continuo de la administración pública (autoregulación), en la cual cada uno de los servidores de la organización se constituyen en parte integrante (autocontrol).

2.2 Estructura del MECI actualizado

El MECI actualizado se debe especializar en el control de manera que este deje de ser entendido como una herramienta de gestión más de las organizaciones; por ello, los componentes de Talento Humano y Direccionamiento Estratégico, así como el Eje Transversal de Información y Comunicación serán redefinidos a través de la implementación de otras dimensiones del MIPGV2; el MECI actualizado se basa en la estructura del COSO/INTOSAI, dado que se busca tener una alineación a las mejores prácticas de control, por tal razón la estructura del MECI estará compuesta por los siguientes componentes:

- **Ambiente de Control:** conjunto de directrices y condiciones mínimas que brinda la alta dirección de las organizaciones con el fin de implementar y fortalecer su Sistema de Control Interno.
- **Evaluación de Riesgos:** proceso dinámico e interactivo que le permite a la entidad identificar, evaluar y gestionar aquellos eventos, tanto internos como externos, que puedan afectar o impedir el logro de sus objetivos institucionales. Su mirada sistémica contribuye a que la entidad no sólo garantice la gestión institucional y el logro de los objetivos sino que fortalece el ejercicio del Control Interno en las entidades públicas.
- **Actividades de Control:** acciones determinadas por la organización a través de políticas y procedimientos que contribuyen al desarrollo de las directrices impartidas por la alta dirección para mitigar los riesgos identificados y que tengan un impacto potencial en los objetivos; generalmente se establecen por medio de políticas de operación, procesos y procedimientos. Estas actividades de Control son llevadas a cabo en todos los niveles de la entidad y sirven como mecanismo para gestionar la consecución de los objetivos de una organización, formando parte integral de los procesos.
- **Información y Comunicación:** la información sirve como base para conocer el estado de los controles y del Sistema mismo, así como para conocer el avance de la gestión de la entidad. Por su parte, la Comunicación permite que los servidores públicos comprendan sus roles y responsabilidades frente al ejercicio del control interno, y sirve como medio para la rendición de cuentas.
- **Actividades de Evaluación:** a través del monitoreo se busca que la organización haga seguimiento oportuno al estado de la gestión de los riesgos y los controles de la misma, esto se puede llevar a cabo a partir de dos tipos de evaluación: concurrente o autoevaluación y evaluación independiente. Como resultado de su aplicación, la organización tomará las acciones correspondientes para subsanar los hallazgos encontrados y encaminarse en la mejora continua.

Esta estructura estará acompañada de la adaptación del Modelo denominado “Tres Líneas de Defensa”, el cual “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 organización – independientemente de su tamaño o complejidad” (IIA 2013:2).

Desde este enfoque, las responsabilidades relacionadas con la gestión de riesgos y el control están distribuidas en múltiples dependencias y no se concentran en las oficinas de control interno; de allí que las obligaciones deban ser coordinadas cuidadosamente

para asegurar que los procesos de riesgo y control funcionen de forma satisfactoria. Adaptando este enfoque al ámbito colombiano, se obtiene el siguiente panorama:

- Primera línea de defensa: para esta línea se consideran los siguientes niveles:
 - i) Nivel Estratégico: está compuesto por la Alta Dirección de las entidades públicas. Este nivel analiza los riesgos y amenazas institucionales al cumplimiento de los planes estratégicos (objetivos, metas, indicadores), además hace el seguimiento y evaluación al cumplimiento de planes, metas y resultados, además la revisión de la estrategia organizacional para ajustes o adaptación de cambios necesarios. En consecuencia tendrá la responsabilidad de definir el marco general para la gestión del riesgo (política de administración del riesgo).
 - ii) Nivel Operacional: está compuesto por los Gerentes Públicos o gerentes operativos o los líderes de los procesos, quienes gestionan los riesgos y son responsables de implementar acciones correctivas, igualmente las deficiencias de control. La gestión operacional se encarga del mantenimiento efectivo de controles internos, ejecutar procedimientos de riesgo y el control sobre una base del día a día. La gestión operacional identifica, evalúa, controla y mitiga los riesgos, asimismo orienta el desarrollo e implementación de políticas y procedimientos internos y asegura que las actividades sean compatibles con las metas y objetivos.

En el caso específico de las entidades que hacen parte del ámbito de aplicación de este Modelo, se entiende que la gerencia operativa está compuesta por los líderes de los procesos, programas o proyectos, es decir, quienes lideran la gestión misma de la entidad; aplicando día a día controles, además de gestionar de manera directa el riesgo en la organización.

Los líderes de los procesos programas o proyectos, sirven naturalmente como primera línea de defensa, dado que los controles deben estar diseñados e implementados dentro de los procesos bajo su dirección, así como realizar supervisión permanente de los mismos para asegurar su cumplimiento.

- Segunda línea de defensa: la administración de riesgos y funciones de cumplimiento. El control y la gestión de riesgos, las funciones de cumplimiento, seguridad, calidad y otras similares supervisan la implementación de prácticas de gestión de riesgo eficaces por parte de la gerencia operativa, y ayudan a los responsables de riesgos a distribuir la información adecuada sobre riesgos hacia arriba y hacia abajo en la organización.

Esta segunda línea estará compuesta por aquellos servidores que tengan responsabilidades directas frente al monitoreo y evaluación del estado de los controles y la gestión del riesgo. Entre ellos pueden citarse: jefes de planeación o quienes hagan sus veces, coordinadores de equipos de trabajo, supervisores e

interventores de contratos o proyectos, comités de riesgos (donde existan), comité de contratación, entre otro.

Adicionalmente, el Comité de Coordinación de Control Interno Institucional, en desarrollo de sus funciones, como es la de evaluar la estructura del Sistema de Control Interno de la entidad y proponer los cambios, modificaciones, actualizaciones y acciones de fortalecimiento.

- Tercera línea de defensa. Auditoría interna. La función de la auditoría interna, a través de un enfoque basado en el riesgo, proporcionará aseguramiento sobre la eficacia de gobierno, gestión de riesgos y control interno a la alta dirección de la organización, incluidas las maneras en que funciona la primera y segunda línea de defensa.

La Oficina de Control Interno o quien haga sus veces es quien tiene las responsabilidades de la tercera línea de defensa en el contexto particular colombiano.

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

Cuadro 2. Síntesis de Cambios realizados en la Actualización del MECI

MECI 2014	Cambios Realizados
1. Módulo de Control de Planeación y Gestión	
1.1 Componente Talento Humano	Se replantea en la dimensión operativa del MIPGV2 correspondiente a Gestión del Talento Humano, es decir el talento humano parte como el eje central del mismo. De ahí que se mantenga 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 sector público.
1.1.1 Acuerdos, Compromisos y Protocolos éticos. 1.1.2 Desarrollo del Talento Humano	
1.2 Componente Direccionamiento Estratégico	Se replantea en la dimensión operativa del MIPGV2 correspondiente a Direccionamiento Estratégico y planeación y la referente a la Gestión por resultados, por ende los componentes como indicadores de gestión y políticas de operación fueron remplazados por los atributos de autodiagnóstico y toma de decisiones basada en evidencias.
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	
1.3 Componente Administración del Riesgo	Se mantiene dentro de la estructura de Control Interno y se fortalece con el modelo de la 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).
1.3.1 Políticas de Administración del Riesgo 1.3.2 Identificación del Riesgo 1.3.3 Análisis y Valoración del Riesgo	

MECI 2014		Cambios Realizados
2. Módulo Control de Evaluación y Seguimiento		
2.1 Componente Autoevaluación Institucional		Se replantea en la dimensión operativa del MIPGV2 correspondiente a Evaluación de Resultados. 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.
2.1.1 Autoevaluación del Control y Gestión		
2.2 Componente de Auditoría Interna		Se mantiene dentro de la estructura de Control Interno (Componente actividades de evaluación) y se fortalece con el modelo de las Tres Líneas de Defensa específicamente a la tercera línea (Auditoría interna).
2.2.1 Auditoría Interna		
2.3 Componente Planes de Mejoramiento		Se replantea en la dimensión operativa del MIPGV2 correspondiente a Evaluación de Resultados. Específicamente en los siguientes atributos expuestos en el guía de autodiagnóstico; Utilidad de la información y logro de resultados. A su vez, se ve respaldado en el desarrollo de la dimensión de gestión de conocimiento.
2.3.1 Plan de Mejoramiento		
3. Eje Transversal Información y Comunicación		
		Se replantea como la dimensión articuladora del MIPGV2 correspondiente Información y Comunicación, y se mantiene como uno de los elementos fundamentales y transversales dentro de la estructura del control interno.

Fuente: Elaboración propia

V. *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 Sistema cuenta con la Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano para la respectiva programación y coordinación de sus actividades, siendo el Departamento Nacional de Planeación la entidad que ejerce la presidencia de la misma. Esta Comisión dictará lineamientos para el direccionamiento de acciones de política dentro del modelo, encaminadas al aumento de satisfacción de los ciudadanos y la generación de resultados visibles de cara a los ciudadanos, atendiendo las directrices que al respecto emita el Señor Presidente de la República.

VI. *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 el Modelo producto de su integración, incorporare la filosofía propias de la gestión de la calidad, esto es, la tendencia permanente que debe tener una organización para mejorar de forma continua, logrando que tanto sus actividades como los bienes o servicios generados, se orienten a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

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

- Considerar el ciclo Shewhart o PHVA (planear, hacer, verificar y actuar) no como un ciclo cerrado, si no 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: direccionamiento estratégico y planeación (planear), gestión para el resultado (hacer), evaluación para el resultado y control interno (ambas responden a verificar y actuar). 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 Deming¹⁰.
- 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.

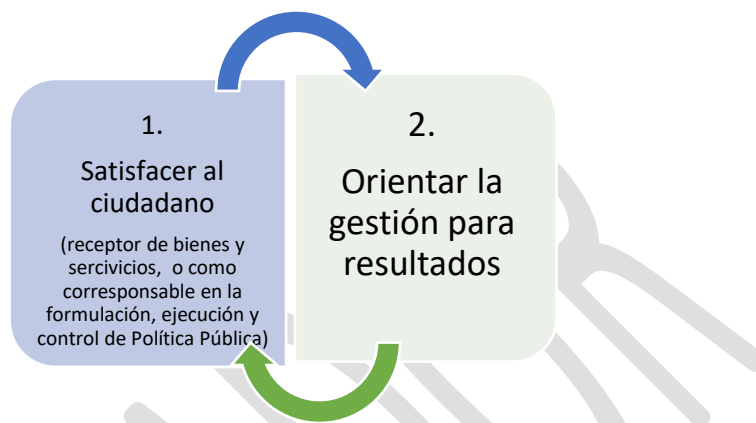
Estos dos principios son igualmente principios del modelo. La existencia del primero suscita que en la dimensión de direccionamiento estratégico y planeación se plantee, como una acción de vital importancia, la identificación de las necesidades de los grupos de valor, de manera especial aquellas que 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.

¹⁰ Estadístico estadounidense principal difusor del concepto de calidad total. Sus ideas se recogen en Catorce Puntos y Siete Enfermedades de la Gerencia, referente moderno para la calidad y excelencia en la gestión.

Como se vislumbra en la gráfica, 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 4. 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 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 toda 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 un productos/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 la entidad.

En conclusión, una entidad que siga el MIPG V.2 estará operando su organización con un enfoque de calidad total. No solo estará gestionando la calidad de los procesos, servicios o productos, si no 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 usuarios o grupos de valor.

VII. Transición entre las dos versiones del Modelo

El diseño, desarrollo y fortalecimiento y posterior evaluación de las dimensiones operativas será la base para la implementación del Modelo. En este sentido, las organizaciones transitarán desde los anteriores Sistemas de Desarrollo Administrativo, de Gestión de la Calidad y de Control Interno hacia el Modelo Integrado de Planeación y Gestión Versión 2, tomando como punto de partida los avances logrados y los retos pendientes que quedaron de las experiencias anteriores. En síntesis, los avances que las organizaciones pueden demostrar en materia de gestión y desempeño, son el insumo para la transición hacia la segunda versión del Modelo. Este tránsito será paulatino pero constante, apoyado por el Departamento Administrativo de la Función Pública y las entidades Líderes de Política, y atendiendo las siguientes etapas:

Etapa 1 - Preparatoria: esta etapa consiste en dar un cierre formal a la versión primera del MIPG realizando su última evaluación a través de la versión actual del [Formulario único de Reporte y Avance en la Gestión](#), en el mes de febrero de 2017, en la cual se generarán los mismos indicadores evaluados en la vigencia 2015, con el fin de que las entidades puedan medir la efectividad de las acciones de mejoramiento que implementaron durante el año 2016 .

Así mismo, el estado del Modelo Estándar de Control Interno vigencia 2016 se evaluará con el instrumento y la metodología que se ha venido aplicando.

Esta evaluación se acompañará de una actividad preparatoria a través de la aplicación de un segundo cuestionario denominado [FURAG Preparatorio](#), que tendrá como propósito sensibilizar a las entidades en el nuevo esquema de medición que implica la versión 2 del MIPG, y la cual no hará parte de la calificación de los resultados 2016.

El producto concreto de esta etapa será un informe de evaluación definitiva del MIPG en su primera versión y del estado del MECI en la vigencia 2016.

Etapa 2 – Línea Base: en el mes de agosto de 2017 se aplicará de manera formal el FURAG 2 el cual se constituye en el instrumento formal de evaluación de la segunda versión del Modelo. Con este instrumento se identificará el estado del MIPG V2 en cada una de las entidades. Como se mencionó anteriormente, dado que varios de los lineamientos, políticas, estrategias y herramientas de esta segunda versión del Modelo, se vienen trabajando desde el Sistema de Desarrollo Administrativo, el Sistema de Gestión de la Calidad y el Modelo Estándar de Control Interno, los avances que las organizaciones pueden demostrar en materia de gestión y desempeño, son el insumo para la transición hacia la segunda versión del Modelo.

El producto concreto de esta etapa será un informe cuyos resultados constituirán la Línea Base para iniciar el proceso de implementación del Modelo.

Etapa 3 – Adecuación y Ajuste Institucional: a partir del ultimo trimestre del 2017 y tomando como referencia el diagnóstico establecido en la Etapa 2, cada organización realizará las adecuaciones y ajustes correspondientes para implementar la segunda versión del Modelo: diseño, desarrollo o fortalecimiento de las dimensiones operativas.

El FURAG 2 consolidará en un solo instrumento la evaluación de todas las dimensiones del Modelo, incluida la correspondiente a Control Interno.

El Producto concreto será la documentación de las adecuaciones y ajustes requeridos por cada organización para hacer tránsito hacia el Modelo en su versión dos, a manera de plan de implementación del Modelo o de fortalecimiento institucional o del esquema que cada organización considere más pertinente.

Etapa 4 - Consolidación del MIPGV2 como el Modelo de Gestión y Desempeño en el ámbito público colombiano: para ello es clave que las organizaciones pongan en marcha sus adecuaciones o ajustes, y el Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con el Comité Técnico, acompañarán, monitorearán y evaluarán los avances en la implementación del Modelo en el conjunto de organizaciones públicas.

El producto de esta etapa, se verá reflejado en los informes periódicos realizados a través de las mediciones hechas por Función Pública y el Comité Técnico, se elaborarán informes sobre el estado de la gestión, del desempeño y del control interno de las organizaciones públicas y sobre los cuales el Consejo de Ministros en sesión especial, tomará las decisiones a que haya lugar.

Bibliografía

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. 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 (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%20Econmicos/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, Paris. <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, Paris. 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/tecnologiasdeadministracion/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.