

## DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN AL MODELO INTEGRADO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO: UNA REVISIÓN DEL CASO COLOMBIANO<sup>1</sup>

Jairo Enrique Rodríguez Hernández<sup>2</sup>

<http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.281.97181>

### RESUMEN

El documento que se presenta intenta abordar la temática de los sistemas de gestión con especial énfasis en el caso colombiano, haciendo unas mínimas consideraciones sobre la realidad latinoamericana. En su desarrollo consta de varias partes. Una primera intenta mostrar la relación de los llamados sistemas de gestión con la Nueva Gestión Pública (NGP). Una segunda se dedica a una rápida revisión de la conceptualización de los sistemas de gestión, considerando la experiencia internacional en la integración de los mismos. La tercera parte analiza la integración de estos sistemas en Colombia, centrándose en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) como una experiencia que debe ser revisada. Una cuarta y última parte se dedica a plantear unas reflexiones sobre los sistemas integrados y su futuro en el contexto colombiano. En los resultados, el texto apunta que más-allá de valores gerenciales como eficacia y eficiencia, es necesario una concepción del desarrollo territorial para la cual sea necesario definir las herramientas de gestión que la concreten

**Palabras clave:** Sistemas de gestión. Modelos de gestión. Sector público. Sistema de calidad. Colombia.

---

<sup>1</sup> Recibido em 4/10/2019, aceito em 11/3/2020.

<sup>2</sup> Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) – Bogotá (Colômbia); <http://orcid.org/0000-0003-3908-2763>; [jairoerodriguez890@gmail.com](mailto:jairoerodriguez890@gmail.com)

## FROM MANAGEMENT SYSTEMS TO THE INTEGRATED MODEL OF PLANNING AND MANAGING IN THE PUBLIC SECTOR: A REVIEW OF THE COLOMBIAN CASE

138

The article addresses the issue of management systems with special emphasis on the Colombian case, making some considerations about the Latin American reality. In its development, it shows, first, the relationship of the so-called management systems with the New Public Management (NPM). The second section is dedicated to a quick review of the conceptualization of management systems, considering the international experience in their integration. The third part analyzes the integration of these systems in Colombia, focusing on the Integrated Planning and Management Model (IPMM) as an experience that should be reviewed. A fourth and final part is dedicated to raising reflections on integrated systems and their future in the Colombian context. In the results, the text points out that otherwise management values, such as effectiveness and efficiency, a concept of territorial development is necessary, for which it is necessary to define the management tools that make it concrete.

**Keywords:** Management systems. Management models. Public sector. Quality system. Colombia.

## DOS SISTEMAS DE GESTÃO AO MODELO INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO NO SETOR PÚBLICO: UMA REVISÃO DO CASO COLOMBIANO

O artigo abordar a questão dos sistemas de gestão com ênfase especial no caso colombiano, fazendo algumas considerações sobre a realidade latino-americana. No seu desenvolvimento, mostra, primeiro, a relação dos chamados sistemas de gestão com a Nova Gestão Pública (NGP). A segunda seção é dedicada a uma rápida revisão da conceituação de sistemas gerenciais, considerando a experiência internacional em sua integração. A terceira parte analisa a integração desses sistemas na Colômbia, com foco no Modelo Integrado de Planejamento e Gerenciamento (MIPG) como uma experiência que deve ser revisada. Uma quarta e última parte é dedicada a levantar reflexões sobre sistemas integrados e seu futuro no contexto colombiano. Nos resultados, o texto aponta que, além dos valores de gestão, como efetividade e eficiência, é necessária uma



concepção de desenvolvimento territorial para a qual é necessário definir as ferramentas de gestão que o tornem concreta.

**Palavras-chave:** Sistemas de gestão. Modelos de gestão. Setor público. Sistema de qualidade. Colômbia.

## INTRODUCCIÓN

Los términos de calidad y cliente están de moda: ¿a quién no le interesan bienes y servicios de buena calidad? Todos deseamos un buen servicio y un trato amable, de “alta calidad”; pero, en las actuales circunstancias en el sector público, la calidad parece haberse entendido en su sentido más formalista posible, al punto que hoy se considera más un desarrollo de la mentalidad y comportamiento burocráticos (centrado en normas y formatos) que un modelo alternativo a las disfunciones de la burocracia que poco o nada se preocupaba por los destinatarios de sus servicios (“sus clientes”).

A tan baja estima ha colaborado el hecho de que muchas entidades, que presentan enormes falencias y fallas en la prestación de sus servicios, se encuentran certificadas en calidad bajo las normas ISO (Organización Internacional de Estandarización) o la NTCGP 1000 (Norma Técnica Colombiana de Gestión Pública), y ahora en otros estándares internacionales.

El problema parece verse agravado desde el momento que se comenzó a hablar de sistemas integrados que involucran otros sistemas de gestión o normas internacionales. La salida no parece fácil. Sin embargo, existen intentos por una integración real de sistemas de gestión y la búsqueda de un sentido más profundo en la implantación de estos sistemas que van más allá de su certificación y tratan de hacer de la calidad una filosofía de trabajo y un objetivo en relación con los receptores de los resultados de su gestión: los ciudadanos.

El escrito que se presenta, en esta óptica, se constituye en una reflexión orientada hacia entidades públicas, en la comprensión e implantación de los hoy denominados “Sistemas integrados de Gestión”. Se intenta mostrar las restricciones institucionales que impiden la implementación de estos sistemas y una posible alternativa (entre tantas) para hacer de estos sistemas algo más práctico y útil.

El documento consta de varias partes. Una primera muestra la relación del sistema de gestión con la denominada Nueva Gerencia Pública. Una segunda se dedica a una rápida revisión de la conceptualización de los sistemas de gestión. La tercera parte apunta a revisar la experiencia

internacional en la integración de sistemas de gestión. La cuarta parte analiza la integración de estos sistemas en Colombia, centrándose en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) como una experiencia que debe ser revisada. Una cuarta parte se dedica a analizar los resultados obtenidos a la fecha de la implementación del modelo integrado, tomando como muestra los resultados en las entidades departamentales en Colombia. Se finaliza con una última parte donde se establecen unas reflexiones sobre los sistemas integrados y su futuro en el contexto colombiano.

## **1 SISTEMA DE GESTIÓN Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP)**

El primer aspecto a estudiar es: ¿por qué andamos metidos en este tema? ¿Cuándo surgió el interés por la gestión en la administración pública? La respuesta parece estar en las reformas de la segunda mitad de los años noventa hacia adelante. Finalizadas las reformas de primera generación (achicamiento, descentralización y privatización del Consenso de Washington) se comienza a hablar de la necesidad de mejorar los niveles de Eficiencia y Eficacia en la gestión de los asuntos públicos (pos-consenso). En otras palabras, se trataba de hacer realidad la consigna “un Estado más pequeño pero más eficiente” (VILAS, 2000).

Las reformas asociadas a esos objetivos se denominan reformas de segunda generación, y se vinculan más al concepto de Gestión Pública que a los de administración pública burocrática o Estado. Consisten en una serie de reformas inter e intra-organizacionales que apuntan a introducir mecanismos de mercado o cuasi-mercado en la gestión de asuntos públicos (CHICA, 2011; ROSS, 2001; NICKSON, 2002). En su sentido histórico, la Nueva Gestión Pública (NGP) se ha planteado como la salida ideológica a la crítica de los Estados de Bienestar que entraron en crisis desde los años 70 del siglo pasado. Por supuesto, cuando se trata de analizar las causales de la crisis del Estado de Bienestar, casi siempre, aparece la Burocracia. A ella se le achaca toda la ineficiencia del estado y la crisis de la administración pública (OSBORNE, GAEBLER, 1992). Y por estas razones todos los escritos de lo que se denomina NGP comienzan con unas críticas radicales al modelo de la burocracia, resaltando sus “disfuncionalidades” y mostrando la necesidad de sobrepasar este paradigma por uno que se centre en la Eficiencia y la Eficacia (CHICA, 2011).

Dentro de las características de la NGP aparece la introducción de todas las herramientas de gestión provenientes del sector privado, en el entendido que lo privado (el mercado) es

sinónimo de eficiencia, mientras lo público (lo estatal) es su contrario<sup>3</sup>. A partir de ahí, se proponen modelos que reformen el Estado y la Administración Pública, uno de los cuales es el de las cinco “R”: reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización (JONES, THOMPSON, 1999) o el de Osborne y Gaebler (1992) de la reinención del gobierno (1992).

Se comienza, entonces, a hablar en el sector público de enfoques de gestión como la planeación estratégica, el empoderamiento, el referenciamiento (*bechmarking*), el control de gestión, la tercerización (“outsourcing”), la gerencia del servicio, la reingeniería y, por supuesto, la Calidad; por poner los modelos más reconocidos y ampliamente difundidos en la gestión de empresas privadas.

A lo anterior debe sumarse que desde organismos de tipo multilateral como el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) se venía impulsando la incorporación de tales modelos a través de documentos como Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006), la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007) y la Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública (CLAD, 2008).

De la aplicación de estos modelos ha venido surgiendo un modelo o “imaginario colectivo” de lo que se va a entender por organizaciones públicas modernas, tal como lo muestra el gráfico a continuación.

Gráfica 1: Entidad Pública Moderna



Como se observa, una entidad pública “moderna”, en este “imaginario” parte de un direccionamiento estratégico (misión y visión), tiene una cultura ética y de transparencia (valores

<sup>3</sup> Esto se hizo sin mayor discusión, pero es la base de todas las acciones posteriores. A nuestra manera de ver este punto si requería una amplia discusión pues en nuestro medio hay ejemplos en contrario de lado y lado.



y rendición de cuentas), actualiza sus tecnologías de información, se centra en el cliente externo (ciudadanos) e interno (servidores públicos), desarrolla una cultura de autocontrol (léase M.E.C.I. en Colombia<sup>4</sup>), implanta un sistema de indicadores de gestión, presta servicios de calidad, desarrolla una gestión del riesgo y por procesos, y establece una estructura administrativa y una planta de personal adecuadas.

En síntesis, el énfasis en los sistemas de gestión llegó a la administración pública, como consecuencia de la implantación de las reformas de segunda generación y por ello no es gratuito que el modelo que sirvió de base a nuestra normatividad en el tema sean las normas ISO 9000<sup>5</sup>, que se constituyeron en la base de los estándares de gestión a nivel internacional, y del sector privado especialmente.

## 2 SISTEMAS O MODELOS DE GESTIÓN: UNA CONCEPTUALIZACIÓN NECESARIA

El segundo punto a analizar es el conceptual, se trata de ¿sistemas o modelos de gestión? Los términos se usan de manera indiferenciada. Comencemos por lo básico: el diccionario de la RAE (2020, *en línea*) define un **sistema** como “Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí” o como “Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”.

El término **modelo** es “Arquetipo o punto de referencia para imitarlo o reproducirlo” y también como “Esquema teórico, generalmente en forma matemática, de un sistema o de una realidad compleja, como la evolución económica de un país, que se elabora para facilitar su comprensión y el estudio de su comportamiento” (RAE, 2020, *en línea*).

De igual manera, define la gestión como “Acción y efecto de gestionar” o “Acción y efecto de administrar”. En consecuencia, se podría afirmar que **sistema de gestión** sería un conjunto de reglas o principios relacionados entre sí que contribuyen a la acción y el efecto de administrar o gestionar<sup>6</sup>. Un modelo de gestión sería como un esquema teórico, de un sistema de administrar o gestionar que se elabora para facilitar su comprensión y el estudio de su comportamiento.

<sup>4</sup> MECI = Modelo Estándar de Control Interno, creado en el año 2005 en aplicación de la ley 87 de 1993.

<sup>5</sup> Organización Internacional de Estandarización, ISO, por su sigla en inglés. Es la entidad encargada de generación de estándares y normalización en diferentes campos.

<sup>6</sup> Aquí no se hace diferencia entre administrar y gestionar, que para algunos autores en literatura administrativa si la tiene.

Como se observa, las diferencias no son radicales, razón por la que acudimos a las definiciones de organismos o instituciones que han dado su aporte. El principal es la Organización Internacional de Estandarización (ISO).

Para la ISO, el concepto de modelo de gestión no existe en su terminología, utilizando más bien el de sistema de gestión según las siguientes definiciones (ISO 9000):

(3.2.1) Sistema: conjunto de elementos mutuamente relacionados o que interactúan.

(3.2.2) Sistema de gestión: sistema para establecer la política y los objetivos y para lograr dichos objetivos.

Nota: Un sistema de gestión de una organización podría incluir diferentes sistemas de gestión, tales como un sistema de gestión de la calidad, un sistema de gestión financiera o un sistema de gestión ambiental”<sup>7</sup>.

(3.2.3) sistema de gestión de la calidad: sistema de gestión para dirigir y controlar una organización con respecto a la calidad.

Por su parte el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en su conocida Guía Armonización MECI y SGC, versión 2007, señala: “Tradicionalmente un Sistema es entendido como la interrelación mutua que se establece entre los elementos que componen un todo y que conducen al logro de objetivos y, Gestión como el conjunto de acciones que permiten interrelacionar cada uno de los elementos con el fin de dirigir las organizaciones; al integrar estos conceptos se obtiene que un Sistema de Gestión es el conjunto de actividades que, interrelacionadas y a través de acciones específicas, permiten definir e implementar los lineamientos generales y de operación de las entidades públicas” (DAFP, 2007, p. 15).

Como se puede deducir, el término más ampliamente aceptado es el de sistema de gestión. Sin embargo, las definiciones siguen siendo amplias. Para la ISO, es un sistema que permite fijar la política, los objetivos y la manera de alcanzarlos, indicando que puede haber diferentes sistemas de gestión. Para el DAFP es un conjunto de actividades que permiten definir e implementar lineamientos de operación en entidades públicas. Las definiciones son tan amplias que podrían haber muchas cosas y otras tantas.

Adicionalmente, puesto que, no existe un único modelo para administrar o gestionar, podría también señalarse que pueden existir múltiples sistemas de gestión, los cuales dependerían del tipo de actividad de la empresa o entidad que se estudia, del tamaño de la misma o del

<sup>7</sup> Valga anotar que en esta nota hay una redundancia en el sentido de definir por medio de lo definido.

elemento o componente que se analice en concreto. Desde esta perspectiva, podría haber sistemas de gestión para empresas privadas y otros para entidades públicas; podrían existir sistemas de gestión para pequeñas empresas o microempresas y otros para empresa o entidades de gran tamaño; así como también podrían existir sistemas de gestión para los recursos humanos que serían diferentes de los sistemas de gestión financiera, comercial o de la información. En fin, dentro de este amplio concepto pueden ubicarse múltiples sistemas de gestión que se puedan aplicar a diversas entidades y circunstancias.

La discusión anterior no es gratuita, puesto que cuando se habla de la integración de sistemas de gestión ¿de qué se está hablando en concreto? Esto no parece estar muy claro y ha dado lugar a diferentes interpretaciones. Veamos a continuación como a nivel internacional se ha dado tratamiento al tema.

### **3 HACIA LA INTEGRACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

A nivel internacional la normalización y su consecuencia, la estandarización, representan un instrumento de regulación del mercado (HERAS, 2011) tan importante como las regulaciones nacionales del comercio. La globalización reclama la homogenización a fin de favorecer los intercambios y las cadenas de suministro y por ello los sistemas de gestión empresarial se han convertido en una piedra angular que debe también homogenizarse. Los estándares de gestión (o meta-estándares, como también se les conoce), toman fuerza a partir de 1987 con la expedición de las normas internacionales ISO 9000 y se han venido expandiendo a diversos campos.

Llegados a este punto se ha de dejar claro que los metaestándares no hacen referencia al cumplimiento de un objetivo o un resultado determinado; es decir, no son estándares de resultados o desempeño (performance standards), sino que son normas que establecen la necesidad de sistematizar y formalizar, en una serie de procedimientos, toda una serie de procesos empresariales relativos a los diferentes ámbitos de la gestión empresarial. Está aclaración resulta del todo pertinente, ya que, en no pocas ocasiones, y en ámbitos muy diversos, se han producido importantes malentendidos, pues, por ejemplo, no son pocas las empresas que, pese a que las propias normas lo prohíban, han publicitado su certificado de empresa registrada como si de una etiqueta de calidad de producto se tratara. (HERAS, 2011, p. 69, subrayado fuera de texto).

En otras palabras, estos estándares no garantizan la calidad de un producto, por poner un ejemplo una silla, sino que solamente indican que en la empresa productora de sillas se han empleado una serie de procedimientos en la gestión de la producción que se supone garantiza esa calidad.

Con esta claridad en mente, muy populares a nivel mundial son los sistemas que se basan en normas internacionales reconocidas. Estas han tenido una gran explosión en los últimos años. Dentro de los sistemas relacionados se encuentran el sistema de gestión de la calidad (norma ISO 9001:2015), el sistema de gestión ambiental (norma ISO 14001:2015) y el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (norma OSHAS 18001:2007), ahora con una norma ISO (45001). No obstante, algunas empresas han incorporado dentro de su sistema integrado normas relativas a la satisfacción del cliente (ISO 10001), el sistema de gestión de la continuidad del negocio (ISO 22301), seguridad de la información (ISO 27000) y a la responsabilidad social empresarial (ISO 26000), entre otras.

La tabla a continuación muestra el resumen de certificaciones en diferentes normas en su variación del 2016 al 2017.

**Tabla 1:** Evolución certificaciones normas ISO

Norma	Certificados 2016	Certificados 2017	Cambio	Cambio %
ISO 9001	1.105.937	1.058.504	- .433	-4
ISO 14001	346.147	362.610	16.463	5
ISO 50001	20.216	21.501	1.285	6
ISO 27001	33.290	39.501	6.211	19
ISO 22000	32.139	32.722	583	2
ISO 13485	29.585	31.520	1.935	7
ISO 22301	3.853	4.281	428	11
ISO 20000-1	4.537	5.005	468	10
ISO 28000	356	494	138	39
ISO 39001	478	620	142	30
Total	1.576.538	1.556.758	-19.780	-1

Fuente: The ISO Survey Of Management System Standard Certifications (2017)

Las cifras son contundentes al mostrar la saturación del sistema certificador. El crecimiento global fue del -1%, pero hay normas que tienen comportamiento contrario: la ISO 28000 (sistemas de gestión de seguridad de la cadena de suministro) con 39%, y la ISO 27001 (sistema de gestión de seguridad de la información) con el 19%. Finalmente, debe indicarse que no hay estadísticas sobre el sistema conocido como OHSAS (*Occupational Health And Safety*

*Management Systems*) o sistema de gestión de la seguridad y salud ocupacional, puesto que este corresponde a una norma materializada por BSI (*British Standards Institution*).

Dentro de los sistemas de gestión de mayor crecimiento en los últimos años están los de la ISO 27001 (sistema de gestión de seguridad de la información), ISO 22301 (sistema de gestión de la continuidad del negocio) y la ISO 20000 (servicios de gestión y soporte de Tecnologías de la Información). A continuación unas cifras de estos tres casos.

**Tabla 2:** Estadísticas certificación ISO 27001, ISO 22301 e ISO 20000.

<b>ISO 27001</b>				
Año	2.014	2.015	2.016	2.017
TOTAL	23.005	27.536	33.290	39.501
Africa	79	129	224	301
Central / South America	273	347	564	620
North America	814	1.445	1.469	2.108
Europe	8.663	10.446	12.532	14.605
East Asia and Pacific	10.414	11.994	14.704	17.562
Central and South Asia	2.251	2.569	2.987	3.382
Middle East	511	606	810	923
<b>ISO 22301</b>				
Año	2.014	2.015	2.016	2.017
TOTAL	1.757	3.133	3.853	4.281
Africa	41	55	64	68
Central / South America	8	15	44	56
North America	42	62	180	241
Europe	593	791	1.068	1.212
East Asia and Pacific	504	520	700	769
Central and South Asia	487	1.573	1.612	1.686
Middle East	82	117	185	249
<b>ISO 20000</b>				

Año	2.014	2.015	2.016	2.017
TOTAL	-	78	88	85
Africa	-	5	8	8
Central / South America	-	9	11	11
North America	-	3	3	3
Europe	-	35	39	37
East Asia and Pacific	-	13	14	13
Central and South Asia	-	5	4	5
Middle East	-	8	9	8

Fuente: ISO-survey (2018).

De estos tres, el sistema de gestión de seguridad de la información (ISO 27001) es el de mayor difusión, seguido por el del sistema de gestión de la continuidad del negocio (ISO 22301) y el de servicios de gestión y soporte de Tecnologías de la Información (ISO 20000). Estos sistemas se han venido difundiendo tanto en el sector privado como en entidades del sector público.

En cuanto a la integración de estos sistemas, la tendencia mundial ha sido a fusionar los del sistema de gestión de la calidad (norma ISO 9001:2015), el sistema de gestión ambiental (norma ISO 14001:2015) y el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (norma OSHAS 18001:2007), ahora con una norma ISO (45001). Para revisar el adelanto en este tema, es necesario revisar la evolución de cada uno de ellos por separado. Comencemos por las certificaciones de la ISO 9001. La tabla a continuación permite algunas reflexiones.

**Tabla 3:** Certificaciones ISO 9001, años seleccionados

Año	2000	2005	2010	2014	2015	2016	2017
<b>Total</b>	416.677	787.524	1.095.364	1.036.321	1.034.180	1.105.937	1.056.855
Variación en #		370.847	307.840	-59.043	-2.141	71.757	-49.082
Variación en %		89,0	39,1	- 5,4	-0,2	6,9	-4,4
<b>Africa</b>	4.769	6.763	7.667	10.143	12.154	13.378	11.210
Variación en #		1.994	904	2.476	2.011	1.224	-2.168
Variación en %		41,8	13,4	32,3	19,8	10,1	-16,2

Participación en el total	1,2%	0,9%	0,8%	1,0%	1,2%	1,2%	1,1%
<b>Central and South America</b>	10.805	22.498	49.260	50.165	49.509	52.094	45.541
Variación en #		11.693	26.762	905	-656	2.585	-6.553
Variación en %		108,2	119,0	1,8	-1,3	5,2	-12,6
Participación en el total	2,7%	2,9%	3,3%	4,8%	4,8%	4,7%	4,3%
<b>North America</b>	48.296	59.663	36.632	41.459	46.938	44.252	38.218
Variación en #		11.367	-23.031	4.827	5.479	-2.686	-6.034
Variación en %		23,5	-38,6	13,2	13,2	-5,7	-13,6
Participación en el total	11,8%	7,7%	3,9%	4,0%	4,5%	4,0%	3,6%
<b>Europe</b>	219.173	377.172	530.039	453.628	439.477	451.415	387.836
Variación en #		157.999	152.867	-76.411	-14.151	11.938	-63.579
Variación en %		72,1	40,5	-14,4	-3,1	2,7	-14,1
Participación en el total	53,8%	48,7%	47,0%	43,8%	42,5%	40,8%	36,7%
<b>East Asia and Pacific</b>	109.217	266.100	396.492	414.801	422.519	480.445	513.742
Variación en #		156.883	130.392	18.309	7.718	57.926	33.297
Variación en %		143,6	49,0	4,6	1,9	13,7	6,9
Participación en el total	26,8%	34,4%	38,4%	40,0%	40,9%	43,4%	48,6%
<b>Central and South Asia</b>	6.411	27.966	37.596	44.790	40.822	41.370	39.887
Variación en #		21.555	9.630	7.194	-3.968	548	-1.483
Variación en %		336,2	34,4	19,1	-8,9	1,3	-3,6
Participación en el total	1,6%	3,6%	4,2%	4,3%	3,9%	3,7%	3,8%
<b>Middle East</b>	9.003	13.681	18.839	21.335	22.761	22.983	20.421

Variación en #		4.678	5.158	2.496	1.426	222	-2.562
Variación en %		52,0	37,7	13,2	6,7	1,0	-11,1
Participación en el total	2,2%	1,8%	2,3%	2,1%	2,2%	2,1%	1,9%

Fuente: ISO-survey 2018. Cálculos del autor.

Al observar el periodo 2000 – 2017, el número de certificaciones pasó de 416.677 a 1.056.855, lo que muestra un gran crecimiento en el total. Empero, si se observan de cerca los últimos cuatro años se ve que el crecimiento ha sido muy lento, alcanzando tasas negativas de crecimiento anual, siendo del -4,4% en el último año. También se observa un cambio importante en el periodo y es que a sus inicios (2000) el 53,8% de las certificaciones se ubicaban en Europa, seguido de Asia oriental y pacífica con el 26,8%. Para 2017, el liderazgo pasa a esta región con el 48,6%, mientras que Europa queda relegada al 36,7%. Igualmente pierde importancia América del norte que pasa del 11,8 al 3,6% en ese mismo periodo.

América Central y del Sur tiene un crecimiento leve en participación, al pasar del 2,7 al 4,3% del total. Sin embargo, en términos absolutos el crecimiento ha sido negativo al pasar de un máximo de 50.165 certificaciones en 2014 a 45.541 en 2017, o sea una disminución de 4.624 certificaciones entre esos dos años. Esto ha dado lugar a que los analistas hablen del proceso de descertificación, en el sentido que empresas antes certificadas no están renovando sus certificaciones, pero también al agotamiento del modelo certificador, en el sentido que la tendencia global es a un crecimiento negativo o muy cercano a cero.

En el caso de la norma ISO 14.000, sistema de gestión ambiental, las estadísticas muestran lo siguiente.

**Tabla 4:** Certificaciones ISO 9001, años seleccionados

Año	2000	2005	2010	2014	2015	2016	2017
<b>TOTAL</b>	22.847	111.163	239.880	296.736	319.496	346.147	358.953
Variación en #		88.316	128.717	56.856	22.760	26.651	12.806
Variación en %		386,6	115,8	23,7	7,7	8,3	3,7
<b>Africa</b>	228	1.130	1.675	88.316	3.024	3.551	3.083
Variación en #		902	545	86.641	-85.292	527	-468
Variación en %		395,6	48,2	5.172,6	-96,6	17,4	-13,2
Participación en el total	1,0%	1,0%	0,7%	0,9%	0,9%	1,0%	0,9%
<b>Central and South America</b>	556	3.411	6.999	10.084	10.097	10.444	10.301
Variación en #		2.855	3.588	3.085	13	347	-143

Variación en %		513,5	105,2	44,1	0,1	3,4	-1,4
Participación en el total	2,4%	3,1%	2,9%	3,4%	3,2%	3,0%	2,9%
<b>North America</b>	1.676	7.119	6.302	8.185	8.712	8.438	8.124
Variación en #		5.443	-817	1.883	527	-274	-314
Variación en %		324,8	-11,5	29,9	6,4	-3,1	-3,7
Participación en el total	7,3%	6,4%	2,6%	2,8%	2,7%	2,4%	2,3%
<b>Europe</b>	10.971	47.837	103.126	119.072	119.754	120.595	109.133
Variación en #		36.866	55.289	15.946	682	841	-11.462
Variación en %		336,0	115,6	15,5	0,6	0,7	-9,5
Participación en el total	48,0%	43,0%	43,0%	40,1%	37,5%	34,8%	30,4%
<b>East Asia and Pacific</b>	8.993	48.800	114.883	145.877	165.616	189.505	214.621
Variación en #		39.807	66.083	30.994	19.739	23.889	25.116
Variación en %		442,6	135,4	27,0	13,5	14,4	13,3
Participación en el total	39,4%	43,9%	47,9%	49,2%	51,8%	54,7%	59,8%
<b>Central and South Asia</b>	267	1.829	4.380	7.187	7.708	8.612	8.896
Variación en #		1.562	2.551	2.807	521	904	284
Variación en %		585,0	139,5	64,1	7,2	11,7	3,3
Participación en el total	1,2%	1,6%	1,8%	2,4%	2,4%	2,5%	2,5%
<b>Middle East</b>	156	1.037	2.515	3.786	4.585	5.002	4.795
Variación en #		881	1.478	1.271	799	417	-207
Variación en %		564,7	142,5	50,5	21,1	9,1	-4,1
Participación en el total	0,7%	0,9%	1,0%	1,3%	1,4%	1,4%	1,3%

Fuente: ISO-survey 2018. Cálculos del autor.

Al observar el periodo 2000 – 2017, el número de certificaciones pasó de 22.847 a 358.953, lo que muestra un gran crecimiento en el total. Empero, si se observan de cerca los últimos cuatro años se ve que el crecimiento ha venido disminuyendo, siendo del 3,7% en el último año. También se observa un cambio importante en el periodo y es que a sus inicios (2000) el 48,0% de las certificaciones se ubicaban en Europa, seguido de Asia oriental y pacífica con el 39,4%. Para 2017, el liderazgo pasa a esta región con el 59,8%, mientras que Europa queda relegada al 30,4%. Igualmente pierde importancia América del norte que pasa del 7,3 al 2,3% en ese mismo periodo.

América Central y del Sur tiene un crecimiento muy leve en participación, al pasar del 2,4 al 2,9% del total. Sin embargo, en términos absolutos el crecimiento se estancó pues no ha sido posible superar la barrera de las 10.444 certificaciones del año 2016.

Sobre el estándar del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (norma OSHAS 18001 o norma ISO 45001), como ya se advirtió no hay estadísticas disponibles.

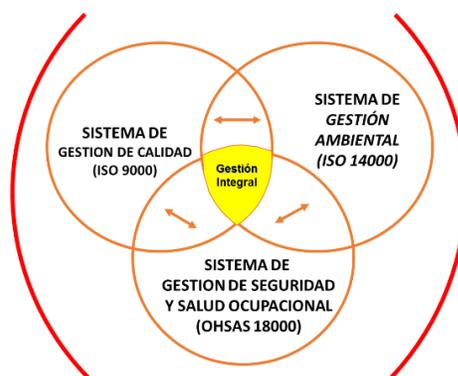
La historia de estos sistemas, individualmente considerados, no ha corrido pareja con su integración. Para comprender mejor este tema vale la pena señalar que, por diversas circunstancias, las empresas y entidades que comenzaron a emplear esas normas lo hicieron de manera diferenciada y sin un orden único, lo que dio lugar a numerosos y dispersos esfuerzos, que condujo a sobrecostos, redundancia de esfuerzos y hasta burocracia. Es por ello que, basándose en el hecho de que contienen elementos comunes y que pueden compartir recursos, se comenzó a trabajar en el tema de la integración. A finales de los años 90 se comienza a hablar de los Sistemas Integrados de Gestión (SIG) con lo cual el SIG se viene a convertir en un “sistema de sistemas” (FERGUSON; GARCÍA; BORNAY, 2002). De igual forma, Beckmerhagen et al. (2003) consideran la integración como —un proceso de unión de diferentes sistemas de gestión específicos en un único y más eficaz sistema integrado de gestión.

Los casos de integración más avanzados se encuentran entre el sistema de calidad y el de gestión ambiental, que son modelos derivados de la ISO y, en este sentido, más compatibles que con otros estándares.

Para hacer una evaluación del avance en la integración de sistemas de gestión, Abrahamsson, Hansson e Isaksson (2010) han propuesto tres criterios que son: alcance, nivel y extensión de la integración. El alcance se refiere al grado de extensión en que distintos sistemas de gestión se integran. En general, cuando se habla de integración hoy se entiende la conformada por el sistema de calidad, el sistema de gestión ambiental y el sistema de seguridad y salud ocupacional.

**Gráfico 2:** Sistema de Gestión Integrado

**SISTEMA DE GESTIÓN INTEGRADO**

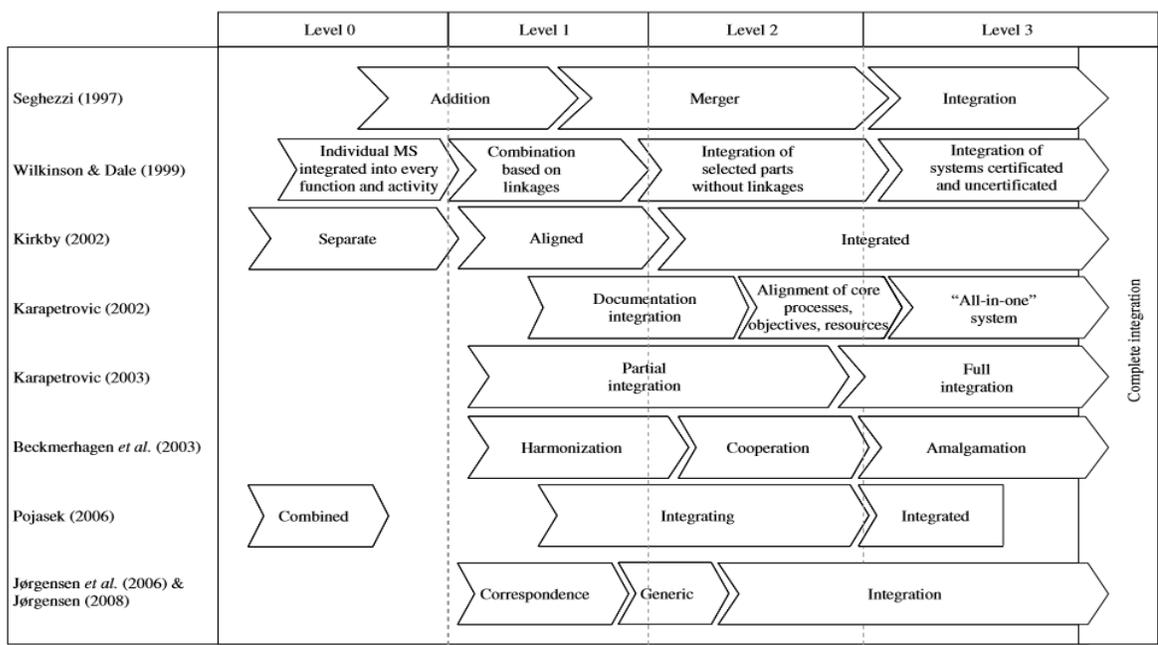


Sin embargo, estos no son los únicos sistemas de gestión existentes y es así como algunas empresas han incorporado dentro de su sistema integrado normas relativas a la satisfacción del cliente (ISO 10001), a la responsabilidad social empresarial (ISO 26000), el sistema de gestión de seguridad de la información (ISO 27001), el del sistema de gestión de la continuidad del negocio (ISO 22301) y el de servicios de gestión y soporte de Tecnologías de la Información (ISO 20000) entre otras. Hasta qué punto se integran más o menos sistemas dentro del Sistema Integrado depende de las necesidades de los usuarios y partes interesadas en el sector de actividad en que se mueve la empresa o institución. En resumen, son las necesidades de las partes interesadas las determinantes de dicho alcance.

El nivel de integración se refiere al grado en que la integración de los sistemas involucrados los convierte en uno solo, lo cual va desde niveles bajos de integración, casi un simple alineamiento, hasta altos niveles de integración o integración total. Esto se puede catalogar en niveles. El primer nivel es el de la integración de la documentación en un solo manual. El segundo se refiere a la integración de los procesos centrales en el sentido que se integre la planeación, el diseño y la ejecución de los sistemas individuales. El tercer nivel concierne a la creación de un “sistema todo en uno” que maneja todos los sistemas de la organización (BERNARDO *et al.*, 2012).

Diversos autores han señalado niveles diferenciados de integración, como se observa en la gráfica a continuación.

**Gráfica 3:** Niveles de integración de sistemas de gestión



Fuente: Bernardo et al. (2009, p. 744)

Como se observa, los autores clasifican la integración de diversa manera pero con la mira puesta en su integración, integración total, amalgamado o “sistema todo en uno” en el caso de Karapetrovic (2007).

Precisamente, para Karapetrovic (*apud* CARMONA; RIVAS, 2010, p. 1556),

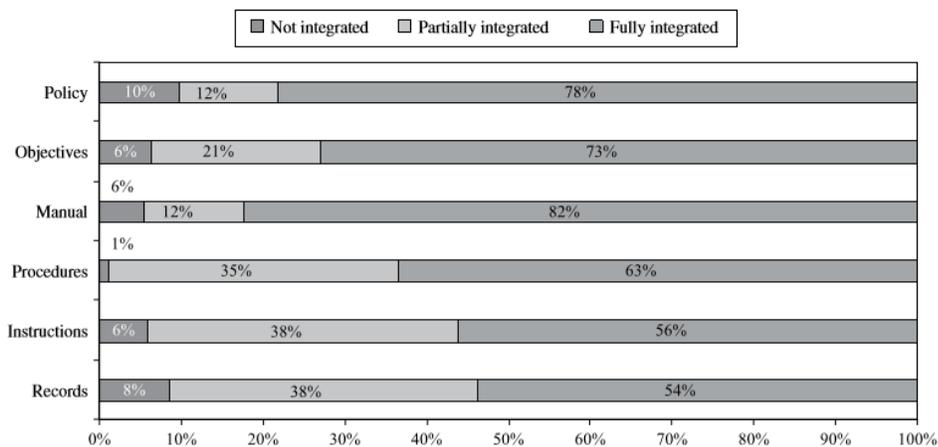
[u]n sistema integrado de gestión es un conjunto de procesos interconectados que comparten los mismos recursos (humanos, materiales, infraestructura, información, y recursos financieros) para lograr los objetivos relacionados con la satisfacción de una amplia variedad de grupos de interés (stakeholder). Un sistema integrado de gestión queda, por tanto, caracterizado por la pérdida de identidad de los subsistemas.

Hansson y Ericksson (*apud* ABRAHAMSSON et al., 2010) señalan algunos factores que permiten la elección del nivel de integración entre los que se cuentan características organizacionales como tamaño, estructura jerárquica, madurez en la implementación de sistemas de gestión, y aspectos culturales como deseo de continuar mejorando, contexto organizacional, necesidades de las partes interesadas y normas concernientes al tipo de negocio y sector de actividad.

El otro aspecto relacionado con la integración es el de los elementos que lo conforman. Algunos de estos elementos se logran integrar totalmente mientras que otros lo hacen de manera parcial o baja. El grafico a continuación muestra unos casos representativos.

**Gráfico 4:** Integración de elementos de los sistemas de gestión





Fuente: Bernardo et al. (2009, p. 747).

Como se observa, el manual, la política y los objetivos del sistema son los elementos que mayor nivel de integración alcanzan. Le siguen en menor medida los procedimientos, las instrucciones y los registros.

En cierta literatura la pregunta es cuál de estos sistemas se debe implantar primero y cuál después, generando una estrategia de implementación. La forma más típica ha sido primero los sistemas de calidad y luego los ambientales. Posteriormente se trata de integrar el sistema de seguridad y salud ocupacional. Sin embargo, no en todos los casos se da de esta forma. En síntesis, no existe una metodología única de integración e implementación del sistema integrado<sup>8</sup>.

La extensión de la integración, como tercer criterio, se refiere al grado en que el sistema integrado abarca áreas o dependencias de la organización. Esto puede ir desde áreas específicas, la totalidad de la organización o incluir a otros actores de la cadena de valor en la que participa la empresa. Por supuesto, esto también depende de las necesidades de las partes interesadas y significa que podría llegar a cubrir sectores o subsectores completos de la cadena de abastecimiento global.

En conclusión de este aparte se puede señalar que, aunque los sistemas de gestión se han venido saturando (salvo excepciones), los Sistemas Integrados hasta hace poco se han venido implementando, siendo su versión más difundida la que se conforma por el sistema de gestión de calidad, el sistema de gestión ambiental y el sistema de seguridad y salud ocupacional. A pesar de esto, el alcance, nivel y extensión de la integración son diferenciales, respondiendo

<sup>8</sup> Se indica en el caso español la norma UNE 66177:2005 —Guía para la integración de los sistemas de gestión, la cual establece que la integración depende del nivel de madurez en la gestión por procesos, y en su apartado 5.3.1 considera la gestión por procesos como mejor método para la integración de los sistemas de gestión.

principalmente a las necesidades de las partes interesadas, lo que implica ausencia de metodologías y estrategias estandarizadas para este mismo propósito.

#### 4 HACIA LA INTEGRACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN EN COLOMBIA: UN RECUENTO NECESARIO

La expresión “Sistema Integrado de Gestión” o “Sistema de Gestión Integrado o integral” son relativamente recientes en el medio colombiano. Tomó vuelo en el sector público, en la medida que las empresas y entidades del sector han venido implementando sistemas de gestión, en especial a partir de la expedición de la ley 872 de 2003, que creó el sistema de gestión de la calidad para el sector público. Sin embargo, en ese momento no se hablaba de sistemas integrados, como se verá más adelante, puesto que por el contrario se venía apuntando a la expresión de sistemas de gestión.

Así, en Colombia, los antecedentes de un sistema de gestión se encuentran en la ley 87 de 1993, que creaba el sistema de control interno y posteriormente con la ley 489 de 1998, la cual estableció el denominado Sistema de Desarrollo Administrativo. Veamos rápidamente estos antecedentes nacionales.

El sistema de control interno (SCI) surge de la ley 87 de 1993, la cual lo define en los siguientes términos: “Se entiende por control interno el **sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación** adoptados por una entidad, **con el fin de procurar que todas las actividades**, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, **se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes** dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.” (artículo 1º, subrayado fuera de texto). Con posterioridad, en el año 2005, este sistema deriva en la creación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI).

De otra parte, la ley 489 de 1998, estableció el Sistema de Desarrollo Administrativo, conocido como SISTEDA, en los siguientes términos:

**El Sistema de Desarrollo Administrativo es un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional**, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional”. (artículo 15, subrayado fuera de texto).



Para reglamentar este sistema se expidió en el año 2005 el decreto 3622, que estableció las políticas de desarrollo administrativo. Más adelante, el gobierno nacional expidió el decreto 2482 de 2012, mediante el cual adopta cinco políticas orientadas directamente al desarrollo administrativo de las entidades públicas.

Finalmente, por medio de la expedición de la ley 872 de 2003, se crea el sistema de gestión de la calidad (SGC), definido así:

**Créase el Sistema de Gestión de la calidad de las entidades del Estado, como una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades** y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. El sistema de gestión de la calidad adoptará en cada entidad un enfoque basado en los procesos que se surten al interior de ella y en las expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de sus funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente. (artículo 1º, subrayado fuera de texto).

Como se desprende de esta rápida exposición, los objetos no son coincidentes en sentido estricto, pues uno apunta que las actividades se realicen de acuerdo al ordenamiento jurídico (SCI), otro a que se fortalezca la capacidad administrativa (SISTEDA) y el último a que se dirija el desempeño institucional en términos de calidad (SGC)<sup>9</sup>. Esta observación se reafirma en la definición que incluye la NTCGP 1000:2009 que en un aparte de su numeral 1.3.1 afirma “El Sistema de Desarrollo Administrativo centra su propósito en la planeación de la gestión estatal del orden nacional; el Sistema de Control Interno se orienta a la configuración de estructuras de control de la gestión; y el Sistema de Gestión de la Calidad se enfoca a la administración y definición de acciones para mejorar el desempeño de las entidades.” (NTCGP 1000:2009, p. 5)

Esto no quiere decir que no se pudieran compatibilizar puesto que en su despliegue los sistemas tienen elementos comunes que pueden compartirse o emplearse en dos o tres de ellos.

Solo con posterioridad a la expedición de la NTCGP 1000:2004 (decreto 4110) y los decretos reglamentarios de SISTEDA y MECI, que son del 2005, se comenzó a plantear y difundir la necesidad de contar con un sistema integrado de gestión y es así como en el argot de

<sup>9</sup> Debe aclararse además que, para las entidades territoriales, solo la ley 87 estableció una obligatoriedad que en las otras leyes citadas fue parcial o no fue contemplada, por aquello de la autonomía de las entidades territoriales, por lo cual la gran mayoría hizo el ejercicio de implementar el sistema de control interno, con muy poco esfuerzo por hacer lo propio con el sistema de gestión de calidad y el sistema de desarrollo administrativo.

las entidades públicas se hablaba de este sistema, aludiéndose a la integración del SISTEDA, el MECI y el sistema de calidad. A este fin debe tenerse en cuenta que estas normas habían sido actualizadas mediante sendos decretos<sup>10</sup>.

**Gráfico 5:** Sistema integrado de gestión en el sector público colombiano



De esta forma, estaban dadas las condiciones, desde el punto de vista normativo, para hacer la integración del sistema de gestión, como la vinculación de sistemas en uno único con recursos comunes para facilitar la gestión institucional y la satisfacción de los grupos de interés que atiende la empresa o entidad pública de que se trate.

Es así como en el año 2012 se da la primera versión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) mediante el decreto 2482, el cual busca integrar en un solo modelo las herramientas de gestión provenientes de los tres sistemas anteriores, incorporando al Modelo estándar de Control Interno (MECI) como instrumentos de seguimiento y control. También, a partir de ese momento se crea el nuevo instrumento único de evaluación llamado Formulario Único de Reporte de Avances a la gestión (FURAG), el cual, en su primera versión se empleó entre 2013 y 2016.

Posteriormente, hay un hito fundamental en este proceso y es el que se genera al expedirse la ley 1753 de 2015 que en su artículo 133 señala

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

<sup>10</sup> El MECI se actualizó mediante el decreto 943 de 2014; el SISTEDA se actualizó mediante el decreto 2482 de 2012 y el sistema de calidad mediante el decreto 4485 de 2009.

Como se observa, es claro el mandato: de una parte, **integrar** el sistema de gestión de calidad con el sistema de desarrollo administrativo; de otra, **articular** estos dos sistemas con el sistema de control interno. Valga la pena señalar como lo hace el artículo en mención que al integrarse el SGC con el SISTEDA “Una vez se reglamente y entre en aplicación el nuevo Modelo de Gestión, los artículos 15 al 23 de la Ley 489 de 1998 y la Ley 872 de 2003 perderán vigencia.”

Como consecuencia y en desarrollo de ese artículo se expide el nuevo Modelo Integrado de Planeación y Gestión, en el año 2017, mediante decreto 1499, definido como

[e]l Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG en su versión actualizada se define como un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio (DAFP, 2017, *en línea*).

Valga la pena resaltar que desde el año 2012, pero en especial con esta nueva versión se reafirma la creación de un “Modelo integrado de gestión”, es decir ya no se habla de sistemas integrados sino de un modelo de gestión<sup>11</sup>.

Como objetivos de este modelo se plantean:

1. Fortalecer el liderazgo y el talento humano bajo los principios de integridad y legalidad, como motores de la generación de resultados de las entidades públicas;
2. Agilizar, simplificar y flexibilizar la operación de las entidades para la generación de bienes y servicios que resuelvan efectivamente las necesidades de los ciudadanos;
3. Desarrollar una cultura organizacional fundamentada en la información, el control y la evaluación para la toma de decisiones la mejora continua;
4. Facilitar y promover la efectiva participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas;
5. Promover la coordinación entre entidades públicas para mejorar su gestión y desempeño.” (DAFP, 2018, p. 25).

A la fecha este modelo es el que está vigente y sus avances son reportados mediante el formulario FURAG en su nueva versión.

## 5 IMPLEMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS INTEGRADOS Y DEL MIPG: METODOLOGÍA Y PRIMEROS RESULTADOS

<sup>11</sup> Sobre este tema se volverá en las conclusiones.

Acá debe partirse de una diferenciación en dos momentos, uno primero el de la implementación de los sistemas integrados y, uno segundo, del montaje del modelo integrado. En cuanto al primer momento, no existió una metodología única de implementación del sistema integrado de gestión. Puesto que, como ya se vio, fueron normas expedidas en diferentes momentos, su cumplimiento fue objeto diferencial de logro en las diversas entidades públicas. Podría decirse que al tener una metodología más concreta y al tener un plazo perentorio, las entidades dedicaron una parte importante de su esfuerzo al MECI. De otra parte, puesto que el SGC, no fue obligatorio para las entidades territoriales, salvo que las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales, así lo dispusieran, no se le dio la importancia debida inicialmente, salvo en las entidades del orden nacional. Otro tanto sucedió con el SISTEDA.

Durante varios años se trabajaron como sistemas independientes y no era raro encontrar entidades en las que se hubiesen conformado equipos de trabajo diferentes para dar cumplimiento a cada una de estas normas, en el marco de confusión de cuál era la dependencia responsable de su implantación dentro de la entidad.

En principio se puede decir que el sistema de control interno fue interpretado como si la ley dispusiese la creación de una Oficina de Control Interno, lo cual no era necesariamente obligatorio, pero así se dio en una gran cantidad de casos. Consecuente con eso, para la mayor parte de funcionarios, la responsabilidad de la implementación de ese sistema debía recaer, por supuesto, la Oficina de Control interno. Este fue un error en que se incurrió mucho, pero si se hace lectura de las disposiciones se verá que se define como responsable de la implementación a la alta dirección y en especial de los funcionarios que tiene labores de jefatura y de los demás funcionarios de las dependencias de la respectiva entidad. En otras palabras, es responsabilidad de todos los servidores públicos de la entidad.

En igual sentido, con la norma NTCGP 1000 pasó algo similar pero en este caso casi siempre se dijo que correspondía a la Oficina de Planeación, a la Secretaría Administrativa o quienes hicieran sus veces. E igual ocurrió con la implementación del SISTEDA. Hoy en día se reconoce que la implementación de estos sistemas, de forma integrada, es responsabilidad de todos los funcionarios de todas y cada una de las dependencias de las entidades, si bien existen instancias de coordinación, seguimiento y evaluación.

Finalmente, después del año 2005, que salen los decretos que desarrollan o reglamentan cada uno de estos sistemas, se comienza a hablar de la necesidad de aunar esfuerzos y evitar las

duplicidades en la implementación de los mismos. Para ello, la mayoría de las entidades dispusieron la conformación de un equipo interdisciplinario e inter-dependencias que se encargara de coordinar la implementación de estos sistemas sin que se repitieran esfuerzos innecesarios.

Todo lo anterior señala la baja institucionalización de estos sistemas y, por supuesto, su bajo nivel de conformación en un sistema integrado. Las entidades que más habían avanzado, hasta hace relativamente poco tiempo, habían hecho de cada uno de estos sistemas un mundo aparte sin conexión con los demás. Esto había dificultado su comprensión y la apropiación de los conceptos básicos, que en algunos casos son similares y coincidentes.

En el segundo momento, de implantación del MIPG, ahora en construcción, se habla de una institucionalidad para este fin. Dentro de ella se señalan, a nivel sectorial, los Comités Sectoriales de Gestión y Desempeño Institucional, y a nivel territorial los Comités Departamentales, Distritales o Municipales de Gestión y Desempeño Institucional, en ambos casos apoyados por la Oficina de Planeación o quien haga sus veces, como Secretaría Técnica de esos comités.

Veamos ahora los resultados reales de la implementación de los sistemas de gestión y del sistema integrado. Para ello acudimos a las cifras disponibles en los informes del propio DAFP para el caso de las gobernaciones departamentales.

**Tabla 5:** Índice de desempeño institucional MIPG – Departamentos - 2018

Departamento	Entorno de desarrollo	Tipo	Índice de desempeño institucional	D1: talento humano	D2:	D3: Gestión para resultados	D4: Evaluación de resultados	D5: Información y comunicación	D6: Gestión del conocimiento	D7: Control interno
					Dirección - Estrategia					
Gobernación de Cundinamarca	Robusto	A	83,5	95,0	82,9	83,1	80,5	82,1	84,1	85,3
Gobernación de Valle del C.	Robusto	A	79,2	76,7	77,9	78,8	76,4	77,9	85,3	77,3
Gobernación de Antioquia	Robusto	A	77,6	66,5	81,3	80,0	76,7	80,7	70,2	78,2
Gobernación de Atlantico	Robusto	A	69,3	69,6	68,1	68,3	62,7	67,0	69,1	68,9
Gobernación de Bolivar	Robusto	A	64,9	61,0	62,9	65,7	57,3	65,8	59,1	65,2
Gobernación de Santander	Robusto	A	62,9	58,1	54,6	65,9	52,3	67,7	50,5	61,9



<b>PROMEDIO</b>	Robusto	A	72,9	71,1	71,2	73,6	67,6	73,5	69,7	72,8
Gobernación de Meta	Robusto	B	82,0	89,6	80,2	82,3	79,5	84,7	78,7	82,5
Gobernación de Caldas	Robusto	B	78,1	69,6	69,7	79,4	79,8	78,7	87,1	74,9
Gobernación de Quindío	Robusto	B	71,0	68,3	72,6	74,2	68,4	76,2	66,6	67,6
Gobernación de Risaralda	Robusto	B	71,0	68,9	72,8	70,8	75,7	72,3	67,0	71,6
Gobernación de Huila	Robusto	B	70,8	69,1	71,2	70,5	65,1	69,7	65,0	71,2
Gobernación de Casanare	Robusto	B	65,1	55,8	69,3	65,9	61,4	63,7	60,2	64,5
Gobernación de Nariño	Robusto	B	62,6	57,5	66,0	61,9	55,9	57,6	58,0	63,2
Gobernación de Tolima	Robusto	B	61,3	63,8	59,6	62,5	66,9	69,6	64,0	58,9
Gobernación de Magdalena	Robusto	B	59,2	67,4	53,9	58,6	49,0	58,1	61,1	58,6
Gobernación de Cauca	Robusto	B	54,0	53,6	55,3	53,2	56,8	53,2	55,4	52,5
<b>PROMEDIO</b>	Robusto	B	67,5	66,3	67,0	67,9	65,8	68,3	66,3	66,5
Gobernación de Boyacá	Intermedio	C	75,4	73,4	76,6	76,3	74,0	76,2	64,7	75,4
Gobernación de Norte Santander	Intermedio	C	71,1	63,5	70,4	72,6	71,4	71,2	64,7	70,1
Gobernación de Cesar	Intermedio	C	66,4	56,4	64,0	66,7	58,6	66,1	58,4	65,1
Gobernación de Arauca	Intermedio	C	66,1	66,1	59,7	67,0	59,5	66,0	62,3	65,6
Gobernación de Córdoba	Intermedio	C	63,5	68,7	59,8	62,7	60,1	61,7	60,4	65,1
Gobernación de Chocó	Intermedio	C	59,4	53,8	60,2	59,7	59,9	59,5	53,8	60,9
Gobernación de Guainía	Intermedio	C	56,9	58,2	52,6	56,5	48,7	52,7	49,7	56,8
Gobernación de San Andrés islas	Intermedio	C	56,5	48,2	56,2	59,3	53,2	61,6	44,9	56,4
Gobernación de Amazonas	Intermedio	C	56,1	52,1	57,6	56,1	55,2	58,7	52,7	55,6
Gobernación de Putumayo	Intermedio	C	50,0	48,0	45,4	53,8	38,5	54,0	36,1	50,1
<b>PROMEDIO</b>	Intermedio	C	62,1	58,8	60,2	63,0	57,9	62,7	54,7	62,1
Gobernación de Sucre	Intermedio	D	61,3	62,0	66,3	62,6	59,5	65,0	48,5	62,6
Gobernación de Caquetá	Intermedio	D	61,2	70,4	59,6	60,7	56,5	60,6	60,7	61,8

Gobernación de Guajira	Intermedio	D	58,4	57,3	61,4	57,4	49,8	55,6	51,7	59,8
Gobernación de Vaupés	Intermedio	D	54,8	63,3	55,2	55,1	55,2	57,9	59,6	54,2
<b>PROMEDIO</b>	Intermedio	D	58,9	63,2	60,6	58,9	55,2	56,7	55,1	59,6
Gobernación de Vichada	Intermedio	E	64,0	58,1	66,3	63,8	57,1	62,4	54,8	65,2
Gobernación de Guaviare	Intermedio	E	58,9	60,9	57,1	58,3	58,5	63,2	57,5	58,6
<b>PROMEDIO</b>	Intermedio	E	61,4	59,5	61,7	61,1	57,8	62,8	56,1	61,8
<b>PROMEDIO GENERAL</b>	0,7%		64,5	63,8	64,1	64,9	60,9	65,4	60,4	64,5

Fuente: DAFP. Resultados FURAG 2018. Cálculos del autor.

Empleando la tipología departamental del DNP (2015) al revisar los resultados del avance en la gestión medidos por medio del FURAG, se encuentra que en general estos se acompañan con la clasificación de los entes departamentales. El índice de desempeño institucional es superior en el segmento clasificado como robusto A (72,92), seguido por el robusto B (67,51) y así sucesivamente. El promedio general se ubica en 64,59, lo que indica que los departamentos ubicados en los segmentos intermedio C, intermedio D e intermedio E, están por debajo, siendo en total 16 de los 32 departamentos existentes en el país.

No obstante se presentan algunas diferencias que es importante resaltar. En el promedio general la dimensión de mayor calificación es la de información y comunicación (dimensión 5), seguida de la gestión para resultados con valores (dimensión 3). La de menor calificación es la de gestión del conocimiento (dimensión 6), seguida por la de evaluación de resultados (dimensión 4). En general en todos los segmentos estas dos últimas dimensiones son las de menor calificación, lo que señala una baja cultura de evaluación de resultados así como de gestión del conocimiento (ésta es la dimensión más recientemente incorporada y donde menos experiencia existe).

De otra parte, resalta que algunos departamentos se ubican por debajo del promedio de su segmento, lo que muestra desarrollos desiguales al interior de cada uno de ellos e incluso departamentos que se ubican del promedio de segmentos más bajos, como es el caso del departamento de Santander y del departamento del Cauca que se ubica por debajo del promedio del segmento intermedio D, cuando pertenece al segmento robusto B. Esto señala que la



clasificación por capacidades el DNP no necesariamente se refleja en la adopción e implementación de modelos de gestión como MIPG.

Finalmente, se muestra en la tabla a continuación la comparación de los resultados de los dos últimos años por cada segmento.

**Tabla 6:** Resultados comparados FURAG – Departamentos por tipología 2017 -2018

Departamento	Entorno de desarrollo	Tipo	Índice desempeño institucional	D1: talento humano	D2:	D3: Gestión para resultados	D4: Evaluación de resultados	D5: Información y comunicación	D6: Gestión del conocimiento	D7: Control interno
					Dirección - Estratégico					
Promedio 2017	Robusto	A	74,6	73,9	75,5	74,6	74,2	74,0	72,3	74,7
Promedio 2018	Robusto	A	72,9	71,1	71,2	73,6	67,6	73,5	69,7	72,8
Variación anual	Robusto	A	-1,7	-2,9	-4,3	-1,0	-6,6	-0,5	-2,6	-1,9
Promedio 2017	Robusto	B	70,6	69,6	70,1	70,7	69,4	71,0	69,5	70,1
Promedio 2018	Robusto	B	67,5	66,3	67,0	67,9	65,8	68,3	66,3	66,5
Variación anual	Robusto	B	-3,1	-3,3	-3,1	-2,8	-3,6	-2,6	-3,3	-3,6
Promedio 2017	Intermedio	C	66,3	63,5	64,8	68,9	64,5	67,3	64,7	66,2
Promedio 2018	Intermedio	C	62,1	58,8	60,2	63,0	57,9	62,7	54,7	62,1
Variación anual	Intermedio	C	-4,2	-4,7	-4,6	-5,8	-6,6	-4,5	-10,0	-4,2
Promedio 2017	Intermedio	D	61,2	62,5	61,4	64,7	60,6	61,1	58,6	60,6
Promedio 2018	Intermedio	D	58,9	63,2	60,6	58,9	55,2	56,7	55,1	59,6
Variación anual	Intermedio	D	-2,3	0,7	-0,8	-5,8	-5,4	-1,3	-3,5	-1,1
Promedio 2017	Intermedio	E	64,9	64,4	64,9	67,7	62,2	66,0	58,3	65,4
Promedio 2018	Intermedio	E	61,5	59,5	61,7	61,1	57,8	62,8	56,1	61,8
Variación anual	Intermedio	E	-3,4	-4,9	-2,9	-6,7	-4,4	-3,2	-2,2	-3,6

Promedio									
2017	Total	67,5	66,8	67,3	69,3	66,2	67,9	64,7	67,4
Promedio									
2018	Total	64,5	63,8	64,1	64,9	60,9	65,4	60,4	64,5
Variación									
anual	Total	-2,9	-3,0	-3,1	-4,4	-5,3	-2,5	-4,3	-2,9

Fuente: DAFP. Resultados FURAG 2017 - 2018. Agrupación por tipología y cálculos del autor.

Sorprende que, en general, en todos los segmentos las variaciones del 2017 al 2018 son negativas. En el total general del índice de desempeño pasan de 67,54 a 64,59, es decir una baja de casi tres puntos. Las mayores variaciones se encuentran en evaluación de resultados con -5,3, gestión para resultados con valores con -4,4 y gestión del conocimiento con -4,3.

Este mismo comportamiento se observa en los segmentos, robusto A y B, donde son la evaluación de resultados y la gestión del conocimiento. Igual ocurre en los segmentos intermedio C y D. En el segmento intermedio E las mayores variaciones se encuentran en gestión para resultados con valores y talento humano.

Desde esta perspectiva, y aunque pueda ser un poco prematuro, es poco entonces lo que se puede mostrar como avances de la integración real de sistemas de gestión a partir de la conformación del modelo integrado de gestión. A su vez esto parece señalar la no superación de los problemas detectados por el propio DAFP cuando al mostrar las posibles bondades del nuevo MIPG señalaba que podía solucionar aspectos como

- \*Políticas articuladas parcialmente en su diseño, y desarticuladas en su implementación.
- \* Medición enfocada en el cumplimiento normativo, a través de instrumentos tipo lista de chequeo y poco útiles para promover la eficiencia en la gestión de las entidades públicas.
- \* Mayor importancia al instrumento de evaluación que al cumplimiento de los propósitos del modelo mismo.
- \* Débil posicionamiento de los ciudadanos, de sus expectativas y de su nivel de satisfacción, como eje central del cumplimiento misional de las entidades.
- \* Debilidad en la definición de estructuras de medición y de seguimiento a resultados.
- \* Generación de información limitada para la toma de decisiones a nivel de definición o ajuste de políticas, y de mejoramiento institucional. (DAFP, 2017, p. 16)

Finalmente, vale la pena reseñar algunas de las conclusiones de un estudio que hizo la Universidad Nacional por medio del Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID (2015)<sup>12</sup> en entidades territoriales seleccionadas, a las cuales se le indagó por las principales dificultades

<sup>12</sup> Universidad Nacional, Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID.



en la implementación de los sistemas de gestión, en especial del SGC<sup>13</sup>. Entre las conclusiones relevantes se destacan las siguientes:

- No conformidades y hallazgos sin solución efectiva y oportuna.
- Desarticulación del Sistema de Calidad con el Plan de Desarrollo.
- Insuficiente compromiso de la alta dirección en la operación del sistema de gestión.
- Deficientes jornadas de capacitación a funcionarios y líderes.
- Desconocimiento de los procesos por parte de los funcionarios.
- Inadecuada selección del grupo operativo de calidad (contratistas).
- Carencia de equipo coordinador del sistema de gestión de calidad.
- Deficiencias en la socialización del trabajo que está desarrollando referente al sistema de gestión de calidad.
- Falta de análisis y toma de decisiones frente a los resultados de los indicadores.
- Riesgos materializados pero no controlados adecuadamente.
- Inaplicación o baja aplicación de los procesos y procedimientos de la entidad.
- Inadecuados hábitos en el uso y manejo de los documentos.

Estas conclusiones denotan que a pesar de ser un mandato departamental, estos han tenido dificultades en su implementación y que poco avance se ha logrado en la generación de un sistema integrado.

## CONCLUSIONES

Como consecuencia de la implementación de la Nueva Gestión Pública los modelos de gestión provenientes del sector privado hicieron su aterrizaje en los asuntos públicos difundiendo herramientas propias de la administración de negocios y empresas privadas. La búsqueda de valores asociados a la eficiencia y la eficacia se impusieron en el servicio público y de ahí, entre otros, su énfasis en el cliente.

Al amarrar la evolución de la administración de los asuntos públicos al sector privado vinieron con ella discusiones y evoluciones propias de ese ámbito. Una central para este documento es la referida a la explosión de los llamados sistemas de gestión, estandarizados o normalizados, que se generan y patrocinan desde la Organización Internacional de Estandarización (ISO) que crea cientos de estándares en diferentes sectores y áreas de la administración.

Es precisamente a raíz de la descoordinada implementación de sistemas como el de calidad, de gestión ambiental y de seguridad y salud en el trabajo que se comienza a emplear la

<sup>13</sup> Es de notar que en los departamentos consultados, la Asamblea Departamental si había ordenado la implantación del sistema de gestión de calidad.

expresión de sistemas integrados de gestión, una de cuyas manifestaciones es el denominado sistema HSEQ (*Health, Safety, Environment and Quality*) en boga en empresas privadas y en proceso de difusión en entidades públicas. No debe olvidarse además, que junto a estas normas han ido apareciendo muchas otras que, dependiendo del sector económico y del objetivo de las partes interesadas, pueden hacer necesario la integración de otros sistemas de gestión.

Es justo acá que es válido y necesario hacer una discusión acerca de la integración de sistemas de gestión y de la diferencia entre sistemas y modelo de gestión.

Respecto del tema de la integración de los sistemas de gestión, retomamos los tres criterios de alcance, nivel y extensión de integración propuestos por Abrahamsson, Hansson e Isaksson (2010) para aplicarlos al caso colombiano.

En primer lugar, en cuanto al alcance de la integración, en términos amplios se ha hecho referencia a la integración del SGC, el SCI-MECI y el SISTEDA; pero la ley 1753 de 2015 indicó que la integración se haría entre el SGC y el SISTEDA, mientras que con el SCI se realizaría una articulación<sup>14</sup>.

De hecho, MIPG es presentado como la integración del sistema de gestión con el sistema de control interno desarrollado en dimensiones que integran 17 políticas de gestión y desempeño institucional. En el documento Marco general, se señala además la articulación del modelo integrado con el sistema nacional de servicio al ciudadano.

Más allá de estos alcances, la pregunta de fondo es si son dos, tres o más los sistemas que se piensan integrar. Como se dijo atrás, en el componente internacional, bajo el concepto de Sistemas Integrados se quiere decir muchas cosas y cuando se refieren a la integración de sistemas, en algunos casos no solo se refieren al sistema de calidad, al ambiental y al de seguridad y salud ocupacional, sino que se abarcan muchos otros que tienen normas y estándares específicos. La integración y/o articulación SGC - SCI-MECI - SISTEDA no es más que una versión de las integraciones posibles y no se sabe si de las más fructíferas, si se tiene en cuenta el nivel y la extensión de esas integraciones.

En suma, existen diferentes versiones de sistemas integrados. Hasta qué punto unas más valiosas y poderosas que otras está por verse. Tal vez el criterio que debería definir hasta donde se integran más o menos sistemas sea el propuesto en el nivel internacional y es el referido a las

---

<sup>14</sup> La norma no es clara en señalar la diferencia entre “integración” y “articulación”. Se supone esto será resuelto en el decreto reglamentario.

necesidades de las partes interesadas. En el caso del sector público bien importante sería dilucidar este aspecto, sobre todo ahora que siguen surgiendo otros sistemas de gestión en diferentes ámbitos de la acción administrativa.

En segundo lugar, está el nivel de integración de los sistemas. Como se dijo antes, esto es un espectro que se mueve desde bajos niveles de integración, es decir una simple armonización, hasta altos niveles de integración, el mencionado “sistema todo en uno”. Al revisar el caso colombiano, el DAFP generó en el año 2007 la Guía de armonización, en la cual se plantea que tanto el MECI como el SGC contienen elementos comunes que al aplicarse permiten el cumplimiento de los objetivos de cada uno de estos sistemas y que ambos sistemas se estructuran bajo el ciclo PHVA lo que facilita su implementación de forma armonizada.

Podría decirse que en la versión 2009 de la NTCGP 1000, hay un relativo avance al respecto, sin embargo, el propio documento reconoce que es necesario resaltar que la articulación entre estos tres sistemas está caracterizada por la adopción de un modelo basado en la gestión por procesos y la mejora continua de los mismos mediante la aplicación del ciclo PHVA.

El MIPG bien expresa que es el resultado de la integración de dos sistemas y su articulación con un tercero, lo que permite concluir que se estaba ante un bajo nivel de integración, si se toma en cuenta criterios adicionales como integración de objetivos, procedimientos, instrucciones y registros, entre otros. Así, el nivel de integración que se denota es puramente documental, tratando de evitar duplicidades en la implementación de los mismos, pero sin llegar más a fondo.

En tercer lugar, se encuentra el grado de extensión de la integración. Esta va desde su implementación en algunas áreas de una empresa o entidad hasta la totalidad de las mismas y más aún a otros actores de la cadena de valor. Este es el aspecto sobre el cual menos información se tiene pero sobre el cual se pueden tejer algunas ideas. En principio se supone “la entidad aplica de manera íntegra todo el modelo, salvo que se haga uso de los criterios diferenciales de cantidad de requerimientos, pertinencia y gradualidad” (DAFP, 2018, p.30).

Empero, en el sector público esto no parece ser suficiente. Es conocido que en el caso del sector público nos encontramos con macro-organizaciones organizadas bajo la figura de sectores administrativos. Esto quiere decir que, para el logro de los fines del sector, se debe contar con todas o la mayoría de las entidades que lo conforman pues, por sí sola, la cabeza de sector (típicamente un ministerio en el orden nacional o una secretaría en el orden territorial) no puede

alcanzar los objetivos que le trace el gobierno correspondiente. Quiere decir esto que sería pertinente pensar el desarrollo de sistemas de gestión de aplicación sectorial y no solo organizacional, lo cual conllevaría pensar la diferencia en los modelos de gestión de sectores como el de salud con el de vías, de educación o el de servicios públicos.

Ni que decir si se pensara en que los sectores deben confluir en la gestión de políticas públicas y que por tanto los sistemas de gestión deberían ser concebidos como sistemas trans-sectoriales, lo que permitiría un control de gestión y un sistema de calidad cercanos a la globalidad de los asuntos públicos.

El otro tema que puede parecer menor pero tiene implicaciones interesantes es el referido a la distinción de sistemas y modelos de gestión. Como se indicó atrás, aunque no hay diferencias radicales, no es lo mismo referirse a un sistema que a un modelo de gestión. En el caso analizado con la aparición de MIPG se dejó de emplear la expresión integración de sistemas de gestión y se impuso la de modelo de gestión. De hecho ahora se habla de la integración de MIPG con otros sistemas de gestión, lo cual puede dar a entender que el modelo no es más que otro sistema conformado por subsistemas.

Más importante, sin embargo, es analizar hasta donde la implementación de MIPG se pueda volver realidad en los hechos y no sólo en el papel (las normas); es decir, hasta donde logre institucionalizarse<sup>15</sup>. Para esto vale la pena revisar el tema de las capacidades institucionales, en particular de las entidades territoriales frente a la implementación de sistemas integrados.

Como se observó atrás, los departamentos de mayor desarrollo relativo son los que mayores capacidades y posibilidades tienen de implementar los diferentes sistemas de gestión y ahora el MIPG. Situación contraria ocurre en los departamentos de menor desarrollo. Acá por supuesto, en principio, es el desarrollo alcanzado el que facilita la implementación de nuevos sistemas y no los nuevos sistemas los que permiten mayor desarrollo, aunque este sea uno de sus objetivos.

Esta situación se puede volver más grave cuando se trata de voltear la mirada hacia los municipios. La tabla a continuación ayuda a la reflexión.

**Tabla 7: Tipología de Municipios**

Tipología	Número	Participación	Entorno del
-----------	--------	---------------	-------------

<sup>15</sup> Los análisis de institucionalización han tomado fuerza para mostrar como las realidades son mucho más que jurídicas y que su transformación es mucho más la expedición de otras normas. En síntesis, la realidad no se cambia por decreto. Ver, a manera de ejemplo: Jairo Rodríguez (2013).



	Municipios	en el total	desarrollo
A	5	0,5%	Robusto
B	63	5,7%	
C	158	14,4%	Intermedio
D	261	23,7%	
E	293	26,6%	
F	209	19,0%	Incipiente
G	111	10,1%	
Total General	1.100	100,0%	

Fuente: DNP. Tipologías departamentales y municipales, 2018 p. 17.

La tabla muestra que solo el 6,2% de los municipios del país, un total de 68, caen en la categoría de desarrollo robusto. En la categoría intermedia se ubican 712 municipios que representan el 64,7% del total, y en la categoría de desarrollo incipiente se ubican 320 municipios que representan el 29,1% del total. Si se suman estas dos últimas categorías resulta que el 93.8% del total de municipios del país pertenecen a niveles de desarrollo intermedio e incipiente.

En síntesis, la mayor parte de municipios pertenecen a categorías de desarrollo intermedio e incipiente y eso se refleja en sus capacidades para la implementación de sistemas de gestión. El corolario mayor sin embargo no es ese, sino que es necesario establecer sistemas y criterios diferenciales de implementación de sistemas integrados. Hasta el momento eso se ve más en los discursos que en la práctica.

Las reflexiones finales tienen que ver con lo que sería la pregunta reina: ¿es válido y necesario integrar los sistemas de gestión en nuestro medio? La respuesta inmediata es SI, pero esta afirmación está condicionada. En primer lugar, muy poca gente duda de las bondades de integrar los sistemas de gestión. Si retomamos las lecciones de las experiencias internacionales, algunas de las ventajas de esta integración serían (FERREIRA *et al.*, 2014):

- Mayor flexibilidad y posibilidad de integrar otros sistemas.
- Evitar duplicación de esfuerzos.
- Hacer un mayor uso de las sinergias entre estándares.
- Auditorías integradas y auditores multifunción.
- Reducir la cantidad de documentación.
- Optimizar recursos.

Frente a ello, en nuestro caso, las desventajas se ubican en las restricciones institucionales. Estas son de diverso tipo:

- DE ORDEN DEL MODELO DE GESTIÓN

- La integración de sistemas se encuentra en el nivel de armonización o correspondencia, pero no se ha avanzado a otras etapas. Se requiere, en consecuencia, dar otros pasos hacia adelante con este fin.

- Comparado con el SIG aplicado en otras partes del mundo se ha dado prioridad a temas del control de gestión (MECI) y de desarrollo administrativo (SISTEDA), pero no se ve clara la relación con los temas ambientales y de seguridad y salud ocupacional. En ambos casos el sistema de gestión administrativo no tiene estándares ni parámetros definidos.

- La aparición de otros modelos o sistemas de gestión, queda al margen, a pesar de que se hable de su factibilidad de integración. Estos deben responder es a las necesidades de las partes interesadas y no a simples modas.

- Empleando los criterios señalados atrás, se puede decir que como modelo tiene un alcance de integración limitado; el nivel de integración es bajo, y, la extensión está a nivel simplemente organizacional (incluso menor en algunos casos) sin llegar siquiera a nivel de sectores. Si no se conciben los sistemas de gestión como sistemas sectoriales e intersectoriales, poco camino se avanzará.

- La restricción principal, sin embargo, es que el modelo de gestión no se ha centrado en los reales *stakeholders* del sector público. A pesar de que el sistema de calidad habla de centrarse en los clientes, estos realmente no juegan un papel preponderante dentro del modelo.

RELACIONADAS CON LAS ENTIDADES DONDE SE APLICA

- Definitivamente a la fecha se ha trabajado con un modelo que desconoce los niveles diferenciales de desarrollo territorial, en particular en lo asociado a capacidades institucionales.

- Uno de los aspectos importantes en cualquiera de los casos es la ausencia de “masa crítica”, es decir personal técnico y profesional especializado en estos temas, de manera

que puedan asumir la dirección y conducción de la implementación de este tipo de sistemas.

- Unido a lo anterior, podría afirmarse que la estrategia más empleada en la implementación de este sistema ha sido la de “divide y reinaras”, teniendo cada uno de los subsistemas un “dueño” específico.

## RELACIONADAS CON LA CONCEPCIÓN DE GESTIÓN PÚBLICA

- Como se ha indicado desde el comienzo, el SIG es una de las expresiones de la N.G.P. y por tanto corresponden a un modelo que intenta “despolitizar” el Estado en búsqueda de criterios de eficiencia y eficacia, por sí mismas; criterios perdidos, según los críticos, en el modelo burocrático.

- En otras palabras, esto es anteceder la gestión a sus objetivos finalísticos. O mejor, es separar la gestión del modelo y concepción del desarrollo territorial.

- Así, el modelo puede conducir a que “hagamos perfectamente bien lo que no hay que hacer”.

- El otro punto es el de los valores del modelo: ¿será que en la gestión pública los valores dominantes deben ser la eficiencia y la eficacia? Muy seguramente muchos no concuerdan con esa versión.

- En contraposición, lo que debería privilegiarse es una concepción del desarrollo territorial para la cual sea necesario definir las herramientas de gestión que la concreten.

Otro aspecto, no menos importante, tiene que ver con la realidad de largo plazo, si intentamos mirar más allá del corto plazo ¿con qué nos encontraríamos? Posiblemente con la proliferación de otros tantos nuevos sistemas de gestión estandarizados con lo cual la integración posiblemente se convierta en un auténtico dilema (FERREIRA; SANTOS; SILVA, 2015).

El punto final de nuestra reflexión, sin embargo, va un poco más allá. En el campo de los asuntos públicos, las últimas décadas han presenciado una batalla entre los seguidores del modelo burocrático y de la NGP. Por supuesto, para algunos esta batalla tiene que ver con otra que se libra a otro nivel y es la de Estado intervencionista versus Estado neoliberal.



BERNARDO, Merce; CASADESÚS, Marti; KARAPETROVIC, Stanislav; HERAS, Iñaki. An empirical study on the integration of management system audits. **Journal of Cleaner Production**, v. 18, 2010, p. 486–495.

BERNARDO, Merce; CASADESÚS, Marti; KARAPETROVIC, Stanislav; HERAS, Iñaki. ¿How integrated are environmental, quality and other standardized management systems? An empirical study. **Journal of Cleaner Production**, n. 17, 2009, p. 742 – 750.

CARMONA, Miguel; RIVAS, Miguel Ángel. Desarrollo de un modelo de sistema integrado de gestión mediante un enfoque basado en procesos. In: XIV Congreso de Ingeniería de Organización. **4th International Conference on Industrial Engineering and Industrial Management**, Donostia- San Sebastián , September 8th -10<sup>th</sup>, 2010.

CASADESÚS, Marti; KARAPETROVIC, Stanislav; HERAS, Iñaki (2010). Empirical analysis of integration within the standards-based integrated management **International Journal for Quality Research Systems**, v. 4, n. 1 p. 25-35.

CHICA, Sergio. Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. **Administración y Desarrollo**, v. 39, n. 53, 2011, p. 57-74.

CID. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia. **Informe final Evaluación capacidades institucionales**. Bogotá, 2015.

CLAD. Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **Código Iberoamericano de Buen Gobierno**. Quito, 2006. Disponible en: <http://www.clad.org>.

CLAD. Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico**. Quito, 2007. Disponible en: <http://www.clad.org>.

CLAD. Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública**. Quito, 2008. Disponible en: <http://www.clad.org>

DAFP. Departamento Administrativo de la Función Pública. Resultados FURAG 2017. Bogotá, 2018. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultados-2017>.

DAFP. Departamento Administrativo de la Función Pública. Resultados FURAG 2018. Bogotá, 2019. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultados-2018>.

DAFP. Departamento Administrativo de la Función Pública. **Sistema de gestión MIPG, marco general**. Bogotá, 2018a. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Marco+General+Sistema+de+Gesti%C3%B3n+-+Modelo+Integrado+de+Planeaci%C3%B3n+y+Gesti%C3%B3n+MIPG+-+Versi%C3%B3n+2+-+Julio+2018.pdf/12861a42-8ff2-95c0-f513-b2085bcf90f7>

DAFP. Departamento Administrativo de la Función Pública. **Manual operativo sistema de gestión MIPG**. Bogotá 2018b En: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/Manual+Operativo+MIPG.pdf/ce5461b4-97b7-be3b-b243-781bbd1575f3>

DAFP. Departamento Administrativo de la Función Pública. **Informe Ejecutivo Anual de Control Interno, vigencia 2014**. Bogotá, 2015. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/informe-ejecutivo-anual-de-control-interno>.



DAFP. Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP. **Informe Ejecutivo Anual: Integration of management systems. Towards more sustainable management systems.** Bogotá, 2012.

DAFP. Departamento Administrativo de la Función Pública. **Armonización Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2005, Sistema de Gestión de la Calidad NTCGP 1000:2004:** Entidades Públicas. Bogotá, 2007.

DAFP. Departamento Nacional de Planeación. **Tipologías departamentales y municipales:** una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas. Bogotá, 2015.

DOMINGUES, José Pedro; SAMPAIO, Paulo; AREZES, P. M. Management Systems Integration: Should Quality be Redefined? In. **55<sup>th</sup>. EOQ Congress.** Budapest, 20-23 jun., 2011.

Disponibile en:  
www.academia.edu/6013784/MANAGEMENT\_SYSTEMS\_INTEGRATION\_SHOULD\_QUALITY\_BE\_REDEFINED.

DOMINGUES, J. P.; SAMPAIO, P.; AREZES, P. Management Systems Integration: A Synergistic Approach. In: **13th Toulon – Verona Conference.** “Organizational Excellence in Service” University of Coimbra (Portugal), 2010, september 2-4. Disponible en: <http://www.toulonveronaconf.eu/papers/index.php/tvc/article/view/348>

FERGUSON García, Bornay. Modelos de implantación de los Sistemas Integrados de Gestión de la Calidad, el Medio Ambiente y la Seguridad. **Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de las Empresa**, v. 8, n. 1, 2002, p. 97 -118.

FERREIRA, Manuel; SANTOS, Gilberto; SILVA, Rui. A Methodology to Develop the Integration of the Environmental Management System with Other Standardized Management Systems. **Computational Water, Energy, and Environmental Engineering**, v. 3, 2014, p. 170-181. Disponible en: <http://www.scirp.org/journal/cweee>

<http://dx.doi.org/10.4236/cweee.2014.34018>

FERREIRA, Manuel; SANTOS, Gilberto; SILVA, Rui. Integration of Individualized Management Systems (MSs) as an Aggregating Factor of Sustainable Value for Organizations: An Overview Through a Review of the Literature. **Journal of Modern Accounting and Auditing**, 2014, v. 10, n. 3, mar., p. 356-383.

FERREIRA, Manuel; SANTOS, Gilberto; SILVA, Rui. Integration of Standardized Management Systems: A Dilemma? **Systems**, n. 3, 2015, p. 45-59. Disponible en: <http://www.mdpi.com/journal/systems>

ISO. International Standard Organization. **The ISO Survey of Management System Standard Certifications**, 2014. Disponible en: [http://www.iso.org/iso/iso\\_survey\\_executive-summary.pdf?v2014](http://www.iso.org/iso/iso_survey_executive-summary.pdf?v2014).

ISO. International Standard Organization. **The ISO survey of management system standard certifications**, 2017. Disponible en: [https://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/-8853493/8853511/8853520/18808772/00. Overall results and explanatory note on 2017 Survey results.pdf?nodeid=19208898&vernum=-2](https://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/-8853493/8853511/8853520/18808772/00.Overall%20results%20and%20explanatory%20note%20on%202017%20Survey%20results.pdf?nodeid=19208898&vernum=-2)



- ISO. International Standard Organization. **Survey of certifications to management system standards - Full results.** 2019. Disponible en: <https://isotc.iso.org/livelink/livelink?func=ll&objId=18808772&objAction=browse&viewType=1>
- JONES, Lawrence; THOMPSON, Fred. Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado. **Reforma y Democracia**, n. 15, 1999.
- JØRGENSEN, Tine. Integration of management systems – Towards more sustainable management systems. Conference Proceedings, 2008. Disponible en: <https://www.semanticscholar.org/paper/Integration-of-management-systems-Towards-more-J%C3%B8rgensen/bf52b89ea7c0a18cfdb388458941f0821d8f686d>.
- JØRGENSEN, T. H., MELLADO, M. D., & REMMEN, A. Integrated management systems. (Working Paper; No.7), 2004. Disponible en: <http://vbn.aau.dk/files/16063045/workingpaper7.pdf>
- KARAPETROVIC, Stanislav. Integrative Augmentation of Standardized Systems. **Kaizen & Org. Development**, Paper #: 05-03K, Taiwan, 2007, p. 1-7. Disponible en: <http://bm.nsysu.edu.tw/tutorial/iylu/12th%20ICIT/05-03K.pdf>
- NICKSON, Andrew. Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management. **Reforma y Democracia**, n. 24, 2002, p. 1-21.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **La Reinención del Gobierno**. New York: Addison-Wesley, 1992.
- ROCHA, Miguel; SEARCY, Cory. Embedding Sustainable Development in Organizations Through an Integrated Management Systems Approach. In: GHENAI, Chaouki. **Sustainable Development - Policy and Urban Development: Tourism, Life Science, Management and Environment**. Rijeka: Intech, 2012, p. 321-340. Disponible en: <http://cdn.intechopen.com/pdfs-wm/29234.pdf>
- RODRÍGUEZ, Jairo. El sistema de Evaluación del Desempeño Laboral en Colombia: un caso de alta formalización con baja institucionalización. **Administración y Desarrollo**, v. 42, n. 58, 2013, p 19-38.
- ROSS, Ben. La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables. **Reforma y Democracia**, n. 20, 2001, p. 1-15.
- VILAS, Carlos. ¿Más allá del "Consenso De Washington"? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial. **América Latina hoy**, 26, 2000, p. 21-39.