



**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**  
**FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES**  
**INTERNACIONALES**  
**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**NATHALIA CORTES MAYA**  
**HERNANDO DAZA RODRÍGUEZ**

**ANÁLISIS DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LAS ORGANIZACIONES**  
**PÚBLICAS DE LA RAMA EJECUTIVA NACIONAL, UN ENFOQUE DESDE LA**  
**NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

**Bogotá D.C., Colombia, 2016**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**  
**FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES**  
**INTERNACIONALES**  
**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**NATHALIA CORTES MAYA**  
**HERNANDO DAZA RODRÍGUEZ**

**Trabajo de grado para optar al título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas**

**Director del trabajo: Manuel Calderón Ramírez**

**ANÁLISIS DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LAS ORGANIZACIONES**  
**PÚBLICAS DE LA RAMA EJECUTIVA NACIONAL, UN ENFOQUE DESDE LA**  
**NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

**Bogotá D.C., Colombia, 2016**

## Contenido

	<b>Pág.</b>
Introducción.....	1
1.1. Introducción.....	5
1.2. Gestión Pública .....	12
1.3. Características de la administración pública tradicional.....	12
1.4. Nueva Gestión Pública (NGP).....	15
1.4.1. Elementos de la NGP.....	16
1.5. Antecedentes de la Gestión por Resultados.....	20
1.5.1. Conceptos de la Gestión por Resultados .....	23
1.5.2. Estructura de la GPR .....	27
1.6. Problemática agendamiento de la Política Pública.....	30
1.7. Objetivos de Gobierno, Planes Programas y Proyectos.....	31
1.8. Unidades Estratégicas, Entidades, Organizaciones Públicas .....	32
1.9. Presupuestos Estratégicos .....	33
1.10. Objetivos de Producción Planeación .....	34
1.11. Producción de bienes y servicios/Procesos procedimientos actividades.....	35
1.12. Resultados Cambio Social .....	36
1.13. Valor Público .....	37
1.14. Herramientas de la GPR.....	39
1.15. Agentes involucrados en la GPR .....	46

1.16. Requerimientos para la implementación de la GPR .....	49
1.17. Implementación de la GPR.....	52
1.18. Desempeño Institucional .....	54
1.19. Indicadores de evaluación del desempeño .....	61
II. Caracterización Indicadores De La Gestión Pública Colombiana .....	66
2.1. Ejecución presupuestal (Cuándo y cómo se gastó).....	71
2.2. Ejecución presupuestal (Cuándo y cómo se gastó promedio hasta el 2014) .....	73
2.3. CDP por ejecutar- obligación acumulada (Cuándo se decide gastar) .....	74
2.4. PAC (Plan Anual de Caja, cuánto se decide pagar) .....	75
2.5. Avance en gestión (inversión).....	77
2.6. Avance en productos (inversión) .....	78
2.7 Contratación .....	79
2.8. Indicador derivado (Promedio de cumplimiento Plan Nacional de Desarrollo PND) .....	80
2.9. Avance financiero .....	82
2.10. Avance físico .....	83
2.11. Avance Gestión .....	84
2.12. Avance SIGEP.....	85
2.13. Indicador madurez Modelo Estándar de Control Interno (MECI).....	87
2.14. Racionalización de trámites SUIT .....	89
2.15. Gestión de la Calidad .....	90
2.16. Gestión documental.....	92
2.17. Eficiencia administrativa y uso racional del papel. ....	94
2.18. Plan Anticorrupción y Atención al ciudadano (PAAC).....	96
2.19. Participación Ciudadana en la gestión.....	99

2.20. Rendición de Cuentas a la Ciudadanía.....	100
2.21. Servicio al Ciudadano.....	102
2.22. Plan Anual de Adquisiciones.....	104
2.23. Índice GEL.....	106
2.24. Gestión de Tecnologías de Información .....	107
2.25. Integral (índice de cumplimiento + IGA).....	110
2.26. Indicador de cumplimiento del proceso de planeación.....	112
2.27. Proceso Financiero.....	113
2.28. Proceso de Talento Humano.....	115
2.29. Proceso de Contratación.....	116
2.30. Proceso de Control Interno.....	117
2.31. Proceso Misional.....	119
2.32. Índice de Gobierno Abierto –IGA-.....	120
2.33. Ambiente Institucional.....	123
2.34. Credibilidad en Las Reglas.....	124
2.35. Credibilidad en Las Políticas.....	126
2.36. Suficiencia de Recursos y Previsibilidad.....	127
2.37. Desempeño Institucional .....	128
2.38. Gestión de Resultados .....	129
2.39. Rendición de Cuentas .....	130
2.40. Bienestar Laboral .....	131
2.41. Prevención de Prácticas Irregulares.....	132
3.1. Dimensiones.....	137
3.2. Dimensión de Sistemas de Información y Transparencia de la Organización .....	140

3.3. Dimensión de Gestión y Resultados Presupuestales .....	144
3.4. Dimensión de Talento Humano .....	147
3.5. Dimensión de Implementación y Cumplimiento de las Normas y las Políticas .....	151
3.6. Dimensión de Servicio al Ciudadano.....	153
Referencias Bibliográficas .....	164
Anexos.....	171

## Lista de Gráficos

	<b>Pág.</b>
Gráfico 1. Características de la Administración Pública Tradicional.....	14
Gráfico 2. Elementos de la NGP .....	20
Gráfico 3. Dimensiones de la GPR.....	25
Gráfico 4. Gestión por Resultados GPR.....	27
Gráfico 5. Ciclo de la Gestión por Resultados.....	29
Gráfico 6. Cadena de Valor .....	39
Gráfico 7. Herramientas de la GPR .....	43
Gráfico 8. Agentes involucrados en la GPR.....	49
Gráfico 9. Elementos de la GPR .....	54
Gráfico 10. Efectos en el Mejoramiento del Desempeño.....	57
Gráfico 11. Beneficios de la Evaluación del Desempeño .....	64

**Lista de Tablas**

	<b>Pág.</b>
Tabla 1 Resumen de las características de la Nueva Gestión Pública .....	65
Tabla 2. Entidades Fuente de Información .....	67
Tabla 3. Inventario de Indicadores .....	69
Tabla 4. Propuesta de agrupación fuentes de información Dimensiones .....	140
Tabla 5. Dimensión de Sistemas de Información y Transparencia de la Organización.....	142
Tabla 6. Dimensión de Gestión y Resultados Presupuestales .....	146
Tabla 7. Dimensión del Talento Humano.....	150
Tabla 8. Dimensión de Implementación y Cumplimiento de las normas y las Políticas .....	152
Tabla 9. Dimensión de Servicio al Ciudadano .....	154



## **Introducción**

En la actualidad, el gobierno colombiano mide el desempeño de las entidades públicas de la rama ejecutiva nacional, a través de diferentes fuentes de información como lo son: el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), Seguimiento Proyectos de Inversión (SIP), Modelo Estándar de Control Interno (MECI), Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión (FURAG), Encuesta Sobre Ambiente y Desempeño Institucional (EDI), entre otros, que permiten conocer con gran detalle cómo se encuentran las entidades públicas en aspectos tales como: gestión misional, transparencia y participación del ciudadano, gestión del talento humano, gestión financiera y eficiencia administrativa; con la finalidad de medir su ejecución y resultados en los diferentes propósitos del desempeño institucional; estas fuentes están conformadas como se refirió por robustos sistemas de información.

En lo correspondiente al marco normativo se tendrá como línea de base la Ley 489 de 1998, con la cual se establecen los criterios que buscan el fortalecimiento de las entidades públicas colombianas en lo que se refiere a capacidad administrativa y desempeño institucional, con el fin de buscar la eficiencia del Estado y poder satisfacer las necesidades demandadas de bienes y servicios públicos por los ciudadanos – usuarios colombianos.

El presente trabajo, pretende analizar los indicadores que son utilizados por el gobierno colombiano, teniendo como punto de referencia la teoría de la Nueva Gestión Pública (NGP) y Gestión por Resultados (GPR), articulando los mecanismos utilizados por las entidades públicas colombianas con los postulados teóricos, desarrollando un análisis donde se evidencien las

características propias de cada una de las fuentes de información y estableciendo a través de dimensiones, la pertinencia para el contexto de la administración pública colombiana.

Como fue señalado, el gobierno nacional con el propósito y la necesidad de medir el avance y los resultados de la administración pública, ha diseñado sistemas de información que tienen entre sus objetivos realizar una planeación adecuada que le permita cumplir con los programas y proyectos de cada entidad.

De acuerdo con el ciclo de la Política Pública definido por (Ordoñez 2013), existe una relación entre el monitoreo, la evaluación y los sistemas de información, ya que estos tienen el propósito de medir la gestión de las organizaciones públicas. Con ocasión de lo anterior, y enmarcados en el ciclo de la política pública, surge la problemática sobre cómo el gobierno nacional mide el desempeño institucional a través de todas las fuentes de información con las que cuenta actualmente.

Como será observado en el desarrollo del trabajo, en Colombia las entidades públicas del orden nacional son medidas en términos de desempeño institucional a través de diferentes sistemas, fuentes e indicadores de información, debido a lo anterior, se podría inferir en primera medida las siguientes inconsistencias: multiplicidad de fuentes, doble medición y multicolinealidad. Ahora bien, surge la pregunta sobre la conveniencia en homogenizar el universo de indicadores aplicados a las entidades públicas del orden nacional.

Dada la problemática expuesta se plantea la siguiente hipótesis que se desea comprobar: El gobierno de Colombia mide a través de diferentes fuentes de información, la gestión. Estas fuentes y su sobre posición genera imprecisiones en la interpretación y uso de los datos

El objetivo general del presente trabajo es observar y analizar las fuentes de información con las cuales el gobierno nacional mide la gestión, ejecución y resultados de las entidades públicas del orden nacional.

Como objetivos específicos se plantean tres elementos el primero de estos es el marco teórico que tiene como propósito fundamental, situarnos en la teoría de la administración pública tradicional, teniendo en cuenta los lineamientos de la teoría de la nueva gestión pública y observando de manera cuidadosa la gestión por resultados. Esto permitirá en primer lugar: establecer la relación existente entre la teoría y el estado actual de la dinámica institucional colombiana. El segundo objetivo específico consiste en: caracterizar y delimitar las fuentes de información con el propósito de organizarlas de manera lógica, sistemática y jerárquica, sin dejar de lado los postulados teóricos analizados previamente. De acuerdo al análisis anterior es planteado el tercer objetivo específico que consiste en la homogenización de fuentes de información.

Llegados a este punto, se realiza un ejercicio de recolección y observación de fuentes de información, a través de las cuales el gobierno colombiano mide el desempeño de las entidades públicas de la rama ejecutiva nacional. Como resultado de este trabajo fue conformada una base de datos, la cual se depuró con especial atención en lo señalado en el marco teórico, teniendo como base lo anterior, fueron caracterizados 41 indicadores contenidos en 13 sistemas de información, administrados por 6 entidades. De estas se resaltan algunas como la encuesta de Desempeño Institucional -EDI- hecha por el Departamento Nacional de Estadística o el Sistema de Información Financiera –SIIF- del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre otros.

Dicho lo anterior y como se mencionó, con el propósito de ordenar de manera lógica, sistematizada y jerarquizada, se observó la necesidad de agrupar estos indicadores de acuerdo con sus propias características. Para lograr esto, fue usada como herramienta el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), Decreto 2482 de 2012, que permitió de manera detallada realizar esta caracterización, como resultado, se logró realizar un significativo ejercicio que condujo a la caracterización de los indicadores. En suma, la importancia radica en que fueron entrelazados elementos teóricos, normativos y técnicos con el propósito de caracterizar los indicadores encontrados.

Lo dicho hasta aquí, es coherente con el surgimiento de la necesidad de homogenizar las fuentes de información, que sí bien fueron en un primer plano caracterizadas, de fondo requerían de un orden cuidadoso que les diera mayor sentido en la agrupación u homogenización de los indicadores, por lo que como fue mencionado el marco teórico, resultó ser una herramienta importante en este propósito. Para tal efecto, se plantearon 5 dimensiones: Sistemas de Información y Transparencia de la Organización, Dimensión de Gestión y Resultados Presupuestales, Talento Humano, Dimensión de Implementación y Cumplimiento de las Normas y las Políticas y por último Servicio al Ciudadano. Estas tienen como objetivo ordenar y homogenizar los indicadores señalados en la caracterización, en cada una de estas podrán ser observadas de acuerdo con sus particularidades propias, indicadores con propósitos comunes.

Con lo anteriormente descrito, se da paso a conclusiones y reflexiones a partir de las cuales se proponen pasos a seguir, con las que las entidades encargadas del diseño, implementación, seguimiento y análisis de la información, puedan contribuir al mejoramiento del desempeño institucional haciendo de éstas fuentes eficientes y que dinamicen el ciclo de la cadena de valor.

## I. Marco Teórico Gestión por Resultados

### 1.1. Introducción

Debido, a los diferentes cambios observados en los modelos de administración pública las tres últimas décadas, los gobiernos han tenido que realizar importantes cambios en los procesos de modernización administrativa, haciendo tránsito desde un modelo de gestión burocrático tradicional, hacia un modelo de gestión orientado a resultados. Lo anterior, tiene sentido según lo señalado por (Makón 2000) *“El mundo contemporáneo se encuentra sometido a constantes cambios y nuevas situaciones que demandan organizaciones con capacidad de adaptarse al contexto rápidamente. Resulta necesario, en consecuencia, introducir cambios en la gestión de las instituciones públicas para permitir que éstas respondan con calidad y efectividad en las nuevas demandas de la sociedad.”*

El modelo burocrático se identificaba por un especial énfasis en los insumos y procesos, así como en el control y seguimiento a los mismos. A raíz de las dificultades encontradas en este modelo, los constantes cambios y nuevas situaciones que demandan rápidas adaptaciones por parte de las organizaciones públicas, resulta necesario una gestión pública orientada a resultados que se enfoque con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la sociedad, de igual manera lo refiere (Bonney, 2003) *“focalizar la acción de las organizaciones hacia el logro de resultados concretos y de impacto en la sociedad.”*

De acuerdo con (López, 2002), la etapa inicial que se dio de la reforma en la administración pública, se generó por la implementación de las tecnologías que eran utilizadas en el sector privado, estas se trajeron al sector público, entre las que se encuentran: la racionalización de estructuras y procedimientos, revisión de los procesos de toma de decisiones y el aumento en la productividad de los servidores públicos.

Paralelo a esto, la creciente demanda de la sociedad por conocer con detalle las actividades de las entidades públicas, ha suscitado en los últimos tiempos para los ciudadanos un mayor énfasis en la rendición de cuentas por parte de los gobernantes y funcionarios. Para la ciudadanía cada vez es más importante conocer cómo y de qué manera se gastan los impuestos que son tributados. Lo anterior fue observado por (Makón, 2000) *“Estado orientado al ciudadano, a la medición de resultados y a la jerarquización y participación de los recursos humanos.”*

En ese orden de ideas, en la actualidad se advierte por parte de las organizaciones públicas una constante necesidad de un nuevo paradigma que le permita incrementar su productividad haciendo un uso más creativo, práctico y eficiente de sus recursos, generando un cambio sustancial en el modelo de gerencia, asignando mayores compromisos en los resultados a los jefes y/o nivel directivo y sucesivamente a los diferentes niveles jerárquicos de las organizaciones, migrando de estructuras que se enfocaban en los procesos a estructuras donde los resultados cobran mayor relevancia.

Por lo anterior, la teoría de la Nueva Gestión Pública, y la corriente de la Gestión por Resultados, son planteadas como soluciones y mecanismo que apuntan al fortalecimiento de las

capacidades de planificación y mejoramiento de los recursos, otorgando especial atención a los resultados en la organización, así pues, se vale de otros recursos como la reingeniería de procesos, la productividad pública, entre otros.

Es necesario recalcar que el mundo contemporáneo se encuentra sujeto a constantes cambios, así como a nuevas dinámicas que requieren de organizaciones con mayor capacidad y rapidez de adaptación al cambio. En consecuencia, se hace necesario introducir cambios en la gestión de las organizaciones y puntualmente en las entidades públicas, para que estas cuenten con una alta capacidad de respuesta con calidad y efectividad, a las nuevas demandas de los ciudadanos usuarios.

De modo que en este contexto la Nueva Gestión Pública y la Gestión por Resultados, tienen como propósito transversal en el proceso de modernización organizacional, mejorar el desempeño, así como el de fijar una ruta para que las entidades públicas agilicen su cadena de valor, así como con las demandas estratégicas contenidas en los planes programas y proyectos de los gobiernos con calidad y efectividad, optimizando y entregando mejores productos con menores costos de transacción, esto enlazado que la NGP es una corriente que se enfatiza en su mayoría con lo técnico ( Pierre, 2009)

Paralelo a esto, si las organizaciones no se ajustan a lo que se ha referido, éstas caerán en un proceso de declinación en el que no podrán responder ni cumplir con las crecientes demandas sociales. La NGP presenta como una de sus mayores fortalezas frente a otros modelos de reforma de la Administración pública, la relación cercana que se establece entre el funcionario o

servidor público y el ciudadano- usuario. Esto a su vez genera mayores responsabilidades a los gerentes de los procesos y como ya se había mencionado al ser una corriente que hace énfasis en lo técnico separa en gran medida el componente político del escenario (Fuentes, Güemes e Isaza, 2009).

Al mismo tiempo la planeación y formulación de los presupuestos se ha centrado en casi todos los casos al cumplimiento de los compromisos trazados y proyectados desde lo que corresponde a gasto público, dejando de lado lo correspondiente a efectividad y generación de productividad pública, así como al valor público. En síntesis, en este escenario el objetivo principal es que haya un gasto conforme a las normas Lo que es coherente con (Bonney, 2003) *“focalizar la acción de las organizaciones hacia el logro de resultados concretos y de impacto en la sociedad”*.

En algunos casos observamos que los modelos de gerencia aplicados a las organizaciones son hechos con procesos y procedimientos pesados y que por consiguiente consolidan dinámicas de trabajo repetitivas, cíclicas y de baja calidad. De acuerdo con (Makon, 2000) *“En su mayor parte, los servicios públicos son conducidos por la rutina y no están orientados a la consecución de resultados que se consideran importantes desde el punto de vista político”*.

Sin embargo, no hay que desconocer que el modelo burocrático cuenta con fortalezas o puntos positivos que la administración pública no puede desechar con los cambios que se presenten. Es el caso de la centralización de poder con el fin de garantizar aspectos como la eficacia del Estado, la autonomía y la calidad de la democracia y su predictibilidad (Rauch &



Evans, 1999; Lapuente, 2008), además se puede establecer una similitud entre la NGP y el modelo burocrático y es la importancia que le dan las dos corrientes a la profesionalización de los servidores públicos y al ingreso al sector público por mérito, con el fin de garantizar una administración pública asequible, al alcance del ciudadano y que sea transparente (Fuentes, Güemes e Isaza, 2009).

Teniendo como línea los postulados de Weber sobre las buenas prácticas de la burocracia, se debe optar por nuevos marcos que valoren los postulados teóricos hechos, como lo es la búsqueda de una administración pública no solo en términos de racionalidad económica y que tenga en cuenta políticas de organización en lo que refiere a estructura del Estado, sin dejar de lado el contexto histórico y cultural en el que se desarrolle cada administración pública.

Para el ILPES, que forma parte de la CEPAL en su estudio realizado en el año 2006, se pueden clasificar los Estados de América Latina de acuerdo a su grado de burocracia en tres grupos:

- Burocracias con un mínimo desarrollo: mayoría de países centroamericanos, Bolivia, Ecuador y Paraguay.
- Burocracias medias: Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Venezuela y Uruguay.
- Sistemas con mayor institucionalidad: Brasil y Chile.

Esta clasificación es útil entonces para determinar en cada uno de los Estados las dificultades que se presentan al interior de las administraciones públicas en temas como retener

al personal con mayores capacidades o nombrarlo por mérito; lo que se evidencia no son dificultades en cuanto a los modelos teóricos apropiados por los Estados sino las debilidades características que presenta la región de América Latina.

Ahora bien, dentro de la NGP, tiene como uno de sus promotores Estados Unidos en el primer gobierno de Clinton (1993-1997), donde se impulsó que se tuviera al ciudadano o a la sociedad en primer lugar, también se le han hecho críticas relevantes en medio de su esfuerzo por ser implementada en la diversidad de las características de cada uno de los Estados de América Latina, región que ha hecho varios intentos en busca del desarrollo. Las críticas no se hicieron esperar poniendo en tela de juicio la capacidad de los ciudadanos en participar en la estructura de la administración pública.

Por otro lado, se critica el papel del gobierno limitándolo en *“un instrumento de consumo de servicios ignorando el papel del gobierno en la resolución de conflictos, en el establecimiento de objetivos nacionales, en el control del uso de la fuerza en la sociedad, en la inversión en el futuro de la nación, en la consecución de los valores constitucionales y los objetivos políticos, lo cual tiene poco o nada que ver con el servicio o la satisfacción de los consumidores”*.(Carroll, 1995).

Además, las críticas van encaminadas, al tema de la democratización de la administración pública mediante la NGP, como lo señala Peters (2007) y como lo define (Fuentes, Güemes e Isaza, 2009) *“hay una contradicción de fondo entre la NGP y la idea de democratizar la Administración. Otorgar cotas de poder a funcionarios o incluso a sectores de la sociedad civil significa reducir el poder y discrecionalidad del gerente quien es el actor central en la vertiente*

*de la NGP (Peters, 2007). En efecto, hay una “idea equivocada que la administración legal racional es menos democrática que la se basa en resultados” (Arenilla, 2003), cuando en realidad puede ocurrir más bien lo contrario”.*

De acuerdo al enfoque teórico, que es la NGP y la Gestión por Resultado, establecido para el presente trabajo se tendrán en cuenta las consideraciones de la reforma administrativa de los últimos años. La NGP se da en busca de una gestión pública encaminada a la búsqueda de *“una serie de cambios intencionales de las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor –en algún sentido-”* (Pollit & Bouckaert, 2000).

Teniendo en cuenta lo anterior, se relaciona el concepto de reconceptualización dado por Osborne y Gaebler en su libro *“Reinventando el Gobierno”*, publicado en 1992, definiendo la reconceptualización como la búsqueda de un mejoramiento continuo en el ciclo de aprendizaje organizacional, se origina por la necesidad de los Estados de reformular una política de gestión de los recursos humanos, apuntando a la selección de los gerentes de la administración pública que tengan características de liderazgo, con el fin de conseguir resultados o productos propuestos para un fin determinado (López,2002).

Luego de tener en cuenta tanto las críticas, como las fortalezas del modelo burocrático y de la NGP, y con base en la dinámica actual de las entidades públicas nacionales en Colombia, se continuará con el análisis objeto del presente trabajo en lo que refiere a las fuentes de información utilizadas para medir la gestión, ejecución y resultados.

## **1.2. Gestión Pública**

La Nueva Gestión pública, nace en busca de dar respuesta a las debilidades o dificultades de la gestión pública tradicional en su ejercicio, ya que ésta última no alcanzaba a dar solución a las nuevas demandas y necesidades de las organizaciones, servidores públicos y los usuarios-ciudadanos.

Las mayores críticas de la gestión tradicional, se concentraron en que los principios de ésta, fueron contruidos a partir de condiciones que en su momento respondían a la dinámica y las necesidades de las organizaciones; así pues, ésta no evolucionó en consonancia con los nuevos cambios y necesidades de las organizaciones.

En suma, *“la pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano viene acompañado de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía eficiencia y eficacia”* (García, 2007), acogiendo en diferentes Estados los postulados de la NGP.

## **1.3. Características de la administración pública tradicional**

Algunas de las principales características de la Administración pública Tradicional están enfocadas en que ésta fijaba su atención en la gestión por encima de los resultados, consideraba las organizaciones como sistemas rígidos y mecanizados que no tenían en cuenta sus entornos y los diferentes elementos exógenos que interfieren en la organización, como lo es el mercado.

Elementos como el normativo, no permitían cambios que respondieran a las nuevas necesidades sin que los resultados generaran impacto, el enfoque de las organizaciones estaba

dirigido a cumplir hasta donde la norma le refería, no estaba en capacidad de encontrar elementos que respondieran a necesidades nuevas ya que su estructura rígida y piramidal centraba la toma de decisiones en la cabeza de la organización; la inflexibilidad de éste no permitía a los niveles medianos ni inferiores participar en la planeación, que se generará dentro de la organización.

Con ocasión de lo anterior, estos elementos no permitieron que la administración pública tradicional respondiera a las crecientes demandas de la ciudadanía, ya que no existía una interacción entre la organización y los usuarios ciudadanos, lo que ocasionó que el agendamiento de la política no tuviera impacto directo en la sociedad, pues no realizaba un diagnóstico de las necesidades reales de los usuarios-ciudadanos. Como contraposición de esto, es observado lo referido por (Bonney, 2003) *“focalizar la acción de las organizaciones hacia el logro de resultados concretos y de impacto en la sociedad”*.

La administración pública tradicional, por falta de controles, alertas tempranas y/o ejercicios preventivos, se vio afectada por la ineficiencia y efectividad en la aplicación de sus políticas. Paralelo a esto, el crecimiento desbordado de las plantas de personal y falta de profesionalización de éstas, agudizó aún más la crisis.

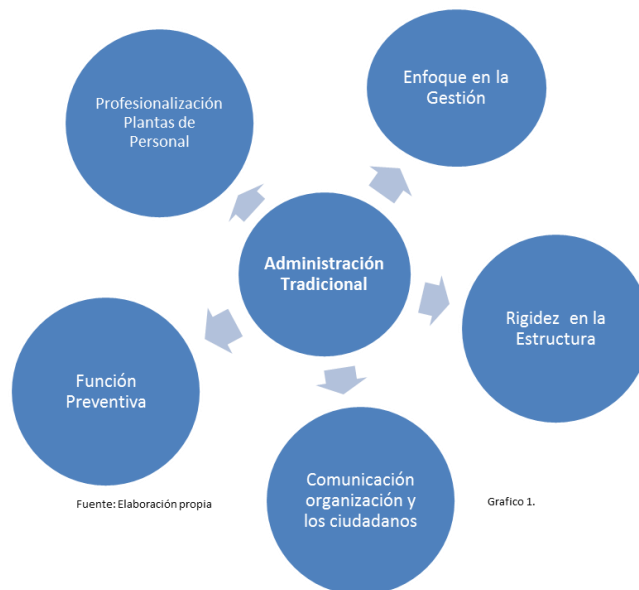
Así mismo fenómenos como el de la corrupción que es la base más común de una burocracia, pero no la única como lo menciona (Bozeman, 2015) incentivaron a que se diera un tránsito de la administración pública tradicional a la búsqueda de nuevas corrientes teóricas que se implementarían posteriormente, como la NGP, lo que García definió como: *“la pérdida de*

*credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano viene acompañado de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía eficiencia y eficacia” (García, 2007)*

En suma, el bajo impacto en los resultados y la falta de evolución para atender los cambios, tuvo como resultado una crisis que obligó a los Estados a replantear sus dinámicas organizacionales, así como su rol con el mercado, la sociedad, el sector privado y demás actores involucrados en el contexto moderno.

*Gráfico 1. Características de la Administración Pública Tradicional*

## Características de la Administración Pública Tradicional



#### 1.4. Nueva Gestión Pública (NGP)

El surgimiento de la Nueva Gestión Pública (NGP), puede entenderse como un proceso de cambio necesario para el Estado, éste propone elementos nuevos innovadores y flexibles, involucrando aquellos del **modelo tradicional** que han sido eficientes, adaptando éstos al nuevo contexto.

La NGP, es por consiguiente la respuesta a las características señaladas anteriormente de la administración pública tradicional, así entonces la NGP es un paso del sector público, para cumplir con las demandas de la sociedad. De acuerdo con Bresser, la aparición de la NGP se relaciona con que: *“los cambios organizacionales y administrativos tienden a desplazarse a un ritmo más lento que los cambios en el nivel político e institucional”* (Bresser, 2001).

La NGP busca entonces garantizar que las políticas, programas y planes de las organizaciones públicas, respondan de manera precisa, pertinente, eficaz y eficiente a las necesidades de la sociedad; teniendo como eje principal de su gestión y resultados orientado al ciudadano usuario.

De acuerdo con la revisión teórica, entre los elementos característicos propios de la NGP, se destacan en primer orden que ésta replica las buenas prácticas de la gerencia del sector privado; así pues las organizaciones públicas han tomado nota de éstas buenas prácticas siguiendo los modelos técnicos y ajustándolos a las necesidades propias de las organizaciones públicas, con el fin de generar valor público, como se explicará más adelante.

#### *1.4.1. Elementos de la NGP*

Luego de una atenta lectura, de los diferentes autores que refieren la NGP, como lo son: Hood, Jackson y Barzelay, autores relevantes de la corriente teórica, en suma se encuentra que estos coinciden en los siguientes elementos:

- **Acciones de impacto:** Como se describió en la gestión tradicional, las acciones de política pública únicamente se enfocaban en el estricto cumplimiento de sus metas, dejando de lado que dichas acciones realmente cumplieran con las expectativas y necesidades a quienes estaban dirigidas éstas. Como respuesta a este escenario la NGP fija sus esfuerzos en el desempeño institucional, esto quiere decir que las acciones de política pública respondan efectivamente a las necesidades generadas.
- **Cambio en la estructura organizacional:** Como fue mencionado, en la gestión tradicional la estructura organizacional obedecía a causa de su entorno en un modelo rígido, el cual no daba lugar a la flexibilidad en la toma de decisiones, ni que se tuvieran en cuenta actores de los niveles inmediatamente inferiores de la estructura. Además de esto la comunicación era limitada en el desarrollo de las actividades, careciendo de interacción entre los diferentes actores de la organización. En el modelo burocrático, la cadena productiva de la organización además de centrarse únicamente en los resultados, no permitía opciones de mejora o de innovación.

Ahora veamos de acuerdo con Benavides (2011) en el modelo burocrático de Max Weber, éste formula que para que las organizaciones lleguen a la eficiencia, resulta primordial que existan planes de incentivos con el fin de que los servidores cumplan de mejor manera las metas, lo que por consiguiente va a permitir la constitución de la Burocracia, lo que de acuerdo con el autor y



muy al contrario de cómo es referido por estos días este término, es una organización totalmente eficiente.

A partir de lo anterior, con la NGP implementa un efecto en cascada, en el cual a partir de la planeación hecha por un Estado en un período determinado, estos se articulan con los diferentes niveles de la organización. Dicho lo anterior, en el nivel directivo se dan los acuerdos de gestión, que no es otra cosa que los compromisos del nivel gerencial alineados con los planes de desarrollo y las metas de las organizaciones. En concordancia con esto en el nivel profesional se da la concertación de objetivos, que apuntan al desarrollo y cumplimiento de los acuerdos de gestión generando el mencionado efecto de cascada.

Otro elemento dentro del cambio organizacional, es la calidad del recurso humano. Dentro de éste, elementos como la profesionalización de los servidores son transversales en el propósito de la organización. Elementos del empleo públicos como el ascenso por méritos, reconocimiento de las competencias y de la experiencia altamente calificada, son traídos de la gestión tradicional utilizados para incentivar a los servidores públicos.

Por otro lado, la NGP reconoce a los servidores públicos como los principales agentes en la cadena de valor, ya que sobre éstos recae el cumplimiento de las metas de la organización. Con ocasión de esto se crean los planes de bienestar e incentivos, que tienen como propósito mejorar el ambiente laboral, reconocimiento de las capacidades y mejoramiento de sus condiciones

- **El ciudadano usuario es el eje principal de la acción pública:** Uno de los principales objetivos de la NGP, es responder a las necesidades que surgen desde la base de la sociedad, para el caso de la gestión pública es referida como la receptora de las acciones de política pública. Como se observó en la gestión pública tradicional, este actor no era referido, razón por la cual y con

ocasión de las nuevas necesidades de las organizaciones el ciudadano usuario, es tenido en cuenta como un pilar para la gestión y resultados de la organización pública, éste es un elemento tomado de las buenas practicas del sector privado, el cual busca aumentar la satisfacción y así mismo, lograr una interacción más cercana, con el fin de responder de manera efectiva a las necesidades de los ciudadanos. **Sistemas de información y transparencia de la organización:** la gestión pública tradicional contaba con un canal de comunicación unidireccional sin que generara una retroalimentación ni canales de información relevantes que produjeran valor agregado a la organización, así pues la información no era considerada como una herramienta que permitiera el monitoreo, el seguimiento y la autoevaluación de la organización; lo que en consecuencia dificultaba la acertada toma de decisiones o redireccionamiento de las acciones para el cumplimiento de las metas establecidas.

Con la NGP, las fuentes de información buscan definir estrategias para monitorear el avance hacia el cumplimiento de objetivos trazados, para guiar la toma de decisiones relevantes en cada uno de los niveles de la organización.

Dentro de las organizaciones, a partir de esto se establecen dos instancias., La primera de estas son las oficinas de planeación que tienen el rol de recolectar y consolidar la información que permita al nivel directivo planear, redireccionar sus actividades; de acuerdo con lo observado en la información. Así pues la información permite a la alta dirección contar con mecanismos preventivos que permitan reducir el incumplimiento de las metas bajo impacto dentro de la organización.

En segundo lugar, con ocasión de los sistemas de información en las organizaciones se crean las oficinas de control interno quienes tienen la función de ejercer acciones preventivas frente al cumplimiento de las metas. En suma, la información es el pilar para las mencionadas oficinas ya

que ésta les permite conocer el estado actual y real de las metas e impactos trazados al interior de las organizaciones.

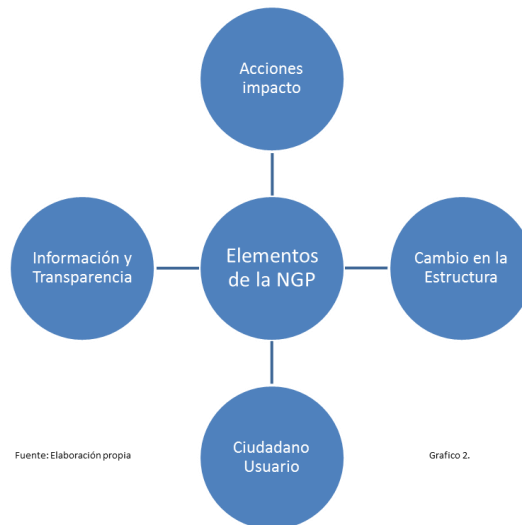
Adicional a lo anterior, los sistemas de información permiten a los ciudadanos usuarios, acceder a la información para conocer y tener el detalle en la ejecución de actividades y recursos en los que la organización tiene como meta. Dicho lo anterior, es acorde referir lo expresado por (Bonnetoy, 2003) *“uno de los primeros pasos que debe adoptar la institución es el diseño de un sistema de información que permita medir el desempeño con niveles de certeza y confiabilidad aceptables. Además, se hace necesario tener especial atención en el monitoreo y la evaluación.*

En consecuencia, la NGP utiliza la información como elemento que aumenta la transparencia, reduce la corrupción y facilita la toma de decisiones, generando una comunicación directa al interior de la organización y hacia el ciudadano-usuario. Así pues la información en la NGP es un elemento transversal, y que apunta a la transparencia de la gestión.

Los elementos mencionados se encuentran en concordancia con lo propuesto por (Ormond & Löffler, 1999), donde relacionan los desafíos a los que se enfrenta la corriente teórica de la NGP.

Gráfico 2. Elementos de la NGP

## Elementos de la NGP



Por todo lo anterior, los Estados están realizando un tránsito desde una institucionalidad burocrática pesada y que difícilmente como se observó entrega soluciones, hacia un nuevo modelo que responda de manera eficiente innovadora y con impacto, que tenga como norte la consecución y el logro de resultados precisos, que generen alto impacto a la sociedad, lo que de acuerdo con la revisión bibliográfica, como se mencionará es conocido como valor público.

### **1.5. Antecedentes de la Gestión por Resultados**

La implementación de la Gestión por Resultados se ha dado en diferentes países, con el propósito de aumentar la eficiencia de los planes de gobierno nacionales, en el sector público, donde se ha priorizado los resultados sobre los procesos.

Lo que al final de la cadena de valor tiene como propósito aumentar la productividad de las entidades en busca de la entrega de bienes y servicios públicos con eficiencia y efectividad a la sociedad que es la misión principal de las entidades públicas.

De acuerdo con los contextos de los países y sus administraciones, se adoptan diferentes enfoques, así pues luego de realizar la revisión bibliográfica y de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en su documento Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público (MAGPRSP) del 2007, se observan cuatro enfoques, para el mencionado modelo.

El primero de estos refiere los procesos presupuestarios como es el caso para países como Francia, Irlanda o Alemania, haciendo énfasis en gasto público. En segundo lugar se da el énfasis en el monitoreo de actividades y productos, ejemplo de esto es lo hecho por países como Dinamarca, Holanda, Noruega y Suecia. El tercer enfoque se basa en el incremento de la evaluación de las políticas, los resultados y los servicios públicos; tal es el caso de España y otros países de la Unión Europea. Por último países como Australia, Estados Unidos y Reino Unido fijan su atención en el monitoreo y en la evaluación de los resultados.

Dicho lo anterior, para el caso de América Latina, la GPR ha adoptado características propias de cada país de acuerdo a su institucionalidad y caracterización diversa de cada uno de sus países, como lo señala (Makón, 2000) existen diversas vías para implementar la GPR dependiendo de los instrumentos y contextos políticos sociales y económicos que persigan los países con sus objetivos previamente determinados. Considerando esto la GPR no es un modelo

definitivo ni único o un patrón que sea aplicado para toda la región, este se adapta de acuerdo a las características y condiciones según sea el caso de cada país.

Llegados a este punto, se observan dos enfoques. El primero de aplicado en Chile y Uruguay llamado “modelo presupuesto” este fija su atención en la planificación estratégica y la toma de decisiones, además de esto impulsa el compromiso de las entidades y sus servidores. En este enfoque la evaluación centra su atención en los procesos presupuestarios.

El segundo enfoque acogido por Colombia y Costa Rica se denomina “*Modelo Plan*”, el cual armoniza la formulación de políticas y la gestión de las entidades y sus servidores públicos, con el fin de aumentar la participación, control y fiscalización por parte del ciudadano y de esta manera estimular el crecimiento democrático del Estado; todo esto acompañado y sustentado en los planes de desarrollo de los países y sus mecanismos de evaluación, armonizado con el Modelo Integrado de Planeación.

Para el caso de estudio del presente trabajo que es Colombia, y como se observará más adelante en la caracterización, según la dinámica y la institucionalidad actual de la administración pública, las fuentes de información que miden el desempeño están dirigidas al monitoreo y seguimiento de los diferentes indicadores componentes, medibles dentro de la administración.

### 1.5.1. Conceptos de la Gestión por Resultados

Lo primero que cabe anotar, en cuanto a los conceptos relacionados de GPR es que es un concepto relativamente nuevo, propuesto desde los años 90's, por autores como (Ormond & Löffler, 1999), (Barzelay, 1998). En el sector público ha sido asociado a términos como gestión del desempeño, gestión para resultados, gestión por objetivos, evaluación del desempeño, entre otros que al final se han evidenciado que son utilizados para referirse a la gestión no solo de las entidades sino también de los funcionarios públicos, teniendo énfasis tanto en los resultados como en los procesos y procedimientos que se realicen para poder tener un impacto en la sociedad objeto de cada entidad pública.

La literatura reseña diferentes fuentes y autores sobre qué se entiende por GPR, cabe anotar que es un enfoque que busca adoptar las buenas prácticas del sector privado intentando que sean implementadas de forma eficiente en el sector público.

Según (Makón,2000) en el marco del V congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública la GPR, se define como *“el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno en un periodo de tiempo determinado. De esta forma permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad”*.

Lo anterior, quiere decir que se da la necesidad de medir el desempeño de las entidades públicas, como responsables de la producción de bienes y servicios públicos y que con el

propósito de conseguir este fin utilizan insumos, recursos humanos y financieros que a través del presupuesto le son asignados para la producción de estos, los cuales están destinados a conseguir sus objetivos de política pública. De acuerdo con lo anterior, y con el propósito de ampliar lo dicho por (Makón, 2000) resulta oportuno citar lo que éste refiere como objetivo general de la GPR, *“Refocalizar la conducción y gerencia de los organismos públicos hacia un modelo de gestión que privilegie los resultados por sobre los procedimientos y priorice la transparencia en la gestión”*.

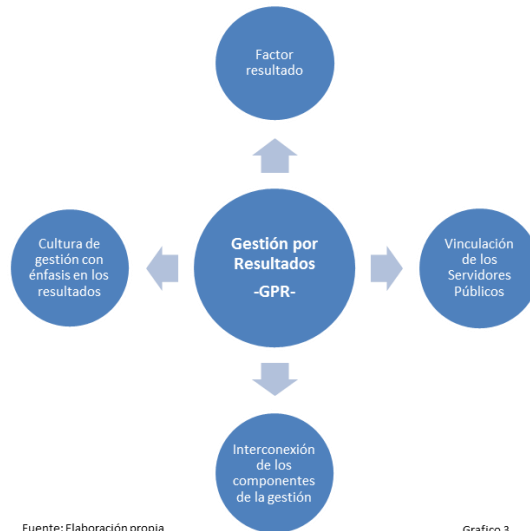
Como se observa es clara la importancia dada a los resultados sobre los procedimientos y la fuerza que tiene como elemento transversal de la transparencia en la gestión. Para el BID y el CLAD en su documento MAGPRSP del 2007, desde los puntos de vista de su evolución conceptual, definición y práctica para la GPR se observan las siguientes dimensiones:

- Es un marco conceptual de gestión organizativa, pública o privada, en la que el factor resultado, aplicado a todo el proceso de gestión, se convierte en la referencia clave.
- En un marco de adquisición de responsabilidad de la gestión a través de la vinculación no solo de los directivos, sino de la mayor parte de los servidores públicos al resultado obtenido.
- Es un marco de referencia capaz de integrar los distintos componentes de gestión ya que se propone interconectarlos para optimizar su funcionamiento.
- Por último, y especialmente en el ámbito del sector público, la GPR se presenta como una propuesta de cultura organizativa. directiva y de gestión, con la cual se pone énfasis en los resultados no en los procesos y procedimientos.



Gráfico 3. Dimensiones de la GPR

## Dimensiones de la GPR



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 3.

Es así que estas dimensiones ubican a la GPR, como una herramienta operativa, conceptual y cultural, orientada siempre a los resultados; y que refiere algo muy importante al posesionarla como instrumento que interconecta y optimiza el funcionamiento de los diferentes componentes de la gestión pública. Además, es referida como una herramienta dinámica que fija especial atención en el nivel directivo como estrategias que hacen el diseño y aplicación de los planes y programas.

Por otro lado, la función de la GPR es la de servir como instrumento de control preventivo de la actuación de los directivos y de las entidades públicas. La herramienta de GPR, le da a la dirección estratégica y operativa un importante apoyo en mejorar el conocimiento, así como en aumentar la capacidad de análisis, toma de decisiones y búsqueda de alternativas a los servidores públicos teniendo en cuenta su escala para encontrar mejores resultados. Es así como resulta

bastante útil para hacer monitoreo, y más aún para hacer aprendizaje organizacional. De acuerdo con la revisión bibliográfica es importante aclarar esto, puesto que si bien la GPR, es una herramienta bastante útil a la hora de hacer monitoreo y seguimiento, de ninguna manera sustituye el papel de los organismos de control en su función preventiva de seguimiento y control a las entidades públicas.

Ahora veamos lo que refiere la oficina Nacional de Innovación de Gestión –ONIG de Argentina en cuanto a la GPR: *“La Gestión por Resultados (también denominada administración por objetivos o dirección por resultados) es un enfoque de gestión que busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión.*

Como resultado de lo anterior, observamos que la ONIG, refiere la GPR como un enfoque de gestión que tiene como fin aumentar la eficiencia, y por otra parte el impacto de la política a través del otorgamiento de responsabilidades a funcionarios. Por tanto éste en esencia refiere elementos que ya han sido mencionados, se complementa el concepto que la GPR tiene en cuenta componentes como el de transparencia o rendición de cuentas.

Por lo visto hasta aquí, la GPR no puede ser referida con un significado explícito y definitivo, por el contrario como se mencionó de acuerdo a los entornos y contextos de los diferentes países donde ésta ha sido aplicada, se ha moldeado a las necesidades y retos a los que deben responder.

Dicho lo anterior, y con el objetivo de tener una línea clara la GPR tiene como objetivo en el sector público, la generación de capacidades para que la administración pública logre mediante la planificación estratégica obtener los resultados trazados.

Gráfico 4. Gestión por Resultados GPR



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 4.

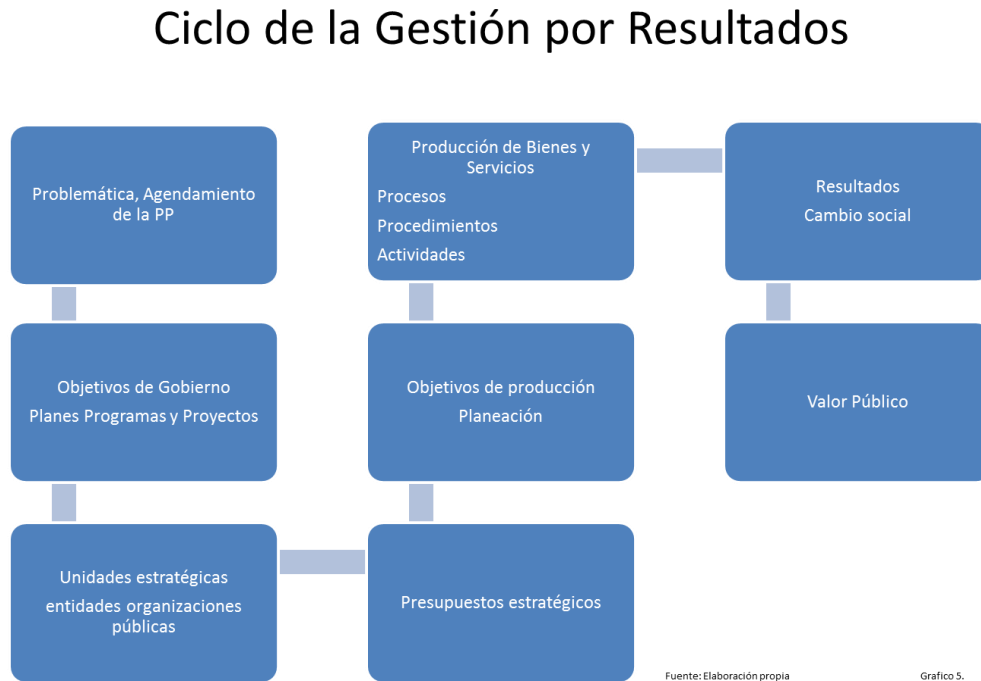
Es de aclarar, que si bien se tiene en cuenta en la planificación estratégica de la GPR el componente de impacto, debido a su temprana implementación en la administración pública colombiana, aún no se cuentan con fuentes, indicadores o mecanismos que permitan medir de forma eficiente el impacto de las acciones de las entidades hacia los ciudadanos usuarios. Es por esta razón que el presente trabajo centra su atención en las fuentes que miden el desempeño y no el impacto de las entidades públicas del orden nacional en Colombia, este punto será ampliado más adelante.

### 1.5.2. Estructura de la GPR

Como se ha dicho, al especificar a la GPR como herramienta clave en la creación de valor público, y de acuerdo con el BID y el CLAD en su documento MAGPRSP del 2007, *“la GPR tiene las características típicas de todo proceso de creación de valor que se articula a través de una dinámica cíclica y circular”* es decir, aquí debemos referir un elemento bastante común en la administración pública y particularmente en los Sistemas de Gestión de Calidad (SGC), el ciclo (PHVA) o ciclo de Deming, planear, hacer, verificar y actuar. Éste fue dado a conocer por Edwards Deming en la década de los 50s, y construido a partir del modelo de Walter Shewhart, en 1930.

Esta simple y muy utilizada representación resulta fácil y útil a la hora de construir complejos modelos de gestión, es decir es clave utilizar este modelo como guía, y bastante práctico cuando la complejidad aumenta, y en la cuestión del ejercicio o proceso de creación de valor en el sector público. De acuerdo con lo señalado sobre PHVA y en particular teniendo en cuenta lo reseñado anteriormente, sobre como diferentes elementos de las organizaciones son ordenados y priorizados por la GPR y con el propósito de graficar esta idea, se presenta el Ciclo de la Gestión por Resultados.

Gráfico 5. Ciclo de la Gestión por Resultados



Esta propuesta de esquema, refiere como se expresó el ciclo de la gestión por Resultados, ésta como se observa es una prolongada cadena que decanta en la generación de valor público, así pues se recogen los diferentes componentes que fueron observados o mencionados, y que tiene como fin representar la estructura clave para la organización de la -GPR-, sin llegar a un detalle exhaustivo. Dicho lo anterior y con este esquema se continuará en la descripción de otros elementos importantes para la GPR.

Es así que, en lo referido a la creación de valor público está enmarcado en una dinámica organizada y concreta, la cual mantiene una relación activa con su entorno. En este sentido la creación de valor público se ejecuta mediante un complejo sistema que en síntesis transforma recursos en productos y estos en cambios sociales. De acuerdo con el citado documento del BID

y el CLAD en su documento MAGPRSP del 2007, los elementos básicos que forman este proceso de transformación se alinean en tres principales categorías:

1. *Componentes del proceso de creación de valor.*
2. *Interacción entre dichos componentes.*
3. *Herramientas.*

Adicional a las anteriores, resultan transversales en este proceso la presencia de los actores implicados en el sistema, esto con ocasión de que la GPR apunta a mejorar el proceso de creación de valor público; luego este debe propender por la integración de todos los elementos del proceso, con el fin de obtener los mejores resultados; de modo que consiga los objetivos estratégicos trazados. Conforme a lo anterior y con el objetivo de dar el mejor contexto llegamos a un punto en el que es procedente abordar cada uno de los elementos del ciclo de la GPR.

Por lo anterior, y luego de una revisión bibliográfica los elementos relacionados con el ciclo de la gestión por resultados (Grafico 5) serán descritos con el propósito de contextualizar estos componentes que dan estructura al proceso de creación de valor público, y que son centro de estudio de la GPR.

### **1.6. Problemática agendamiento de la Política Pública**

La principal diferencia entre la gestión del sector público y el sector privado, es su objetivo. Estas como se puede suponer se distinguen en que la primera busca producir cambios sociales, mientras que la segunda apunta a objetivos de mercado. De acuerdo con esto, la dinámica de la

administración pública tiene como norte generar productos, bienes y servicios que dinamicen los cambios, así como el de mejorar el bienestar de los usuarios, ciudadanos.

Consideremos ahora que el punto de inicio de la GPR está dado en el ejercicio de observación de problemática y agendamiento, es decir aquí se debe definir con alto detalle y precisión cuál es la situación social que se desea corregir o cambiar.

Precisamente un mal diagnóstico sobre la intervención que se requiere, es llamado error del tercer tipo en política pública para (Ordoñez, 2013), esto ocurre cuando se realiza el agendamiento de la política pública desde un nivel central y sin tener en cuenta las necesidades que se dan desde la periferia o el campo que es donde serán aplicadas luego las políticas. Es realmente en el campo donde las entidades públicas deben agendar sus políticas y que sean dirigidas a satisfacer las necesidades que se generen allí.

### **1.7. Objetivos de Gobierno, Planes Programas y Proyectos**

Continuando con el ciclo de la GPR, los objetivos estratégicos que dependen de cada gobierno nacional, como las aspiraciones que éste tiene para cambiar aquellas situaciones deseadas, dependen estrechamente de lo relacionado con el anterior elemento, ya que una vez es definida la agenda de la política pública, el gobierno nacional de acuerdo con esto, toma decisiones que son plasmadas en planes, programas y proyectos, esto de acuerdo con la experiencia ya que es una práctica habitual en la construcción de planes de gobierno y los programas y proyectos que acompañaran a este en pro de su cumplimiento.

### **1.8. Unidades Estratégicas, Entidades, Organizaciones Públicas**

En esta cadena, son las encargadas de ejecutar lo que el gobierno agenda como prioridad en sus planes de gobierno nacional, por consiguiente y dependiendo de las decisiones que allí son tomadas las entidades públicas pueden ser o no dinamizadoras, esto pues dependiendo de los roles que les corresponda en los planes de gobierno, así como a la correspondiente naturaleza jurídica y misionalidad para las que fueron creadas, por lo tanto, dependiendo de la línea que les dé los planes de desarrollo algunas veces son protagonistas, aquí pues podemos referir un punto de enlace entre las acciones del gobierno y el diseño de la organización.

Dicho lo anterior, y aunque la estructura institucional del gobierno colombiano se encuentra definida, aquí llama la atención aquellas entidades que son dirigidas por servidores de elección popular, ya que estos con ocasión de la autonomía administrativa y financiera de la que en particular gozan las entidades territoriales, pueden diseñar sus unidades de acción estratégica. Como resultado de esto observamos cambios y ajustes en lo que se refiere a la estructura de funcionamiento. Éstas pueden tener efectos que ocasionan desordenes y posibles reprocesos en la estructura administrativa, planta de personal, manuales de funciones y distribución de las plantas de personal, lo que afecta de manera directa en el desarrollo de la administración pública.

Por último, estas situaciones son complejas de corregir y de evitar ya que como se señaló la autonomía administrativa y financiera les permite a los gobiernos afectar las estructuras de las organizaciones. Ahora bien, esto a la luz de la GPR, no es del todo malo ya que el rediseño de



éstas es una pieza clave en el enlace que debe existir entre los programas de gobierno y las unidades de ejecución y desempeño.

Es importante que estos ejercicios de transformación y ajuste de las unidades ejecutoras sean hechos por expertos y con calidad, de no ser así estaríamos observando organizaciones con baja productividad y altos costos de funcionamiento que irían en contra del principio de eficiencia y efectividad adoptado por la NGP.

Por consiguiente, el diseño y la transformación organizacional de las entidades es clave en la GPR, pues allí permite establecer la capacidad institucional que el gobierno tendrá para la ejecución de sus planes, programas y proyectos; de la correcta inercia de estas dependerá la capacidad con que el gobierno ejecutará su plan de gobierno nacional, lo que tendrá como resultado un proceso efectivo en su ejecución y desempeño.

### **1.9. Presupuestos Estratégicos**

Este elemento, relaciona y articula los planes estratégicos con los presupuestos nacionales, estos son manejados como elementos de planeación dentro de un marco estratégico que articula los planes, programas y proyectos con los recursos públicos asignados a cada entidad. Lo que con posterioridad tomará forma como presupuestos y gastos por programas nacionales.

De acuerdo con lo anterior, es importante establecer organigramas claros de responsabilidad, así como integración de los organismos de control que en línea con su función preventiva apuntan a una gestión transparente de estos recursos públicos, estos mecanismos resultan transversales en todo lo que refiere a la GPR. Resulta entonces importante la determinación de

responsables para cada uno de los resultados que deben estar dados en un marco de precisión y claridad. En el documento MAGPRSP 2007 del BID y el CLAD se reconoce al presupuesto asignado como la cartera productiva.

### **1.10. Objetivos de Producción Planeación**

Este es el punto de intersección entre la entidad pública y el ciudadano, es allí que la administración del gobierno se da a través de la prestación de productos bienes y servicios públicos, donde se hacen visibles y son palpables las acciones. Consideremos ahora, que con esto el gobierno logra producir el cambio en los objetivos que se ha propuesto en la fase de agendamiento. El documento MAGPRSP del 2007 del BID y el CLAD, señala los siguientes elementos como claves, complejos y de alto riesgo:

- En primer lugar, en un nivel bajo de la estructura organizacional que puede no estar muy calificado.
- Demanda una visión global con el propósito de asegurar que los productos o bienes y servicios susciten el cambio en las dinámicas sociales que se han propuesto afectar o intervenir.
- No existe cultura del trabajo en aspectos como el análisis de necesidades, diseño de producto, segmentación de usuarios-ciudadanos, cálculos de oferta, demanda y producción entre otros.
- Finalmente, observamos riesgos como baja capacidad organizacional que tienen algunas entidades públicas, para cumplir con la culminación de sus procesos, además del riesgo en el incumplimiento de la ejecución de las metas del plan de gobierno nacional.

En suma, preocupa y alerta la baja capacidad instalada, el bajo nivel en la formación del recurso humano, resistencia al cambio, sistemas de información obsoletos y poco modernos, falta de entrenamiento y capacitación del nivel directivo entre otros, ya que tienen efectos en la dinámica productiva de las entidades públicas y su inercia con sus usuarios, ciudadanos o clientes.

### **1.11. Producción de bienes y servicios/Procesos procedimientos actividades**

El siguiente eslabón en la creación de valor, es la producción propiamente dicha. Generalmente la producción del Estado concluye en la prestación de bienes y servicios públicos. Sobre esto se observa que conlleva a bajos niveles de control, así como una compleja interacción entre el gobierno y los ciudadanos-usuarios, así pues aquí la interacción entre relación, tiempo, costo, satisfacción y en general lo que refiere a la lógica económica, requiere de un esfuerzo importante. Como lo menciona BID y el CLAD en su documento MAGPRSP del 2007, este es el momento de la verdad, cuando los servicios ofrecidos por el gobierno como: la educación, salud seguridad y cualquier otro se ponen a prueba frente a los ciudadanos.

Este eslabón resulta clave en la cadena que se está describiendo, de modo que una vez el agendamiento de la política está hecha y diagnosticada en los planes programas y proyectos, y que éstos cuentan con presupuestos estratégicos. Está dada una dinámica la cual resulta importante; hasta aquí todo lo correspondiente a la planeación y diseño está marchando.

Ahora en esta cadena llegamos a uno de los momentos más agudos, ya que debemos hacer la implementación de la política del ciclo de la GPR, la cuestión es materializar lo planeado desde lo estratégico.

Con ocasión de esto, los procesos procedimientos y actividades son las herramientas con las cuales son conformadas las intenciones del gobierno, es así que para el caso Colombiano y de acuerdo con la Guía de Rediseño Institucional de Entidades Públicas del Orden Nacional del Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP- Pág. 26: *“Los procesos son definidos como una serie de actividades que son desarrolladas secuencialmente con el propósito de elaborar un producto o un servicio y que cumpla con las expectativas por parte del ciudadano cliente”*.

A continuación de esto la mencionada guía describe a los procedimientos, como la forma específica de llevar a cabo una actividad, por último señala ésta como la suma de tareas, que regularmente se concentran en un procedimiento con el fin de hacer más fácil su gestión. La secuencia ordenada de varias actividades da como consecuencia un proceso. Es por esto que se resalta la importancia de la producción de bienes y servicios procesos, procedimientos y actividades como elemento, ya que es en este preciso punto es donde se está dando la implementación.

## **1.12. Resultados Cambio Social**

Dicho lo anterior, en este punto del ciclo la acción del gobierno nacional ya pueden ser observados resultados estratégicos, así como concretos según sea el caso, si el ciclo ha sido cumplido y alineado con todos los elementos referidos.

Los productos diseñados deben impactar en la situación social, y desembocar en los cambios esperados, cumpliendo de esta forma con los objetivos y metas del plan de gobierno, que es lo medible en el presente contexto. Ahora bien, un elemento en este punto que resulta importante, cuando referimos al final del ciclo es la evaluación de impacto, que tiene como fin determinar si todos los elementos anteriores gracias a su correcta articulación produjeron los efectos esperados, a través de la prestación de bienes y servicios a sus ciudadanos usuarios para quienes fueron pensados.;

Sobre esto en particular, la CEPAL a través de su Dirección de Desarrollo Económico en el año 2005, refiere que la evaluación de impacto debe identificar la existencia o no de relaciones de causa y efecto entre el programa y los resultados obtenidos y esperados ya que pueden existir otros factores que ocurren durante el periodo de intervención del programa, que están correlacionados con los resultados y que no han sido causados por el programa.

### **1.13. Valor Público**

En primer lugar, aquí es transversal lo que refiere la literatura con la evaluación, ya que ésta se enlaza con la observación de resultados, en estrecha relación con los objetivos trazados entre estos sobresalen: los objetivos de gobierno y evaluación de impacto. Así mismo, dentro de esta

evaluación observamos en sus subcapas dos elementos significativos, procesos productivos y resultados estratégicos.

El Valor Público, hace referencia al valor creado por el gobierno a través de la prestación de bienes y servicios, esto está estrechamente relacionado, con el valor creado por resultados, ya que el gobierno ha buscado cada día con mayor esfuerzo enfocar su atención en los resultados. La importancia ya no se centra en las actividades o gestión, lo que por efectos fáciles de percibir, conllevan a un modelo de operación donde la prioridad está fijada en los resultados.

El valor público facilita el modelo de trabajo gerencial enfocado en resultados, ya que cambia el enfoque del nivel gerencial que se centraba en la administración del día a día y no del proceso y el resultado final lo que dificultaba tener una visión estratégica y orientada a generar valor público dentro de las entidades.

El concepto de valor público, se refiere a los impactos que un Estado debe alcanzar (observables y medibles) para dar respuesta a las necesidades o demandas sociales. Estos resultados están asociados a los cambios sociales producidos por la acción gubernamental y por las actividades y productos entregados por cada institución pública (BID, 2015).

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

Gráfico 6. Cadena de Valor



Con todo esto, termina la descripción del ciclo de la GPR, la cual es necesaria como base conceptual para abordar y entender de forma clara el ciclo de cara a las diferentes herramientas de la GPR.

#### 1.14. Herramientas de la GPR

Las herramientas de la GPR son elementos propiamente transversales que se encuentran inmersos y conforman la estructura de la administración pública que aportan al desarrollo y consolidación de la gestión por parte de las entidades públicas orientándolas a los resultados que se obtengan, luego de la realización de los procesos, procedimientos y actividades, estos aseguran resultados a través de la ejecución de sus objetivos trazados.

Es así, que a continuación se describirán las herramientas que hacen parte entonces de la GPR, las cuales han sido ordenadas en tres grupos, la primera y más amplia son los instrumentos de gestión, en segundo lugar y muy importante como se observará están los sistemas de

información, y finalmente lo correspondiente a función directiva, dependiendo del contexto donde es aplicada la GPR.

Como fue referido al inicio en antecedentes, esta distribución de instrumentos puede no ser tan precisa., Sin embargo, y con el propósito de dar una visión general y que tuvo especial atención con la teoría, ésta aplica a cualquier organización pública independiente de la prestación de servicio que genere.

Ahora veamos la primera herramienta, instrumentos de Gestión, aquí distinguiremos varios de estos y que por lo amplia bibliografía encontrada de estos y como se mencionó serán señalados aquellos más pertinentes e importantes.

- Diseño de políticas públicas y desarrollo de programas: Entendido este como la formulación de los planes, programas y proyectos que se diseñan desde el gobierno para dar cumplimiento a las actividades propias de la GPR, dependiendo de la entidad pública a la que corresponda, es mediante estos mecanismos que los gobiernos tendrán punto de partida para el diseño y posterior implementación de la Política Pública.
- Diseño organizacional: En cuanto al instrumento de diseño organizacional hace referencia al organigrama que tenga cada gobierno, estructura del Estado, en lo correspondiente a sus entidades que lo conforman, de acuerdo a su división política y administrativa por la que se esté rigiendo; de acuerdo a esta organización es que se evidencian los responsables ya sean entidades o servidores públicos, de cada plan, programa o proyecto que se requiera adelantar para el cumplimiento de las metas trazadas.



- Análisis, diseño y planificación estratégica: Con la utilización de este instrumento, las entidades públicas cuentan con los parámetros dados a partir de la experiencia y el análisis de éstos para llevar a cabo una planificación desde los directivos y gerentes de los proyectos (estrategas) para poder encaminar las acciones necesarias para la prestación de bienes y servicios públicos de acuerdo a la misionalidad de cada entidad.
- Diseño de procesos y de entornos de servicio: Con el fin de que cada entidad tenga definidos sus procesos y procedimientos, es pertinente realizar un diseño de éstos entrelazado con el diseño de los entornos de servicios propios dentro de las organizaciones, esto con el propósito de definir y evidenciar para la gestión las causas, parámetros, consecuencias e impactos que tendrán los procesos en los resultados de la entidad.
- Mercadeo estratégico y operativo (análisis de posicionamiento y segmentación de mercados, diseño de cartera de productos): ligado al anterior instrumento se encuentra este, pues es con el presente que se dan los parámetros operativos teniendo las directrices de los estrategas para que se puedan realizar la definición de los mercados que se tienen a cargo de acuerdo a la misión y visión de cada entidad.
- Presupuesto, contabilidad y análisis de costos: Este instrumento permite definir los recursos financieros que son asignados a cada entidad pública para poder llevar a cabo sus actividades, además que aporta en cuanto al análisis de costos en que se incurrirán para la prestación de servicios a los ciudadanos usuarios.
- Gestión de operaciones: En cuanto a este instrumento, hace referencia a la gestión que se debe llevar a cabo en cuanto a la parte operativa de los procesos que cada entidad adelante para dar cumplimiento a la misionalidad y a los objetivos trazados dadas las directrices desde las instancias directivas, lo anterior se ha dado desde los modelos jerarquizados en los cuales se supervisan las gestiones de las operaciones desde los superiores al interior de las organizaciones.

- Gestión de la producción de servicios: Si bien se ha mencionado que las entidades públicas son prestadoras de bienes y servicios públicos a los ciudadanos que lo requieran, es necesario que haya lugar a una gestión supervisada en la producción que se dé para dicha producción, teniendo lineamientos para cada uno de los procesos adelantados.

Gráfico 7. Herramientas de la GPR



Es por medio de los instrumentos anteriormente descritos, que las organizaciones públicas contarían dentro de las herramientas de la GPR para que puedan desarrollar sus tareas de manera óptima. Al tenerlos en cuenta se pretende que la gestión esté parametrizada y ligada a los planes, programas y proyectos de gobierno, para que no se pierda el norte y con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos fijados en el plan de gobierno nacional, involucrando a los funcionarios públicos.

La segunda herramienta de la GPR es la información, definida como parte de la materia prima para los procesos de gestión, hasta los de valor público, esta herramienta es la respuesta a factores que están dados al interior dentro de las entidades públicas y además es recopilada por la

percepción de agentes externos, como los ciudadanos usuarios; por tanto, la información se da del desempeño, el conocimiento de la demanda social, la fijación de los objetivos y su cuantificación, los costos de producción, la identificación de los impactos, y el análisis de su efectividad, entre otros aspectos que puedan ser generadores de información.

Sin embargo, la información presenta retos y dificultades, entre los que se encuentran la constante transformación y adaptación que día a día son demandados por los ciudadanos usuarios, que son en quienes apuntará la gestión de la entidad pública, dejando a un lado los intereses particulares para que sean priorizados los intereses colectivos que deben primar en el sector público; la información además está dada para la GPR como responsabilidad de los servidores públicos en la que en algunos casos podría ser utilizada en su contra dependiendo del uso institucional y organizacional que se le esté dando.

Cabe señalar que si bien la información presenta dificultades también cuenta con características como de bajos costos de producción lo que conlleva a que se pueda expandir de forma rápida en el entorno; sin que esto signifique que la información genere conocimiento para quienes la esté manipulando, pues como su nombre lo indica es una fuente de información.

Para el modelo de GPR la información debe contar con unas especificidades propias que garanticen los procesos, procedimientos y actividades de la entidad; la información unánime sin que se dé lugar a una duplicidad o multicolinealidad en la producción de la información, además debe darse en tiempo real en un mundo dinámico y cambiante, y por último que no se dé lugar a

la alteración de los funcionarios o entidades que la produzcan, pues finalmente se debe contar con la información que aporte a la toma de decisiones dentro de la entidad pública.

El BID y el CLAD en su documento MAGPRSP del 2007, proponen guiar la producción de la información mediante el principio de la mayor simplicidad posible y el uso de la mayor cantidad de información relevante, especialmente en el nivel directivo de la institución; por lo cual será necesario demarcar los sistemas que sean utilizados en la producción y registro de información desde la misma generación, con el fin de evitar posibles irregularidades durante los procesos de manejo de la información al interior de la entidad pública.

En razón de lo anterior, la información como herramienta de la GPR, es de alta importancia ya que esta se constituye en un pilar de la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Por último, la GPR tiene en cuenta la herramienta referida como Función Directiva, esta centra su atención en los cargos de los niveles superiores de las organizaciones públicas, quienes son los encargados del direccionamiento y toma de decisiones entre otros. Éstos tienen incidencia directa en lo que anteriormente fue descrito sobre los elementos del ciclo de la GPR, además de esto tienen una participación activa, haciendo parte de los sistemas de capacitación, selección, contratación, seguimiento, sanciones e incentivos de acuerdo al entorno institucional en el que se encuentren.

Para concluir, en lo que corresponde a las herramientas de la GPR, se debe resaltar que a diferencia de los elementos del ciclo de la GPR que están inmersos en la cadena de valor y que

dan forma su estructura, estas herramientas son transversales y pueden ser utilizadas en cualquier momento y espacio.

### **1.15. Agentes involucrados en la GPR**

Para que la GPR pueda ser implementada en las entidades públicas se hace necesario identificar los actores o agentes que intervienen para que se pueda llevar a cabo. De acuerdo con lo anterior y con la literatura consultada, el BID y CLAD en su documento MAGPRSP del 2007, señala que los agentes involucrados son: los ciudadanos usuarios que son definidos como los receptores de toda la gestión hecha por la entidad y son al final quienes construyen y consolidan las acciones del gobierno y que desde ellos se crean las necesidades que deben satisfacer las entidades públicas.

De acuerdo con lo que refiere el agendamiento de la Política Pública, las entidades públicas como prestadoras de bienes y servicio, no solo para el ciudadano usuario, sino para cada individuo, pues todos los individuos ya sea de forma dinámica o estática, mediante organizaciones o individualmente son los demandantes del gobierno mediante sus derechos y deberes para que éste dé respuesta a las demandas requeridas con eficiencia.

El siguiente agente identificado para la GPR es el correspondiente al legislativo, al interior del Estado, pues es en el escenario de la aprobación de las leyes donde el gobierno aporta de forma significativa más no definitiva los lineamientos para el cumplimiento de objetivos.

De la mano del poder legislativo se encuentra el poder ejecutivo, que cuenta con mayores facultades dentro de la ejecución de las acciones de las entidades públicas, pues por medio del nivel directivo se dan las directrices necesarias para la validación y la acción de la GPR en las entidades públicas, es decir son los autores intelectuales y materiales en la creación del valor público.

Otro de los agentes involucrados en la GPR son los gerentes de los niveles del gobierno, éstos tienen a su cargo la conducción y el manejo de las acciones definidas por los altos mandos estos actores son quienes tienen a su cargo el análisis de la situación de la sociedad y a su vez el diseño estratégico de cada una de las acciones. Es por medio de éste actor que se materializan de manera técnica y operativa el valor público.

Siguiendo la línea anterior, se encuentran los técnicos que son los funcionarios en las entidades públicas encargados de alimentar desde la parte operativa el diseño, la producción y la entrega final de los productos, bienes y servicios públicos, demandados por los ciudadanos usuarios; en éstos recae la responsabilidad de entregar con calidad y eficiencia los bienes producidos por las entidades públicas.

Debido a la complejidad del sector y la dinámica de la función pública, se hace necesario en el escenario de la GPR un actor que será definido como el evaluador, esto en la práctica refiere a las oficinas de control interno. Estas hacen parte de las estructuras organizacionales de los organismos públicos en todos sus niveles. Dicho lo anterior estas son transversales; en resumen

la labor de éstas está dada en el marco del control preventivo y de la evaluación que aporta tanto al impacto como a medidas de mejoramiento en el ejercicio de la prestación del servicio.

En el ejercicio de la GPR aparecen por último dos actores que realizarán las acciones de control externo para los procesos que sean adelantados por las organizaciones públicas. En primer lugar, están los organismos de control en lo que se refiere a la verificación de la eficiencia, eficacia, efectividad y calidad de entrega de los bienes y servicios públicos, para el caso Colombiano específicamente serían la Contraloría General de la Republica y La Procuraduría General de la Nación, entre otras.

Por otro lado se encuentra, el control social, control ciudadano o veedurías ciudadanas. Este ha sido ejercido en los últimos tiempos de manera más ordenada y con mayor fuerza. Este tipo de control puede ser dado desde la sociedad civil organizada, pasando por los medios de comunicación; ha venido tomando importancia debido a la mayor facilidad de acceso a la información y a la innovación tecnológica que permite comunicarse de forma inmediata.

En consecuencia, encontramos de acuerdo con la literatura consultada los siguientes agentes:



Gráfico 8. Agentes involucrados en la GPR



### 1.16. Requerimientos para la implementación de la GPR

Otro aspecto sin el cual no es posible implementar la GPR, y que son condiciones y requisitos necesarios para su desarrollo, son los escenarios políticos, institucionales y sociales.

Si en alguno de estos no existe un clima que permita la implementación de la GPR, ésta implementación o puesta en marcha resultará bastante compleja y costosa o incluso inaplicable en el peor de los casos. Por consiguiente, en el ciclo de la GPR este elemento reviste una alta importancia, en resumen y de acuerdo con la teoría de la Política Pública, esta es la arena política.

Así pues, para que se dé una implementación de la GPR es necesario que se cuente con un escenario político sólido, lo que en la actualidad significa que sea un país bajo el régimen democrático, es este entonces el primer requerimiento pues lo que se ha expuesto hasta el momento es que los ciudadanos, es decir la ciudadanía sea quien defina las necesidades y los requerimientos que el Estado debe cubrir, para que esto sea el motor para la posterior creación del valor público.

Continuemos ahora, con otro requerimiento necesario con el que se debe contar. Al interior del Estado debe existir un escenario institucional consolidado en el cual se encuentre totalmente determinado el ordenamiento territorial, jurídico, económico y administrativo tal y como lo expresa el BID y el CLAD en su documento MAGPRSP 2007, Esto con el objetivo que pueda darse una continuidad y permanencia en el tiempo de la GPR, es decir que no sean procesos de corto y mediano plazo, sino que por el contrario sean proyectos y programas que se puedan dar como Políticas Públicas y permanezcan independientemente del gobierno de turno, tal y como es expresado por el profesor Ordoñez en su manual de Política Pública del año 2003, en lo referente a la implementación de Política Pública.

El siguiente requerimiento es el correspondiente a la seguridad jurídica, que vista desde la implementación de la GPR es la vigilancia que ejerce el poder jurídico de cada Estado para que los procesos que sean adelantados desde las entidades públicas estén comprometidos con el ejercicio propio de la administración pública y garanticen los derechos de los ciudadanos. Para el caso Colombiano, serían entonces las entidades como la Contraloría General de la Nación,

Procuraduría, Personería, Defensoría, Veedurías, organismos de control; que son los actores a quienes las entidades públicas reportan los avances que obtienen en cuanto a su gestión y resultados, mediante diferentes mecanismos; un ejemplo de esto pueden ser los planes de mejoramiento solicitados luego de correspondientes auditorías.

Uno de los principales requerimientos y que por su importancia ya ha sido referido, es el control social. Este debe estar dado en el ambiente ya que es una de las condiciones transversales en la GPR, el ejercicio del control social de la gestión pública, resulta ser un requisito indispensable para el correcto funcionamiento del ciclo de la GPR. Dicho lo anterior, el ciudadano usuario tiene un rol preponderante, ya que sin este control social, la creación de valor público se puede ver afectada en su calidad, cobertura o eficiencia.

El sector público cuenta con leyes, decretos, normas, entre otros actos administrativos, que son el patrón a seguir en el desempeño de las funciones de los empleados públicos y lo que llevará a que se puedan evaluar las actividades en medio del ejercicio de la administración pública. Además, otro requerimiento es el denominado: reconocimiento de la función de gestión de la administración pública, que no es otra cualidad sino que el sector público sea dinámico y se pueda adaptar de forma rápida y eficaz a los constantes cambios en las demandas de la ciudadanía y de esta manera poder satisfacer las nuevas necesidades que se presenten a lo largo del tiempo (Longo 2004).

Además, como la GPR pretende evaluar el desempeño institucional se requiere que haya un sistema de sanciones e incentivos dirigido hacia los directivos del modelo, pues es en estos

actores que recaen las actividades de mayor responsabilidad, como el desarrollo contractual, la ejecución presupuestal, la organización del desempeño de las entidades públicas, entre otros. Es por esto, que surge la necesidad de que no solo sean evaluados los procesos y los resultados sino además los actores del nivel directivo que son una pieza de gran importancia en medio de la GPR.

En definitiva, los requerimientos para la implementación de la GPR, resultan vitales y transversales, ya que la incorrecta inercia de estos restará agilidad al ciclo; el mal funcionamiento de cualquiera de estos puede ser entendido como un piñón el cual resta o disminuye el buen funcionamiento del ciclo.

### **1.17. Implementación de la GPR**

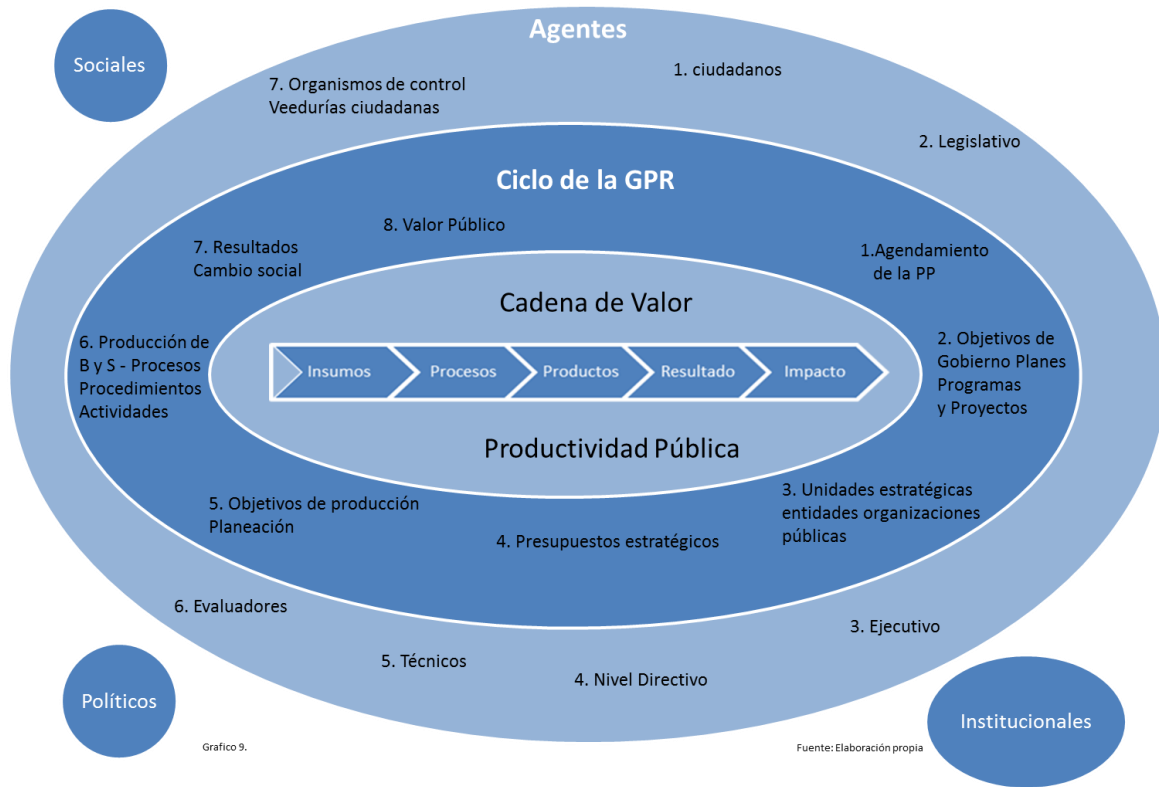
En consecuencia con lo anteriormente expuesto, sobre el Modelo de GPR en el sector público, específicamente para las entidades públicas del orden nacional en Colombia que es el tema de estudio, se contará con un mecanismo sólido que aportará al mejoramiento y desempeño institucional, y que tendrá un efecto en la manera de pensar, actuar, administrar e inclusive de resolver problemas, la aplicación de las dimensiones y del ciclo de la GPR, precisará en la transformación cultural de las organizaciones y de sus servidores.

En la actualidad el sector público colombiano cuenta con varias de las características consignadas y que con el paso del tiempo se están implementando acciones de mejoramiento dirigidas a la creación del valor público y que además se ha entendido que la ciudadanía es quién

demanda productos bienes y servicios y que el gobierno nacional está en la obligación de acuerdo con la teoría de la administración pública y las normas que así lo señalan en brindar información sobre todo lo que corresponde a la gestión de los diferentes eslabones de la GPR .En conclusión debe rendir cuentas no solo a los organismos de control, sino también a cada uno de los individuos que estén involucrados en el ejercicio de la administración pública.

Como se señaló, la GPR es un mecanismo o herramienta con la cual las organizaciones independientemente de su negocio público, pueden aplicarla con el propósito de hacer más ágil y eficiente su cadena de valor, y que al final de ésta como también fue mencionado, se debe tener especial atención con el impacto que esto tiene en los ciudadanos usuarios a quienes están dirigidos estos productos bienes y servicios públicos. Hecha ésta salvedad, es necesario hacer un enlace entre GPR y Evaluación del Desempeño con el propósito de conocer que sucede al final de la cadena de valor. De acuerdo con esto y continuando con el objeto de estudio, será ampliado lo que refiere la literatura con relación a Desempeño institucional.

Gráfico 9. Elementos de la GPR



### 1.18. Desempeño Institucional

De acuerdo con la Real Academia Española de la Lengua, el término desempeño se refiere a: *“Actuar, trabajar, dedicarse a un actividad”* lo cual da un primer punto de referencia, para la construcción de lo que debe entenderse por Desempeño. Así pues esto requiere de una preparación mucho más amplia y que tenga como objeto la evaluación desempeño institucional. Hecha esta salvedad y de acuerdo con la revisión bibliográfica, no se cuenta con una línea de base en la administración pública que refiera el concepto de evaluación del desempeño

institucional, razón por la cual y con ocasión de este trabajo se realizará un acercamiento a dicho concepto.

Dicho lo anterior, el desempeño Institucional puede ser referido como la gestión realizada por las organizaciones públicas, con el fin de planear, monitorear y evaluar, las acciones que se llevan a cabo en un periodo de tiempo determinado, con el propósito de realizar un diagnóstico que le permita establecer el estado en el que se encuentran sus procesos procedimientos y actividades. No tener esta orientación puede llevar a las organizaciones a utilizar los recursos de una forma inadecuada, desviando estos de la prestación de bienes y servicios con calidad.

Ahora veamos, que para hablar del desempeño de las entidades públicas de la rama ejecutiva nacional, es necesario en primer lugar establecer una conexión a través de una definición de todo el proceso de planeación, control y seguimiento.

Así pues, para efectos de este trabajo el desempeño *“está asociado con los logros individuales y colectivos al interior de una organización y al alineamiento de la gestión con las metas y objetivos de la organización”* (Arriagada, 2002). Por consiguiente y para el caso colombiano, el desempeño de las organizaciones públicas hace referencia a los logros que éstas tengan en el mejoramiento del bienestar de los ciudadanos, a través del diseño e implementación de políticas públicas enfocadas verdaderamente en quienes las necesitan.

Sin embargo, se da lugar a: *“Dado el sistema tan complejo que manejan las organizaciones, especialmente las de tipo público, establecer una medición de desempeño pública es una labor bastante compleja”* (Ardila, 2016).

(Arriagada, 2002) intenta definir el desempeño institucional como “*el esfuerzo sistemático aplicado a una organización para la evaluación de procesos y productos para cumplir su fin último*”. De ahí que es claro que no basta para hacer medición del desempeño, observar los productos o resultados, puesto que estos no reflejan un cambio o mejoramiento del bienestar de los ciudadanos, por consiguiente se hace imprescindible que el desempeño también se encargue de medir y evaluar el impacto en la calidad de vida de los ciudadanos, a través de los diferentes productos bienes y servicios, lo que por consiguiente tiene como efecto la inclusión de indicadores de bienestar, esto de acuerdo con la teoría referida es uno de los pilares de la GPR.

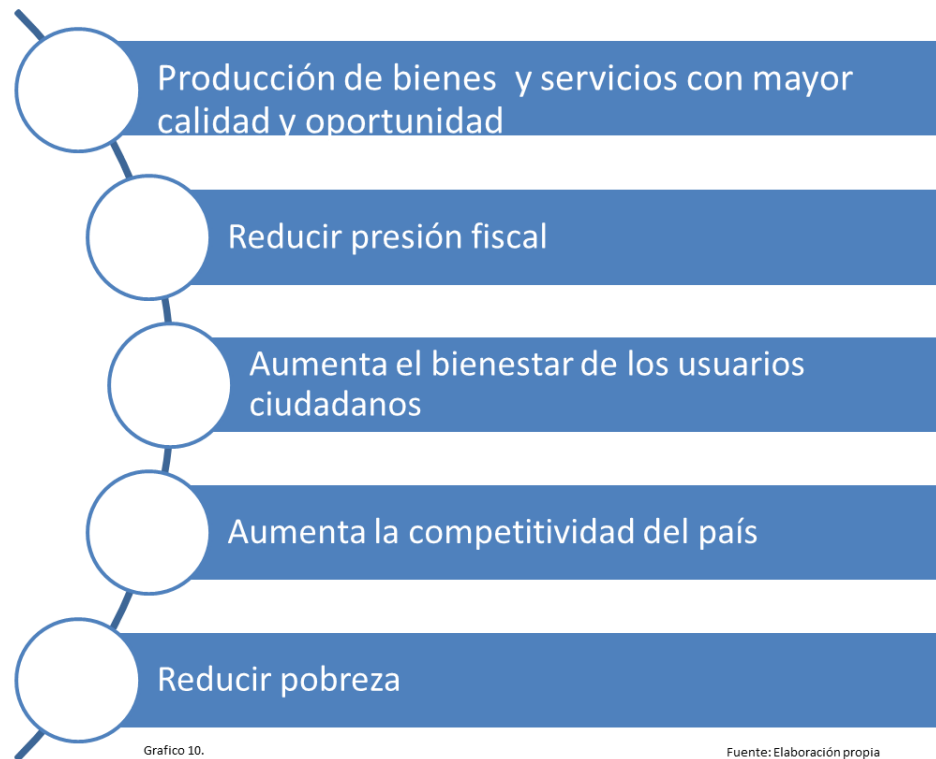
Dicho lo anterior, y de acuerdo con (Ardila, 2016) cuando un Estado garantiza mejoras paulatinas y sostenidas en el desempeño de sus instituciones logra materializar importantes avances. A continuación serán referidos estos:

Llegados a este punto, no es consistente referirnos sobre desempeño sin observar de manera cuidadosa lo referido a productividad; así pues estos dos términos, productividad y desempeño están directamente relacionados puesto que la productividad define el desempeño institucional, de acuerdo con lo señalado por la (OCDE, 2011) está definida como la relación entre la cantidad de bienes y servicios generados por un sistema productivo y los recursos utilizados para obtener dicha producción.



Gráfico 10. Efectos en el Mejoramiento del Desempeño

## Efectos en el Mejoramiento del Desempeño



Ahora bien, por dimensiones de desempeño y de acuerdo con los diferentes autores consultados, estos coinciden en que el desempeño institucional debe ser analizado por dimensiones, entendidas estas como las agrupaciones o los conjuntos de indicadores de una misma o similar naturaleza, que por su homogeneidad en su caracterización pueden ser agrupados, con el fin de tener una mejor observación y análisis, en el momento de medir el desempeño institucional.

Dentro del Desempeño Institucional, aspectos como la eficiencia, eficacia y calidad son transversales tanto para las entidades como para los servidores públicos en cada una de las actividades asignadas. En la actualidad no solo es importante realizar las acciones sino además saber cómo y cuál es la mejor manera de realizarlas; para el BID y el CLAD, en su propuesta dada en el documento de Modelo Abierto de Gestión para resultado en el Sector Público (MAGPRSP) del año 2007, la eficacia trata de conseguir el objetivo sin reparar en los medios, es decir es un requerimiento imprescindible pero insuficiente para las entidades; mientras que la eficiencia se define como la relación que existe entre el bien producido y los recursos consumidos; dicho en términos económicos maximizar los beneficios reduciendo los costos en los que se incurran.

Estas dos definiciones dan entonces una guía sobre los aspectos relevantes que se deben tener en cuenta para el desempeño institucional y posterior a esto para que haya una adecuada inercia entre las organizaciones públicas y los usuarios ciudadanos.

Con ocasión de las nuevas dinámicas y cambios en el entorno, a las que se han tenido que enfrentar las entidades públicas, estas han de involucrar en su planeación el desempeño institucional como una herramienta que les permita mejorar su capacidad institucional.

Entendida la capacidad, como los elementos y recursos con los que disponen las organizaciones para cumplir su misionalidad, en la lógica del intercambio el ciudadano al pagar sus impuestos espera como retribución o contraprestación del gobierno una buena prestación de los servicios requeridos.

Por otro lado, en el marco de la interacción entre el gobierno y los ciudadanos que reciben bienes y servicios estos son sujetos de regulaciones y tienen la responsabilidad de financiar el aparato público. Su dinámica está enmarcada en los costos de transacción (Williamson & Masten, 1999) así pues es en este punto donde las entidades públicas han tenido que replantear su gestión de tal manera que logren satisfacer las demandas de los ciudadanos, para lograr esto los procesos procedimientos y actividades, han tenido que ser observados a través del Desempeño Institucional, como una herramienta que permite generar un diagnóstico detallado que dé cuenta de la situación interna de la entidad.

Por consiguiente, no es posible hablar de Desempeño Institucional sin abordar lo referido a indicadores de desempeño. Una vez revisada la literatura sobre esto se concluye la relación directa entre estas, así pues de aquí en adelante se señalarán los rasgos más importantes de ésta y como se dijo, teniendo especial atención con la literatura referente de este tema.

Como lo describe ( Bonnefoy, 2003) *“Si se analiza la experiencia de países de América Latina y países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que utilizan indicadores en sus sectores públicos se pueden encontrar distintas denominaciones tales como indicadores de gestión, indicadores de desempeño, indicadores claves de éxito e indicadores de control”*.

Dicho lo anterior y de acuerdo con lo observado en el texto, éste refiere al desempeño en un concepto más amplio que el concepto de gestión, y que la evaluación presenta dimensiones más

completas que el control., Es por esto que se considera más precisa la expresión indicador de evaluación del desempeño.; este concepto es relativamente nuevo y como fue señalado al inicio en antecedentes, este ya está marchando en diferentes países.

De acuerdo con (Bonney, 2003): *“Dado que la gestión pública implica el actuar o dedicarse a las responsabilidades gerenciales, entonces el desempeño involucra los aspectos organizacionales y su relación con el entorno como lo describía (Hernández, 2002)” desempeño implica la consideración de un proceso organizacional, dinámico en el tiempo y refleja modificaciones del entorno organizativo, de las estructuras de poder y los objetivos”.*

En definitiva, el desempeño en el ámbito gubernamental regularmente comprende la eficiencia y la eficacia de una actividad de carácter periódica de un proyecto específico, en este contexto la eficiencia se refiere a la destreza para llevar a cabo una actividad con el mínimo costo posible, mientras que la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo.

Para (Bonney, 2003) *“El concepto de desempeño en el ámbito gubernamental normalmente comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico.”*

Ahora bien, como se observó la GPR, en América Latina se encuentra en una transición desde la administración pública tradicional hacia la teoría de la Nueva Gestión Pública en el marco de la corriente de gestión por resultados. Esta nueva propuesta se refiere a los impactos de

la acción pública, donde lo más importante son los resultados. Así pues hablamos o acuñamos el término de Gestión Pública orientada a resultados. Este nuevo concepto refiere a los impactos de la acción pública, donde lo más importante son los resultados.

### **1.19. Indicadores de evaluación del desempeño**

Con la inclusión de indicadores de evaluación del desempeño se tienen bases para la implementación de una gestión orientada a resultados.

En primer concepto los indicadores ordenan y estandarizan el aprendizaje y el conocimiento en las organizaciones públicas que a menudo se vuelve rutinaria, mecánica e irreflexiva. Por otro lado, los indicadores brindan un gran apoyo para adoptar conductas de mejoramiento continuo de la gestión y de las estrategias cómo se deben entregar los productos y servicios de la entidad. Esto permite a la entidad ajustar y mejorar sus procesos, procedimientos y actividades, así como evaluar la pertinencia de sus acciones.

Por otro lado, como beneficios en la inclusión de indicadores en la GPR está la incorporación de comparación de los impactos de gestión entre diferentes entidades lo que puede ser usado como un medio para estimular el mejoramiento de éstas (Rankings).

Por último es importante señalar que los indicadores dan cuenta de procesos de transparencia y de rendición de cuentas a la ciudadanía; con esto se observa un cruce positivo y que resulta productivo entre evaluación del desempeño y GPR. Recordemos que un elemento en

común y que es transversal para éstos, como lo es la rendición de cuentas y transparencia a la ciudadanía.

Por lo anterior la GPR cuando es implementada debe estar acompañada de la evaluación del desempeño, esto si se quiere tener altos rendimientos en la generación de productos bienes y servicios, y de igual forma generar impacto y valor público.

Con la implementación de la evaluación del desempeño en las organizaciones se destacan beneficios entre los que resaltan: La relación de evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño de la organización y que puede ser aplicado en diferentes niveles. Así como momentos de la cadena de valor. Como herramienta estratégica apalanca de muy buena manera el proceso de desarrollo organizacional y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.

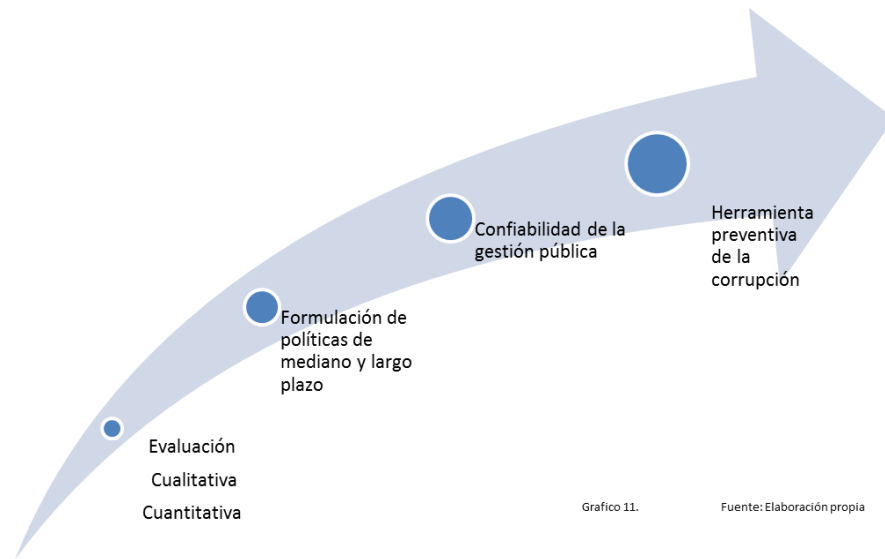
De otra parte, puede ser usada como herramienta que genere un mayor grado de confiabilidad de la gestión pública, por parte de los ciudadanos usuarios y en la acción preventiva de corrupción.

De acuerdo con (Bonney, 2003) *“los productos están relacionados con los bienes y servicios producidos directamente por un organismo público, en tanto que los resultados se relacionan con los objetivos finales de la política gubernamental.”*

En lo siguiente del documento si bien es importante, este reseña lo referente a la construcción de indicadores lo cual no se sale del tema de nuestra observación por lo que no será reseñado.

Gráfico 11. Beneficios de la Evaluación del Desempeño

## Beneficios de la Evaluación del Desempeño



A manera de resumen de este capítulo, se presenta el siguiente cuadro propuesto por (Bozeman, 2015), donde se clasifican las características propias de la NGP. Definiéndolas como características emergentes y características en desarrollo de esta teoría. Resulta útil como patrón para los gobiernos que deseen dirigir su administración pública enmarcados en esta teoría, pues cada uno de los elementos son determinantes para que se pueda dar la transición mencionada desde la administración pública tradicional hacia la Nueva Gestión Pública, objeto de este trabajo.



Tabla 1 Resumen de las características de la Nueva Gestión Pública

Características emergentes de la NGP	Características en desarrollo de la NGP
<ul style="list-style-type: none"> <li>Gerencia profesional “prácticas”; activa control visible desde los altos ejecutivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desplazamiento de una gestión centrada en procesos e insumos a una gestión centrada en el producto.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estándares y mediciones explícitas del desempeño; preferencia por indicadores cuantitativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desplazamiento hacia una mayor medición y cuantificación, en especial bajo formas de sistemas de indicadores de desempeño</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayor énfasis en controles sobre resultados; recursos asociados al desempeño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Preferencia por formas organizacionales más “delgadas”, “planas” y especializadas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Disgregación de las unidades burocráticas; desagregación de sistemas de gestión e unidades corporativas centradas en productos y servicios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sustitución de relaciones jerárquicas y formales por relaciones contractuales o de contratos de agencia.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Desplazamiento hacia una mayor competencia; contratos a plazos determinados y licitaciones competitivas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Despliegue mucho más – amplio – que hasta ahora de los mercados o mecanismos similares al mercado para la prestación de servicios públicos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Énfasis en prácticas y estilos de gestión del sector privado; mayor flexibilidad en contratos y recompensas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliación y difuminación de las fronteras entre el sector público, el sector mercantil y el sector del voluntariado</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Hincapié en mayor disciplina y economía en el uso de recurso; reducción de costos directos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cambio en las prioridades valorativas, distanciándose del universalismo, equidad, seguridad y resiliencia, dirigiéndose a la eficiencia y el individualismo.</li> </ul>

(Bozeman, 2015)

Luego de la revisión teórica de la gestión pública, se dará paso a la caracterización, descripción y pertinencia de fuentes de información con las que el gobierno nacional evalúa a las entidades de la rama ejecutiva nacional, para el caso colombiano en el siguiente capítulo del presente trabajo.

## **II. Caracterización Indicadores De La Gestión Pública Colombiana**

Con el objetivo de realizar un análisis sobre cómo es medido el desempeño institucional de las entidades del gobierno del orden nacional, en Colombia, es necesario construir el inventario y así mismo, la caracterización de los indicadores que comprenden dicho análisis. Éste fue realizado el primer semestre del año 2015, donde fue observado un universo de 201 entidades que componían la rama ejecutiva nacional del gobierno colombiano, del total de éstas 201 entidades se observó que por la propia naturaleza de estas entidades no todas están obligadas a reportar información, es importante señalar que por la naturaleza de éstas como las de economía mixta a quienes la norma no las obliga.

Con ocasión de lo anterior, se encuentra que para la caracterización que se desarrollará a continuación los 41 indicadores son reportados por las entidades la rama ejecutiva nacional colombiana. (Anexo 1. Universo de entidades).

Como objeto de éste ejercicio de arqueología de datos se observaron seis entidades del orden nacional que miden a través de diez fuentes de información que tienen como objetivo medir y detallar el desempeño de las entidades de la rama ejecutiva nacional en Colombia desde los diferentes elementos que hacen parte del desempeño institucional.

Tabla 2. Entidades Fuente de Información

Entidades Fuente de Información	
ENTIDAD	FUENTE
Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP-	Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF -
Departamento Nacional de Planeación -DNP-	PND
	SPI
Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-	SIGEP
	MECI
	SUIT
	FURAG
	Archivo General de la Nación
	Secretaría Transparencia / FURAG
	Colombia compra eficiente
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	GEL
Procuraduría General de la Nación	Integra
Departamento Nacional de Estadística -DANE-	EDI
Fuente: Elaboración Propia	

Como fue señalado, de las 13 fuentes de información se encontraron 41 indicadores, estos pueden ser observados con mayor detalle en el anexo 1; con ocasión de esto es necesario ordenar según sus características estos indicadores. Luego de un atento análisis y de la revisión de la literatura se considera pertinente para este ejercicio y como herramienta que permitirá caracterizar los indicadores el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), el Decreto 2482 de 2012 *“Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión”*, en el artículo 3 establece las políticas de desarrollo administrativo: “a) Gestión misional y de Gobierno. Orientada al logro de las metas establecidas, para el cumplimiento de su misión y de las prioridades que el Gobierno defina. Incluye, entre otros, para las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, los indicadores y metas de Gobierno que se registran en el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno, administrado por el Departamento Nacional de Planeación; b) Transparencia, participación y servicio al

ciudadano. Orientada a acercar el Estado al ciudadano y hacer visible la gestión pública. Permite la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones y su acceso a la información, a los trámites y servicios, para una atención oportuna y efectiva. Incluye entre otros, el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano y los requerimientos asociados a la participación ciudadana, rendición de cuentas y servicio al ciudadano; c) Gestión del talento humano. Orientada al desarrollo y cualificación de los servidores públicos buscando la observancia del principio de mérito para la provisión de los empleos, el desarrollo de competencias, vocación del servicio, la aplicación de estímulos y una gerencia pública enfocada a la consecución de resultados. Incluye, entre otros el Plan Institucional de Capacitación, el Plan de Bienestar e Incentivos, los temas relacionados con Clima Organizacional y el Plan Anual de Vacantes; d) Eficiencia administrativa. Orientada a identificar, racionalizar, simplificar y automatizar trámites, procesos, procedimientos y servicios, así como optimizar el uso de recursos, con el propósito de contar con organizaciones modernas, innovadoras, flexibles y abiertas al entorno, con capacidad de transformarse, adaptarse y responder en forma ágil y oportuna a las demandas y necesidades de la comunidad, para el logro de los objetivos del Estado. Incluye, entre otros, los temas relacionados con gestión de calidad, eficiencia administrativa y cero papel, racionalización de trámites, modernización institucional, gestión de tecnologías de información y gestión documental; e) Gestión financiera. Orientada a programar, controlar y registrar las operaciones financieras, de acuerdo con los recursos disponibles de la entidad. Integra las actividades relacionadas con la adquisición de bienes y servicios, la gestión de proyectos de inversión y la programación y ejecución del presupuesto. Incluye, entre otros, el Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC, programación y ejecución presupuestal, formulación y seguimiento a proyectos de inversión y el Plan Anual de Adquisiciones.

Como se observa éstas políticas permiten realizar una clasificación de los indicadores bajo criterios normativos y técnicos, con esta premisa serán ordenados y clasificados los indicadores uno a uno con el propósito de contextualizarlos, describirlos y finalmente será realizado un análisis de pertinencia. En suma, la intención de esto es conocer en detalle los indicadores con un lente técnico y normativo y que permita dar orden y coherencia a los indicadores.

A continuación, se presentará el listado de indicadores que son utilizados por el gobierno nacional colombiano para medir el desempeño institucional y que serán analizados en el presente trabajo.

*Tabla 3. Inventario de Indicadores*

<b>Inventario de Indicadores a través de los cuales es medido el desempeño de las entidades de la Rama Ejecutiva Nacional</b>	
N°	Indicador
1	Ejecución presupuestal (Cuando y Como se Gastó)
2	Ejecución presupuestal (Cuando y Como se Gastó) Ejecución Promedio hasta 2014
3	CDP por Ejecutar-Obligación Acumulada (Cuándo se Decide Gastar)
4	PAC (cuánto se decide pagar)
5	Avance en gestión( inversión)
6	Avance en productos( inversión)
7	Contratación
8	Indicador derivado( Promedio de cumplimiento PND)
9	Avance financiero
10	Avance físico
11	avance gestión
12	Avance SIGEP
13	Indicador madurez MECI
14	Racionalización de Trámites SUIIT

<b>Inventario de Indicadores a través de los cuales es medido el desempeño de las entidades de la Rama Ejecutiva Nacional</b>	
15	Gestión de la Calidad
16	Gestión Documental
17	Eficiencia Administrativa y Uso Racional del Papel
18	Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano
19	Participación Ciudadana en la Gestión
20	Rendición de cuentas a la ciudadanía
21	Servicio al ciudadano
22	Plan Anual de Adquisiciones (PAA)
23	Índice GEL
24	Gestión de Tecnologías de Información
25	Integral ( índices de cumplimiento + IGA)
26	Planeación
27	Financiero
28	Talento
29	Contratación
30	Control interno
31	Misional (17)
32	IGA
33	Ambiente institucional
34	Credibilidad en las reglas
35	Credibilidad en las Políticas
36	Suficiencia de Recursos y Previsibilidad
37	Desempeño Institucional
38	Gestión de Resultados
39	Rendición de Cuentas
40	Bienestar Laboral
41	Prevención de Prácticas Irregulares
Fuente: Elaboración Propia	

Ahora bien, los 41 indicadores, serán analizados desde un contexto general el cual proporciona una primera mirada de las diferentes fuentes de información institucional, luego de esto será observado desde la descripción detallada, lo que decantará en la pertinencia de cada uno de los indicadores. En la descripción se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- Tipo de medición: Interna / Externa

- Modalidad de la Medición: Objetiva / Percepción
- Nivel de agregación: Sector / Entidad
- Periodicidad observada: Mensual, Semestral o Anual
- Naturaleza del Indicador Gestión, Resultado, Proceso
- Componente Modelo Integrado de Planeación –MIPG–

No obstante, como anexo se puede observar con mayor detalle la descripción de los indicadores, para las entidades de la rama ejecutiva nacional en Colombia, la cual fue transversal en el presente análisis (Anexo 1 Inventario de indicadores)

Dicho lo anterior, la primera entidad que será objeto de análisis es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual cuenta con la fuente de información que es el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, que a su vez utiliza siete indicadores para la recopilación de cifras, datos e información dentro de la entidad. Los indicadores son los siguientes:

## 2.1. Ejecución presupuestal (Cuándo y cómo se gastó)

### Contexto

<b>Entidad:</b> Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP -	<b>Fuente:</b> Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF -
<b>Instrumento:</b> Ejecución presupuestal (Cuando y Como se Gastó)	<b>Naturaleza del indicador:</b> Resultado
<b>Componente MIPG:</b> Ejecución presupuestal	<b>Link:</b> <a href="http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/">http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/</a>

### Descripción

Responde a la cuestión de cuándo y cómo se gastaron los recursos, definido como el porcentaje de ejecución correspondiente a la porción del presupuesto asignado que a la fecha la

entidad pública adeuda como consecuencia de la recepción de bienes o servicios contratados, en lo que se refiere al presupuesto de inversión y funcionamiento; es la relación entre la cantidad de recursos financieros invertidos por la entidad. Esta información, es recolectada por el Ministerio de Hacienda que a su vez debe ser presentada por la entidad en el portal de Transparencia económica.

Este indicador se caracteriza en la modalidad de medición objetiva, de tipo externa, presenta una periodicidad observada anual, también se analiza observando lo realizado versus lo programado en lo que se refiere al presupuesto, lo que conlleva a que su comparación se realice a nivel sectorial, se puede definir como un indicador de naturaleza de resultado, dentro del componente del modelo integrado de planeación se define como ejecución presupuestal.

### **Pertinencia**

Como se observó el indicador de ejecución presupuestal está clasificado en el modelo integrado de planeación como un indicador de resultado, aporta a la evaluación de lo programado en cuanto a recursos de funcionamiento y de inversión por la entidad versus lo efectivamente realizado.

Sin embargo, este indicador no tiene en cuenta el impacto del gasto, simplemente se limita a observar la cantidad de recursos invertidos dejando de lado la efectividad en el gasto. Lo cual resulta bastante negativo ya que las entidades se concentran en gastar sin importar que este gasto realmente tenga impacto. Desde una mirada práctica las unidades ejecutoras del gasto al final de las vigencias enfilan sus esfuerzos en el simple hecho de cumplir con la ejecución sin importarle



la efectividad de este. Esto resulta bastante preocupante ya que es transversal en todos los indicadores referidos por el MIPG en ejecución presupuestal como será observado a continuación.

## 2.2. Ejecución presupuestal (Cuándo y cómo se gastó promedio hasta el 2014)

### Contexto

<b>Entidad:</b> Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP -	<b>Fuente:</b> Sistema Integrado de Información Financiera - SIF -
<b>Instrumento:</b> Ejecución presupuestal (Cuando y Como se Gastó Ejecución promedio hasta el 2014)	<b>Naturaleza del indicador :</b> Resultado
<b>Componente MIPG:</b> Ejecución presupuestal	<b>Link:</b> <a href="http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/">http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/</a>

### Descripción

Dado como la velocidad de la ejecución, muestra la evolución mensual en la ejecución del presupuesto de una entidad pública del orden nacional, comparándola con las curvas de: a) los contratos o convenios suscritos a la fecha (comprometido), b) el promedio de ejecución de la última década y c) el año de mejor ejecución. Todo ello en porcentajes del monto total asignado a dicha entidad por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El indicador presenta un tipo de medición externa, una modalidad de medición objetiva, una periodicidad observada anual, su nivel de agregación se clasifica como sectorial, también se puede definir como un indicador de naturaleza de resultado, dentro del componente del modelo integrado de planeación se define como ejecución presupuestal.

## Pertinencia

Este presenta características idénticas al anterior indicador, por lo que la utilidad o valor agregado resulta mínimo. Por consiguiente, presenta las mismas inconsistencias en lo que se refiere a impacto. Por lo anterior, este debe ser reconfigurado ya que no genera valor agregado a las entidades, en lugar de esto resulta ser un reproceso para estas.

### 2.3. CDP por ejecutar- obligación acumulada (Cuándo se decide gastar)

#### Contexto

<b>Entidad:</b> Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP -	<b>Fuente:</b> Sistema Integrado de Información Financiera - SIF -
<b>Instrumento:</b> CDP por ejecutar- obligación acumulada (Cuándo se decide gastar)	<b>Naturaleza del indicador :</b> Resultado
<b>Componente MIPG:</b> Ejecución presupuestal	<b>Link:</b> <a href="http://www.ptc.gov.co/WebsitePTE/">http://www.ptc.gov.co/WebsitePTE/</a>

#### Descripción

Este indicador presenta un tipo de medición externa, y objetiva, un nivel de agregación sectorial. Es una expresión de cómo la entidad está manejando en el tiempo su presupuesto de acuerdo a la disponibilidad de pago. Además, presenta una periodicidad observada anual. La naturaleza del indicador se clasifica como de resultado, dentro del modelo integrado de planeación se ubica en ejecución presupuestal. La información pertinente es recolectada por el Ministerio de Hacienda y crédito público (MHCP) y es presentada por cada entidad en el portal de transparencia económica.

Responde a la pregunta de cuándo se decide gastar, definido este instrumento como el porcentaje comprometido corresponde a la porción del presupuesto asignado que a la fecha de corte está respaldada por contratos o convenios celebrados con particulares o empresas; este

instrumento presenta una fórmula de verificación que es observar lo realizado versus lo programado previamente.

### **Pertinencia**

Este indicador permite identificar y medir como la entidad en un periodo de tiempo determinado está manejando los desembolsos según la disponibilidad de pagos programados en los contratos. En la mayoría de los casos resulta ser una camisa de fuerza ya que limita por su rigidez la capacidad de respuesta de las entidades ante las contingencias. Adicional a esto disminuye las velocidades en la contratación y el reporte mensual lo hace una tarea repetitiva e improductiva. Ahora bien, la rigidez normativa lo convierte de obligatorio cumplimiento.

### **2.4. PAC (Plan Anual de Caja, cuánto se decide pagar)**

#### **Contexto**

<b>Entidad:</b> Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP -	<b>Fuente:</b> Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF -
<b>Instrumento:</b> PAC (Plan Anual de Caja, cuánto se decide pagar)	<b>Naturaleza del indicador :</b> Resultado
<b>Componente MIPG:</b> Ejecución Plan Acción anual de caja	<b>Link:</b> <a href="http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/AvanceInversionBootstrap.aspx">http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/AvanceInversionBootstrap.aspx</a>

#### **Descripción**

Presenta un tipo de medición externa, una modalidad de medición objetiva, un nivel de agregación sectorial; es una expresión de cómo la entidad está manejando su presupuesto de acuerdo a la disponibilidad de pago. Además, este indicador presenta una periodicidad observada anual, la naturaleza del indicador se clasifica como de resultado lo cual se sustenta también con el componente del modelo integrado de planeación el cual se ubica en ejecución plan de acción

anual de caja. La información pertinente es recolectada por MHCP y es presentada por cada entidad en el portal de transparencia económica.

Este indicador responde a la cuestión cuánto se decide pagar, se define este instrumento como la gráfica de ritmo de pagos muestra el dinamismo en los desembolsos de una entidad pública del orden nacional dentro de la ejecución de su presupuesto mes a mes, comparándolos con la disponibilidad mensualizada de recursos denominada PAC (Programa Anual de Caja) dispuesta por la Dirección General del Tesoro Nacional de Colombia del MHCP, quien también es la encargada de recolectar la información. Se expresa en porcentajes sobre el 100% de apropiación o asignación total anual.

### **Pertinencia**

Este indicador permite identificar dentro de la entidad el flujo de caja que tiene mes a mes evaluando si se cumple lo programado versus lo realizado, siendo el ideal que al finalizar la vigencia se obtenga un 100% en los pagos. Para las unidades administrativas y financieras de las entidades la inflexibilidad de este, hace que por el simple hecho de cumplir en la ejecución se deje de lado como fue referido anteriormente el impacto del gasto público, al finalizar los periodos de ejecución presupuestal las entidades ante el eminente incumplimiento centran sus esfuerzos en ejecutar dejando de lado la eficiencia. Como en el anterior indicador la normatividad de hacienda pública hace de este de obligatorio cumplimiento.

## 2.5. Avance en gestión (inversión)

### Contexto

<b>Entidad:</b> Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP -	<b>Fuente:</b> Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF -
<b>Instrumento:</b> Avance en gestión (inversión)	<b>Naturaleza del indicador:</b> Gestión
<b>Componente MIPG:</b> Eficiencia Administrativa	<b>Link:</b> <a href="http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/AvanceInversionBotstrap.aspx">http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/AvanceInversionBotstrap.aspx</a>

### Descripción

Es definido como la evolución mensual en los indicadores de Gestión y de Producto para el consolidado de proyectos de inversión de una entidad pública del orden nacional de Colombia. Estos indicadores se registran mensualmente en el sistema de información de seguimiento presupuestal SPI del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Este indicador es expresado en porcentajes sobre el 100% de las metas totales anuales de productos a recibir; presenta un tipo de medición externa, una modalidad de medición objetiva, una periodicidad observada anual; una fórmula en la cual se observa lo realizado sobre lo programado, y por ser un indicador de naturaleza de gestión dentro del componente del modelo integrado de planeación se ubica en eficiencia administrativa; la información es recolectada por el MHCP y es presentada por cada entidad del orden nacional en el portal de transparencia económica.

### Pertinencia

Si bien este indicador observa con alto detalle la evolución de los proyectos de inversión, en el caso en que esta evolución no sea la esperada castiga sin proponer opciones de mejora que permitan a las entidades tomar correctivos con el fin de mejorar su gestión. Por otro lado los

pesos o el valor de los proyectos de inversión entre entidades no es comparable, así por ejemplo entidades del sector minero energético o de infraestructura tienen presupuestos robustos frente a otras como las del sector de cultura. En definitiva, este indicador solo mide la evolución dejando de lado opciones de mejora para aquellos casos en que se den incumplimientos en los reportes.

## 2.6. Avance en productos (inversión)

### Contexto

<b>Entidad:</b> Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP -	<b>Fuente:</b> Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF -
<b>Instrumento:</b> Avance en productos (inversión)	<b>Naturaleza del indicador:</b> Gestión
<b>Componente MIPG:</b> Gestión financiera	<b>Link:</b> <a href="http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/AvanceInversionBotstrap.aspx">http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/AvanceInversionBotstrap.aspx</a>

### Descripción

Este indicador se expresa en porcentajes sobre el 100% de las metas totales anuales de productos a recibir por la entidad, en cuanto al tipo de medición es externa con una modalidad objetiva, además dentro del Modelo integrado se clasifica en el componente de Gestión financiera esto desprendido de su naturaleza de gestión.

También es definido este como el gráfico de avance de la inversión que muestra la evolución mensual en los indicadores de Gestión y de Producto para el consolidado de proyectos de inversión de una entidad pública del orden nacional en Colombia, con un nivel de agregación sectorial y una periodicidad observada anual, es registrado mensualmente en el sistema de información de seguimiento presupuestal SPI del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la información pertinente es recolectada por el MHCP y es presentada por la entidad en el portal de transparencia económica.

## Pertinencia

Este debería ser replanteado en lo que se refiere a su pertinencia, ya que es similar al anterior generando a las entidades reprocesos en el reporte del mismo.

## 2.7 Contratación

### Contexto

<b>Entidad:</b> Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP -	<b>Fuente:</b> Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF -
<b>Instrumento:</b> Contratación	<b>Naturaleza del indicador:</b> Producto
<b>Componente MIPG:</b> Gestión financiera	<b>Link:</b> <a href="http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/AquienseContrataMesBootstrap.aspx">http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/AquienseContrataMesBootstrap.aspx</a>

### Descripción

Este indicador se da como el porcentaje pagado sobre el valor de los contratos, presenta una modalidad de medición objetiva, un tipo de medición externa, además la fórmula para su verificación se da como el valor pagado sobre el valor de los contratos celebrados, presenta una periodicidad observada anual, tiene un nivel de agregación sectorial, la naturaleza del indicador es de producto y el componente dentro del Modelo Integrado de Planeación se ubica en gestión financiera. La información se encuentra en el portal de transparencia económica.

### Pertinencia

De acuerdo a la descripción hecha este indicador observa el porcentaje de las obligaciones contractuales contraídas y si han sido pagadas por parte de la entidad pública de orden nacional, por lo cual determinar el avance mes a mes de cada uno de los contratos celebrados, esto soportado también con las disponibilidades presupuestales y los flujos de caja correspondientes

de la entidad. Por esto último vale la pena revisar la conveniencia de este indicador, ya que se cruza con otros CDP por ejecutar y Plan anual de caja, estos en esencia ya están midiendo lo correspondiente a la contratación. En el SIIF se está llevando a cabo tareas que resultan en el reporte para las entidades reprocesos, de acuerdo con lo hasta aquí observado vale la pena la reconfiguración en los reportes del SIIF con el fin de hacer más ágil el reporte dentro de este.

La segunda entidad observada es el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), el cual cuenta con dos fuentes de información y a su vez con cuatro indicadores para determinar la capacidad institucional que tiene cada entidad.

## 2.8. Indicador derivado (Promedio de cumplimiento Plan Nacional de Desarrollo PND)

### Contexto

<b>Entidad:</b> Departamento Nacional de Planeación DNP	<b>Fuente:</b> Plan Nacional de Desarrollo- PND
<b>Instrumento:</b> Indicador derivado (Promedio de cumplimiento PND)	<b>Naturaleza del indicador:</b> Resultado
<b>Componente MIPG:</b> Estratégico institucional- sectorial	<b>Link:</b> <a href="https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/">https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/</a>

### Descripción

El indicador derivado presenta un tipo de medición externa, una modalidad de medida objetiva, la fórmula para este indicador es el promedio simple del cumplimiento de las metas por entidad, su nivel de agregación está dado por proyecto- programa- entidad al cual se aplique, tiene una periodicidad observada cuatrienal, su unidad de medida se define como porcentual según el avance del cuatrienio que presente, la naturaleza de este indicador es de resultado y su componente del modelo integrado de Planeación se define como estratégico institucional-



sectorial. Este indicador se utiliza para obtener un promedio del cumplimiento del PND de Colombia, su definición está dada como el avance que se tiene de las metas del Plan.

### **Pertinencia**

Es pertinente su análisis ya que todos los programas, proyectos y/o ejes de cada una de las entidades públicas de orden nacional deben estar enmarcados o alineados con el Plan de Nacional de Desarrollo, pues en éste están los planteamientos del por qué y para qué cada acción que se realice durante un periodo de tiempo determinado. Es necesario que cada entidad entonces evidencie su aporte al Plan Nacional de Desarrollo. En la práctica este indicador sujeta la planeación haciendo de esta inflexible, lo cual resulta bastante complejo para las unidades ejecutoras, así como, para los equipos de planeación ya que las dinámicas y entornos son cambiantes, por lo que cuando estas metas deben ser ajustadas o replanteadas no es posible de hacer. Esto como se observa desde la realidad de la administración pública resulta improcedente ya que las entidades al no poder corregir los rumbos de sus planes se esfuerzan en el simple hecho de cumplir con el reporte de este indicador dejando a un lado el impacto de sus metas.

La segunda fuente de información del DNP es el SPI, que a su vez tiene tres indicadores para la recopilación de cifras, datos e información dentro de la entidad. Los indicadores son los siguientes:

## 2.9. Avance financiero

### Contexto

<b>Entidad:</b> Departamento Nacional de Planeación DNP	<b>Fuente:</b> Seguimiento proyectos de inversión SPI
<b>Instrumento:</b> Avance financiero	<b>Naturaleza del indicador</b> Proceso
<b>Componente MIPG:</b> Gestión Financiera	<b>Link:</b> <a href="https://spi.dnp.gov.co/Consultas/ResumenEjecutivoEntidad.aspx?id=img_Por%20Entidad">https://spi.dnp.gov.co/Consultas/ResumenEjecutivoEntidad.aspx?id=img_Por%20Entidad</a>

### Descripción

Definido como el porcentaje de avance financiero acumulado del proyecto: es la suma de los compromisos por vigencia desde el año de inicio hasta la vigencia anterior que se está reportando, dividido por el valor solicitado total del proyecto. Estos valores deben llevarse a pesos constantes de la vigencia que se está reportando.

Este indicador presenta un tipo de medición externa, su modalidad de medición objetiva, la fórmula para la medición es el porcentaje de avance de los compromisos sobre el valor solicitado del proyecto (en pesos constantes), su nivel de agregación es proyecto- entidad-sector, su periodicidad observada es anual, en cuanto a la naturaleza del indicador es de proceso y se clasifica en gestión financiera dentro del componente del modelo integrado de planeación. La información relacionada con este indicador es proporcionada por el seguimiento de proyectos de inversión del DNP y es presentado por cada entidad de la rama ejecutiva nacional.

### Pertinencia

El indicador muestra que tan consistente es la entidad con el desarrollo de sus proyectos de inversión asignados en el periodo de un año. A medida que el indicador se acerque al 0% este representa que la entidad desarrolla de manera estable sus proyectos a lo largo de todo el año. De

acuerdo con lo anterior se observa nuevamente lo que para los reportes es un reproceso, este es el mismo avance de gestión (inversión) del SIIF.

## 2.10. Avance físico

### Contexto

<b>Entidad:</b> Departamento Nacional de Planeación DNP	<b>Fuente:</b> Seguimiento proyectos de inversión SPI
<b>Instrumento:</b> Avance físico	<b>Naturaleza del indicador:</b> Producto
<b>Componente MIPG:</b> Plan Estratégico institucional-sectorial	<b>Link:</b> <a href="https://spi.dnp.gov.co/Consultas/ResumenEjecutivoEntidad.aspx?id=img_Por%20Entidad">https://spi.dnp.gov.co/Consultas/ResumenEjecutivoEntidad.aspx?id=img_Por%20Entidad</a>

### Descripción

Definido este indicador como el porcentaje de avance físico acumulado del proyecto, porcentaje de avance físico acumulado desde el año de inicio hasta la vigencia anterior que se está reportando. El valor está asociado solo para indicadores de producto que acumulan entre vigencias, sí el proyecto solo tiene indicadores de producto que no acumulan entre vigencias este valor es cero.

Este indicador se caracteriza por tener un tipo de medición externa, modalidad de medición objetiva, la fórmula para su medición está dada por el porcentaje de avance físico sobre el 100% del producto, su nivel de agregación es proyecto- entidad- sector, su periodicidad observada es anual; en cuanto a la naturaleza del indicador se da de producto- resultado ubicándolo en el componente del modelo integrado de planeación en estratégico- institucional- sectorial.

### Pertinencia

El indicador muestra la consistencia de la entidad en el desarrollo de sus proyectos de inversión en un año determinado. Entre más cercano sea el indicador a 0% este determina la estabilidad de los proyectos en el periodo de estudio de la entidad, además muestra el proceso mes a mes. Aquí se observa lo que resulta ser una constante, doble medición, en esencia este es el mismo del SIIF.

## 2.11. Avance Gestión

### Contexto

<b>Entidad:</b> Departamento Nacional de Planeación DNP	<b>Fuente:</b> Seguimiento proyectos de inversión SPI
<b>Instrumento:</b> Avance Gestión	<b>Naturaleza del indicador:</b> Gestión
<b>Componente MIPG:</b> Gestión Financiera	<b>Link:</b> <a href="https://spi.dnp.gov.co/Consultas/ResumenEjecutivoEntidad.aspx?id=img_Por%20Entidad">https://spi.dnp.gov.co/Consultas/ResumenEjecutivoEntidad.aspx?id=img_Por%20Entidad</a>

### Descripción

Definido como la sumatoria de la participación en inversión multiplicado por el avance de gestión de cada proyecto, este instrumento presenta un tipo de medición externa, una modalidad objetiva, su fórmula se basa en la participación de avance con un nivel de agregación proyecto-entidad-sector, además con una periodicidad observada anual, la naturaleza del indicador es de gestión y el componente del modelo integrado de planeación se ubica en gestión financiera.

### Pertinencia

A medida que el indicador se acerque a 0% este representa que la entidad desarrolla de manera estable sus proyectos a lo largo de todo el año. Como ha sido señalado en los anteriores indicadores, este se queda apenas en el reporte y seguimiento adicional a esto, aquí se observa doble medición ya que este mismo es hecho por el SIIF.

Llegados a este punto, y después de observar estos sistemas de información SIIF y SPI vale la pena hacerse la pregunta sobre la conveniencia de estos, ya que como se evidencio existen cruces de información o doble medición. Adicional a esto, el reporte de ésta simplemente se queda en la novedad y no genera opciones de mejora o en definitiva estos no miden el impacto del gasto público.

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) es la tercera entidad del orden nacional objeto de análisis del presente trabajo, esta entidad cuenta con cuatro fuentes de información para la medición de su capacidad institucional, entre las que se encuentra el SIGEP, el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el Sistema Único de información de Trámites (SUIT) y el Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión (FURAG).

Se empezará entonces el análisis para el DAFP con la fuente SIGEP, que a su vez cuenta con un indicador denominado Avance SIGEP.

## 2.12. Avance SIGEP

### Contexto

<b>Entidad:</b> Departamento Administrativo de Función Pública	<b>Fuente:</b> Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP)
<b>Instrumento:</b> Avance SIGEP	<b>Naturaleza del indicador :</b> Gestión
<b>Componente MIPG:</b> Gestión del Talento Humano	<b>Link:</b> <a href="http://www.sigep.gov.co/sigepcifras/">http://www.sigep.gov.co/sigepcifras/</a>

### Descripción

Este indicador presenta un tipo de medición externa, una modalidad objetiva, su fórmula de medición está dada por el avance en la inclusión de la información del personal que está siendo

vinculado por cada entidad pública del orden nacional, su nivel de agregación es entidad- sector- nación, tiene una periodicidad observada anual, además de una unidad de medida porcentual acumulada, la naturaleza del indicador es definida como de gestión y se ubica en el componente del modelo integrado de planeación en Gestión del Talento Humano.

### **Pertinencia**

Este Indicador identifica los niveles educativos de los empleados públicos que están siendo vinculados por las entidades públicas de orden nacional en Colombia, entre directivos, asesores, profesionales, técnicos y asistentes. De manera tal que ante un mayor nivel educativo que cada entidad presente, el indicador aumentará gradualmente.

Luego de un desarrollo de este sistema de información de aproximadamente 5 años, este no ha respondido a las expectativas iniciales que se tenían. La información que entrega en la mayoría de los casos es incompleta y la calidad de ésta no es la mejor. Lo anterior, está dado por diferentes causas la primera de estas son técnicas ya que la plataforma, así como la administración de este sistema no resultan fáciles de manipular, lo que resulta ser una carga más para las entidades en lugar de una solución.

En segundo lugar, para la administración no es nada fácil la lógica del sistema, ya que no es intuitiva. En resumen, cuando éste debería ser una herramienta que le permita a las entidades administrar a través del sistema sus plantas de personal. El efecto resulta ser una carga más.

Por último, este sistema es bastante inmaduro en lo que se refiere al reporte de información y caracterización del empleo público. Sin embargo y debido a la imposición normativa el reporte es obligatorio.

La segunda fuente de información de Función Pública es el Modelo Estándar de Control Interno, el cual fue adoptado por el Decreto 1599 de 2005 estableciendo para las entidades del orden nacional una estructura para el control de la estrategia, la gestión y la evaluación de las entidades del Estado colombiano. El MECI tiene como propósito direccionar a las entidades hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales mejorando el desempeño institucional; esto mediante el fortalecimiento del Control de los procesos de evaluación que deben llevar las oficinas de Control interno.

### 2.13. Indicador madurez Modelo Estándar de Control Interno (MECI)

#### Contexto

<b>Entidad:</b> Departamento Administrativo de Función Pública	<b>Fuente:</b> Modelo Estándar de Control Interno (MECI)
<b>Instrumento:</b> Indicador madurez Modelo Estándar de Control Interno (MECI)	<b>Naturaleza del indicador:</b> Resultado
<b>Componente MIPG:</b> MECI-SINERGIA Seguimiento, Monitoreo control y evaluación	<b>Link:</b> <a href="https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/Manual+T%C3%A9cnico+del+Modelo+Est%C3%A1ndar+de+Control+Interno+para+el+Estado+Colombiano+MECI+2014/065a3838-cc9f-4eeb-a308-21b2a7a040bd">https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/Manual+T%C3%A9cnico+del+Modelo+Est%C3%A1ndar+de+Control+Interno+para+el+Estado+Colombiano+MECI+2014/065a3838-cc9f-4eeb-a308-21b2a7a040bd</a>

#### Descripción

Este indicador establece el estado del Sistema de Control Interno, a través del análisis de cada uno de los componentes del MECI y su grado de desarrollo en las entidades, teniendo en cuenta la planeación, reglas, técnicas y mecanismos que funcionan al interior de la entidad

pública de orden nacional, esta es la primera herramienta que presenta un tipo de medición interna por lo que es realizada por la oficina de control interno de la entidad correspondiente, su modalidad de medición es objetiva. El nivel de agregación de este indicador es entidad – sector, presenta una periodicidad observada anual, su unidad de medida dará como resultado porcentaje, su naturaleza es de resultado mientras que el componente en el modelo integrado de planeación es de MECI-SINERGIA, seguimiento, monitoreo, control y evaluación.

### **Pertinencia**

El indicador de madurez MECI, identifica en qué estado se encuentran cada una de las acciones desarrolladas por la entidad de orden nacional dentro de sus componentes asignados. Al ser un mecanismo interno permite a cada entidad tener un panorama de sus dificultades, logros, debilidades de sus acciones y de esta manera poder tomar los correctivos necesarios para el fortalecimiento de sus políticas. Sin duda entonces es un indicador que aporta en gran manera para la evaluación de la capacidad institucional de las entidades públicas de orden nacional, ya que otras entidades utilizan ésta como fuente de información para la construcción de sus propios sistemas de información. Así mismo el reporte de esta información está en marcado en la norma, lo que lo convierte de cumplimiento obligatorio. Por otro lado, este indicador se queda apenas en el reporte sin proponer opciones de mejora para las entidades que tienen baja calificación.

La siguiente fuente de información del Departamento de Función Pública, es el Sistema único de Información y trámites (SUIT).



## 2.14. Racionalización de trámites SUIIT

### Contexto

<b>Entidad:</b> Departamento Administrativo de Función Pública	<b>Fuente:</b> Sistema Único de Información y Trámites
<b>Instrumento:</b> Racionalización de trámites SUIIT	<b>Naturaleza del indicador:</b> Gestión
<b>Componente MIPG:</b> Eficiencia Administrativa	<b>Link:</b> <a href="http://www.suit.gov.co">www.suit.gov.co</a>

### Descripción

Inicialmente este indicador determina la cantidad de trámites que la entidad de orden nacional tiene inscritos y se encuentran en el proceso propio de racionalización, pero además tiene en cuenta ciertos parámetros para su respectivo alcance; como lo son la planeación, seguimiento y evaluación de los planes estratégicos a nivel sectorial, institucional y anuales que se presenten en la entidad; también este indicador analiza la priorización de las estrategias que tiene cada entidad para cada uno de los trámites que se adelanten y por último es de tener en cuenta la promoción, difusión y disponibilidad de canales que presente la entidad para la gestión y modernización de los trámites que realicen los ciudadanos.

La racionalización de trámites presenta un tipo de medición interna, una modalidad de medición objetiva, con un nivel de agregación entidad-sector, además presenta una periodicidad observada anual, la naturaleza de este indicador es de gestión y en el componente del modelo integrado de planeación es ubicado en eficiencia administrativa.

### Pertinencia

Este indicador permite a las entidades determinar y evaluar si los trámites ofrecidos al ciudadano y la realización de éstos se están llevando a cabo en un punto óptimo. Es relevante

tanto al interior como para la imagen que proyecte cada entidad, por lo cual es pertinente incluirlo en el análisis de la capacidad institucional. De éste solo se observa que aquellas entidades que tienen pocos trámites pueden verse afectadas contra aquellas que tienen en su inventario varios trámites.

La siguiente fuente de información del DAFP es el Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión (FURAG), que a su vez cuenta con ocho indicadores para la medición de la capacidad institucional.

## 2.15. Gestión de la Calidad

### Contexto

<b>Entidad:</b> Departamento Administrativo de Función Pública	<b>Fuente:</b> Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión (FURAG)
<b>Instrumento:</b> Gestión de la calidad	<b>Naturaleza del indicador:</b> Gestión
<b>Componente MIPG:</b> Eficiencia Administrativa	<b>Link:</b> <a href="http://www.modelointegrado.dafp.gov.co">www.modelointegrado.dafp.gov.co</a>

### Descripción

Este indicador corresponde a la medición de dos requerimientos los cuales son: Eficacia del Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) y Efectividad del mismo, este indicador comprende características entre las que se encuentran el mantenimiento del SGC, el cual le apunta a la articulación del direccionamiento estratégico la estructura y las funciones de la entidad; también tiene en cuenta el recurso humano en el cual se evaluará el manual de funciones, las condiciones de empleo dadas por la entidad hacia sus empleados, al mismo tiempo tendrá en cuenta al cliente es decir realizando una caracterización de los clientes potenciales y el aporte que la entidad de orden nacional hace a la ciudadanía.

El Sistema de Gestión de Calidad debe tener también en cuenta las auditorías internas propias de cada entidad que determinen la gestión de calidad que se presente, además es importante identificar todo lo que comprende la gestión documental y evaluar la calidad que se tenga de éste componente.

Es importante realizar un seguimiento a la presentación y posteriores actualizaciones del Plan Anual de Adquisiciones (PAA) de la entidad, determinando la calidad de los bienes y servicios que son adquiridos en un periodo determinado; por último tener en cuenta los procesos y procedimientos de la entidad si han sido objeto de mejoras de acuerdo al manual de calidad y a los direccionamientos propios de los directivos validando la calidad de los productos y/o servicios ofrecidos por la entidad pública de orden nacional en Colombia.

De acuerdo a lo anterior, este indicador presenta un tipo de medición interna, una modalidad objetiva, además la fórmula para la gestión calidad se obtiene de la sumatoria ponderada dada por el Departamento de la Función pública a cada uno de los componentes analizados previamente, presenta una periodicidad observada anual, su nivel de agregación es entidad-sector mientras que la naturaleza de este indicador es de gestión y se clasifica en el modelo integrado en eficiencia administrativa.

### **Pertinencia**

El indicador de Gestión de calidad, al contar con variables relevantes es adecuado tenerlo en cuenta en el análisis, pues evalúa dentro de la entidad características propias para contar con un

desempeño de calidad optimo que no solo se verá reflejado dentro de la entidad, sino que será lo que se muestre hacia la ciudadanía y de ésta manera poder determinar la calidad de los bienes y servicios ofrecidos por las instituciones. Sin embargo, es necesario advertir que el reporte de esta información que es realizado por las secretarías generales de las entidades resulta desgastante por lo extenso del mismo. Por otro lado, la Función Pública podría fusionar este indicador con el de Modelo Estándar de Control Interno (MECI) ya que su naturaleza es semejante y bien valdría la pena revisar estos dos indicadores con el fin de facilitar el reporte de información.

## 2.16. Gestión documental

### Contexto

<b>Entidad:</b> Departamento Administrativo de Función Pública	<b>Fuente:</b> Archivo General de la Nación /FURAG
<b>Instrumento:</b> Gestión documental	<b>Naturaleza del indicador:</b> Gestión
<b>Componente MIPG:</b> Eficiencia Administrativa	<a href="http://modelointegrado.funcionpublica.gov.co/inicio">http://modelointegrado.funcionpublica.gov.co/inicio</a> : Ficha técnica Gestión documental dada por el FURAG

### Descripción

El indicador de gestión documental presenta un tipo de medición interna, una modalidad de medición objetiva, además de un nivel de agregación: entidad- sector – nación, una periodicidad observada anual, la naturaleza del indicador es de gestión como su mismo nombre lo menciona y en el modelo integrado de planeación se encuentra en el componente de eficiencia administrativa.

El indicador de Gestión Documental, es definido como la capacidad que tiene la entidad pública de orden nacional para realizar la transmisión de la información que posee, ya sea entre otras entidades o a la ciudadanía; es por esto que en este indicador se tendrán en cuenta nueve

variables que aportan a determinar la eficiencia administrativa con la cual las entidades están llevando a cabo dicha labor:

1. Planeación de la Función Archivística: Inclusión del tema archivístico dentro de la entidad.
2. Planeación Documental: Asociado a la creación de los documentos para sus análisis pertinentes en cumplimiento de los parámetros de gestión documental dados.
3. Producción Documental: comprendido por la aplicación del estudio de documentos de cada área competente para que se den los resultados esperados.
- 4 Gestión y Trámite Documental: Dado por la aplicación de las actuaciones necesarias que se realicen para llevar a cabo inclusión de los trámites de la entidad, también se tiene en cuenta el acceso que se tiene para la consulta de documentos generados por cada entidad.
5. Organización Documental: como su nombre lo indica determinar el grado de organización de los documentos generados por la entidad, observar la clasificación, ubicación y nivel de importancia que tengan los documentos dentro de la entidad.
6. Transferencia Documental: Asociado con las operaciones adoptadas por la entidad para transferir los documentos durante las fases de archivo, verificando la estructura, la validación del formato de generación, la migración, refreshing, emulación o conversión, los metadatos técnicos de formato, los metadatos de preservación y los metadatos descriptivos.
7. Disposición de documentos: Dado por las aplicaciones y establecimiento de parámetros para la selección de los documentos en alguna de las etapas del archivo, con miras a su conservación ya sea temporal, permanente o a su eliminación.
8. Preservación a largo plazo: relacionado con el mantenimiento de los documentos durante un periodo de tiempo determinado, según su importancia.
9. Valoración Documental: Dado por el proceso permanente y continuo, para determinar los valores primarios y secundarios de los documentos, y de esta manera establecer la permanencia en las

diferentes fases del archivo determinando su destino final ya sea el proceso de eliminación o conservación temporal o definitiva.

### **Pertinencia**

Es uno de los indicadores que cuenta con mayores variables para su respectivo análisis, además de esto el Archivo General de la Nación (AGN) en su misionalidad se encuentra la conservación de los documentos de la nación para su consulta. Es esta entidad la que da los lineamientos y las pautas en la política de gestión documental que debe tener cada entidad pública por lo cual es un soporte para que la información suministrada por este indicador esté sustentada en lineamientos sólidos y consistentes para su análisis. Por ser un indicador capaz de evidenciar las actuaciones a nivel documental de cada entidad es importante.

## **2.17. Eficiencia administrativa y uso racional del papel.**

### **Contexto**

<b>Entidad:</b> Departamento Administrativo de Función Pública	<b>Fuente:</b> Consejería de gobierno/FURAG
<b>Instrumento:</b> Eficiencia administrativa y uso racional del papel.	<b>Naturaleza del indicador:</b> Proceso
<b>Componente MIPG:</b> Eficiencia Administrativa	<b>Link:</b> <a href="http://modelointegrado.funcionpublica.gov.co/inicio">http://modelointegrado.funcionpublica.gov.co/inicio</a> Ficha técnica eficiencia administrativa dada por el FURAG

### **Descripción**

El indicador de eficiencia administrativa y uso racional del papel presenta un tipo de medición interna, una modalidad de medición objetiva, además de un nivel de agregación: entidad- sector – nación, una periodicidad observada anual, la naturaleza del indicador es de

proceso y en el modelo integrado de planeación se encuentra en el componente de eficiencia administrativa como su nombre lo menciona.

Este indicador tiene en cuenta cinco criterios dados por la estrategia de gobierno en línea, que permitirán tener una caracterización más amplia que ayudará a determinar la capacidad institucional en términos de eficiencia administrativa de las entidades de orden nacional. Estos criterios son:

1. Buenas prácticas, teniendo en cuenta el documento elaborados por el Ministerio de Tecnologías de la información en el cual se dan las pautas para que las entidades reduzcan el consumo de papel por medio de buenas prácticas.
2. Documentos electrónicos: Evidenciar si la entidad de orden nacional en Colombia incorpora dentro de sus políticas la modernización de procesos de manera tal que sean incluidos procesos con documentos electrónicos.
3. Procesos electrónicos, teniendo en cuenta una caracterización y de esta manera poder identificar y priorizar los procesos o acciones que apoyen la política de cero papel y automatización de procesos de la entidad de orden nacional.
4. Determinar si la entidad cuenta con los recursos para poder realizar la optimización y automatización de procesos internos.
5. Relacionado por las acciones de mejoramiento basándose en los resultados arrojados por los avances de la entidad reportados por el Ministerio de Tecnologías de la información.

### **Pertinencia**

Por ser un indicador que ayuda a plantear acciones de mejora dentro de la entidad, específicamente en lo que se refiere a sistemas de información es adecuado para el análisis,

poniendo en evidencia la capacidad de la entidad para evolucionar en su eficiencia administrativa y contar con nuevos mecanismos que aporten al mejoramiento y fortalecimiento de sus sistemas de información.

Calificaciones bajas en este indicador evidencian que la entidad cuenta con sistemas de información poco eficientes. Como fue observado, este indicador es robusto y su aplicación es amplia. Sin embargo, él mismo cuando observa entidades con bajas calificaciones no sugiere a estas opciones de mejora, este se queda en el reporte.

## 2.18. Plan Anticorrupción y Atención al ciudadano (PAAC)

### Contexto

<b>Entidad:</b> : Departamento Administrativo de Función Pública	<b>Fuente:</b> Secretaria de Transparencia/FURAG
<b>Instrumento:</b> Plan Anticorrupción y Atención al ciudadano (PAAC)	<b>Naturaleza del indicador:</b> Proceso
<b>Componente MIPG:</b> Transparencia, participación y servicio del ciudadano	<b>Link:</b> <a href="http://modelointegrado.funcionpublica.gov.co/inicio">http://modelointegrado.funcionpublica.gov.co/inicio</a> Ficha técnica PAAC dada por el FURAG

### Descripción

El indicador de Plan Anticorrupción y atención al ciudadano se relaciona con el actuar de las entidades nacionales frente a temas de corrupción, el nivel de riesgos que pueden incurrir, además de evidenciar la percepción que tiene el ciudadano frente a la entidad.

Este indicador presenta un tipo de medición interna, una modalidad de selección objetiva, en cuanto a su periodicidad observada es anual con un nivel de agregación entidad-sector-nación, la naturaleza del PAAC es de proceso, se encuentra en el componente de Transparencia, participación y servicio al ciudadano dentro del modelo integrado de planeación. Al igual que los



indicadores de gestión documental y eficiencia administrativa para caracterizar el PAAC se tendrán en cuenta nueve variables que serán de gran utilidad para el análisis.

1. El PAAC de cada entidad del orden nacional de Colombia debe estar publicado, de tal manera que sea de fácil acceso a la ciudadanía, esto está sustentado en el artículo 7° del Decreto 2641 de 2012, además el literal e) del artículo 9° de la Ley 1712 de 2014 señala que el PAAC se debe publicar en los sistemas de información del Estado.
2. El PAAC debe estar incluido en los planes de acción de cada institución, esto con el fin que sea tenido en cuenta en la planeación de las entidades de acuerdo al modelo integrado de planeación y de gestión.
3. El PAAC está compuesto por: mapa de riesgos de corrupción, estrategia anti trámites, rendición de cuentas y servicio al ciudadano.
4. La identificación de riesgos y las acciones de mejora que se realizarán en lo que se refiere al tema corrupción; es acertado incluir al ciudadano en cuanto a ésta identificación ya que al tener en cuenta la percepción que éste tenga se podrán identificar situaciones o acciones que pongan en riesgo la transparencia de la entidad pública que no se hayan evidenciado desde el interior de la institución, en el momento que sean evidenciados estos riesgos es deber de la entidad tomar las acciones de mejora con el fin de impedir que los riesgos sean materializados, un instrumento fundamental para la acción de identificación es el mapa de riesgos diseñado por la entidad pública.
5. Elaboración mapa de riesgos de corrupción, se hace necesario para que la entidad tenga un panorama de sus procesos que cuente con un mapa de riesgos y se le realice seguimiento a este, esto con el fin de identificar, analizar y controlar los posibles hechos generadores de corrupción; además que da la pauta para tomar las acciones que mitiguen los posibles riesgos que se presenten a futuro dentro de la entidad.

6. Componentes que debe tener el mapa de riesgos de corrupción de la entidad: proceso, objetivo, causa, descripción, probabilidad de materialización, tipo de control, medidas de mitigación y por último acciones de seguimiento, de cada uno de los riesgos que sean identificados.
7. Efectividad de los controles del mapa de riesgos de corrupción: deben establecerse controles efectivos, que tengan como finalidad prevenir la materialización de un riesgo de corrupción al interior de la entidad.
8. Acciones de Seguimiento al PAAC, se deben realizar a los cuatro componentes del Plan: mapa de riesgos de corrupción, estrategia anti trámites, rendición de cuentas y mecanismos para mejorar la atención al ciudadano; lo ideal es que sea un trabajo hecho en equipo entre las oficinas de control interno, oficinas planeación y periódicamente con los líderes de los procesos de la entidad.
9. Por último las acciones de mejoras del mapa de riesgos de corrupción: se hace necesario realizar un seguimiento y de esta manera poder evaluar el ejercicio hecho en los anteriores numerales descrito.

### **Pertinencia**

Al ser un indicador que además de planear, identificar, y dar los mecanismos necesarios para mitigar riesgos en lo que se refiere al tema de corrupción y atención al ciudadano, es conveniente incluirlo en el análisis de capacidad institucional siendo éste una herramienta con la cual las entidades cuentan para tener un mayor control de sus acciones presentes y evaluar si las acciones venideras están dentro del marco legal.

Como fue señalado en el marco teórico este es un elemento al cual se le da importancia en la Nueva Gestión Pública. Pese a esto, el gobierno, aunque como fue observado cuenta con importantes avances en esta materia, le falta por madurar en lo relacionado con el impacto.

## 2.19. Participación Ciudadana en la gestión

### Contexto

<b>Entidad:</b> Departamento Administrativo de la Función Pública	<b>Fuente:</b> Secretaria de Transparencia/FURAG
<b>Instrumento:</b> Participación Ciudadana en la gestión	<b>Naturaleza del indicador:</b> Proceso
<b>Componente MIPG:</b> Eficiencia Administrativa	<b>Link:</b> <a href="http://modelointegrado.funcionpublica.gov.co/inicio">http://modelointegrado.funcionpublica.gov.co/inicio</a> Ficha Técnica 3 Participación ciudadana en la gestión

### Descripción

El indicador de Política Participación ciudadana en la gestión presenta un tipo de medición interna, una modalidad de medición objetiva, además de un nivel de agregación entidad-sector-nación, la periodicidad observada es anual, además la naturaleza del indicador es de proceso y en el modelo integrado de planeación se clasifica en eficiencia administrativa.

La finalidad de este indicador es medir qué tan involucrados se encuentran los ciudadanos en los planes o proyectos desarrollados por las entidades públicas de orden nacional lo que conllevará entonces a la visión que tenga la ciudadanía frente a la entidad. Para realizar la caracterización de este indicador se tendrán en cuenta cuatro variables que aportaran al análisis de la participación ciudadana en la gestión.

1. Consulta en línea para la solución de problemas: utilización de medios electrónicos con el fin de promover la participación de los ciudadanos, además de ser una herramienta para la solución de problemas con las funciones propias de la entidad.
2. Formulación participativa de las políticas públicas, planes y programas institucionales: vincular a la ciudadanía en la formulación de las políticas o proyectos propios de la entidad y poder tener una gestión dirigida al ciudadano que es el objetivo de las entidades públicas.

3. Identificación del nivel de participación ciudadana en la gestión de la entidad: esto con el fin de promover la participación ciudadana en las acciones adelantadas por la entidad.
4. Planeación de la participación: realizar la planeación desde el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo pasando por la planeación institucional, así como con las temáticas frente a las cuales se realizan acciones de promoción de la participación ciudadana.

### **Pertinencia**

Al contar con variables que involucran y evalúan directamente la participación del ciudadano en la entidad pública, este indicador resulta útil en el propósito de conocer cómo se articula la ciudadanía con las entidades públicas, ya que cuenta con los parámetros necesarios para evidenciar la capacidad institucional y las respuestas que es capaz la entidad de dar a la ciudadanía.

Como fue observado en el primer capítulo este es un elemento propio de la Nueva Gestión Pública. En un sentido pragmático, este indicador en la mayoría de los casos es letra muerta, ya que en aquellos casos en los que el avance es bajo o medio no son tomadas medidas con el propósito de hacer más activa la interacción entre los ciudadanos y las entidades.

## **2.20. Rendición de Cuentas a la Ciudadanía**

### **Contexto**

<b>Entidad:</b> Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP-	<b>Fuente:</b> Formulario Único Reporte de Avance de la Gestión –FURAG-
<b>Instrumento:</b> Rendición de Cuentas a la Ciudadanía	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador) :</b> Proceso
<b>Componente MIPG:</b> Eficiencia Administrativa	<b>Fuente:</b> <a href="https://www.funcionpublica.gov.co/modelointegrado">https://www.funcionpublica.gov.co/modelointegrado.</a> La información no está disponible vía web, debe ser solicitada

## **Descripción**

De acuerdo con el Decreto 2482 de 2012<sup>1</sup>, le corresponde al Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-, administrar el Formulario Único Reporte de Avance de la Gestión -FURAG-, esta es una herramienta en línea que realiza seguimiento de los resultados institucionales y sectoriales, a través de la evaluación, y el monitoreo a la que están obligadas a reportar las entidades de la Rama Ejecutiva Nacional, exceptuando aquellos fondos que no cuenten con estructura ni planta administrativa, fondos cuenta.

Dentro de este se observan tres elementos: Rendición de Cuentas a la Ciudadanía, Servicio al Ciudadano y Plan Anual de Adquisiciones, los cuales serán observados en el orden de precedencia que se acaba de señalar.

Rendición de Cuentas a la Ciudadanía colombiana: se encuentra enmarcada dentro del Documento Conpes 3659 de 2010. Éste señala la dinámica que deben tener las entidades orientadas a una apertura de la información con transparencia, y sobre todo un fluido dialogo entre las entidades y los ciudadanos. Aquí se observa que dentro del tipo de medición que se hace es interna, la modalidad de la medición es objetiva la fórmula en la medición corresponde a el promedio ponderado de los criterios de la política basado en los resultados de las preguntas asociadas del formulario del FURAG, su nivel de agregación está dado por la medición hecha en la entidad, así como se observa agregada al sector, la periodicidad que se observa en la medición es anual, la unidad de medida que se aplica a esta es porcentual, con respecto a la tipología del indicador este es de proceso, y en cuanto al MIPG le corresponde el de eficiencia administrativa;

---

<sup>1</sup> *Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión.*

a partir de lo señalado, se observaron cambios en las preguntas y la ponderación lo que sugiere observar con detenimiento para ver la aplicación de éste.

### **Pertinencia**

Este indicador, es elaborado a partir de elementos de la Nueva Gestión Pública transversales como Servicio al Ciudadano, Rendición de Cuentas, entre otros. Por otro lado existe normatividad que la hace de obligatorio cumplimiento. El reporte de este indicador como se observó en la descripción es el resultado del diligenciamiento hecho por la propia entidad a través del FURAG.

Por otro lado y como será observado posteriormente, este indicador se cruza con Rendición de Cuentas de la EDI, lo que a primera vista parece una duplicidad en los reportes de información. Sin embargo, la naturaleza de la medición que se tiene es diferente por lo que en resumen estos indicadores son complementarios.

## **2.21. Servicio al Ciudadano**

### **Contexto**

<b>Entidad:</b> Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP-	<b>Fuente:</b> Formulario Único Reporte de Avance de la Gestión –FURAG-
<b>Instrumento:</b> Servicio al Ciudadano	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador) :</b> Proceso
<b>Componente MIPG:</b> Eficiencia Administrativa	<b>Fuente:</b> <a href="https://www.funcionpublica.gov.co/modelointegrado">https://www.funcionpublica.gov.co/modelointegrado</a> La información no está disponible vía web, debe ser solicitada.

### **Descripción**

Este de acuerdo con lo establecido por nuestra carta política colombiana, es uno de los fines para el Estado, así pues debe apuntar por el buen servicio prestado en todo momento por el

Estado a los ciudadanos. La constitución es categórica al afirmar que las entidades se deben a sus ciudadanos. De acuerdo con esto el FURAG, es la herramienta o instrumento por medio de la cual se da cumplimiento, de acuerdo con la atenta observación llevada a cabo se observa lo siguiente:

El tipo de medición aplicable a éste es interna, la modalidad de la medición es objetiva, por cuanto es hecha a partir de un cuestionario ya definido, el cual hace de ésta objetiva y no de percepción, la fórmula con la que se desarrolla la medición de ésta es similar a la de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía, ya que el promedio ponderado de los criterios de la política basado en los resultados de las preguntas asociadas del formulario del FURAG, que se relacionan en la ficha técnica. Esta información no se encuentra en el portal web por lo que si fuera el caso debe ser solicitada directamente al –DAFP- su nivel de agregación, como en el anterior está dado por la medición hecha en la entidad, así como en el sector la periodicidad con que se hace ésta es anual, el reporte debe ser hecho los primeros meses del año, se observa que el tipo de indicador al que corresponde este es de proceso, y en línea con la caracterización hecha a partir de lo señalado por el modelo integrado de planeación, éste es de eficiencia administrativa, por ultimo llama la atención cambios en las preguntas del cuestionario, así como en la ponderación, por lo que en el evento de hacerse análisis retrospectivos o comparativos no sería posible hacerlos.

### **Pertinencia**

Esta fuente, como se menciono es calculada con la información obtenida del FURAG, es considerada de gran importancia, ya que proporciona información que como se señaló es uno de los fines del estado, servir a los ciudadanos. Ahora bien, teniendo en cuenta que esta medición da

una importante lectura sobre cómo es la percepción de los servicios que son prestados por las diferentes entidades del Estado colombiano, debe ser tenida en cuenta. De acuerdo con la observación en detalle de este indicador, es necesario reiterar la observación sobre la obligatoriedad en el reporte de ésta con ocasión de las normas que así lo señalan.

## 2.22. Plan Anual de Adquisiciones

### Contexto

<b>Entidad:</b> Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP-	<b>Fuente:</b> Formulario Único Reporte de Avance de la Gestión –FURAG-
<b>Instrumento:</b> Plan Anual de Adquisiciones	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador) :</b> Proceso
<b>Componente MIPG:</b> Eficiencia Administrativa	<b>Fuente:</b> <a href="https://www.funcionpublica.gov.co/modelointegrado">https://www.funcionpublica.gov.co/modelointegrado</a> La información no está disponible via web, debe ser solicitada.

### Descripción

Por último dentro de los elementos del FURAG, fue observado por el que responde la entidad Colombia Compra Eficiente, llamado Plan Anual de Adquisiciones -PAA-, este fue construido como una herramienta con el objetivo de facilitar a las entidades la identificación, registro, programación y divulgación de sus necesidades de bienes y servicios, así mismo ésta les permite diseñar estrategias que les apalanquen en su proceso de contratación con mayor efectividad. El tipo de medición que corresponde a esta es interna, la modalidad de la medición que se observó para ésta fue objetiva, ya que es hecha a través de una encuesta que debe ser respondida con criterios que resultan bastante objetivos, el nivel de agregación observado fue el de entidad y sector, la periodicidad aplicada es anual, con respecto al tipo de indicador este es de proceso y el componente del MIPG sobre el que se en marca es el de gestión administrativa.



**Pertinencia**

Esta fuente como se señaló en la descripción, es hecha a través de una encuesta diligenciada por la entidad y contiene elementos que ayudan a conocer el estado de la gestión en los procesos de contratación de las entidades. Esta no genera opciones de mejora o planes de mejoramiento para las entidades que registran bajos niveles. Ahora bien, el proceso de plan anual de adquisiciones, ya está siendo seguido por otros sistemas de información como el SIIF que si bien no lo determina con este nombre puntualmente si lo hace cuando mide ejecución presupuestal, CDP por ejecutar, plan anual de caja y avance en gestión.

Por lo anterior, sería pertinente suprimir este elemento del FURAG, ya que la entidad encargada de esta política es Minhacienda.

A continuación, será abordada la fuente de información conocida como Índice de Gobierno en Línea –GEL- desarrollado y administrado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se observa en primer lugar que este aplica a las entidades del nivel nacional y territorial, refiere el estado de avance en el registro de la información teniendo en cuenta lo definido en el manual de Gobierno en Línea.

Los datos pueden ser visualizados a través de gráficos que expresan el grado de avance, a partir de puntajes consolidados, es medido en un rango de 0 a 100, así pues, entre mayor sea la calificación mayor es el avance en la implementación.

De acuerdo con lo anterior, a continuación serán descritos los mencionados registros que deben diligenciar las entidades de la Rama Ejecutiva Nacional del gobierno colombiano.

### 2.23. Índice GEL

#### Contexto

<b>Entidad:</b> Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	<b>Fuente:</b> Gobierno en Línea
<b>Instrumento:</b> Índice GEL	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador) :</b> Gestión
<b>Componente MIPG:</b> /Eficiencia Administrativa	<b>Fuente:</b> <a href="http://www.indicegel.gobiernoenlinea.gov.co">www.indicegel.gobiernoenlinea.gov.co</a>

#### Descripción

Éste mide la interacción entre tres actores, (*Ciudadanos-Empresa-Entidades*) con el Gobierno en línea, así como el avance en la implementación de la estrategia del Gobierno en Línea, permite observar resultados en el orden territorial y nacional, a través de gráficas, el puntaje consolidado por cada uno de los sectores administrativos, la medición hecha es de 0 a 100, entre mayor sea la puntuación mayor será la implantación.

El tipo de medición observado es interna, por la naturaleza de la consecución del dato, con una modalidad en la medición de percepción el nivel de agregación está dado por entidad sector, la periodicidad es anual con ocasión que así está diseñado el reporte de la información finalmente en cuanto al modelo integrado de planeación y de gestión este se ubica en eficiencia administrativa.

## Pertinencia

Ésta fuente es importante ya que mide el progreso de las entidades de la Rama Ejecutiva Nacional de Colombia en el avance de la implementación, la estrategia de Gobierno en Línea. Tiene como fin, facilitar la publicación de información por parte de las entidades, así como la captación de información de la ciudadanía. Adicional a esto la información se encuentra en el portal web si requiriera observar en detalle es necesario solicitar esta. Esto último resulta significativo no solo a la luz de este indicador, ya que mucha de la información aun que se presume que es publica y abierta no en todos los casos resulta ser así.

## 2.24. Gestión de Tecnologías de Información

### Contexto

<b>Entidad:</b> Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	<b>Fuente:</b> Gobierno en Línea
<b>Instrumento:</b> Gestión de Tecnologías de Información	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador):</b> Proceso
<b>Componente MIPG:</b> Eficiencia Administrativa	<b>Fuente:</b> <a href="http://www.indicegel.gobiernoenlinea.gov.co">www.indicegel.gobiernoenlinea.gov.co</a>

### Descripción

El componente de Gestión de Tecnologías de Información comprende los criterios de la Estrategia de Gobierno en línea y Sistema de Gestión de Seguridad de la Información –SGSI-<sup>2</sup>.

En el primero de estos se observa, revisión del ajuste tecnológico que es medido a través de los siguientes tres subcriterios:

---

<sup>2</sup> Fuente: <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/eb0df10529195223c011ca6762bfe39e/manual-3.1.pdf>

**Análisis y caracterización de la infraestructura:** Con el propósito de determinar las condiciones tecnológicas de cada entidad y definir los ajustes a que haya lugar para garantizar el soporte y la prestación de servicios por medios electrónicos y la interoperabilidad, de cada entidad se realiza un análisis de la infraestructura tecnológica, los riesgos sobre seguridad física y del entorno y seguridad informática y el crecimiento de la capacidad de la infraestructura, incluyendo un plan para la recuperación ante desastres.

**Planeación:** Tiene como propósito el análisis de infraestructura, tomando en cuenta los trámites y servicios que ya presta hacia el ciudadano por medios electrónicos, los nuevos que optimizará y automatizará y considerando, además, los procesos internos que mejorará dentro de la política de cero papel, la entidad debe diseñar una estrategia para mejorar dicha infraestructura (hardware, software, redes, conectividad).

**Tecnología verde:** La entidad implementa un programa de correcta disposición final de los residuos tecnológicos incluyendo las opciones de reutilización a través de otros programas institucionales con los que cuente el Gobierno nacional. La entidad implementa estrategias de computación en la nube, hace uso de esquemas de computación por demanda o usa centros de datos centralizados que generen ahorros de consumo de energía.

Por último se observa cómo se mencionó, el Sistema de Gestión de Seguridad de la Información –SGSI- que es medido a través de los siguientes subcriterios:

1. SC20 Planear: La entidad debe establecer su Sistema de Gestión de Seguridad de la Información tanto para sus procesos misionales como para los de apoyo. De igual forma, dicho sistema debe

contemplar el análisis de riesgos y las medidas a implementar en el modelo de apertura de datos de la entidad.

2. SC21 Hacer: La entidad pone en marcha el Sistema de Gestión de Seguridad de la Información según la planeación.
3. SC22 Verificar: Una vez puesto en marcha el SGSI, la entidad da inicio a una fase en la que se realiza seguimiento y medición del funcionamiento del mismo.

### **Pertinencia**

Este indicador, cuenta como fue observado con un sistema de información robusto lo que genera seguridad en el dato, como sistema de gestión, se observa claramente el ciclo de planear, hacer y evaluar, lo cual da cuenta del comentario anterior. Así mismo, hecha la revisión de este se encontró un manual para la implementación, el cual resulta útil y práctico para la implementación de las entidades.

Herramienta de Fortalecimiento para la Acción Preventiva, la entidad responsable de este es la Procuraduría General de la Nación, el propósito de esta dentro del marco de la función preventiva dando uso de la información y la tecnología, con el fin de incrementar la coordinación entre las diferentes entidades que componen el Estado, ya que según el reporte de la Procuraduría<sup>3</sup> éste consolida la información disponible de 9041 instituciones públicas de forma transversal, de acuerdo con esto se amplía la interacción entre éstas con fines tales como el de compartir mejores prácticas, así pues ésta mide el desempeño en la gestión de los procesos.

---

3 [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe\\_Integra\\_Completo.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integra_Completo.pdf)

Con el INTEGRA, podemos hacer monitoreo, evaluación y control. Esta herramienta es una respuesta a una necesidades que en el pasado era atendida de manera dispersa entre diferentes instancias de la administración pública, por la ausencia de mecanismos de articulación y comunicación que permitan procesar la información del Estado para lo que corresponde entre otras a la toma de decisiones, diseño e implementación de políticas públicas etc.

De acuerdo con el propio portal web, ésta es una invitación a que el Estado colombiano sea más previsor, allí se observan indicadores que identifican debilidades en sus procesos de Planeación, Gestión Financiera, Talento Humano, Control Interno, Contratación y los procesos Misionales de cada entidad de igual forma, éste está en la capacidad de modelar los riesgos de incumplimiento de sus funciones.

Finalmente el INTEGRA, tiene como objetivo el de servir como herramienta que ofrece una mirada objetiva al cumplimiento de lo que la norma le obliga a la entidades que deben reportar información. A continuación se describirán los procesos que son medidos por INTEGRA.

## 2.25. Integral (índice de cumplimiento + IGA)

### Contexto

<b>Entidad:</b> Procuraduría General de la Nación	<b>Fuente:</b> Índice Integral de Cumplimiento Normativo, el Índice de Integridad -INTEGRA-
<b>Instrumento:</b> Integral ( índice de cumplimiento + IGA)	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador):</b> Proceso
<b>Componente MIPG:</b> Eficiencia Administrativa	<b>Fuente:</b> <a href="http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integra_Completo.pdf">http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integra_Completo.pdf</a>

**Descripción**

Mide la probabilidad de cumplimiento normativo de la función administrativa, a nivel sectorial, entidad, organismo o Rama del Poder Público, el INTEGRA, tiene como propósito la prevención en el incumplimiento a las normas, cuenta con una base de seis procesos: planeación, financiero, de talento humano, contractual, misionales y de control de gestión interno. Adicional a esto se observa que éste se integra con el IGA, como indicador de transparencia para la entidad. Con ocasión de este ejercicio más adelante serán observados con mayor detalle, Así pues, en conclusión esta fuente mide la probabilidad de cumplimiento normativo<sup>4</sup>.

En lo que corresponde al tipo de medición interna o externa, a esta le aplica la primera ya que es aplicada por la propia entidad, en cuanto a la modalidad de medición se observa que es objetiva por cómo está estructurada. La periodicidad es anual y el nivel de agregación encontrado refiere a que está dado por entidad y sector. Finalmente con respecto al MIPG se ubica en eficiencia administrativa.

**Pertinencia**

De acuerdo con lo anterior, el INTEGRA es la herramienta con la cual la Procuraduría General de la Nación, realiza evaluación, monitoreo y control. De igual manera genera resultados o insumos que le permiten identificar oportunidades para la asociación entre las entidades de vigilancia, control e inspección. Gracias a lo robusta que es esta fuente permite obtener datos pertinentes y consistentes que resultan útiles para la toma de decisiones, también se observa que

---

<sup>4</sup> Fuente: [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe\\_Integra\\_Completo.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integra_Completo.pdf)

ofrece a los ciudadanos información sobre el cumplimiento de las entidades que son de su interés.

Sin embargo, como será referido la Procuraduría mide procesos que por su naturaleza deben ser y están siendo hechos por otras entidades de acuerdo con la políticas que les corresponden a cada una de estas, tal es el caso de indicadores que miden contratación, control interno, financiero entre otros.

## 2.26. Indicador de cumplimiento del proceso de planeación.

### Contexto

<b>Entidad:</b> Procuraduría General de la Nación	<b>Fuente:</b> Índice Integral de Cumplimiento Normativo, el Índice de Integridad -INTEGRA-
<b>Instrumento:</b> Indicador de cumplimiento del proceso de planeación	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador):</b> Proceso
<b>Componente MIPG:</b> Eficiencia Administrativa	<b>Fuente:</b> <a href="http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integr_a_Completo.pdf">http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integr_a_Completo.pdf</a>

### Descripción

Este comprende y detalla las orientaciones, políticas, estilos de dirección, así como la comunicación de las metas y objetivos de la entidad, a través de los cuales puntualiza el cumplimiento de sus funciones. Así pues tiene como eje principal el presupuesto de inversión planeado sobre el ejecutado. Este hace parte de las fuentes de medición con que trabaja el INTEGRA.

El tipo de medición que le aplica es interno debido a que es hecho por la propia entidad, la modalidad en la medición observada es objetiva, el nivel de agregación está dado por entidad, así como por sector, la periodicidad que le aplica es anual y no mensual ni trimestral, ya que es un



reporte hecho una vez al año lo cual imposibilita la desagregación del dato, por ultimo observando este en detalle frente al MIPG se concluye que está enmarcado en la eficiencia administrativa.

### **Pertinencia**

Interpretado como el presupuesto de inversión ejecutado sobre el presupuesto planeado, éste reseña la efectividad de la dinámica de la entidad en el cumplimiento de los planes que elaboró. Así pues éste refleja que tan bien fueron ejecutados los planes. La información de éste puede ser consultada a través de la página de la Procuraduría.

Se observan cruces de información entre este y el SPI del DNP, es decir se encuentran alineados por lo que se observa doble medición. De acuerdo con esto y teniendo en cuenta la naturaleza de estas entidades el seguimiento de los planes programas y proyectos está a cargo del DNP.

## **2.27. Proceso Financiero**

### **Contexto**

<b>Entidad:</b> Procuraduría General de la Nación	<b>Fuente:</b> Índice Integral de Cumplimiento Normativo, el Índice de Integridad -INTEGRA-
<b>Instrumento:</b> Proceso Financiero	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador):</b> Proceso
<b>Componente MIPG:</b> Gestión Financiera	<b>Fuente:</b> <a href="http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integra_Completo.pdf">http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integra_Completo.pdf</a>

### **Descripción**

Éste es observado como un proceso de apoyo, mediante el cual se gestiona, registra y se disponen los recursos financieros en las entidades, refleja cómo es la administración de los

recursos, en particular lo relacionado con el manejo de fondos y bienes, permite conocer como es realizada la gestión fiscal de las funciones administrativas, por otra parte con este se materializan las operaciones administrativas, económicas, presupuestales en otras que reflejan la situación fiscal de las entidades que son objeto de esta medición, éste hace parte de las fuentes de medición con que trabaja el INTEGRA.

El tipo de medición es interna por cuanto es hecha por la propia entidad y la modalidad de la medición es objetiva, así mismo el nivel de agregación observado está dado por entidad y sector, con ocasión del diseño de ésta fuente la periodicidad es anual, por último de acuerdo con el MIPG y por la naturaleza de éste le corresponde el de gestión financiera.

### **Pertinencia.**

Como se observó, refleja cómo está dada la administración de los recursos, en particular se centra en el manejo de fondos. Con ocasión de esto, es importante señalar que todas las entidades públicas están en la obligación de rendir cuentas sobre su gestión fiscal, ante el organismo competente. De acuerdo con esto tiene una aplicación obligatoria y universal.

Por último aquí se observan cruces de información entre este y como fue señalado anteriormente con el SIIF, estos indicadores están midiendo lo mismo. De acuerdo con esto y teniendo en cuenta la naturaleza de estas entidades el reporte y administración financiera debe estar en cabeza de Minhacienda.

## 2.28. Proceso de Talento Humano

### Contexto

<b>Entidad:</b> Procuraduría General de la Nación	<b>Fuente:</b> Índice Integral de Cumplimiento Normativo, el Índice de Integridad -INTEGRA-
<b>Instrumento:</b> Proceso de Talento Humano	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador):</b> Proceso
<b>Componente MIPG:</b> Gestión del Talento Humano	<b>Fuente:</b> <a href="http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integr_a_Completo.pdf">http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integr_a_Completo.pdf</a>

### Descripción

Este indicador hace parte de los procesos de apoyo, el objetivo de éste es vincular y mejorar el desempeño de las personas que prestan sus servicios en las entidades de la rama ejecutiva nacional en Colombia en los diferentes niveles de empleo.

Así pues, este proceso debe ser entendido como el conjunto de actividades que expresa como se planea la administración del talento humano, así como el desarrollo de las personas que están al servicio de la entidad, éste también refleja lo correspondiente al cumplimiento del sistema de Empleo Público.

Por la naturaleza de la fuente el tipo de medición que le corresponde es interna, es un indicador de cumplimiento, la modalidad en la medición es objetiva por cómo está construida, se observa un nivel de agregación por entidad y sector, frente al MIPG es claro que este hace parte de la gestión del talento humano.

## Pertinencia

Al constituirse el proceso del talento humano como uno de los más dinámicos y que guardan relación directa con el cumplimiento de la misionalidad y las metas de las entidades, y que permite conocer y caracterizar las necesidades del empleo público, entre otras. Ésta política no está encabeza de la procuraduría por lo que refiere a este indicador.

### 2.29. Proceso de Contratación.

#### Contexto

<b>Entidad:</b> Procuraduría General de la Nación	<b>Fuente:</b> Índice Integral de Cumplimiento Normativo, el Índice de Integridad -INTEGRA-
<b>Instrumento:</b> Proceso de Contratación	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador):</b> Proceso
<b>Componente MIPG:</b> Transparencia participación y servicio al Ciudadano	<b>Fuente:</b> <a href="http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integra_Completo.pdf">http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integra_Completo.pdf</a>

#### Descripción

Observado éste como proceso, es uno de los más sensibles e importantes en todo el Estado, es monitoreado evaluado y controlado con ocasión de la corrupción y el clientelismo, con ocasión de esto, y con el propósito de disminuir estos riesgos se observan tres etapas: la precontractual, la contractual y la post contractual.

Se enmarca dentro de los proceso de apoyo, a través de éste se establecen, se adquieren y se garantizan los correspondientes productos, bienes y servicios necesarios para que las entidades colombianas del orden nacional puedan funcionar dando cumplimiento a su correspondiente objetivo misional.

Como todos lo que componen INTEGRA éste es de cumplimiento frente a un proceso. El tipo de medición es interna y la modalidad de la medición objetiva, con relación al MIPG éste es enmarcado dentro de transparencia participación y servicio al ciudadano, podrá éste parecer muy amplio sin embargo luego de un análisis juicioso del indicador se decidió dejarlo en el análisis, con ocasión del componente de transparencia.

### **Pertinencia**

De acuerdo con la descripción de este indicador, resulta importante conocer con detalle el proceso de la contratación de las entidades públicas del orden nacional, como acción preventiva de la corrupción, está bien que la Procuraduría observe la misma, sin embargo otras entidades como Colombia Compra Eficiente y la Contraloría, son las que quedan línea en estos temas. Está es una clara expresión de una política de gobierno de vigilancia y control sobre los recursos públicos, como fue observado en el primer capítulo la corrupción está configurada como uno de los principales fenómenos en la administración pública. En razón de esto y aun que los esfuerzos parecen insuficientes este indicador tiene como propósito evitar este tipo de prácticas.

## **2.30. Proceso de Control Interno**

### **Contexto**

<b>Entidad:</b> Procuraduría General de la Nación	<b>Fuente:</b> Índice Integral de Cumplimiento Normativo, el Índice de Integridad -INTEGRA-
<b>Instrumento:</b> Proceso de Control Interno	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador):</b> Resultado
<b>Componente MIPG:</b> Meci-SINERGIA Seguimiento, Control Evaluación	<b>Fuente:</b> <a href="http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integra_Completo.pdf">http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integra_Completo.pdf</a>

### **Descripción**

De acuerdo con la Ley 87 de 1993 el Control Interno tiene por objeto integrar un sistema que organice los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por las entidades públicas colombianas con el objetivo de garantizar que todos los procesos, procedimientos, actividades y funciones se cumplan de acuerdo con lo que establece la norma, y que efectivamente estos apunten al cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos trazados por la entidad colombiana. De la misma manera, el control interno es la evaluación de los procesos administrativos que tiene como fin procurar que las entidades cumplan con lo que establece la Ley; y que a través de la consolidación de la cultura del autocontrol se pueden prevenir riesgos, así como detectar con oportunidad opciones de mejora.

Ahora bien, el tipo de medición es interno, dada la fórmula y la naturaleza en la medición, que corresponde a una encuesta, la modalidad en la medición es perceptiva, la serie es anual por cómo está diseñado el reporte, la agregación observada está dada por entidad y sector, por la estrecha relación que tiene éste con el Modelo Integrado de Planeación y de Gestión pertenece a MECI-SINERGIA Seguimiento Monitoreo, Control y Evaluación.

### **Pertinencia**

Como se señaló el proceso de Control Interno obedece a lo establecido por Ley, este indicador es utilizado para estimular el cumplimiento del proceso de Control Interno, mide el nivel de implementación del Modelo Estándar de Control Interno. De acuerdo con esto, es importante cuando se quiere observar cómo está implementado el MECI y su nivel de madurez.

La Procuraduría obtiene esta información a través del Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP- quien es el órgano competente y por consiguiente la fuente primaria de la consecución de ésta. Así como las anteriores fuentes que conforman el INTEGRA ésta puede ser consultada en la página web.

El reporte no debe ser entregado por la Procuraduría, ya que esta no hace parte de su misionalidad, la entidad competente como fue referido en estos temas es el Departamento Administrativo de la Función Pública.

### 2.31. Proceso Misional

#### Contexto

<b>Entidad:</b> Procuraduría General de la Nación	<b>Fuente:</b> Índice Integral de Cumplimiento Normativo, el Índice de Integridad -INTEGRA-
<b>Instrumento:</b> Proceso Misional	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador):</b> Resultado
<b>Componente MIPG:</b> Ejecución del plan estratégico institucional	<b>Fuente:</b> <a href="http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integra_Completo.pdf">http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integra_Completo.pdf</a>

#### Descripción

De acuerdo con lo señalado por el informe de INTEGRA, este comprende y define las políticas y estrategias que apuntan al cumplimiento de las funciones esenciales de las entidades, y por consiguiente la consecución de los fines del Estado, de acuerdo con la naturaleza y las funciones que le fueron asignadas en su acto de creación, así como en lo que le señale el plan nacional de desarrollo vigente de Colombia.

Observado este como un indicador de cumplimiento, el tipo de medición es interna ya que es la propia entidad la encargada de diligenciar la información; de acuerdo con la fórmula de la medición que corresponde al cumplimiento de las metas anuales la modalidad de la medición es objetiva, con ocasión del diseño del reporte este es anual, la agregación observada está dada por sector y entidad. En lo que le corresponde al MIPG es de resultado y pertenece al componente de ejecución del plan estratégico institucional.

### **Pertinencia**

Dicho lo anterior, los procesos misionales apalancan la efectiva gestión de las entidades en el cumplimiento de lo que corresponde a su naturaleza funciones y misionalidad, así como el cumplimiento de lo que les señala las metas del Plan Nacional de Desarrollo. En conclusión éste es importante ya que contribuye de forma directa en la evaluación de la función administrativa y por consiguiente, resulta útil en la correcta toma de decisiones. Este proceso se encuentra documentado en detalle dentro del informe de INTEGRA.

### **2.32. Índice de Gobierno Abierto –IGA-**

#### **Contexto**

<b>Entidad:</b> Procuraduría General de la Nación	<b>Fuente:</b> Índice Integral de Cumplimiento Normativo, el Índice de Integridad -INTEGRA-
<b>Instrumento:</b> Índice de Gobierno Abierto –IGA-	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador):</b> Proceso
<b>Componente MIPG:</b> Transparencia participación y servicio al Ciudadano	<b>Fuente:</b> <a href="http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integra_Completo.pdf">http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integra_Completo.pdf</a>

#### **Descripción**



En primer lugar, este es señalado por el informe de INTEGRA, como una herramienta de lucha contra la corrupción desde el año 2009 en el marco de la función preventiva que adelanta la Procuraduría General de la Nación de Colombia.

El IGA, está compuesto a su vez por 19 indicadores que están distribuidos en 8 categorías y éstas a su vez se encuentran agrupadas en 3 dimensiones que reflejan el nivel de cumplimiento dentro de la entidad, resulta entonces importante como se dijo en la función preventiva de la corrupción, lo que decanta en la minimización de actos de ésta naturaleza al interior de la entidades públicas del orden nacional en Colombia.

Así pues, observado este como el nivel de cumplimiento el tipo de medición es interna ya que se observa que son las propias entidades quienes llenan el reporte, tiene una periodicidad anual, en lo correspondiente al nivel de agregación éste reporta por entidad y sector; teniendo en cuenta la anterior descripción es un instrumento de proceso, finalmente con respecto al MIPG este es ubicado dentro de transparencia participación y servicio al Ciudadano.

### **Pertinencia**

Este se encuentra de forma detallada en el informe de INTEGRA, teniendo en cuenta que el foco de atención son las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva Nacional de Colombia, ésta no es aplicable, ya que luego de una atenta observación, nos encontramos que mide a las entidades públicas territoriales. Por consiguiente no es pertinente para el ejercicio.

<b>Entidad:</b> Departamento Nacional de Estadística – DANE-	<b>Fuente:</b> Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional –EDI-
<b>Fuente:</b> <a href="http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi">http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi</a>	

La encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional -EDI-es una encuesta direccionada a los servidores públicos del orden nacional de Colombia, la cual analiza su percepción sobre elementos como el desempeño en las entidades, en las cuales desarrollan sus labores, tiene una periodicidad anual con ocasión de cómo es su aplicación.

Así pues, esta es un importante acercamiento que tiene como fin conocer como está dado el ambiente laboral y el desempeño de los empleados al servicio del Estado Colombiano<sup>5</sup>.

Está fue aplicada a 21.520 servidores, la información que se encontró en el boletín está organizada así:

- Ambiente Institucional
- Credibilidad en las Reglas
- Credibilidad en las Políticas
- Suficiencia de Recursos y Previsibilidad
- Desempeño Institucional
- Gestión de Resultados
- Rendición de Cuentas
- Bienestar Laboral
- Prevención de Prácticas Irregulares

---

5 Fuente: [http://www.dane.gov.co/files/EDI/Boletin\\_EDI\\_2014.pdf](http://www.dane.gov.co/files/EDI/Boletin_EDI_2014.pdf)

A continuación, se observará el contexto, así como la descripción de cada uno de estos nueve elementos en total. Se parte de lo señalado en la fuente Boletín EDI 2014, en lo que corresponde a la pertinencia de estos es importante desde el punto de referir elementos que resultan transversales a la encuesta.

Al ser una encuesta de percepción realizada directamente a los servidores públicos y por el rigor estadístico de la misma, es una fuente de información confiable y que entrega información certera. Es necesario, también advertir que por su propia naturaleza no mide impacto ni resultado. Por último es importante señalar que no es aplicable al universo de entidades de la Rama Ejecutiva Nacional, su cobertura no es total.

### 2.33. Ambiente Institucional

#### Contexto

Entidad: Departamento Nacional de Estadística –DANE-	Fuente: Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional –EDI-
Instrumento: Ambiente Institucional	Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador):Proceso
Componente MIPG: Gestión del Talento Humano	Fuente: <a href="http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi">http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi</a>

#### Descripción

Aquí es considerado el Ambiente Institucional, como la disposición que tiene la entidad para dar cumplimiento a las reglas, administrar recursos físicos y la ejecución de políticas, así la encuesta establece el nivel de aceptación y credibilidad. Si la aceptación es elevada se podrá concluir que en la entidad existe un ambiente favorable para su ejecución e implementación. Dicho de otra manera, busca medir cuáles son las expectativas laborales de los servidores, cuáles son sus motivaciones para mantenerse en la entidad, cuál y cómo es el entorno de trabajo.

El objetivo de este indicador es conocer la perspectiva de los servidores con respecto a las reglas, políticas y recursos disponibles en su entidad, es con este indicador que las entidades públicas nacionales determinan la calidad de los recursos institucionales, físicos, humanos y financieros puestos a disposición de la entidad.

El tipo de medición es observado desde dos lógicas la interna y la externa, por cómo está diseñada esta herramienta, (encuesta) se intuye con facilidad que la medición es externa por cuanto no es la entidad quien diligencia el dato. En cuanto a la modalidad de la medición desde lo objetivo o lo perceptivo, tenemos pues que este último es el aplicado, en cuanto al nivel de agregación el dato puede ser extraído por entidad y sector. Finalmente en lo que refiere al Modelo Integrado de Planeación y de Gestión este se enmarca en Gestión del Talento Humano.

### **Pertinencia**

De acuerdo con lo anterior, este indicador permite conocer la calidad de los recursos físicos, financieros y humanos con que cuentan las entidades, lo que en el evento de medir el desempeño de las entidades resulta muy oportuno. Aquí se observa una variable transversal y única del sistema, la información obtenida es de percepción de los servidores de cada una de las entidades donde es aplicada la encuesta.

### **2.34. Credibilidad en Las Reglas.**

#### **Contexto**

<b>Entidad:</b> Departamento Nacional de Estadística –DANE-	<b>Fuente:</b> Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional – EDI-
<b>Instrumento:</b> Credibilidad en Las Reglas	<b>Naturaleza del Modelo Integrado</b>

	(Tipo de Indicador): Impacto
<b>Componente MIPG:</b> Transparencia, Participación y Servicio al Ciudadano	<b>Fuente:</b> <a href="http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi">http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi</a>

### Descripción

A través de esta fuente, se observa cual es la percepción que tienen los servidores públicos sobre el ambiente laboral, como se implementa y desarrolla en la gestión pública de la entidad pública en Colombia. Aquí, se examina sobre temas concernientes al personal, respecto de las decisiones, actitud de los directivos, la relación funcionario entidad, las motivaciones para la permanencia en la entidad, carga laboral y por ultimo contratación. Así pues se examina la percepción de los servidores con respecto a la implementación de directrices y políticas al interior de su entidad. Visto de otra manera es la percepción que tienen los servidores públicos con relación al ambiente laboral en el que se desarrollan e implementan las reglas al interior de la entidad.

El tipo de medición aquí observado corresponde al de externa, ya que este dato es diligenciado si bien por un servidor de la entidad éste tiene el rol de encuestado y no actúa como agente en representación de la entidad, por lo que la medición observada es externa. Por tratarse de una encuesta estaríamos obteniendo un dato al que la modalidad en la medición aplicable es el de percepción, aquí la periodicidad que se observa es anual y la agregación está dada según la naturaleza de la entidad y el sector. Por último en lo referente al modelo integrado de planeación, intuitivamente se define la credibilidad de las reglas en el marco de transparencia, participación y servicio al Ciudadano.

## Pertinencia

Este indicador guarda relación con su antecesor, por cuanto la naturaleza en la consecución del dato es similar. Solo se observa una variante en lo que corresponde al MIPG, está a la luz de la transparencia y la participación ciudadana en la gestión pública, es pertinente.

### 2.35. Credibilidad en Las Políticas

#### Contexto

<b>Entidad:</b> Departamento Nacional de Estadística –DANE-	<b>Fuente:</b> Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional – EDI-
<b>Instrumento:</b> Credibilidad en Las Políticas	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador):</b> Impacto
<b>Componente MIPG:</b> Transparencia, Participación y Servicio al Ciudadano	<b>Fuente:</b> <a href="http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi">http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi</a>

#### Descripción

Esta mide la percepción sobre la pertinencia e imparcialidad en la fase de implementación de las políticas y las directrices en la entidad internas y externas así pues, aquí se examina la implementación de políticas, directrices e instrucciones internas, así como políticas externas.

De acuerdo con lo anterior, tenemos que el tipo de medición es externa la modalidad en la medición es de percepción, el nivel de agregación está dado por entidad y sector, la periodicidad es anual, en lo que le corresponde a la naturaleza del modelo este es de impacto y en lo que señala el MIPG este se ubica en transparencia, participación y servicio al ciudadano

## Pertinencia

Al ser una medición que tiene como eje central conocer la implementación de las políticas, internas y externas resulta importante, con mayor razón cuando ésta información es de primera

mano. Es decir al ser construida como una encuesta dirigida a los servidores de cada entidad, la hace valiosa para la realización de evaluaciones.

### 2.36. Suficiencia de Recursos y Previsibilidad.

#### Contexto

<b>Entidad:</b> Departamento Nacional de Estadística –DANE-	<b>Fuente:</b> Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional – EDI-
<b>Instrumento:</b> Suficiencia de Recursos y Previsibilidad	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador):</b> Impacto
<b>Componente MIPG:</b> Eficiencia Administrativa	<b>Fuente:</b> <a href="http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi">http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi</a>

#### Descripción

Se indaga la percepción que tienen los servidores públicos sobre la planeación del recurso humano, así como de los recursos físicos y presupuesto de la entidad a la que pertenece, mediante la encuesta se consulta sobre planes institucionales y elementos agregados a la programación y ejecución presupuestal de las entidades públicas de la rama ejecutiva nacional en Colombia. Este puede ser entendido como la percepción que tiene los servidores públicos de la planeación de los recursos físicos, humanos y presupuestales de su entidad.

#### Pertinencia

Con el objetivo de hacer análisis que permitan conocer el estado del recurso humano, físico y de presupuesto resulta importante poder obtener información sobre la percepción que tienen de la misma participan en el diseño, gestión, y administran. Así pues, está es útil en la intención de realizar análisis.

## 2.37. Desempeño Institucional

### Contexto

<b>Entidad:</b> Departamento Nacional de Estadística – DANE-	<b>Fuente:</b> Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional –EDI-
<b>Instrumento:</b> Desempeño Institucional	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador):</b> Impacto
<b>Componente MIPG:</b> Eficiencia Administrativa	<b>Fuente:</b> <a href="http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edj">http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edj</a>

### Descripción

Este debe ser entendido como el desempeño institucional y la capacidad de la entidad en implementar un modelo de gestión por resultados, para dar a conocer su desempeño y de esta forma estimular a sus servidores. Así mismo puede ser referido como la capacidad que tiene una entidad pública colombiana para emprender procesos de generación de resultados, implementación de mejores prácticas y casos exitosos.

Ahora bien, este indicador en un contexto más amplio tiene como objetivo medir la percepción que tienen los servidores de la entidad para emprender procesos que tienen que ver con la gestión por resultados, prevención de prácticas irregulares, mejoramiento del bienestar laboral entre otros. Éste utiliza información de otros tres subíndices gestión por resultados, rendición de cuentas y bienestar laboral.

### Pertinencia

No podría ser más cuando referimos elementos importantes para las organizaciones como los mencionados y que estos no son referidos por otras fuentes. Además de esto la visión que se tiene de es de primera mano ya que el dato se construye con información de los servidores de



cada entidad. Sin embargo hay que advertir que este indicador al ser construido a través de una encuesta de percepción, puede resultar poco confiable por la subjetividad y por la propia naturaleza de su construcción.

## 2.38. Gestión de Resultados

### Contexto

<b>Entidad:</b> Departamento Nacional de Estadística – DANE-	<b>Fuente:</b> Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional –EDI-
<b>Instrumento:</b> Gestión de Resultados	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador):</b> Impacto
<b>Componente MIPG:</b> Gestión Misional y de Gobierno	<b>Fuente:</b> <a href="http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi">http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi</a>

### Descripción

Percepción de la ejecución de la gestión que tiene como propósito el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la entidad.

Para esta medición se realiza una aproximación con el fin de conocer como sienten los servidores la gestión de los resultados en su entidad, se entiende entonces que al acercarse el dato al 100% quiere decir que los servidores están de acuerdo con la dinámica de la planeación institucional. Caracterizando este indicador en lo que tiene que ver con el tipo de medición que le aplica por la naturaleza en la consecución del dato, como a las anteriores la de externa/funcionario, esto con ocasión que el dato se construye con una encuesta diligenciada por los servidores de cada entidad. De lo anterior se desprende pues que la modalidad en la medición es la de percepción. Se observa que el dato es reportado anualmente y puede ser consultado por sector y entidad, en lo correspondiente al MIPG le aplica el de gestión misional y de gobierno.

## Pertinencia

Se observa que ésta fuente apunta a conocer la percepción que tiene el talento humano de la planeación institucional, lo cual es transversal en todo tipo de organización. De acuerdo con lo anterior la pertinencia de éste no está en discusión.

### 2.39. Rendición de Cuentas

#### Contexto

<b>Entidad:</b> Departamento Nacional de Estadística – DANE-	<b>Fuente:</b> Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional –EDI-
<b>Instrumento:</b> Rendición de Cuentas	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador):</b> Impacto
<b>Componente MIPG:</b> Transparencia participación y servicio al Ciudadano	<b>Fuente:</b> <a href="http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edj">http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edj</a>

#### Descripción

Conjunto de acciones concretas cuyo fin es el de reportar la gestión de las entidades públicas nacionales a otras entidades y a la ciudadanía colombiana en general, esto dentro del marco de la obligación que tienen las entidades en adelantar este tipo de acciones que den cuenta de transparencia en la gestión pública. De igual manera, se interpreta este indicador como un porcentaje de favorabilidad acumulado, así pues, entre más alto sea el indicador esto quiere decir que la percepción de los servidores es positiva. Esta fuente puede ser observada como el conjunto de procesos procedimientos y actividades enfocados en dar a conocer los resultados de la entidad a los ciudadanos dentro de un marco normativo, esto pues, resulta bastante pertinente como acción preventiva.

De acuerdo con lo anterior el tipo de medición es externa/funcionario que como se ha explicado en las anteriores fuentes del EDI, tiene estas características con ocasión de ser una encuesta respondida por los servidores de la entidad esto decanta en que la modalidad observada es de percepción, el dato puede ser consultado por entidad y sector con una periodicidad anual, es claro en lo que corresponde al MIPG que es de transparencia participación y servicio al ciudadano.

### **Pertinencia**

Con ocasión al llamado en la prevención de la corrupción y de las malas prácticas administrativas, es un importante indicador. En un primer plano como fue referido páginas atrás podría cruzarse con el de rendición de cuentas a la ciudadanía del FURAG. Sin embargo, y por el contrario estos indicadores están sincronizados, ya que cada uno de estos observa la rendición de cuentas desde puntos diferentes, lo que resulta útil al momento de hacer análisis. Lo anterior permite tener la mirada interna y externa sobre la Rendición de Cuentas.

## **2.40. Bienestar Laboral**

### **Contexto**

<b>Entidad:</b> Departamento Nacional de Estadística –DANE-	<b>Fuente:</b> Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional – EDI-
<b>Instrumento:</b> Bienestar Laboral	<b>Naturaleza del Modelo Integrado (Tipo de Indicador):</b> Impacto
<b>Componente MIPG:</b> Gestión del Talento Humano	<b>Fuente:</b> <a href="http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi">http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi</a>

### **Descripción**

En un primer plano aquí estamos refiriendo la percepción que tiene el servidor público con el nivel de satisfacción con relación a la remuneración así como, el reconocimiento que tiene dentro de la entidad a la que pertenece. De la fuente se observa que está diseñada como el porcentaje de favorabilidad acumulada por consiguiente entre más elevada sea, esto quiere decir que la percepción de los servidores con relación al bienestar laboral es positiva.

Como en todas las fuentes que hacen parte de este indicador el tipo de medición que se observó fue el de involucrar al funcionario y por consiguiente al tratarse de una encuesta resulta sencillo intuir que es de percepción, la serie o periodicidad es anual con la opción de obtener el dato por entidad y sector; en lo que refiere al MIPG es sencillo inferir que éste es de gestión del talento humano.

### **Pertinencia**

Como elemento dinamizador del talento humano y herramienta que permite conocer la satisfacción del talento humano, es indiscutible la pertinencia de éste, con mayor razón cuando el tipo de medición es externa/funcionario, aquí la lectura es de primera mano.

Adicional a lo anterior, este indicador es importante ya que no se observa en ningún otro sistema de información, aproximaciones sobre la percepción que tienen los servidores públicos de su entorno laboral.

## **2.41. Prevención de Prácticas Irregulares**

### **Contexto**

<b>Entidad:</b> Departamento Nacional de Estadística –DANE-	<b>Fuente:</b> Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional –EDI-
<b>Instrumento:</b> Prevención de Prácticas	<b>Naturaleza del Modelo Integrado</b>

Irregulares	<b>(Tipo de Indicador):</b> Impacto
<b>Componente MIPG:</b> Gestión del Talento Humano	<b>Fuente:</b> <a href="http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi">http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi</a>

### **Descripción**

Este indicador tiene como fin medir la percepción de los servidores públicos, con relación a la cultura de la legalidad, estrategias de prevención y prácticas irregulares. Puede ser observado también como herramienta de medición de las conductas en las que incurren los servidores cuando abusan de la posición que ostentan, con el fin de beneficiarse personalmente. Estadísticamente se observa que este indicador como porcentaje de favorabilidad acumulado, es decir si la magnitud observada es elevada esto quiere decir que la percepción frente a la prevención de prácticas irregulares es alta.

El tipo de medición observado para este indicador es externa, ya que como las anteriores el dato es obtenido mediante una encuesta que responden los servidores de la entidad pública nacional en forma aleatoria, por consiguiente la modalidad en la medición es de percepción, el nivel en la agregación está dado por entidad sector y en lo que le corresponde al MIPG es de Transparencia participación y servicio al Ciudadano.

### **Pertinencia**

Luego de una correlación hecha entre éste y el indicador de rendición de cuentas, se advierten elementos que parecen similares entre ellos. Sin embargo, por la naturaleza en el reporte de la información hace que sea una relación importante entre estos dos indicadores. En resumen se puede observar la prevención de la corrupción y prácticas irregulares desde dos puntos diferentes.

A lo largo de este capítulo se contextualizaron y describieron 41 indicadores, lo que permitió llevar a cabo un análisis o pertinencia de los mismos. En el marco de este ejercicio se encontraron elementos transversales y que son útiles como conclusiones, las cuales serán señaladas en el correspondiente capítulo. No obstante, por ser estas un hallazgo importante vale la pena adelantar algunas de las más relevantes.

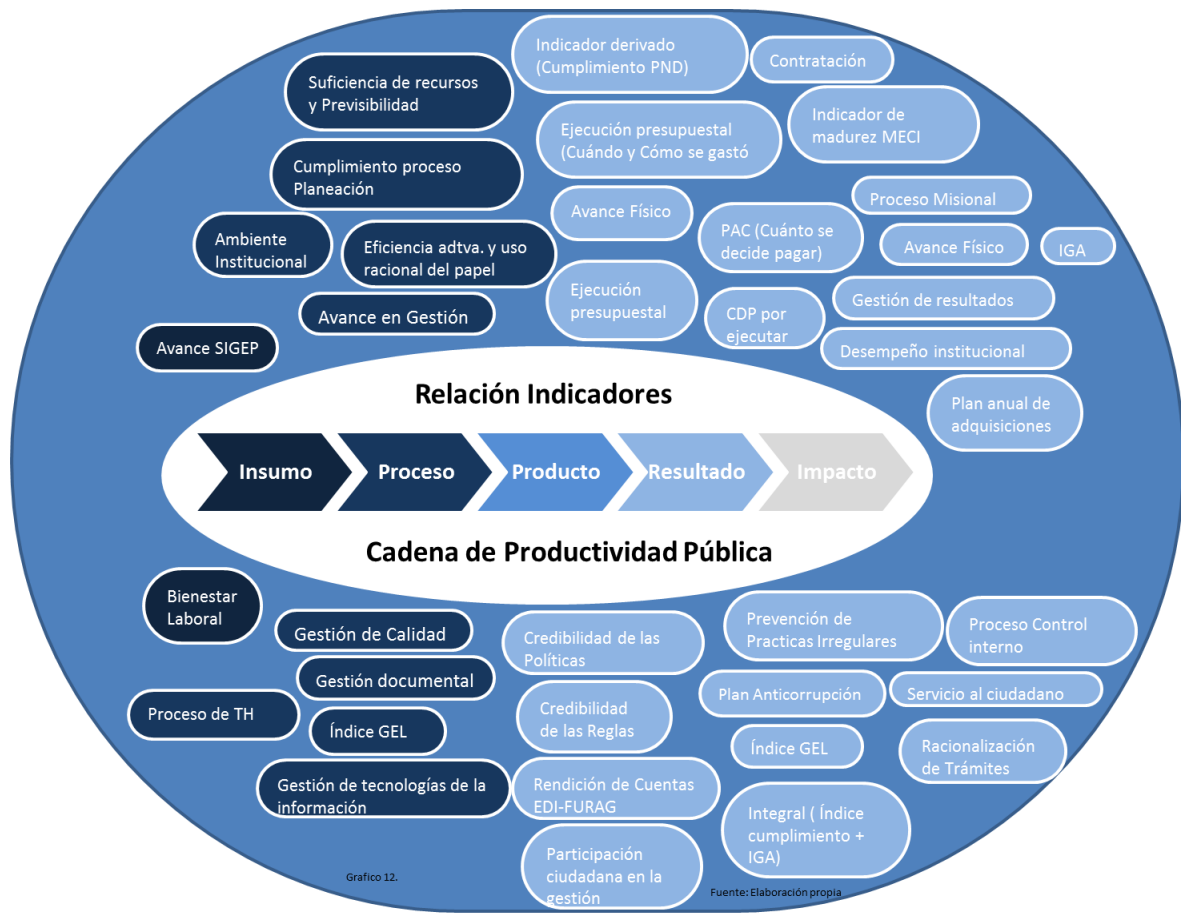
Los indicadores no miden el impacto, se limitan al reporte de la información. En la mayoría de los casos, se castiga el bajo reporte o incumplimiento sin ser propuestas opciones o planes de mejora, que permitan a las entidades tomar correctivos con el fin de mejorar su desempeño.

Fueron evidenciados reprocesos en los reportes de información, las entidades están cargando información en multiplicidad de sistemas, como fue observado en particular en los sistemas de información financiera.

El marco normativo actual de la administración pública se convierte en una camisa de fuerza, puesto que las unidades administrativas o ejecutoras que deben reportar, invierten importantes horas en estas tareas. La inflexibilidad de las normas, obligan como se observó a cumplir dejando de lado la eficiencia. Por último, se encontraron sistemas de información que reportan datos que no hacen parte de sus políticas propias de cada entidad.

A continuación, será observada la relación entre los indicadores y la cadena de productividad pública. Allí pueden ser ubicados de acuerdo con la caracterización de los indicadores, en qué punto de la cadena se ubican.

*Grafico 12. Relación Indicadores y Cadena de Valor*



Con todo lo anterior, se tiene una caracterización de los indicadores que miden el desempeño de las entidades públicas de la rama ejecutiva nacional colombiana. De acuerdo con los resultados de éste ejercicio si bien se llega a una caracterización importante, aún existe la necesidad de realizar el análisis con mayor precisión.

Con ocasión de esto y por lo que fue observado en el marco teórico, los indicadores serán agrupados y homogenizados teniendo especial atención con sus particularidades propias y sus naturalezas. En el siguiente capítulo, será realizada una aproximación entrelazando el marco teórico y la caracterización realizada.



### **III. Propuesta de agrupación fuentes de información**

#### **3.1. Dimensiones**

Con base en la revisión bibliográfica hecha en el capítulo I marco teórico, y como se desprendió de dicho análisis, el desempeño de las organizaciones públicas está definido por su capacidad para producir bienes y servicios, esto independientemente de su modelo de negocio público o sector administrativo al que pertenezca. Por consiguiente y con el propósito de conocer cómo el Gobierno mide el desempeño de las entidades públicas de la rama ejecutiva nacional, se hace necesario observar y agrupar de forma coherente y homogénea los indicadores con los cuales el Gobierno a través de una compleja institucionalidad se encarga de medir el cumplimiento de las entidades de la rama ejecutiva nacional en Colombia.

Como resultado de lo anterior, se ha tenido especial atención en lo referido en el capítulo I, y a partir del análisis teórico elaborado sobre Gestión Pública Tradicional (GPT) y Nueva Gestión Pública (NGP). Adicionalmente, serán hechas observaciones críticas donde se analizará la utilidad de los indicadores y se buscarán distorsiones, las cuales ya fueron señaladas en el capítulo II caracterización.

De manera que son planteadas cinco dimensiones con las que a continuación se ordenarán y caracterizarán las diferentes fuentes de información que fueron observadas en el capítulo segundo. Como fue referido es importante el análisis hecho en el capítulo primero, sobre las

Dimensiones del Desempeño; justamente a partir de estas se diseñaron las que más adelante serán señaladas de acuerdo con la teoría.

Ahora veamos que para (Armijo, 2005) desde sus estudios propone cuatro dimensiones, eficacia, eficiencia, economía y calidad, las cuales de igual manera fueron determinantes en el diseño de las propuestas en el presente trabajo.

Ahora bien, teniendo especial atención con la caracterización de indicadores del capítulo segundo, contexto, descripción y pertinencia, estos permitieron realizar un ejercicio coherente de agrupación y homogenización de fuentes. La consideración más importante está dada en que la construcción de las dimensiones y de la inclusión y agrupación de fuentes de información, ya que ésta no fue hecha desde la simple percepción, la cual resulta ser un alto riesgo. Este debe ser y expresar la realidad que mide.

Es por esto que, en el diseño y propuesta de las dimensiones a través de los elementos observados en el marco teórico, así como la caracterización hecha en el segundo capítulo con lo que refiere el Modelo Integrado de Planeación y de Gestión. Dicho lo anterior, las dimensiones que a continuación serán indicadas fueron construidas luego de un juicioso examen desde el marco teórico y técnico.

Este ejercicio resulta pertinente, ya que una vez hecho se podrá observar y analizar cómo el gobierno nacional mide la evaluación del desempeño hecha a las entidades de la rama ejecutiva

nacional de Colombia, además de esto al final de este ejercicio se quiere conducir a reflexiones y conclusiones con visión crítica.

Dicho lo anterior, se iniciará por definir las dimensiones y qué indicadores son incluidos, así como la pertinencia de éstos.

Las dimensiones son una construcción concebida como las agrupaciones o los conjuntos de indicadores, fuentes de información y demás, de una misma o similar naturaleza que por su homogeneidad en su caracterización pueden ser agrupados, con el fin de tener una mejor observación y análisis, en el momento de medir el desempeño institucional. De modo que la articulación del marco teórico y de la caracterización, segundo capítulo del presente trabajo, resulta bastante importante como se dijo, ya que este nos permitirá realizar análisis. De manera que a continuación serán descritas las cinco dimensiones con las que se propone profundizar para conocer con mayor detalle, cómo el gobierno mide el desempeño de las entidades públicas de la rama ejecutiva nacional en Colombia.

Tabla 4. Propuesta de agrupación fuentes de información Dimensiones

Propuesta de agrupación fuentes de información Dimensiones				
Dimensión de Sistemas de Información y Transparencia de la Organización	Racionalización de Trámites SUIT N° 14	Dimensión del Talento Humano	Avance SIGEP N° 12	
	Gestión de la Calidad N° 15		Talento N° 28	
	Gestión Documental N° 16		Ambiente institucional N° 33	
	Eficiencia Administrativa y Uso Racional del Papel N° 17		Credibilidad en las reglas N° 34	
	Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano N° 18		Suficiencia de Recursos y Previsibilidad N° 36	
	Índice GEL N° 23		Gestión de Resultados N° 38	
	Gestión de Tecnologías de Información N° 24		Bienestar Laboral N° 40	
	Contratación N° 29		Dimensión de Implementación y Cumplimiento de las normas y las Políticas	Indicador madurez MECI N° 13
	Desempeño Institucional N° 37			Integral ( índices de cumplimiento + IGA) N° 25
Prevención de Prácticas Irregulares N° 41	Control interno N° 30			
	Misional N°31			
Dimensión de Gestión y Resultados Presupuestales	Ejecución presupuestal (Cuando y Como se Gasto) N°1	Dimensión de Servicio al Ciudadano	Credibilidad en las Políticas N° 35	
	Ejecución presupuestal (Cuando y Como se Gasto) Ejecución Promedio hasta 2014 N° 2		Participación Ciudadana en la Gestión N° 19	
	CDP por Ejecutar-Obligación Acumulada (Cuándo se Decide Gastar) N° 3		Rendición de cuentas a la ciudadanía N° 20	
	PAC (cuánto se decide pagar) N° 4		Servicio al Ciudadano N° 21	
	Avance en gestión( inversión) N°5		Rendición de Cuentas N° 39	
	Avance en productos( inversión) N° 6			
	Contratación N° 7			
	Indicador derivado( Promedio de cumplimiento PND) N° 8			
	Avance financiero N° 9			
	Avance físico N° 10			
	avance gestión N° 11			
	Plan Anual de Adquisiciones (PAA) N° 22			
	Planeación N° 26			
Financiero N° 27				

Fuente: Elaboración Propia

### 3.2. Dimensión de Sistemas de Información y Transparencia de la Organización

Como fue señalado en el capítulo primero, y de acuerdo con (Armijo, 2009) quien propone que la dimensión de calidad, mide las características y capacidades que deben tener los bienes y servicios producidos, con el objetivo de satisfacer las necesidades de los usuarios ciudadanos, a partir de esta primera premisa y teniendo en cuenta, que en la administración pública tradicional, la información y lo referido a transparencia en la gestión de las organizaciones como de los servidores públicos, se dieron los primeros acercamientos, y con ocasión de las nuevas

necesidades de las organizaciones, el ciudadano usuario en la NGP y la GPR, es tenido en cuenta como un pilar para la medición de la organización pública, éste es un elemento tomado de las buenas prácticas del sector privado, el cual busca aumentar la satisfacción y así mismo, lograr una interacción más cercana, con el fin de responder de manera efectiva a las necesidades de los ciudadanos.

Adicional a lo anterior, los sistemas de información permiten a los ciudadanos-usuarios, acceder a la información para conocer y tener el detalle en la ejecución de actividades y recursos en los que la organización tiene como meta. En consecuencia, la NGP utiliza la información como un insumo que aumenta la transparencia y que trata de reducir la corrupción, generando una comunicación directa al interior de la organización y hacia el ciudadano usuario. Así pues la información en la NGP es un elemento transversal, y que apunta a la transparencia de la gestión. Es así, que mediante la articulación entre la información y la transparencia que se plantea esta dimensión.

*“El mundo contemporáneo se encuentra sometido a constantes cambios y nuevas situaciones que demandan organizaciones con capacidad de adaptarse al contexto rápidamente. Resulta necesario, en consecuencia, introducir cambios en la gestión de las instituciones públicas para permitir que estas respondan con calidad y efectividad en las nuevas demandas de la sociedad.”*  
(Makón, 2000).

De acuerdo con lo anterior, los constantes cambios y nuevas situaciones obligan a las entidades a ser ágiles y que estén en sintonía con los cambios. En consecuencia, en primer lugar observamos lo correspondiente a la calidad de los sistemas de información; una organización

pública inteligente, es aquella que toma decisiones a partir de la información clara y precisa lo que por consiguiente apuntará al mejoramiento del desempeño.

En segundo lugar y como inmediatamente fue señalado la transparencia es una consecuencia de la correcta inercia de los sistemas de información de la organización; si éstos se encuentran perfectamente alineados será mucho más fácil para la organización cumplir con aquellas demandas que desde la teoría de la NGP, están llamadas a responder en lo que se refiere puntualmente a la transparencia y acción preventiva anticorrupción.

Lo anterior, tiene sentido con lo planteado por (Makón, 2000) *“Estado orientado al ciudadano, a la medición de resultados y a la jerarquización y participación de los recursos humanos.”* Dicho esto, y con el fin de dar total sentido a esta dimensión (Bonney, 2003) señala: *“uno de los primeros pasos que debe adoptar la institución es el diseño de un sistema de información que permita medir el desempeño con niveles de certeza y confiabilidad aceptables”*.

*Tabla 5. Dimensión de Sistemas de Información y Transparencia de la Organización*

<b>Dimensión de Sistemas de Información y Transparencia de la Organización</b>	Racionalización de Trámites SUI N° 14
	Gestión de la Calidad N° 15
	Gestión Documental N° 16
	Eficiencia Administrativa y Uso Racional del Papel N° 17
	Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano N° 18
	Índice GEL N° 23
	Gestión de Tecnologías de Información N° 24
	Contratación N° 29
	Desempeño Institucional N° 37
	Prevención de Prácticas Irregulares N° 41
Fuente: Elaboración Propia	

Llegados a este punto, podemos observar en el marco de esta Dimensión que las fuentes de información utilizadas, se caracterizan por expresar en primer lugar, la condición cómo la entidad pública del orden nacional en Colombia utiliza los recursos o sistemas de información.

Así pues, aquí se observan el SUIT, Gestión de la Calidad y Documental, así como Uso Racional del Papel y Gestión de TICS. En segundo plano fue tenido en cuenta en el diseño de esta Dimensión, lo correspondiente a la transparencia de la organización, esto tiene sentido, si tenemos en cuenta la relación directa entre lo que al final de la cadena producen los sistemas de información, ya que esta información y su correcta inercia da como lugar a actuaciones transparentes en la entidad.

Dicho lo anterior, aquí fueron incluidos los indicadores de Racionalización de trámites, Gestión de la Calidad y Documental, Eficiencia administrativa y uso racional del papel, Plan Anticorrupción, Contratación, Desempeño Institucional y Prevención de Prácticas Irregulares.

Como fue observado en la caracterización de estos indicadores, se advierten diferentes opciones de mejora en estos, los cuales serán ampliados en las conclusiones, tales como, que de acuerdo con la naturaleza de estos miden los mismos aspectos, es decir se observa doble medición o reporte.

Así mismo, cuando en estos indicadores las entidades obtienen bajas calificaciones o resultados, estos mismos no sugieren opciones u oportunidades ni planes de mejora, aquí el

reporte se limita a la simple calificación dejando a un lado lo correspondiente al mejoramiento y acciones correctivas que hacia futuro permitan mejorar.

Ahora bien, se observa que la información se encuentra publicada, sin embargo su construcción y bases de datos son de difícil acceso en la mayoría de los casos esta no es visible y por consiguiente debe ser requerida, en suma esta aunque parece no es de fácil acceso.

### **3.3. Dimensión de Gestión y Resultados Presupuestales**

Para la creación y diseño de esta dimensión, resulta importante lo observado entre el capítulo primero y segundo, marco teórico y caracterización, ya que desde allí es observado como el gobierno, planea, vigila, controla y hace seguimiento a las entidades sobre la dinámica presupuestal.

De igual manera, en el diseño de esta Dimensión se tuvo en cuenta lo señalado por (Bonney, 2003) en cuanto al desempeño presupuestario. Éste refería la capacidad de una institución para generar y utilizar adecuadamente los recursos financieros para el cumplimiento de su misionalidad.

Dicho lo anterior, es crucial observar con mayor atención la ejecución presupuestal. Por tal motivo en primer orden debemos tener en cuenta que la ejecución presupuestal parte de los recursos que el gobierno nacional haya asignado a una entidad en un periodo determinado con el fin de que ésta pueda prestar bienes y servicios a los ciudadanos que la requieran.



La ejecución presupuestal es medida diferenciando los gastos de inversión y funcionamiento con una periodicidad anual, con el fin de establecer cuántos recursos fueron gastados o invertidos teniendo como línea de base la asignación hecha.

Como fue observado, en esta Dimensión son homogenizados aquellos indicadores que tienen como propósito hacer seguimiento y control al gasto público. Sin embargo, dentro de estos indicadores no se cuenta alguno que observe y mida el impacto del gasto público. Es importante hacer esta aclaración ya que como será observado en la relación de indicadores de la Dimensión no son referidos indicadores de esta naturaleza.

Como resultado, esta dimensión tiene sentido al observar aquellas fuentes de información que dan cuenta y detallan cómo las organizaciones manejan sus presupuestos, o como se refirió en el primer capítulo, estos son los presupuestos estratégicos. Por consiguiente, con esta dimensión el objetivo es conocer a través de aquellas fuentes de información que miden, cómo, cuándo y en qué se gastó, así como la gestión y el avance en las metas.

Es importante recalcar que esta Dimensión contiene aquellos indicadores que planean, vigilan, controlan y hacen seguimiento al presupuesto público. En definitiva, la intención de esta Dimensión se centra en observar los indicadores de gasto público.

Tabla 6. Dimensión de Gestión y Resultados Presupuestales

<b>Dimensión de Gestión y Resultados Presupuestales</b>	Ejecución presupuestal (Cuándo y Cómo se Gastó) N°1
	Ejecución presupuestal (Cuándo y Cómo se Gastó) Ejecución Promedio hasta 2014 N° 2
	CDP por Ejecutar-Obligación Acumulada (Cuándo se Decide Gastar) N° 3
	PAC (cuánto se decide pagar) N° 4
	Avance en gestión( inversión) N°5
	Avance en productos( inversión) N° 6
	Contratación N° 7
	Indicador derivado( Promedio de cumplimiento PND) N° 8
	Avance financiero N° 9
	Avance físico N° 10
	avance gestión N° 11
	Plan Anual de Adquisiciones (PAA) N° 22
	Planeación N° 26
Financiero N° 27	
Fuente: Elaboración Propia	

De lo hasta aquí observado, esta dimensión es coherente en el marco de gasto público, ya que aquí son contenidas aquellas fuentes de información que planean, observan, vigilan la ejecución, avance y cumplimiento tanto de lo que se refiere a las finanzas públicas. Esto es coherentes ya que se homogeniza el avance con el cumplimiento, lo que al final evidencia si la organización cumple o no con la ejecución del gasto.

Lo anterior, resulta pertinente con lo expresado por (Bonney, 2003) “*donde lo más importante son los resultados, las metas y los estándares de desempeño*”. En primer orden son

observadas fuentes de información administradas por entidades como el Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En lo que se refiere a la hacienda pública y los gastos de funcionamiento son observados por Minhacienda, mientras que los de inversión y avance en el cumplimiento de planes y metas son de la gobernabilidad del (DNP). Por último son observadas dos fuentes correspondientes al INTEGRA, que es administrado por la Procuraduría General de la Nación en Colombia, así pues estos son: Planeación y Financiero, en resumen estos son elaborados en el marco de la acción preventiva que le es competencia a la Procuraduría. De acuerdo con el modelo integrado de planeación y de gestión, segundo capítulo, estas fuentes de información se enmarcan en la gestión financiera, eficiencia administrativa y ejecución presupuestal.

Finalmente y teniendo en cuenta lo observado en la caracterización, resulta transversal para estos indicadores inconvenientes como la rigidez normativa en el reporte de esta información, doble reporte o medición. Aquí se deberían unificar estos reportes ya que existen cruces entre Minhacienda y DNP. Así mismo estos fijan su atención en el cumplimiento dejando de lado la efectividad y el impacto en gasto público.

### **3.4. Dimensión de Talento Humano**

Esta dimensión fue conformada, con ocasión de lo referido en el marco teórico de acuerdo con (Benavides, 2011) en el modelo burocrático de Max Weber, éste formula que para que las organizaciones lleguen a la eficiencia, resulta primordial que existan planes de incentivos con el

fin de que los servidores cumplan de mejor manera las metas. Lo que por consiguiente va a permitir la constitución de la burocracia, lo que de acuerdo con el autor es una organización totalmente eficiente.

Como se observó la calidad del recurso humano, es determinante, ya que no son posibles de alcanzar sin elementos como la profesionalización de los servidores públicos, son transversales en el propósito de la organización. Temas como el ascenso por méritos, reconocimiento de las competencias y de la experiencia altamente calificada, son tenidos en cuenta para incentivar a los servidores públicos.

Por otro lado, la GPT y NGP reconocen a los servidores públicos como los principales agentes en la cadena de valor, ya que sobre éstos recae el cumplimiento de las metas de la organización. Lo anterior, tiene sentido cuando se observa cómo las administraciones se concentran en la solución de problemas dejando a un lado los aspectos estratégicos de la gestión, es común de observar en las organizaciones públicas, sobre esto no es necesario ampliar ya que abundan los ejemplos.

Otro importante reto para las organizaciones es el referido por (Makón, 2000) *“en su mayor parte, los servidores públicos son conducidos por la rutina y no están orientados a la consecución de resultados que se consideren importantes desde el punto de vista político.”*

Así pues, para las organizaciones resulta todo un gran reto la administración de las plantas de personal, ya que estas deben ser bastantes cuidadosas con las necesidades y soluciones que

éstas les planteen; como también muchas veces deben ser creativas para responder a las diferentes expectativas que le son planteadas por los servidores. Además de esto, es importante señalar que este ejercicio es aún de mayor complejidad por las dinámicas que resultan ser.

Otra importante reflexión sobre esta dimensión, es la que genera como lo expresa La Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003. *“como muestra frecuente de la realidad, la mera existencia de las normas puede no ser suficiente para garantizar una articulación efectiva de los mecanismos que hacen posible una administración profesional”*. Como fue referido si bien la existencia de un marco normativo, resulta ser bastante importante, éste en algunos casos puede no ser suficiente, ya que se observan divorcios entre la norma y su aplicación. Por ello y continuando con lo observado en el referido documento *“la modernización de las políticas públicas de gestión del empleo y los recursos humanos constituyen un eje de las reformas de la gestión pública emprendidas durante las últimas décadas por un número significativo de gobiernos en diferentes partes del mundo “*.

De acuerdo con lo anterior, y pese a las dificultades encontradas tenemos que en Colombia se están dando importantes avances a través de sistemas de información, fuentes y proyectos que tienen como norte la profesionalización del recurso humano al servicio de las entidades públicas.

Por último, es importante señalar que a través de la carrera administrativa se ha buscado la estabilidad del empleo público en Colombia, aunque ésta es bastante criticada, al menos resulta ser un esfuerzo que procura por el bienestar y la estabilidad de los servidores públicos.

Ahora veamos, del análisis desprendido del capítulo segundo aquí fueron consideradas las siguientes fuentes.

Tabla 7. Dimensión del Talento Humano

<b>Dimensión del Talento Humano</b>	Avance SIGEP N° 12
	Talento N° 28
	Ambiente institucional N° 33
	Credibilidad en las reglas N° 34
	Suficiencia de Recursos y Previsibilidad N° 36
	Gestión de Resultados N° 38
	Bienestar Laboral N° 40
Fuente: Elaboración Propia	

En primer orden en la estructuración de esta dimensión, se tuvo como principal regla de juego lo referido desde el marco teórico pasando por el segundo capítulo. En este sentido y de acuerdo con lo que refiere el MIPG, se observa que éstas hacen parte de Gestión del Talento Humano. Así entonces se inició por referir a aquellas fuentes que dan cuenta de cómo están las entidades públicas del orden nacional en el reporte de información de talento humano, avance SIGEP y talento del INTEGRA de la Procuraduría general de la nación.

A continuación de estos son observados aquellos que dan un acercamiento a cómo perciben los servidores el talento humano en su entidad, por consiguiente se observan aquí un conjunto de indicadores correspondientes a la encuesta realizada por el DANE, ambiente institucional, credibilidad en las reglas, suficiencia de recursos y previsibilidad, gestión de resultados y bienestar laboral.

Llama la atención sobre los indicadores incluidos en esta Dimensión los siguientes dos elementos. Si bien el SIGEP tiene como naturaleza ser un sistema de información a través del cual es gestionado el talento humano, éste se queda corto en este sentido ya que se limita a intentar caracterizar el empleo y no tiene el valor agregado de gestionar el mismo.

Por otro lado, dentro de esta Dimensión se observan indicadores de la EDI, que como fue referido es una encuesta de percepción y por consiguiente no tiene el rigor de un dato cuantitativo.

Por último, una vez hecho el análisis de cómo está conformada esta Dimensión, hay ausencia en lo que debería ser un indicador preciso en la caracterización del empleo público. Elementos como cuántos servidores, nivel académico, asignaciones salariales entre otros no son referidos con certeza, lo que dificulta la caracterización del empleo público en Colombia.

### **3.5. Dimensión de Implementación y Cumplimiento de las Normas y las Políticas**

Tiene sentido con ocasión de la propuesta de esta dimensión, citar la Carta Iberoamérica de la Función Pública, la cual en su objeto señala lo siguiente “*Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a construir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana*”. De lo anterior, se infiere que una estructura o marco de políticas y de gestión debe ser adoptado por las organizaciones.

Esta dimensión tiene como propósito reflejar las diferentes fuentes y sistemas de información que se encarguen de implementar, regular y desarrollar el cumplimiento de las entidades públicas del orden nacional en Colombia en concordancia con las diferentes normas que le son aplicables. Esta dimensión observa en primer lugar algo importante, ya que como fue referido, no se trata solamente de que las entidades produzcan bienes y servicios de mejor

calidad con los mismos o menos recursos e insumos. Es relevante referir que las organizaciones públicas deben cumplir con normas que les obligan entre otras a reportar su comportamiento en diferentes temas propios de su gestión. (Bonney, 2003) “se refiere a esto como *“Generar un mayor grado de confiabilidad de la gestión institucional, permitiendo eliminar trámites innecesarios”*”.

Esta dimensión en general considera, el cumplimiento de las entidades en lo que respecta a la correcta aplicación, implementación y evaluación de normas y políticas que se hayan trazado desde el plan nacional de desarrollo, hasta los planes, programas y proyectos de cada una de las entidades públicas de la rama ejecutiva nacional. Esto independientemente de su modelo de negocio público.

Así pues, dentro de esta se observan en primer lugar fuentes de información que consideran el comportamiento de la implementación y documentación de los procesos, normas y políticas. Por último, fue incluida dentro de ésta la percepción que tienen los servidores públicos frente a la implementación y cumplimiento.

*Tabla 8. Dimensión de Implementación y Cumplimiento de las normas y las Políticas*

<b>Dimensión de Implementación y Cumplimiento de las normas y las Políticas</b>	Indicador madurez MECI N° 13
	Integral ( índices de cumplimiento + IGA) N° 25
	Control interno N° 30
	Misional N°31
	Credibilidad en las Políticas N° 35
Fuente: Elaboración Propia	



De lo anterior se observa, y en consecuencia con lo que fue señalado en primer orden el nivel de implementación de los procesos, es bastante interesante ya que es diligenciada por las oficinas de control interno de cada una de las entidades. A continuación fue tomada en cuenta el INTEGRA, que mide la probabilidad de cumplimiento normativo, en detalle ésta tiene la función del cumplimiento a las normas, por lo anterior y como fue mencionado es de gran importancia.

A continuación, se ubican misional y credibilidad de las políticas, aquí son ubicadas luego de una atenta revisión desde el marco teórico, así como del segundo capítulo. Resultó oportuno contar con la descripción para poder dar un lugar a estas. En consecuencia, y por su naturaleza son pertinentes para ubicarlas en esta dimensión.

Sin embargo, y adelantándose a lo que refieren las conclusiones, Se debe observar que el cumplimiento de normas en algunos casos decanta en problemas para las administraciones por la inflexibilidad del marco normativo. Resulta ser una camisa de fuerza ya que limita por su rigidez la capacidad de respuesta de las entidades ante las contingencias. Adicional a esto, disminuye las velocidades en el ejercicio de tareas como la contratación, planeación entre otras.

### **3.6. Dimensión de Servicio al Ciudadano**

Esta dimensión tiene como fin, agrupar aquellas fuentes de información, que como fue señalado le apuntan al ciudadano-usuario como uno de los principales objetivos de la NGP. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en su documento Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público del 2007: *“señala que los agentes involucrados son: Los ciudadanos usuarios que son*

*definidos como los receptores de toda la gestión hecha por la entidad y son al final de la cadena de valor, quienes construyen y consolidan el valor público y que desde ellos se crean las necesidades que deben satisfacer las entidades públicas, de acuerdo con lo que refiere el *agendamiento de la Política Pública, como prestadoras de bienes y servicio*".* Esto tuvo un origen, con el sentido de incorporar estos a la cadena de valor de las organizaciones públicas, como principales receptores de la política pública a través de la eficiente prestación de bienes y servicios públicos.

Así pues, la transparencia y confianza en las organizaciones públicas se convirtió en un elemento transversal de cara a lo establecido por la NGP y la GPR. Luego de realizar una correlación entre el capítulo uno y dos se concluye que dentro de esta dimensión deben ser referidas aquellas fuentes de información que den cuenta de la transparencia, servicio y participación, con el fin de reflejar la confianza de los ciudadanos en el gobierno nacional.

Por lo anterior, y de acuerdo con los capítulos uno y dos esta dimensión resulta importante ya que es solo a través de esta que es posible conocer cuál y cómo es la precepción que tienen las entidades públicas nacionales de Colombia por parte de sus ciudadanos-usuarios.

*Tabla 9. Dimensión de Servicio al Ciudadano*

<b>Dimensión de Servicio al Ciudadano</b>	Participación Ciudadana en la Gestión N° 19
	Rendición de cuentas a la ciudadanía N° 20
	Servicio al Ciudadano N° 21
	Rendición de Cuentas N° 39
Fuente: Elaboración Propia	

En consideración con lo anteriormente referido, para la construcción de esta dimensión en primer lugar participación ciudadana en la gestión, el sentido de este tiene que ver en el cómo y qué tanto están involucrados los ciudadanos, en los planes programas y proyectos que desarrollan las entidades públicas.

A continuación se observa rendición de cuentas a la ciudadanía, que como el anterior es una fuente de información que tiene como origen el FURAG. Tiene como objetivo medir la gestión de las entidades públicas del orden nacional, es la percepción que puede tener el ciudadano-usuario sobre la gestión de la entidad pública.

Sobre esta dimensión, llama la atención un tema medido por el DANE a través de la encuesta de la EDI. De acuerdo con la descripción, se debería eliminar alguna de éstas ya que se está midiendo dos veces. Como última fuente de información se observa la correspondiente a servicio al ciudadano. Así pues, como se observa a primera vista hace sentido con las demás que fueron contenidas haciendo así la dimensión de servicio al ciudadano.

A raíz de la construcción de las dimensiones y como parte de la caracterización de los indicadores, fue observada su relación con la cadena de productividad pública, con el objetivo de determinar en qué fase se ubican. Luego de esto, se determinó su concentración en las fases de producto y resultado, lo que es coherente con la teoría de la NGP, la cual propone que los gobiernos deben estar dirigidos a los resultados.

Luego del acercamiento hecho en el presente capítulo, se dan los principales parámetros para poder clasificar dentro de la cadena de valor productiva, cada una de las dimensiones propuestas.

Como se ilustrará en el siguiente gráfico, de las cinco dimensiones cuatro de éstas se ubican en las fases de producto y resultado, lo que es pertinente con la teoría de la NGP sustentada en el primer capítulo.

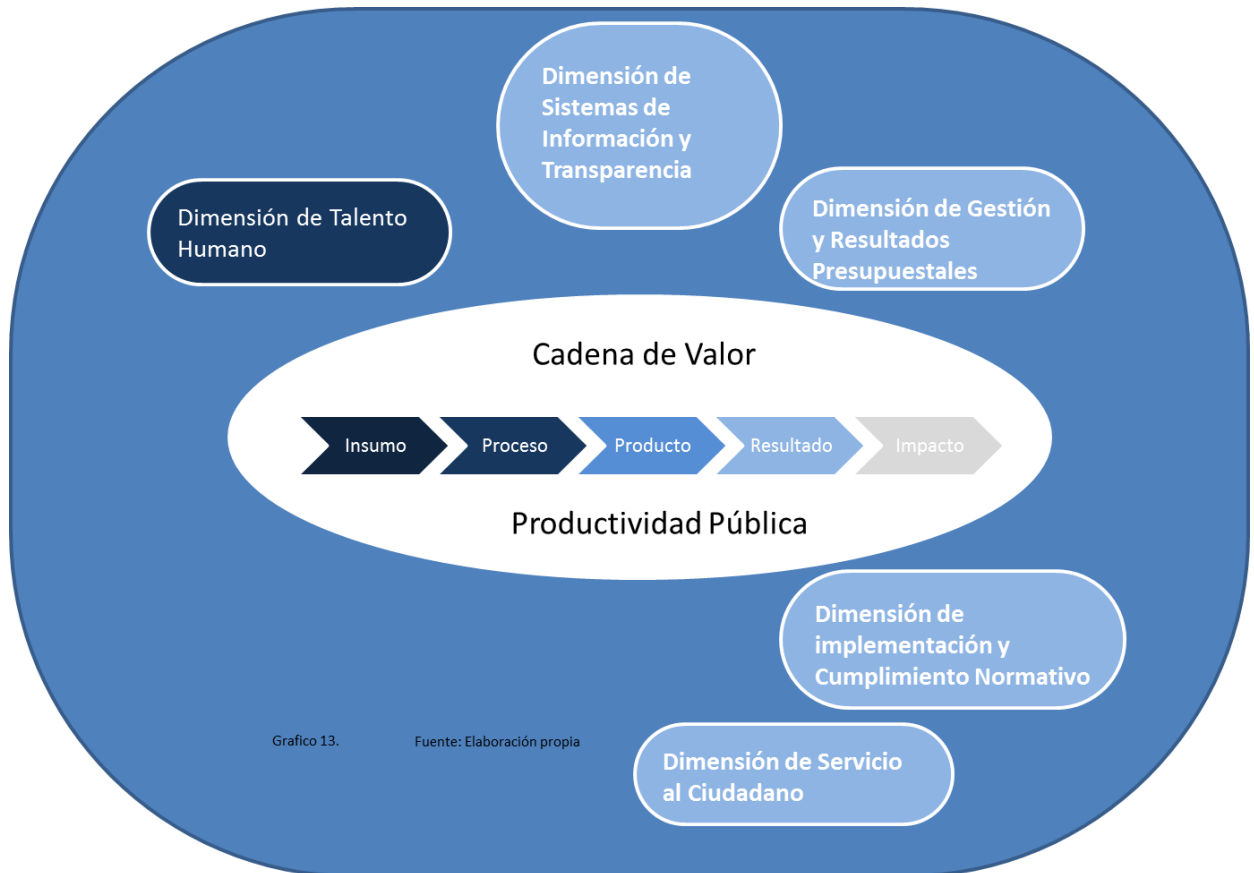


Grafico 13.

Fuente: Elaboración propia

## Conclusiones

En consecuencia, con el análisis del marco teórico y como se observó en el segundo capítulo a través de la caracterización de las fuentes de información con las que el gobierno colombiano mide el desempeño de las entidades públicas de la rama ejecutiva nacional, y con la propuesta de homogenización de indicadores a través de dimensiones, surgen conclusiones y reflexiones a partir de las cuales se proponen recomendaciones, y pasos a seguir, con las que las entidades encargadas del diseño, implementación, seguimiento y análisis de la información, pueden contribuir al mejoramiento del desempeño institucional, haciendo de éstas fuentes eficientes y que dinamicen la administración pública.

A partir de los postulados de la Nueva Gestión Pública (NGP), uno de los elementos transversales es lo correspondiente al ciudadano–usuario por cuanto éste, es referido como un actor de gran importancia, ya que los esfuerzos de las organizaciones tienen como propósito generar impactos positivos en ellos.

El ciudadano-usuario a través del pago de sus impuestos recibe la prestación de bienes y servicios públicos, en definitiva el gobierno debe generar el máximo de beneficios posibles a los menores costos para los ciudadanos. Así pues, se observa que a través de las fuentes de información el gobierno colombiano, está midiendo cómo está dado el proceso de interacción entre el ciudadano – usuario y las entidades públicas. Fuentes de información tales como: transparencia, participación, servicio al ciudadano, rendición de cuentas, plan anticorrupción,

atención al ciudadano y participación ciudadana en la gestión; hacen acercamientos con el fin de medir ésta interacción, esto es coherente con el marco teórico de la NGP.

Otro elemento relevante y que resulta útil como conclusión, y dentro del marco de la NGP está dado en determinar y medir el estado de las entidades públicas en lo que corresponde a la política de transparencia. Dicho esto, fueron observadas fuentes de información como: eficiencia administrativa, plan anticorrupción y gestión de tecnologías de información; que son al final sistemas que miden y permiten evidenciar la gestión y los resultados que se obtengan al interior de las entidades públicas.

Si bien, el gobierno colombiano ha hecho importantes esfuerzos y de manera cuidadosa por medir el desempeño institucional en todos sus componentes, como fue observado en el capítulo 2 donde son descritas y caracterizadas las fuentes de información y que como propuesta de este trabajo se ordenan como dimensiones que tienen un sentido teórico y técnico con el cual se homogenizan las fuentes de información. Con ocasión de lo anterior, se observa un importante reto que se le presenta al gobierno, como es el de profundizar la medición del desempeño del nivel directivo y gerencial de las organizaciones, luego de una atenta observación y como se evidenció en la caracterización son incipientes las fuentes de información que permitan medir este aspecto.

De igual manera, como fue observado en el marco teórico el nivel directivo tiene un papel transversal en las organizaciones, ya que son éstos quienes fijan las estrategias para poder alcanzar las metas que son planteadas en los programas, planes y proyectos de cada uno de los

gobiernos. En suma es un reto para el gobierno hacer mediciones más precisas en el nivel directivo.

La rigidez e inflexibilidad del marco normativo, resulta ser en algunos casos, una camisa de fuerza para las entidades, ya que como se refirió son de obligatorio cumplimiento. Este es un condicionamiento que se encuentra tanto en el modelo burocrático como en la Nueva Gestión Pública. Los indicadores concentran sus mediciones en el simple cumplimiento normativo haciendo a un lado el desempeño de las entidades públicas.

Alineado con lo anterior, se observan los indicadores que miden el gasto público; lo que tiene como efecto que las entidades concentran sus esfuerzos en el cumplimiento del reporte, por encima de la efectividad en el gasto.

En suma, lo que se observa y en particular al llegar al final de la vigencia consiste en que las entidades ejecutan los saldos del presupuesto asignado sin tener en cuenta el impacto que genere, sino simplemente por dar estricto cumplimiento a la norma.

Continuando con los indicadores referentes a la hacienda pública, y de acuerdo con la caracterización, los sistemas de información que miden estos indicadores dejan a un lado la efectividad del gasto público. Lo que como se observó genera una dinámica para las entidades de concentrarse en obtener una buena calificación, por encima de la calidad del gasto.

Así pues, se recomienda contar con una única herramienta de seguimiento a las finanzas públicas, sobre esto en particular fue observado que el DNP y el Ministerio de Hacienda, cuentan

con sistemas de información, que en esencia se enfocan en la misma medición. En conclusión, los reportes de información financiera deben ser unificados lo que tendrá un efecto productivo en la recopilación, análisis y estudio de datos. Esta reflexión no solamente aplica para los indicadores de finanzas públicas.

De igual manera, se encuentra doble medición en otros sistemas de información, como es el caso del indicador de eficiencia administrativa, así como en lo correspondiente a rendición de cuentas a la ciudadanía que es hecho por el FURAG y por la EDI.

De este atento análisis se observa de igual manera, que una misma fuente de información es utilizada por dos entidades diferentes, es decir, lo que se señalaría como una fuente primaria para una entidad, para otra sería una fuente secundaria. Tal es el caso del MECI que es fuente primaria para el Departamento Administrativo de la Función Pública y fuente secundaria para el INTEGRA. Lo anterior, es una buena práctica del gobierno colombiano donde articula las diferentes fuentes de información, para que éstas se complementen entre ellas, generando utilidades para los sistemas de información y reduciendo costos operacionales y administrativos.

En la práctica, lo observado consiste en que las organizaciones se articulan y se complementan entre ellas, a través de acuerdos institucionales y de gestión, con el objetivo de no desgastar a la administración pública haciendo que ésta genere dualidad de reportes por medio de diferentes sistemas de información. Lo que para la NGP es conocido como eficiencia; con los



mismos insumos se obtienen mejores resultados que permiten medir en diferentes aspectos el desempeño institucional.

Por otro lado, en la caracterización de los indicadores, se encontró que la EDI es construida a partir de políticas transversales para la administración pública, tales como bienestar laboral, rendición de cuentas, credibilidad en las reglas y las políticas, entre otras. Sin embargo la naturaleza en su construcción está dada por una encuesta de percepción, si bien ésta viene siendo realizada desde hace algunos años y es robusta técnicamente, como se dijo por ser de percepción, no proporciona información que dé cuenta del desempeño de la entidad a la que se le aplica, asimismo esta encuesta no es realizada a la rama ejecutiva nacional en su totalidad.

Ahora bien, se evidencia que la estructura de los sistemas de información es compleja y mecanizada. El ejercicio de reportar para las entidades se convierte en procedimientos extensos y pesados. Por consiguiente, valdría la pena reconfigurar éstos con el propósito de hacerlos más ágiles, ya que fue observado que el diligenciamiento requiere de largas horas y de experticia, a tal punto que para el reporte de éstos se requieren de capacitaciones y aplicación de manuales de procedimientos.

Lo anterior es observado en sistemas de información tales como el FURAG, que cuenta con un inventario extenso de preguntas; asimismo el SIGEP está conformado como un sistema de información complejo; lo que en consecuencia requiere que la entidad cuente con un capital humano altamente capacitado.

A raíz de la construcción de las dimensiones y como parte de la caracterización de los indicadores, fue observada su relación con la cadena de productividad pública, con el objetivo de determinar en qué fase se ubican. Luego de esto, se determinó su concentración en las fases de

producto y resultado, lo que es coherente con la teoría de la NGP, la cual propone que los gobiernos deben estar dirigidos a los resultados.

Sin embargo, se hallaron indicadores que se encuentran en las fases de insumo y proceso, lo que refleja que aún se cuenta con elementos dados por el modelo burocrático. Por lo que se puede concluir que la administración pública colombiana no se encuentra delimitada en ninguna de éstas dos teorías.

Ahora bien, nos encontramos frente a un elemento transversal ya que el gobierno se concentra en medir con detalle el avance y el desempeño, por encima del impacto. Como conclusión de la caracterización, se halló que en el total de los indicadores ninguno de éstos hace aproximaciones a la medición de impacto.

Como consecuencia de lo anterior, fue observado que las entidades encargadas de los diferentes sistemas de información no realizan monitoreo, ni seguimiento. De igual manera, no proponen opciones de mejora. Por el contrario, si dichas acciones fueran emprendidas resultaría beneficioso para las entidades ya que se apalancaría el mejoramiento del desempeño o productividad, lo que decantará en una mejor prestación de bienes y servicios públicos. Como evidencia de ello, las entidades se concentran en la construcción de guías, cartillas, aplicativos, manuales de implementación, capacitaciones, entre otros, dejando huérfana la evaluación de impacto.

Por otra parte, y en consecuencia con la caracterización se advierte que entidades como la Procuraduría General de la Nación, en el caso del INTEGRA, está realizando mediciones en políticas que no le corresponden, tal es el caso de contratación y talento humano. Por lo anterior

y con el objetivo de ordenar de acuerdo con la misionalidad de cada entidad éstas deben medir aquellos temas propios de su competencia.

Si bien las entidades en el marco de la ley de transparencia y lenguaje ciudadano hacen visibles los reportes de información, no en todos los casos se puede tener el detalle de cómo fue construido el reporte. La metodología, las fuentes y bases de datos no se encuentran disponibles para los ciudadanos. Si fuera el caso y esta información se requiriera, la misma debe ser solicitada a través de los canales institucionales, lo cual tiene las limitaciones propias de un trámite. Esto es perjudicial en lo que se refiere a la gestión del conocimiento y a la apertura de datos. Lo que por consiguiente, dificulta el conocimiento de la información para fines académicos o de seguimiento.

Por todo lo anterior, se evidencia la necesidad que el gobierno nacional colombiano diseñe a través de diferentes técnicas, estadísticas y modelos econométricos, una herramienta única que le permita a las entidades públicas del orden nacional medir cómo se encuentra el desempeño institucional sin tener que reportar ante diferentes entidades y por medio de múltiples mecanismos la misma información. Aportando a las entidades herramientas que le permitan enfocarse en el cumplimiento de los objetivos misionales y no registrando en varias ocasiones la misma información solicitada por diferentes sistemas.

Como paso siguiente, se proponen investigaciones que tomen como base el presente análisis con el fin de elaborar una herramienta única que sea útil a las organizaciones públicas, en su propósito de hacer más dinámica su cadena de valor y que le permita mejorar su desempeño institucional, así como concentrarse en la medición del impacto, lo que decantará en generación de valor público.

## Referencias Bibliográficas

Aguilar, L. (2007). El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Reforma y Democracia*.

Arellano, D., & Cabrero, E. (2005). La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. *Gestión y política pública*,

Armijo, m. (2008). *Lineamientos metodológicos para la construcción de indicadores de desempeño*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Armijo, M., & Espada, M. (2014). *Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Armijo, M., Bonnefoy, J., & CEPAL. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: ILPES.

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. files/eb0df10529195223c011ca6762bfe39e/modelo-integrado-planeacion-y-gestion.pdfBanco Interamericano de Desarrollo

Barzelay, Michael. (2000). *The new public management: a bibliographical essay for latin american (and other) scholars*. Londres: London School of Economics and Political Science.

Benavides, M. (2011). *Debate teórico entre los enfoques clásico y moderno de la administración pública, en torno a los postulados principales que los soportan*. Bogotá D.C.: Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.

Bonnefoy, Juan Cristóbal (2003). Los indicadores de evaluación del desempeño una herramienta para la gestión por resultados en América Latina. Comisión económica para América Latina y el Caribe.

Bozeman, Barry (2015). *Causas, efectos y eficacia de la burocratización en las administraciones públicas nacionales: desarrollando reformas sensibles a culturas políticas singulares*. Documento presentado como ponencia en la conferencia magistral presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 2015.

Bresser, L. (2001). La reforma de la nueva administración pública: ahora en la agenda de América Latina. *International Journal of Political studies*, 143-166.

Carroll, (1995). *The Rhetoric of reform and Political Reality in the National Performance Review*.

Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). *Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003*.

Castro, R., & Mokate, K. (2003). *Evaluación Económica y social de proyectos de inversión*. Bogotá.

Chica Vélez, Sergio. (2011). *Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública*. *Administración & Desarrollo* páginas 57-74. Enero/Junio 2011 Bogotá D.C.

Constitución Política de la República de Colombia. (1991).

DAFP. (2 de Febrero de 2015). *Sirvo a mi País*. Recuperado el 2015, de [https://www.sirvoamipais.gov.co/preguntas\\_frecuentes/-/asset\\_publisher/6I5IsKPLmET8/content/%C2%BFtiene-preguntas-sobre-el-furag-encuentre-aca-la-respuesta-24-de-febrero-fecha-limite-de-diligenciamiento-](https://www.sirvoamipais.gov.co/preguntas_frecuentes/-/asset_publisher/6I5IsKPLmET8/content/%C2%BFtiene-preguntas-sobre-el-furag-encuentre-aca-la-respuesta-24-de-febrero-fecha-limite-de-diligenciamiento-)

DAFP. (2012). *Metodología para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión*. Bogotá.

Decreto 1083 de 2015 Diario Oficial de la República de Colombia. Bogotá D.C.

Decreto 1599. (2005). Diario Oficial de la República de Colombia. Bogotá D.C.

Decreto 2482 (2012). Diario Oficial de la República de Colombia. Bogotá D.C.

Decreto 2641. (2012). Diario Oficial de la República de Colombia. Bogotá D.C.

DNP, D. (1996). *Hacia una gestión pública orientada a resultados*. Bogotá.

DNP. (2009). *Guía metodológica para la formulación de indicadores, Subdirección de Proyectos e información para la Inversión Pública, Sistema de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) y el grupo de gestión pública territorial (GGPT)*. Bogotá.

Dominicana, R. (2014). *Guía para la implementación de la evaluación del desempeño institucional*. Santo Domingo: Publicaciones MAP.

Dunleavy, P., & Hood, C. (1995). De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. *GAPP*.

Fuentes, Güemes, E Isaza (2009). *Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*.

García, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*

<http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa>

<http://www.dinero.com/pais/articulo/ministerio-de-hacienda-unificara-reportes-financieros-de-entidades-publicas/239121>

ILPES, (2006). *La política de las Políticas Públicas. Informe de progreso Social y Económico en América Latina.*

Lapiente, (2008). *Why bureaucracy? Political power and the emergency of Autonomous Bureaucracies.*

Ley 1712. (2014). Diario Oficial de la República de Colombia. Bogotá D.C.

Ley 489. (1998). Diario Oficial de la República de Colombia. Bogotá D.C.

Ley 83. (1993). Diario Oficial de la República de Colombia. Bogotá D.C.

Ley 87. (1993). Diario Oficial de la República de Colombia. Bogotá D.C.



Longo Martínez, F. (2004). *La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y El Caribe: Una metodología de evaluación. Revista del CLAD Reforma y Democracia.*

López, Andrea. (2002). *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual.* I.N.A.P. Doc. N° 68, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado.

Makón, Marcos Pedro. (2000) *El Modelo De Gestión Por Resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional.* Documento presentado como ponencia en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana, 2000.

Méndez, A., Rueda, J., & Núñez, S. (2014). *Manual técnico de Modelos Estándar de Control Interno para el estado colombiano-MECI Departamento Administrativo de la Función Pública.* Bogotá.

Nación, P. G. (2014). *INTEGRA: Herramienta para el Fortalecimiento de la Labor Preventiva.* Bogotá.

Ordoñez, Gonzalo (2013). *Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas.* Bogotá

Ormond, D., & Löffler, E. (1999). *Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar? Revista del CLAD Reforma y Democracia.*

Peters, (2007). Globalización, gobernanza y Estado: *Algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar Revista del CLAD Reforma y Democracia.*

Pierre, Jon. (2009). *We are all customers now: understanding the influence of Economic Theory in Public Administration.*

Pollit & Bouckaert. (2000). *Public Management Reform. A comparative Analysis.*

Rauch & Evans (1999). *Bureaucratic structure structure and bureaucratic performance in less developed countries.*

Williamson, O., & Masten, S. (1999). *The Economics of Transaction cost.* Cheltenham: An Elgar Critical Writings Reader.

*Revista del CLAD Reforma y Democracia.*

Weber, Max ( 1966). *The theory of social and economic organization*

World Bank, & DNP. (2010). *15 años del Sistema Nacional de Evaluación de Gestipon y Resultados- Sinergia una mirada desde las evaluaciones de politica pública mas relevantes.*  
Bogotá.

## **Anexos**

[Archivo Excel Adjunto](#)

[Archivo Excel Adjunto](#)