

**EL MODELO DE CONTROL INTERNO EN COLOMBIA, UN ANÁLISIS DESDE
LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES: EL CASO DEL MUNICIPIO DE SAN
CARLOS (CÓRDOBA)**

JOSE MARÍA GÓMEZ BARGUIL

TUTOR

HUMBERTO LIBRADO CASTILLO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

MAESTRÍA EN GOBIERNO DEL TERRITORIO Y GESTIÓN PÚBLICA

BOGOTÁ

2021

Contenido

Resumen.....	3
1. Introducción.....	5
1.1. <i>Objetivo general</i>	7
1.2. <i>Objetivos específicos</i>	7
2. Método de la Investigación.....	8
3. Marco de Referencia	12
3.1. <i>Marco Teórico-Conceptual</i>	12
3.2. <i>Marco Normativo</i>	17
4. Resultados y Discusión	20
4.1. <i>Caracterización del MIPG</i>	20
4.2. <i>Diagnóstico de capacidades institucionales</i>	24
4.3. <i>Discusión sobre las condiciones municipales</i>	32
5. Conclusiones y propuestas.....	39
Bibliografía	44

Resumen

A raíz de las diferentes generaciones de reformas del Estado, en Colombia se han generado instrumentos de gestión que en la actualidad se materializan en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Sin embargo, este instrumento ha presentado múltiples dificultades al no reconocer las particularidades políticas y administrativas de las entidades territoriales en donde se implementa el modelo a través del Formulario Único de Reporte y Avance de Gestión – FURAG.

Es por esto que la investigación se propone analizar las condiciones institucionales para la implementación del MIPG en un estudio de caso como lo es el municipio de San Carlos (Córdoba). Esto se realiza a través de un enfoque de capacidades institucionales tomando específicamente lo correspondiente a los lineamientos de control interno en el periodo comprendido entre 2017 – 2019.

Palabras clave: Modelo de gestión, capacidades institucionales, reformas del Estado.

Abstract

As a result of the different generations of State reforms, Colombia has generated management instruments that are currently embodied in the Integrated Planning and Management Model (MIPG). However, this instrument has presented multiple difficulties as it does not recognize the political and administrative particularities of the territorial entities where the model is implemented through the Single Management Report and Progress Form - FURAG.

This is why the research proposes to analyze the institutional conditions for the implementation of the MIPG in a case study such as the municipality of San Carlos (Córdoba). This is done through an approach of institutional capabilities taking specifically what corresponds to the internal control guidelines in the period between 2017 - 2019.

Key words: Management model, institutional capacities, state reforms.

1. Introducción

En respuesta a las diferentes generaciones de reformas del Estado que se han generado a nivel internacional, desde hace décadas en Colombia se han elaborado múltiples instrumentos con el objetivo de mejorar la implementación de políticas de gestión y desempeño por parte de todas las entidades públicas del país. Esto se ha materializado a través del control interno que desde la década de los 90' ha evolucionado de tal manera que en la actualidad existe el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (en adelante MIPG).

El MIPG se creó en el 2012 con la novedad de unificar los sistemas de desarrollo administrativo, gestión de calidad y de control interno. En general, este modelo permite “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” (Función Pública, 2019, p. 8). De esta manera, el modelo recoge los lineamientos del control interno que deben implementar las instituciones públicas del país.

El modelo MIPG tuvo un punto de inflexión en el año 2017 cuando mediante el Decreto 1499 su implementación incluyó no solo a las entidades de la Rama Ejecutiva de nivel nacional, sino también a las entidades estatales del orden territorial, es decir, los municipios y departamentos empezaron a medir su desempeño institucional teniendo en cuenta los componentes del Modelo (Función Pública, 2019).

A raíz de la actualización de MIPG todas las entidades estatales del país deben diligenciar el Formulario Único de Reporte y Avance de Gestión – FURAG II que se compone de 267 preguntas que sirven para generar el Índice Sistemático de Desempeño Institucional – ISDI con el que se miden a las entidades en el marco del cumplimiento de 17 políticas de gestión. Además, todas las entidades territoriales del país deben responder 127 preguntas que sirven de sustento al Índice de Control Interno (Función Pública, 2020).

Este es el contexto institucional en el que se desenvuelven todas las entidades territoriales del país independiente de la categoría en la que se encuentren; sin embargo, los resultados negativos presentados en municipios de sexta categoría demuestran que la implementación de este tipo de modelos diseñados desde el nivel central es problemática pues no reconoce las particularidades políticas y administrativas de las entidades territoriales.

Esta es la situación del estudio de caso que se toma en la investigación como lo es el municipio de San Carlos (Córdoba) que presenta profundas dificultades institucionales, por ejemplo, en términos de una planta de servidores públicos suficiente y capacitada en el manejo de los conceptos técnicos que implica el MIPG, entre otros factores del contexto social y político de la entidad territorial que dificultan una implementación eficaz del modelo.

Es más que evidente que el problema de investigación se sitúa principalmente en el área de estudio de la gestión pública. Es importante destacar que el Modelo MIPG se configura como uno de los principales instrumentos con los que cuentan las entidades estatales orientados a mejorar la calidad de la prestación de los bienes y servicios públicos y que, además, se fundamenta explícitamente en modelos de gestión pública específicos tales como la gestión de calidad y la gestión para resultados.

La operación de las entidades estatales es un asunto propio de la gestión pública y en la medida en que el modelo MIPG se orienta a generar resultados en este sentido que resuelvan las necesidades de los ciudadanos, se puede afirmar que el problema de investigación se enmarca a cabalidad en el eje de gestión pública.

Concretamente, esta investigación busca responder a la pregunta: ¿Cuáles son las capacidades institucionales de un municipio de sexta categoría como San Carlos (Córdoba) para la implementación del MIPG, específicamente en lo relacionado al control interno, en el periodo 2017-2019?

A partir de esta pregunta, a continuación, se presentan los objetivos de investigación que se desarrollan a lo largo del documento.

1.1. *Objetivo general*

Analizar, desde un enfoque de capacidades institucionales, las condiciones existentes en el municipio de San Carlos (Córdoba) para la implementación del MIPG, en lo correspondiente a los lineamientos de control interno en el periodo comprendido entre 2017 – 2019.

1.2. *Objetivos específicos*

Para lograr el objetivo central de la investigación, a lo largo del texto se desarrollarán cuatro objetivos específicos, a saber:

- Caracterizar el modelo MIPG en su trayectoria y aplicación en Colombia.
- Identificar las facilidades y obstáculos que encuentran los servidores públicos del municipio de San Carlos (Córdoba) con relación a la implementación del MIPG.
- Analizar la estructura organizacional del municipio de San Carlos, Córdoba encargada de la implementación del MIPG.
- Proponer recomendaciones para el ajuste del modelo a las condiciones de un municipio de sexta categoría como el del estudio de caso.

2. Método de la Investigación

Teniendo en cuenta el tema y problema de investigación que se plantea, el tipo de estudio que se adelanta es una investigación práctica basada en diagnóstico pues, de acuerdo a Vargas (2009), esta permite “establecer las necesidades o problemas que afectan un sector o una situación de la realidad social y que es motivo de estudio o investigación” (p. 161). Este tipo de investigación aplicada se justifica principalmente por tres razones: en primer lugar, tiene como propósito definir una necesidad no cubierta y para la cual se requiere definir una estrategia para alcanzarla; en segundo lugar, a pesar de que existen algunos de los factores que pueden explicar el problema de investigación, aún es necesario indagar otras razones; y, por último, uno de los propósitos de la investigación es precisamente proponer recomendaciones para ajustar el modelo y que respondan a las condiciones institucionales del estudio de caso.

La metodología utilizada en la presente investigación se compone de tres etapas principales: en primer lugar, se debe profundizar en el análisis de capacidad institucional del estudio de caso, para lo cual se hace énfasis en los obstáculos y ventajas que identifican los actores institucionales locales respecto a la implementación del modelo de control interno; en segundo lugar, la evaluación del modelo implica identificar las necesidades de cambio que se deben implementar con el fin de que, en un tercer momento de investigación, sea posible formular recomendaciones que permitan ajustar el modelo a las condiciones institucionales del estudio de caso.

Como se puede observar, esta ruta metodológica es consistente con una investigación práctica basada en diagnóstico pues parte de un diagnóstico general, para luego profundizar sobre las necesidades de cambio que se identifican a través de los diferentes instrumentos de recolección. Todo esto, con el fin de proponer recomendaciones que retomen las lecciones concretas aprendidas de la implementación del modelo actual de manera que se pueda mejorar el funcionamiento del modelo de control interno.

Las actividades que se desarrollan en la primera fase coinciden con el objetivo central de la investigación. De esta manera, se espera recolectar información suficiente y pertinente que permita complementar los diferentes diagnósticos sobre las causas del problema que se han identificado en estudios previos.

Por otra parte, la fase de identificación de necesidades de cambio implica reconocer el rol central que juegan los actores locales y el marco en el que desempeñan sus funciones pues éstos determinan la implementación del modelo. En este sentido, aporta a otro de los objetivos de la investigación como lo es: “Identificar las facilidades y obstáculos que encuentran los servidores públicos de San Carlos (Córdoba) con relación a la implementación del MIPG”.

Uno de los instrumentos para obtener información fue la realización de entrevistas semiestructuradas llevadas a cabo con funcionarios públicos de San Carlos-Córdoba. Esta consistió en las siguientes preguntas orientadoras.

Tabla 1.

Estructura de entrevista semiestructurada con funcionarios públicos.

¿Cuáles son las principales ventajas que encuentra en el MIPG?	
¿Cuáles son los costos en que incurre el municipio para implementar el MIPG?	
¿Qué tipo de asistencia técnica presta Función Pública u otras entidades en el marco de la implementación del MIPG?	
¿Con qué condiciones de Infraestructura tecnológica y administrativa cuenta el municipio para facilitar la implementación del MIPG?	

¿Cómo son las relaciones con las entidades líderes de las políticas para la implementación del MIPG?	
--	--

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, la etapa tres que recoge los principales aprendizajes de los últimos años sobre la implementación del MIPG a nivel de la entidad territorial coincide con el cuarto objetivo de la investigación y permitirá concretar las recomendaciones que se formulen e identifiquen a lo largo del proceso de recolección de información.

La siguiente *Figura 1* resume el esquema de las etapas de investigación descritas anteriormente.

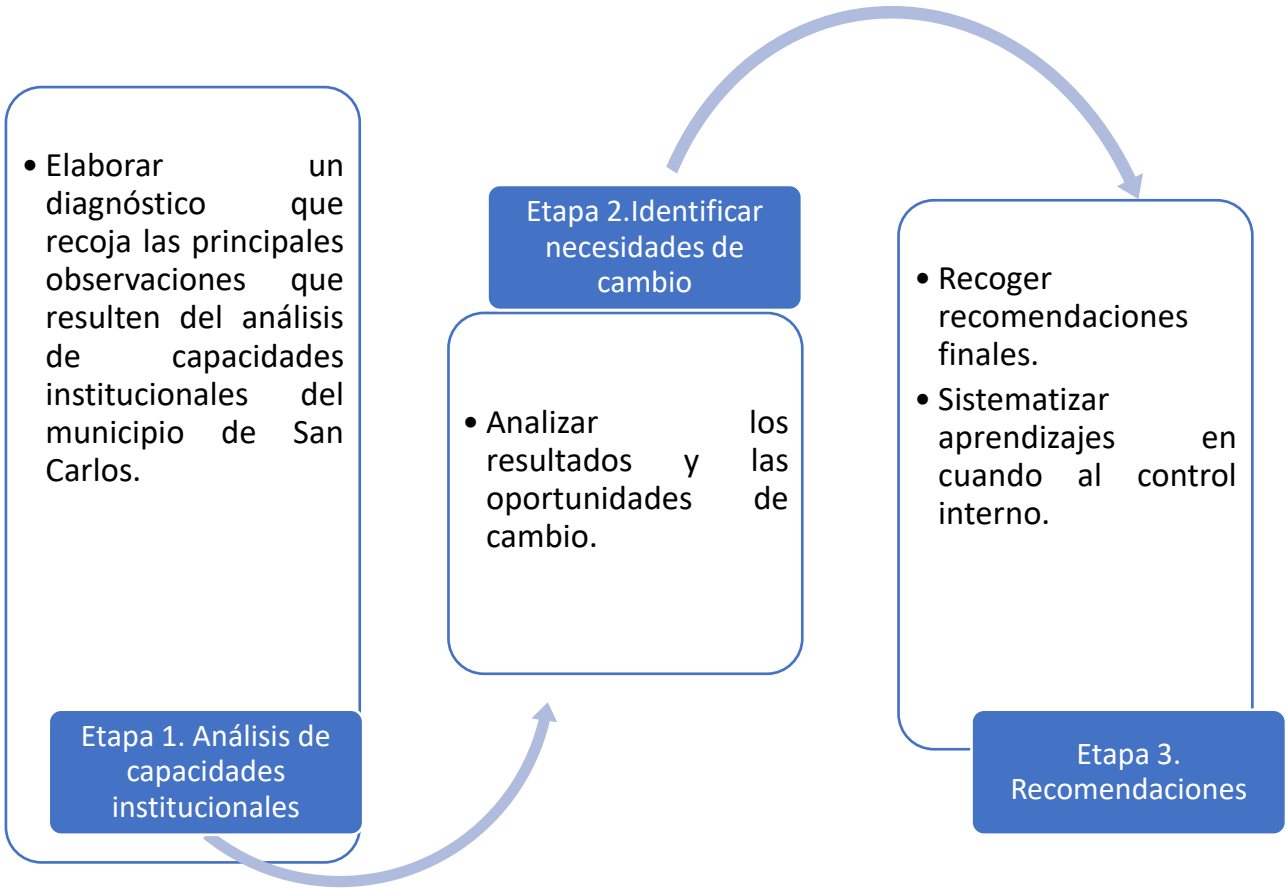


Figura 1. Descripción de la Ruta Metodológica. Fuente: Elaboración propia.

El texto se estructura de la siguiente manera: a continuación, se presenta el marco de referencia compuesto por el marco teórico-conceptual en el que destaca la revisión de la literatura sobre reformas al Estado y las diferentes perspectivas del análisis de capacidades institucionales y se presenta también el contexto normativo del MIPG; posteriormente se presentan los resultados del análisis de capacidades institucionales de San Carlos a partir de la revisión de los resultados que obtuvo la entidad en el Índice de Desempeño Institucional y se discuten las condiciones del municipio a la luz de la literatura; finalmente, se presentan conclusiones y se proponen algunas recomendaciones.

3. Marco de Referencia

En este apartado se presenta el marco teórico-conceptual y el marco normativo de la investigación. El primero parte de referirse al contexto de reformas del Estado en el que emergen los modelos de gestión, aunque hace énfasis en el enfoque de capacidades institucionales y retoma algunas referencias conceptuales claves para comprender el MIPG tales como: la gestión de calidad, el valor público, Gestión para Resultados y control interno. El marco normativo detalla el proceso de evolución del MIPG haciendo énfasis en la legislación del control interno.

3.1. Marco Teórico-Conceptual

Con el objetivo de comprender el origen del modelo MIPG es importante referirse a las diferentes reformas del Estado que se han emprendido desde los años 70' hasta la actualidad.

De acuerdo con Oszlak (1999), las reformas de primera generación se produjeron en el marco de una reconversión neoliberal que partió del diagnóstico que explicaba la crisis económica de los 80' por el modelo en el que el Estado tenía un importante papel de intervención sobre los asuntos sociales y económicos. Por esto, el objetivo de las reformas era “extraer áreas de la competencia estatal, de desprenderse de dominios funcionales (...) no era mejorar la gestión sino reducir su ámbito” (p.86). El efecto directo de este tipo de reformas sobre las instituciones públicas se manifestó, por ejemplo, en la reducción considerable de las plantas de personal, lo que condujo al debilitamiento de los organismos públicos.

En este marco, Oszlak (1999) reconoce que el contenido de las reformas varió de contexto en contexto y se sustentó en conceptos confusos que no permiten diferenciar claramente los instrumentos de cambio que introducen las reformas. Sin embargo, la orientación hacia la “reinención del gobierno” hace énfasis en la búsqueda de mayor efectividad de la acción estatal, adaptando una visión gerencialista. Por ello, se manifiestan con fuerza condiciones como: “guiarse por una misión; orientarse por resultados; tener una orientación empresarial; tener

capacidad de anticipación; estar descentralizado; orientarse hacia el mercado; servir al cliente; cumplir un papel «catalítico»” (p.87).

Como se puede observar, buena parte de estos preceptos están en la base conceptual del MIPG que, desde esta visión, desplaza el énfasis de los controles desde los procedimientos hacia los productos, por lo que toman relevancia, por ejemplo, las evaluaciones por resultados.

Analizando precisamente estas reformas del Estado, es importante hacer referencia al postulado de Oszlak (1999) en el sentido de que:

La orientación por objetivos (y no por reglas o reglamentos) es, asimismo, un valor entendido, pero no un instrumento de acción. Este principio (...) presupone varias cosas: una visión consensuada sobre el papel del Estado; una clara delimitación de responsabilidades (competencias y resultados) de cada institución gubernamental; una definición precisa de los destinatarios y servicios a ofrecer. O sea, condiciones en las que el poder y los intereses sectoriales pesan mucho más que la racionalidad técnica de los instrumentos de gestión. (p.99)

Esto es relevante en la medida en que reconoce el papel que juega el poder en la implementación de los instrumentos que se han diseñado como parte de las reformas estatales, algo que parecía desconocerse en las primeras reformas realizadas y que hace parte de los desafíos de “fortalecer” las funciones del Estado de manera que se reestablezcan los equilibrios políticos y sociales que se perdieron en los años 80’ y 90’.

Ahora bien, teóricamente la presente investigación adopta un enfoque de capacidades institucionales. Para esto es importante referirse a Tobelem (1992) cuyo trabajo es pionero en el análisis de capacidades institucionales a través de lo que se ha denominado como *Institutional Capacity Analysis and Development System* (ICADS). Este enfoque metodológico consiste en tres partes: i) el establecimiento de objetivos, recursos y estrategia de implementación, ii) el seguimiento, interpretación y medición de las brechas de capacidad institucional, y iii) la traducción de las brechas de capacidad institucional (IGC) en una estrategia

de desarrollo institucional y un Componente de Desarrollo Institucional basado en el proyecto (PSIDC).

Este enfoque metodológico generado con apoyo del Banco Mundial ha permitido que numerosas agencias gubernamentales identifiquen el grado de capacidad institucional con que cuentan para llevar a cabo ciertas acciones, así como también ha permitido identificar los obstáculos y debilidades que tienen sus acciones. De acuerdo a Tobelem (1992) existen brechas o déficits de capacidad institucional que se dividen en los siguientes tipos: normas, leyes y “reglas de juego” que condicionan o impiden la ejecución de tareas; el contexto político y macroeconómico; las relaciones interorganizacionales de un organismo con el resto de actores externos; la capacidad financiera y física de una organización; el funcionamiento interno (distribución de funciones, estructuras y procedimientos); el recurso humano y su remuneración; y, por último, la capacidad individual de los ejecutores de las tareas.

En este marco, vale la pena hacer referencia a Herrera (2014) quien señala que el talento humano da soporte a la ejecución de los procesos que se desarrollan al interior de cada entidad territorial y, por ende, los modelos burocráticos propenden por tener recurso humano creativo, competente, responsable y que actúe en la legalidad, para lograr la misionalidad de las entidades aumentando la capacidad de gestión de los gobiernos.

Sin embargo, esto es insuficiente por lo que la investigación complementa este enfoque teórico desde Rosas (2008) quien, a pesar de reconocer la importancia del componente humano en la administración de las entidades públicas, hace énfasis en que es insuficiente medir la capacidad institucional solo tomando en cuenta este componente, sino que también es necesario estudiar el “contexto institucional del sector público y al entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca (capacidad política)” (p.134). En este sentido, es necesario complementar lo que se ha denominado como capacidades administrativas (recursos humanos, reconocimiento público y prioritario, autoridad, cooperación, coordinación, recursos económicos) con las capacidades políticas (participación

pública) con el objetivo de evaluar la capacidad institucional de las entidades (Rosas, 2019).

Por otra parte, también es importante tener en cuenta las discusiones teóricas en torno a la descentralización definida como “un “proceso de reforma del estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos” (Falleti, 2006, p.320). La importancia de la producción académica en esta área radica en que estos procesos implican la construcción de relaciones particulares entre niveles de gobierno que son problematizadas en el tema de investigación.

Además, los debates académicos sobre la descentralización han producido conclusiones interesantes sobre las fallas de coordinación que se pueden generar cuando las competencias no son claramente definidas. En este sentido, en el problema de investigación es posible identificar que en estas disputas subyacen fallas de coordinación que, tal y como muestra Bolton & Farrel (1990), conducen a retrasos (*delay*) sobre las que se podrían indagar en la implementación de los lineamientos del control interno que fueron diseñados desde el nivel nacional, pero que también deben ser implementados en los niveles subnacionales.

Ahora bien, conceptualmente es posible identificar que el MIPG se inspira en buena parte por la calidad en la provisión de bienes y servicios públicos. En este sentido es importante el aporte de Moyado (2011) quien plantea que la calidad se ha convertido en el “atributo relativo que un cliente le da a un producto o servicio, con base en la capacidad de éste para satisfacer sus expectativas” (p. 215).

Es decir, desde este enfoque se hace énfasis en que la gestión pública debe orientarse a la satisfacción de las necesidades y a garantizar los derechos de los ciudadanos lo que es coherente con los principios de excelencia, calidad, integridad y confianza que estructuran el MIPG respecto a la relación Estado-Ciudadano (Función Pública, 2019).

La gestión de calidad comparte algunos postulados con el concepto de valor público en lo referido a la relación Estado-ciudadanía; sin embargo, el valor público

añade que es necesario identificar si la acción gubernamental obtiene la legitimidad necesaria por parte de los usuarios (Chica, 2011).

La perspectiva de valor público se concibe como orientador de sentido a la acción gubernamental (delineadas a través de las políticas públicas y materializada mediante los programas que se ejecutan en el marco de dichas políticas), constituye instrumento analítico para que las entidades públicas (su gerencia) conciban opciones para crear mayor valor para los ciudadanos mediante la identificación de las fuentes de valor consideradas más importantes por la comunidad a la que dichas entidades sirven, es decir, aquellas dimensiones de la actuación de la entidad consideradas especialmente importantes o necesarias por los ciudadanos y la búsqueda y puesta en práctica de iniciativas para incrementar el valor generado por dichas dimensiones (Mezones, 2005, pp. 243-244).

Además de analizar la implementación del MIPG a la luz de los conceptos de calidad y valor público, una importante corriente de la literatura sobre modelos de gestión pública permite identificar elementos adicionales: la Gestión para Resultados. Este concepto tal y como lo indica su nombre tiene como objeto de trabajo “aportar capacitación a las organizaciones públicas para conseguir, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, la consecución del resultado esperado para el conjunto de objetivos establecidos en el programa de gobierno” (Serra, 2008).

Tal y como lo muestra la *Figura 2*, la Gestión para Resultados encuentra puntos en común con el enfoque de creación de valor público por lo que los tres conceptos empleados en el trabajo se complementan de manera armónica.

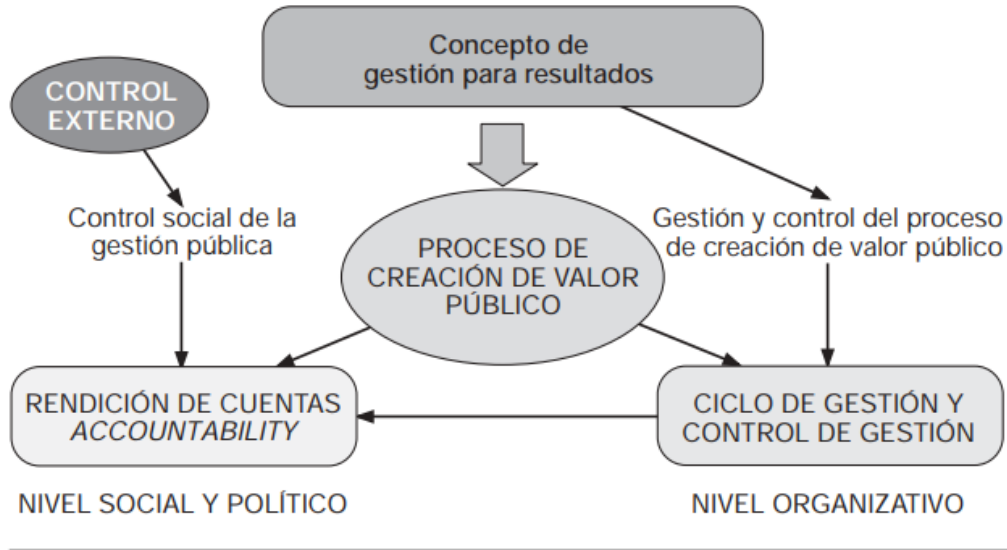


Figura 2. La GPR como instrumento de gestión. Fuente: Serra, 2008.

Además de la calidad, el valor público y la Gestión para Resultados, es de suma importancia tener en cuenta el concepto de control interno en la medida en que éste es el pilar a través del cual se vigila la gestión pública por parte de las entidades ejecutivas en sí mismas, en contraposición a la inspección que pueda realizarse por parte de la ciudadanía o los organismos de control fiscal y disciplinario. De esta manera, el control interno se debe entender como “proceso en el que toda una comunidad organizacional se interrelaciona mediante el cumplimiento de actividades, encaminadas a realizar unos procedimientos que previamente definidos por la alta administración, previenen situaciones de riesgo que conllevan al incumplimiento de los objetivos” (López & Guevara, 2016, p.246). Este concepto es relevante porque la presente investigación se centrará especialmente en el componente de control interno que se evalúa dentro del MIPG.

3.2. Marco Normativo

Para comprender el MIPG es necesario mencionar algunos de los principales antecedentes referidos al Sistema de Control Interno y al modelo de planeación de las entidades estatales. En primer lugar, es importante destacar que el modelo de control interno actual surge con base en la Constitución de 1991 pues en ésta se constataron los principios de la función administrativa y los mecanismos de control

(Art. 209), los cuales se refieren a la importancia que tienen cualidades tales como igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones en la administración pública.

A partir de estos preceptos constitucionales, en 1993 con la entrada en vigor de la Ley 87 se reglamentó el marco general del control interno, marco que sería reformado posteriormente en el año 2005 con la Ley 1599 que adoptó el Modelo Estándar de Control Interno – MECI. Durante cerca de 10 años, con algunos cambios, el control interno de las entidades estatales estuvo regido por esta normativa; sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 modificó sustancialmente este sistema.

Tal y como se observa en la *Figura 3* el marco normativo del MIPG ha evolucionado de tal manera que se hace evidente la complejidad del sistema al combinar la normatividad de los sistemas de calidad, desarrollo administrativo y de control interno.

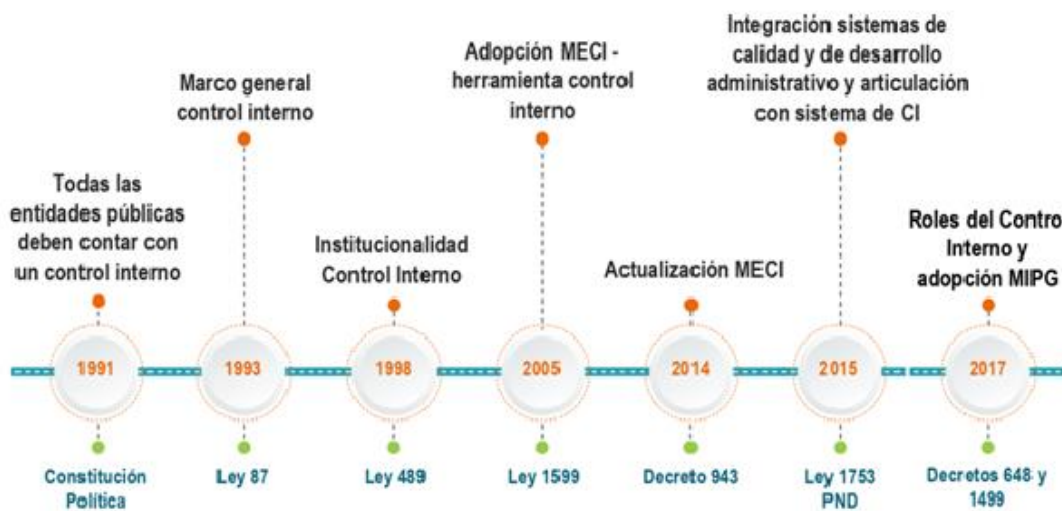


Figura 3. La figura ilustra la evolución normativa del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Fuente: Procuraduría General de la Nación (2019).

Específicamente el modelo MIPG se crea formalmente con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” que se presentó a

través de la Ley 1753 de 2015 en cuyo Artículo 133 menciona la necesidad de integrar los sistemas de gestión de calidad para permitir el “fortalecimiento de los mecanismos, métodos y procedimientos de control al interior de los organismos y entidades del Estado” (Congreso de la República, 2015, p. 64).

Además, el Decreto 1499 de 2017¹ extiende la necesidad de implementar estos mecanismos a las entidades estatales subnacionales y permite que las instituciones, que lo consideren pertinente, pueden certificarse a partir de estándares internacionales o nacionales de calidad.

En el siguiente apartado se describe con mayor detalle la manera cómo opera este sistema y se presentan los resultados de investigación y su discusión a la luz del marco de análisis presentado previamente.

¹ Este Decreto también estableció algunos criterios diferenciales en cuanto a la implementación del Modelo y sus políticas, atendiendo las características y especificidades de las entidades de orden territorial.

4. Resultados y Discusión

4.1. Caracterización del MIPG

La aplicación del modelo MIPG se centra en evaluar los procesos y prácticas de los organismos públicos, específicamente, aquellos que se llevan a cabo para convertir los insumos en resultados y generar impactos por lo que valora la gestión institucional y la satisfacción de los intereses de la sociedad. Teniendo claro tal objetivo, las dimensiones operativas que propone el modelo son: la gestión estratégica del talento humano, el control interno y la información, comunicación y gestión del conocimiento.

En general, este modelo transversaliza 17 políticas para las cuales se consideran 11 entidades tal y como muestra la *Figura 4*. Vale la pena destacar que el número de políticas ha evolucionado con los años y se han incluido algunos elementos adicionales para robustecer el alcance del Modelo.



Figura 4. Políticas y entidades del MIPG. Fuente: Función Pública (2021).

Las tres dimensiones identificadas a su vez encuentran correspondencia con siete factores, a saber: gestión del talento humano, direccionamiento estratégico y planeación, gestión con valores para resultados, evaluación de resultados, información y comunicación, gestión del conocimiento y la innovación, y por último, el control interno. La *Figura 5* presenta de manera resumida las jerarquías que se establecen entre estas dimensiones y a partir de las cuales funciona el modelo.

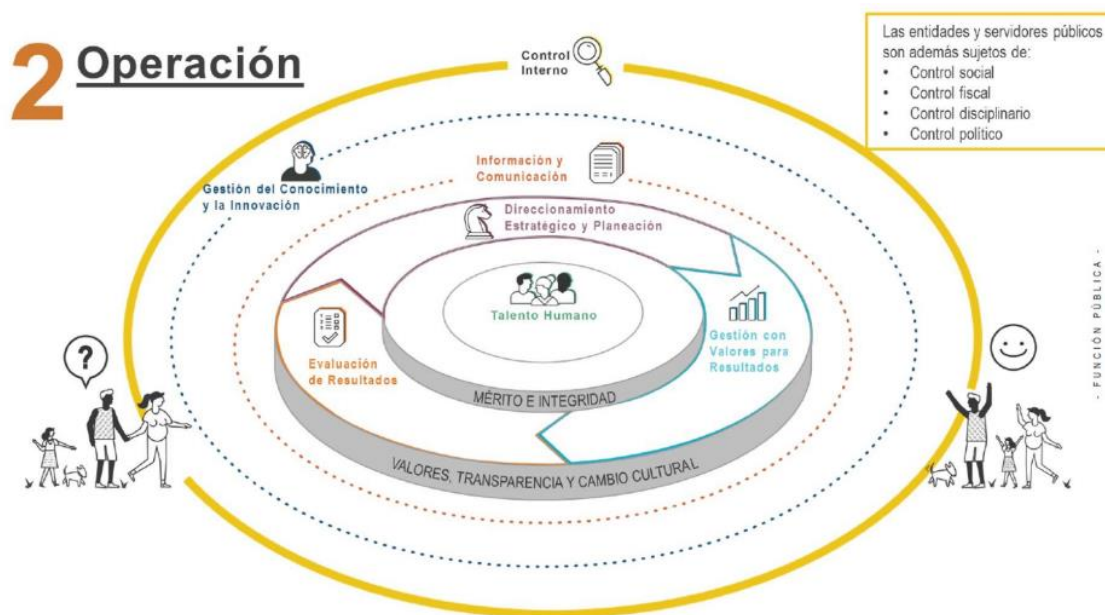


Figura 5. Dimensiones de operación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Fuente: Función Pública (2019).

De acuerdo con el marco general del sistema de gestión emitido por Función Pública (2019), estas dimensiones se definen de la siguiente manera:

- El talento humano se refiere a los lineamientos, decisiones y métodos adoptados por las entidades para determinar las funciones de sus equipos de trabajo, de manera que aporte a la estrategia institucional y al logro de metas y resultados.
- El direccionamiento estratégico identifica las prácticas e instrumentos que formula la entidad para definir la ruta que orientará su gestión institucional para satisfacer las necesidades de los ciudadanos a los que se dirige.

- La gestión con valores para resultados se refiere a los elementos e instrumentos de la entidad para realizar actividades que permitan lograr los resultados diseñados en su planeación institucional.
- La evaluación de los resultados son las prácticas que permiten conocer los avances en la consecución de los resultados y las acciones implementadas que la entidad se propuso en su marco estratégico.
- La dimensión de información y comunicación hace énfasis en la vinculación de la entidad con su entorno por lo que es fundamental evaluar el acceso, la trazabilidad y difusión de los documentos que emite la entidad.
- La gestión del conocimiento y la innovación permite transformar el capital intelectual en favor de su uso por parte del Estado de manera que se optimice la interpretación y apropiación de la información y se construya una cultura de análisis para el mejoramiento gubernamental.
- Por último, el control interno es el conjunto de prácticas que permiten que la entidad cuente con pautas que permitan controlar la planeación y gestión de las organizaciones con el fin mejorar continuamente e involucrar a todos los servidores públicos de las entidades.

Como se puede observar en esta descripción del modelo, es claro el énfasis en el logro de metas y resultados lo cual es propio de visiones atadas al nuevo gerencialismo. En el análisis que se presenta más adelante es importante tener en cuenta el énfasis de la dimensión del talento humano en la delimitación de las funciones de los equipos de trabajo.

Ahora bien, mención aparte se debe hacer respecto al control interno. Las políticas de gestión de entidades públicas encuentran en los Sistemas de Control Interno un eje fundamental pues estos permiten enfrentar uno de los principales problemas que ha socavado la legitimidad de las administraciones públicas: la corrupción. En el marco de estos sistemas, generalmente se proponen acciones orientadas a mejorar el cumplimiento de la norma, la eficacia y eficiencia de las operaciones y la fiabilidad de la información financiera.

En este sentido, a nivel internacional se han creado varios modelos como respuesta a las necesidades de las organizaciones, entre los cuales se deben destacar: el modelo COSO, COCO, CADBURY, COBIT, TURNBULL, Control AEC, KONTRAG.

En el contexto nacional, en el año 1993 se crea el Sistema de Control Interno a través de la Ley 87 en la cual se define el control interno como:

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. (art.1)

En 1998 se adopta mediante la Ley 489 el Sistema Nacional de Control Interno con las instituciones, articulación y evaluación del control interno, incluyendo el conjunto de leyes principios, normas, reglamento, métodos y procedimientos que regulan el control interno. Este Sistema inicial se unificó con la Ley 1599 del 2005 la cual adoptó el Modelo Estándar de Control Interno – MECI para facilitar su implementación por parte de las entidades públicas y con el Decreto 943 de 2014 se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno.

Este modelo de control interno se fundamentó en el sistema internacional COSO² y se operacionalizó a partir de los componentes que se muestran en la siguiente *Figura*.

² Sigla en inglés de *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission's*, una iniciativa dedicada a ayudar a las organizaciones a mejorar su rendimiento mediante la gestión de riesgos, la gobernanza y la disuasión del fraude.



Figura 6. Componentes de la estructura MECI. Fuente: Función Pública (2021).

A este esquema metodológico basado en el modelo COSO se suma otro elemento fundamental para el MECI como lo es el esquema de responsabilidades. Este esquema se integra por cuatro líneas de defensa: i) una línea estratégica que se centra en la emisión, revisión, validación y supervisión del cumplimiento de las políticas de control interno; ii) la aplicación de las medidas en los diferentes niveles de una entidad estatal en el día a día; iii) las responsabilidades de las Oficinas de Control Interno que evalúan los controles implementados diariamente; y iv) la línea de evaluación independiente o auditoría externa.

4.2. Diagnóstico de capacidades institucionales.

En este apartado se expone un análisis sobre San Carlos que parte de una caracterización general del municipio para posteriormente revisar los resultados que en los últimos años ha obtenido dicha entidad en los diferentes componentes que mide el FURAG.

En primer lugar, es importante mencionar San Carlos es una entidad estatal de sexta categoría ubicada en el departamento de Córdoba que, al estar ubicada en la subregión del Sinú Medio, colinda con los municipios de Montería, Cereté,

Ciénaga de Oro, Planeta Rica y Pueblo Nuevo (Véase la *Figura 6*). San Carlos tiene una superficie de 505 kilómetros cuadrados, con 50.500 hectáreas y una densidad poblacional de 53.37 hab/km². De acuerdo con el Censo 2018 San Carlos cuenta con 23.532 personas, de los cuales el 51.3% son hombres y el 48.7% son mujeres, mientras que el 18,20% es población urbana y el 81.8% es población rural.

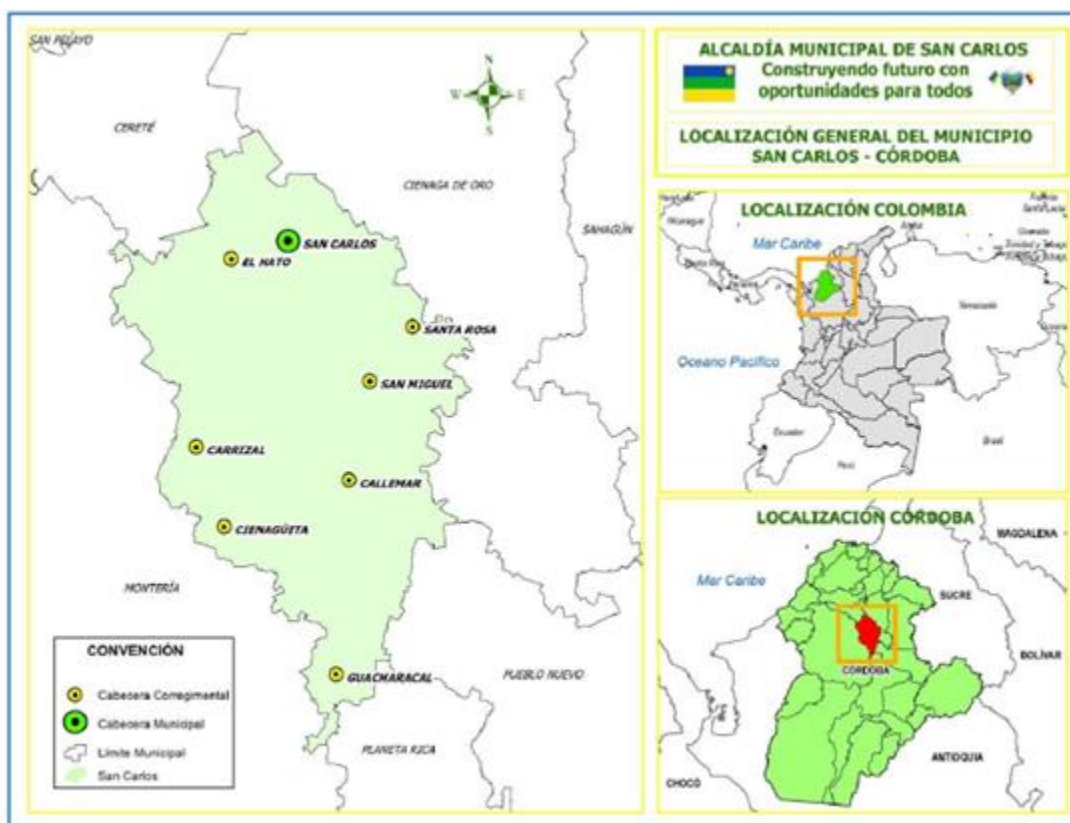


Figura 6. Localización de San Carlos (Córdoba). Fuente: Función Pública (2021).

Según el DNP (s.f.), cuenta con una población total de 26.954 habitantes, predominantemente rural (81,8%), y cuyos ingresos provienen principalmente de actividades económicas terciarias (54,2%) y primarias (36,3%). En términos de pobreza, de acuerdo con las cifras del DANE (2018) la medida de pobreza multidimensional para 2018 en el municipio de San Carlos fue de 58% en total, mientras que en la zona rural ascendió a 61,7%, lo que indica un alto grado de carencias en los hogares y personas especialmente relacionadas con empleo, acceso a agua potable y saneamiento básico, dependencia económica y bajo logro

educativo, entre otros. Lo anterior da cuenta de las profundas necesidades de los habitantes del municipio.

Además, San Carlos se encuentra clasificado dentro del grupo de municipios de bajas capacidades institucionales según el DNP dados sus resultados negativos en la Medición de Desempeño Municipal -MDM³ (2017) en la que el municipio obtuvo 42,83 en una escala de 0 a 100; así mismo, tiene un Índice de Desempeño Fiscal⁴ (2017) de 63,52 que se encuentra por debajo del Índice del departamento que corresponde a 70,4.

Esta información da cuenta del contexto en el que se enmarca la investigación que se caracteriza por un ambiente institucional frágil en el que se presentan múltiples obstáculos para solucionar problemas relacionados a necesidades básicas.

Ahora bien, como se mencionó en la descripción del marco normativo, el modelo MIPG se basa en el diligenciamiento del FURAG, con el que se produce el Índice de Desempeño Institucional. Para precisar a qué se refiere dicho índice, Función Pública (2021) plantea que el IDI:

mide la capacidad de las entidades públicas colombianas de orientar sus procesos de gestión institucional hacia una mejor producción de bienes y prestación de servicios, a fin de resolver efectivamente las necesidades y problemas de los ciudadanos con criterios de calidad y en el marco de la integridad, la legalidad y la transparencia. (p. 17)

Teniendo en cuenta que la investigación se centra en la Alcaldía de San Carlos, es importante observar los resultados reportados por esta entidad territorial. En el año 2017 la Alcaldía obtuvo un puntaje de 64,5 en el Índice de Desempeño Institucional en una escala de 0 a 100. Estos resultados empeoraron en el siguiente

³ Esta medición se centra en la capacidad de gestión y resultados de desarrollo de los municipios a partir de la calidad del gasto público y la inversión orientada a resultados.

⁴ Este Índice mide la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, respaldo del servicio de la deuda, dependencia de las transferencias de la Nación y las regalías, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y la capacidad de ahorro.

año y, en 2019, fueron mucho más bajos. Este comportamiento se mantuvo en todos los componentes tal y como lo muestra la *Tabla 2*.

Tabla 2.

Resultados FURAG 2017-2018 en San Carlos, Córdoba.

Componente	2017	2018	2019	Variación
Índice de Desempeño Institucional	64,5	55,7	45,4	-19,1
Talento Humano	60,5	55,6	43,9	-16,6
Direccionamiento Estratégico y Planeación	64,6	60,9	44,2	-20,4
Gestión para Resultados con Valores	66,4	56,1	44,5	-21,9
Evaluación de Resultados	65,6	54,2	32,3	-33,3
Información y Comunicación	61,0	55,9	44,8	-16,2
Gestión del Conocimiento y la Innovación	67,0	52,9	33,7	-33,3
Control Interno	64,3	57,9	48,3	-16

Fuente: Elaboración propia con base en la información histórica del FURAG.

La Tabla anterior muestra claramente la evolución de los resultados obtenidos por el municipio de San Carlos. Es interesante que entre 2017-2018 y 2018-2019 todos los componentes empeoraron, resaltando particularmente la “Evaluación de Resultados”, “Gestión del Conocimiento y la Innovación” y la “Gestión para Resultados con Valores”, pues los dos primeros obtuvieron una reducción drástica de 33,3 puntos, mientras que el tercer componente mencionado empeoró en 21,9 puntos.

Estos resultados generales del desempeño institucional de San Carlos muestran que, a pesar del énfasis que se ha hecho en las últimas décadas para reformar el Estado y orientarlo hacia la generación de resultados, es paradójico que este parece ser precisamente el componente más débil de la gestión de la entidad,

y el que más ha empeorado en los últimos años en el caso de San Carlos. Sobre este punto se volverá más adelante con relación a los cuestionamientos hacia la orientación del modelo.

Por su parte, también es importante mencionar que los resultados de los componentes de “Control Interno”, “Información y Comunicación” y “Talento Humano” fueron los que entre 2017-2019 tuvieron una caída menos pronunciada al disminuir 16, 16,2 y 16,6 puntos. Esto no deja de ser un balance negativo respecto a los resultados obtenidos por San Carlos y más teniendo en cuenta la importancia de una política como la de control interno, que está orientada a la revisión continua de las actividades, procesos, procedimientos, políticas asociadas a la gestión de las entidades estatales.

De esta manera, la dimensión del control interno repercute directamente en el desempeño que tienen los restantes componentes, por lo que allí radica su importancia y, a la vez, puede ser un factor clave que explica el bajo desempeño institucional que obtuvo San Carlos en el periodo evaluado.

Ahora bien, es importante observar la información de San Carlos con relación a sus municipios vecinos. Para esto, la *Tabla 3* presenta los resultados de 2017, 2018 y 2019 del Índice de Desempeño Institucional de una muestra de 5 Alcaldías del departamento de Córdoba seleccionados con base en los siguientes criterios: Montería y Sahagún son los únicos municipios de Córdoba que pertenecen a una categoría diferente a la de San Carlos, mientras que Buenavista, San Antero y Moñitos son municipios con similares condiciones en términos poblacionales y de categoría.

Concretamente, según el DANE (s.f.) Buenavista cuenta con una población de 18.344, Moñitos 25.095 y San Antero 34.196. Además, todos han sido identificados en la sexta categoría, la misma que San Carlos.

Tabla 3.

Resultados FURAG 2017-2018 en cinco municipios de Córdoba.

Municipio	Categoría	Componente	2017	2018	2019
Montería	1	Índice de Desempeño	64,6	66,9	68,3
		Institucional			
		Control Interno	85,0	68,3	68,6
Sahagún	5	Índice de Desempeño	58,2	57,2	58,4
		Institucional			
		Control Interno	56,6	55,7	58,4
Buenavista	6	Índice de Desempeño	61,0	61,4	44,3
		Institucional			
		Control Interno	61,4	63,0	45,4
San Antero	6	Índice de Desempeño	71,4	67,4	72,6
		Institucional			
		Control Interno	70,7	67,6	72,2
Moñitos	6	Índice de Desempeño	60,7	66,4	79,3
		Institucional			
		Control Interno	60,5	66,7	81,5

Fuente: Elaboración propia con base en la información histórica del FURAG.

En general, los resultados del año 2019 muestran diferencias interesantes entre las entidades estatales de sexta categoría: mientras que municipios como Buenavista y San Carlos tuvieron un desempeño institucional y de control interno bajo, San Antero y Moñitos obtuvieron resultados mucho más favorables, sobrepasando los 70 puntos y apareciendo incluso mejor que entidades de otras categorías como Sahagún y Montería.

De acuerdo con estos resultados, es posible interpretar entonces que la capacidad de Moñitos y San Antero para orientar sus procesos de gestión hacia una producción de bienes y servicios públicos de calidad es mayor que la capacidad que tienen municipios como Montería.

Esta muestra de entidades estatales permite identificar que los resultados del FURAG no tienen una fuerte relación con la categoría de los municipios: por un lado, se puede observar que Montería, clasificado en la primera categoría, en el 2018 obtuvo resultados similares a los de San Antero y Moñitos, ambos de sexta categoría; mientras tanto un municipio de quinta categoría como Sahagún presentó un desempeño institucional de muy bajos niveles en los tres años presentados.

La Tabla 2 muestra que entre 2017 y 2018 las entidades de sexta categoría (Buenavista y Moñitos) lograron mejorar sus resultados, mientras que Sahagún y San Antero tuvieron peor desempeño en el último año comparado al inmediatamente anterior. En este mismo sentido, también se observa que la única entidad estatal que mejoró significativamente en el año 2019 fue Moñitos (entidad de sexta categoría), mientras que todas las demás obtuvieron resultados que arrojaron una leve mejora y, en el caso de Buenavista, el panorama fue de un desempeño institucional que empeoró. De cualquier manera, esta muestra da cuenta de las dificultades para mejorar los resultados del FURAG, indiferente de la categoría a la que pertenezca la entidad analizada.

En este punto, el análisis de los resultados arrojados por el FURAG, instrumento clave del MIPG, implica revisar algunos puntos importantes respecto a los principales referentes conceptuales del modelo; además, los resultados han mostrado algunas limitaciones propias del modelo sobre las cuales vale la pena profundizar a la luz de la literatura.

Comprendiendo que, en esencia, el Modelo se cimienta en una perspectiva que tiene en el centro los conceptos de calidad, valor público, y la Gestión para Resultados, es de destacar que la implementación del MIPG responde adecuadamente a estos objetivos, solo en los lineamientos generales, sino también en la desagregación de las múltiples variables que lo componen. Esto fue observable en la revisión de cada uno de los índices de gestión y desempeño.

Por ejemplo, con base en la definición de Moyado (2011) sobre la calidad en la provisión de bienes y servicios públicos como el atributo relativo que un cliente le da a dichos bienes, con base en la satisfacción de sus necesidades, es importante

destacar que dentro de la dimensión de Gestión para Resultados con Valores se encuentra un índice que mide precisamente el servicio y la atención al ciudadano.

Sin embargo, no deja de ser paradójico que a pesar del énfasis que hace el modelo sobre este componente, también sea uno de los más descuidados de acuerdo con los resultados de San Carlos. Estos resultados también darían cuenta entonces del deterioro en la relación Estado-Ciudadano al presentarse un contexto de poca satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y de garantías de sus derechos. Esto, en últimas, tiene efectos sobre la legitimidad de la acción gubernamental (Chica, 2011) y que se constituye como un obstáculo que identifican los funcionarios de San Carlos.}

Ahora bien, en general, se observa una paradoja en la que los instrumentos de gestión y control que emergieron como propuestas para mejorar los resultados generados por el Estado y sus instituciones, realmente evidencian profundas limitaciones que se manifiestan precisamente en resultados de gestión deficientes, tal y como lo muestra el caso de San Carlos.

Es decir, este instrumento de gestión que se concibe desde una visión gerencialista que propende por una mayor efectividad de la acción estatal en términos de resultados, parece mostrar que lo que sucede en las entidades estatales es justamente lo contrario.

Teniendo en cuenta que el marco en el que emerge este instrumento es el de las reformas estatales de los 80' y 90', el trabajo de Oszlak (1999) arroja luz sobre esta cuestión pues, en el análisis de las reformas del caso argentino, encuentra que las reformas de segunda generación generan “más expectativas que hechos, recrea mecanismos similares a los que elimina y exige a la burocracia estatal, en tono apremiante, el cumplimiento de tareas y plazos que no se condicen con la real capacidad de ejecución existente” (p.94). Este es el punto de partida sobre la discusión de las condiciones municipales.

4.3. Discusión sobre las condiciones municipales

Con base en los resultados presentados anteriormente, es válido cuestionar si el enfoque que actualmente predomina en la implementación del MIPG responde al cumplimiento de tareas y plazos, y no a una perspectiva que apunte a fortalecer la capacidad real de las entidades estatales para llevar a cabo sus funciones.

De esta manera, Oszlak (1999) establece una diferenciación clara entre el cumplimiento de tareas que predomina en la visión del “desempeño institucional” y lo que denomina como “real capacidad de ejecución”. Precisamente sobre esta cuestión Completa (2017) es explícito al establecer que el “desempeño institucional se refiere al comportamiento organizacional pasado (pudiendo expresarse en medidas tales como eficiencia y eficacia) mientras que el de capacidad institucional alude a la dimensión futuro, esto es, a su comportamiento potencial” (p.121).

En otras palabras, mientras el desempeño institucional se centra principalmente en evaluar los resultados de la gestión estatal, la capacidad se concibe como una habilidad real y potencial para articular los intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando restricciones del entorno institucional. En esto último, por supuesto, tiene un peso significativo las condiciones de poder pues, como menciona Oszlak (1999), su peso a la hora de delimitar responsabilidades sobre competencias y resultados de las instituciones gubernamentales es mucho mayor que la de la racionalidad técnica de los instrumentos de gestión.

Sin embargo, esta diferenciación conceptual parece difusa en el marco del MIPG teniendo en cuenta que el Índice de Desempeño Institucional, como se presentó anteriormente, es definido como una medición de la “*capacidad* de las entidades públicas colombianas de orientar sus procesos de gestión institucional hacia una mejor producción de bienes y prestación de servicios” (Función Pública, 2021, p.17). Pero el énfasis del instrumento es sobre los resultados, por lo que no es claro la manera como captura las capacidades de las entidades estatales, dentro de lo cual son sumamente importante los procedimientos y los controles que se establecen sobre ellos.

A partir de la diferenciación entre desempeño y capacidades institucionales, a continuación, se presenta un análisis de las condiciones de San Carlos, en términos de capacidad. Son principalmente dos los componentes que se analizan: por un lado, el de talento humano y, por otro, el de control interno.

En primer lugar, la estructura organizacional de San Carlos tiene a la cabeza a la alcaldesa actual quien, como representante legal de la entidad es la encargada de ejercer las atribuciones y facultades que le señalen la Constitución, las leyes, los decretos nacionales, las ordenanzas y acuerdos, en su calidad de jefe de la administración seccional. A continuación, se detalla la estructura de la administración del nivel central de San Carlos.

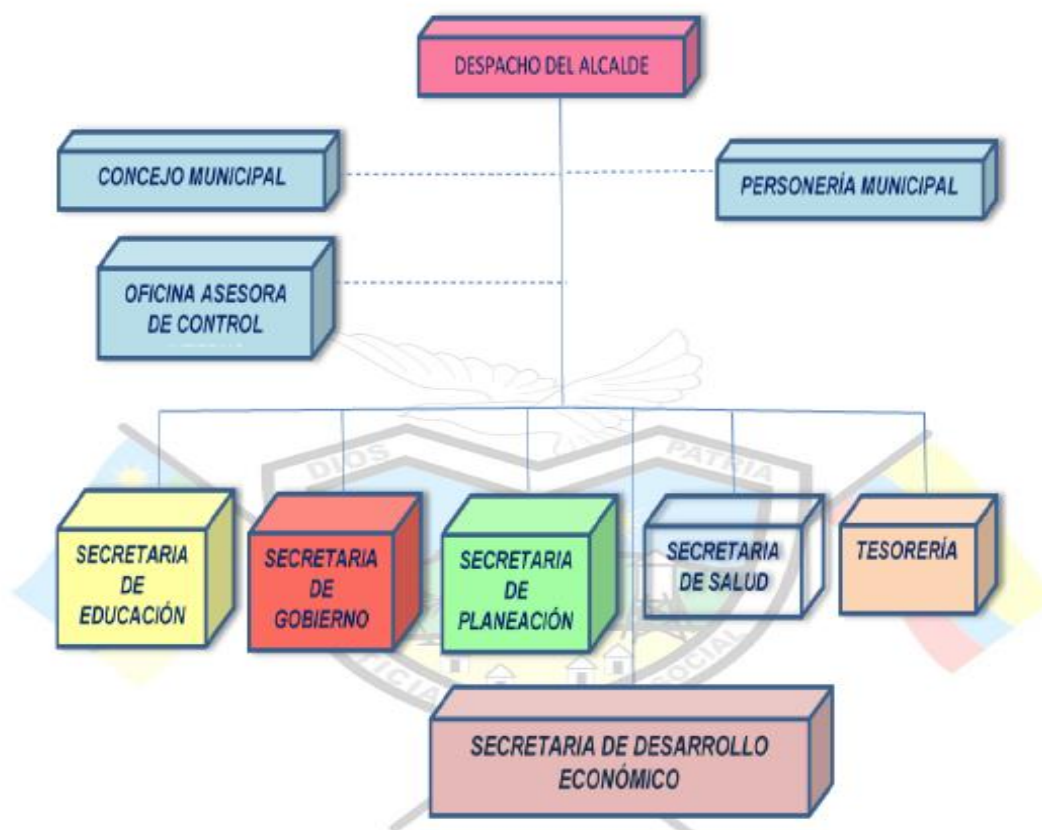


Figura 7. Estructura administrativa de San Carlos.

En el análisis de las capacidades de la Alcaldía de San Carlos, Córdoba, es importante mencionar que el recurso humano de la entidad presenta dificultades considerables. Respecto a esto, cabe destacar que la planta de personal de la

entidad tiene fuertes restricciones que impiden la creación de un equipo lo suficientemente capacitado para la implementación de sus actividades misionales.

De acuerdo con la revisión de la planta de personal de la Alcaldía, fue posible evidenciar que actualmente existen 35 cargos distribuidos de tal manera que el nivel de técnico es el que mayor peso tiene dentro de la estructura del personal representando el 42,8% del total. La siguiente *Tabla* presenta la estructura del personal de la Alcaldía por niveles.

Tabla 4.

Planta de personal San Carlos 2020

Nivel	Cargos	Participación
Directivo	6	17,14%
Asesor	2	5,7%
Profesional	5	17,14%
Técnico	16	42,85%
Asistencial	6	17,14%
Total	35	99,97%

Fuente: Elaboración propia.

Un factor importante que explica las limitaciones en términos del recurso humano de San Carlos está ligado con las condiciones fiscales del municipio. El costo anual de la planta de personal actual es de mil ciento setenta y ocho millones cuatrocientos setenta y cinco mil veintiséis pesos (\$1.178.475.026). Esta cifra para un municipio de sexta categoría como San Carlos implica un importante desgaste fiscal que profundiza las restricciones en el funcionamiento de la entidad.

Por lo anterior, y al no contar con recursos suficientes para el gasto de funcionamiento, la administración municipal debe recurrir a otras figuras de contratación como la prestación de servicios por cortos periodos de tiempo, lo cual impide que los procesos de la entidad cuenten con una perspectiva más amplia y retrasa la gestión de los proyectos debido a los plazos administrativos que implica este tipo de contratación.

Específicamente respecto a la Secretaría de Planeación, encargada de la tarea de implementar múltiples políticas públicas y programas entre los que se encuentra la coordinación del MIPG, solo cuenta con dos cargos: uno directivo y una posición de asistencia administrativa. Es por esto que en materia de personal es claro el nivel de responsabilidad que recae en solo dos personas que, a pesar de estar calificadas en el nivel profesional 4, tienen dentro de sus responsabilidades el diseño de otros proyectos estratégicos para la administración pública local. Y como se puede observar el nivel de experticia y experiencia también es restringido al considerar que la mitad del personal es de carácter de asistencia administrativa.

Frente a este asunto el propio secretario de Planeación del municipio expresó que los principales obstáculos del municipio están relacionados con

La falta de personal, expresado en profesionales de planta o contratistas que puedan coadyudar a la implementación de los componentes del modelo, además la falta de una plataforma tecnológica en la administración municipal tales como redes internas (intranet), software y hardware ya que escasamente en su oficina tiene computador y, además la falta de presupuesto ya que los recursos propios generados por ingresos por impuesto predial y otros escasamente alcanza para funcionamiento y los recursos que llegan por el sistema general de participaciones para fortalecimiento institucional se utiliza para contratar el asesor jurídico y de contratación, así es difícil implementar todas las políticas del modelo con la planta de personal existente. (Entrevista secretario de Planeación).

Por otro lado, la oficina de control interno de San Carlos solo cuenta con un cargo que corresponde al jefe de Oficina que tiene nivel de asesor. Si bien esta Oficina no es la única encargada del control interno en la gestión estatal, es la encargada de responsabilidades fundamentales en esta tarea. Por ello, estas condiciones organizacionales dan cuenta de las limitaciones para llevar a cabo procedimientos tan importantes como lo es, por ejemplo, la elaboración de planes de mejoramiento institucional interno o la valoración de riesgos al interior de la entidad.

En la base de estas condiciones de San Carlos está la visión y el énfasis del talento humano en la determinación de las funciones de los equipos de trabajo en la implementación del control interno y la clara delimitación de responsabilidades al interior de la entidad estatal. Sin embargo, con base en Oszlak (1999) existe una advertencia y es que, si esta delimitación no es lo suficientemente clara, la orientación por objetivos que es central en la visión gerencialista pierde peso, por lo que se compromete el logro de las metas y resultados que se propone misionalmente la institución.

De nuevo, las reformas que se han llevado en las últimas décadas orientadas por un enfoque gerencialista tienen mucho que ver con las “cirugías” que se han hecho sobre las burocracias estatales y que, según Oszlak (1999), han tenido un efecto directo sobre la capacidad y el dominio funcional del Estado y, en la actualidad, se han constituido como uno de los principales obstáculos para la implementación de estrategias de fortalecimiento institucional.

En este mismo sentido coincide Fleury (2011) quien plantea que el paradigma del nuevo gerencialismo incluyó políticas de personal que cambiaron el enfoque del “empleo público permanente y patrones salariales nacionales para contratos por plazo, con pagos relacionados a desempeño y con determinación local de las condiciones de trabajo y de pago” (p.32). Esto permite diferenciar entre talento humano y empleo público.

Como se puede observar en la descripción del modelo MIPG, este hace énfasis en la dimensión del talento humano al punto de considerarla como el mayor factor para garantizar los resultados esperados en la gestión de las entidades estatales. Sin embargo, la reflexión a la luz de la literatura llama la atención sobre la importancia de garantizar condiciones laborales en el servicio público que propicien entornos organizacionales que favorezcan el desarrollo de procesos y procedimientos con menores factores de incertidumbre.

Respecto a las condiciones laborales y las capacidades administrativas de San Carlos, la alcaldesa del municipio manifestó que

el municipio de San Carlos atraviesa una situación económica difícil, encontré un plan de mejoramiento fiscal con el ministerio de hacienda, esto me limita la utilización de recursos de funcionamiento para actividades administrativas y inclusive si no existiera este plan muy probablemente la administración municipal no tendría la capacidad administrativa tanto de personal profesional de planta o contratistas para desarrollar todas las actividades que el MIPG exige ya que no contamos con los recursos, tampoco con la infraestructura administrativa (computadores, software), etc. Tengo otras prioridades en acueducto, saneamiento básico, vías, que desarrollar un modelo que para mí es de mucho papel y difícil de entender. (Entrevista alcaldesa de San Carlos)

Y es que uno de los hallazgos encontrados en la academia fue precisamente que este tipo de reformas sobre el empleo público creó un efecto perverso en el que la reducción de los funcionarios públicos y la contención de sus sueldos provocó la fuga de los servidores estatales más calificados, quienes encontraron en el mercado de las consultorías privadas mejores condiciones laborales.

Al mismo tiempo, las entidades estatales empezaron a contratar trabajadores estatales bajo otras figuras, como una forma de disimular que el gasto público dirigido a personal o funcionamiento es cada vez menor (Fleury, 2011). Esto, en últimas, ha socavado las carreras públicas. En términos de Tobelem (1992) estas condiciones organizacionales podrían evidenciar un déficit en el recurso humano y su remuneración, lo cual tiene un efecto directo sobre la capacidad de la entidad.

Otro de los componentes que determina las capacidades institucionales de una entidad, según Tobelem (1992), tiene que ver con las condiciones físicas de la organización. En este sentido, con base en las entrevistas llevadas a cabo con la alcaldesa de San Carlos, el secretario de planeación y el jefe de control interno, fue posible identificar múltiples obstáculos que parten de condiciones adversas de conectividad e infraestructura tecnológica deficiente.

Esto se materializa, por ejemplo, en que la entidad no cuenta con servicio de internet de manera permanente, ni con los dispositivos tecnológicos necesarios para profundizar y manejar la información relacionada al Modelo. Esto representa una

importante limitación para llevar a cabo las tareas de la administración municipal, lo que en últimas repercute en el logro de los resultados esperados.

En cuanto al componente de relaciones interorganizacionales de un organismo con actores externos, es de destacar que los funcionarios públicos de San Carlos identificaron que el principal vínculo que tienen para la implementación del MIPG es con el Departamento de Función Pública. Sin embargo, manifestaron que las condiciones eran las adecuadas, pues no recibían la suficiente asistencia técnica de manera que pudieran contar con capacitaciones orientadas a resolver los cuestionamientos que tenían los funcionarios sobre quienes recaían las responsabilidades más operativas del Modelo.

Respecto a este mismo componente de relaciones interorganizacionales, es importante mencionar que San Carlos, debido a sus limitadas capacidades para implementar el MIPG ha tenido que recurrir a agentes externos que, a manera de consultoría, han apoyado la gestión específica de la ejecución de los instrumentos de gestión y planificación que indica el modelo.

En resumen, algunas de los de los principales obstáculos que se encuentran en el municipio de San Carlos, en materia de capacidades institucionales, son: las restricciones en materia de la planta de personal que ha tenido como consecuencia una mayor contratación de tipo de prestación de servicios, lo que tiene un efecto directo sobre los procesos de la entidad; condiciones deficientes de la infraestructura tecnológica y de conectividad que enfrenta el municipio y que restringen la capacidad de los funcionarios para llevar a cabo sus tareas de manera oportuna; y, por último, las relaciones interorganizacionales del municipio para implementar el modelo han estado marcadas por un poco asistencia técnica que ha llevado a la administración municipal a recurrir a consultores para mejorar sus resultados de desempeño institucional.

5. Conclusiones y propuestas

Con base en el análisis presentado anteriormente es posible formular tres conclusiones principales. En primer lugar, el modelo MIPG y el instrumento a través del cual se implementa refleja buena parte de los objetivos trazados en el marco de las reformas al Estado llevadas a cabo para “reinventar el gobierno”. Precisamente por esto, también padece las mismas limitaciones del enfoque gerencialista sobre las que reflexionan autores como Oszlak (1999) y Fleury (2011), que se pueden resumir como:

Ahora bien, en el fondo de los cuestionamientos hacia el modelo existe una discusión conceptual sobre la cual es necesario que posteriores trabajos continúen reflexionando y es la diferenciación entre desempeño y capacidad institucional. Por esto, es importante preguntarse ¿En qué medida el modelo, y particularmente el Índice de Desempeño Institucional, da respuesta al desafío de fortalecer las funciones del Estado más que solo exigir el cumplimiento de tareas y plazos?

En segundo lugar, un tema central que se abordó en el texto tiene que ver con el de componente de talento humano. Sobre esto, es evidente que las reformas que redujeron ostensiblemente la cantidad y calidad de funcionarios públicos tuvieron un efecto directo sobre la capacidad de las burocracias estatales para llevar a cabo sus tareas. Además, tuvo un efecto sobre las condiciones laborales con las que se vinculan los funcionarios públicos. Por supuesto esto se refleja en la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y control.

En tercer lugar, sobre el caso estudiado San Carlos, es importante retomar lo paradójico que implica que sus resultados en el marco del modelo MIPG muestren una profunda debilidad en su orientación hacia resultados, sobre lo que han hecho énfasis las reformas al Estado. Además, existen limitaciones en términos del recurso humano que ha reproducido un círculo nocivo en el que, al no contar con el personal suficiente para el desarrollo de sus funciones, se recurre a otras figuras de contratación para la vinculación del personal, lo cual repercute en los procesos de planeación y gestión de la entidad estatal.

Pero no solo es importante considerar el tema del recurso humano en el análisis de San Carlos. Como se vio también, San Carlos presenta múltiples obstáculos en términos de las condiciones físicas de la entidad que están directamente ligadas al acceso a internet y a dispositivos tecnológicos que son necesarios para garantizar una adecuada implementación, no solo del MIPG, sino de también de las acciones de mejora.

Asimismo, el análisis del municipio de San Carlos permite comprender las múltiples relaciones que se entablan entre la entidad con organizaciones externas y que pueden obstaculizar la implementación de las políticas de gestión, planeación y control. Además, la necesidad de recurrir a consultores expertos para operacionalizar el modelo implica mayores costos para el municipio que se unen a los ya mencionados que están relacionados a la contratación de personal.

Precisamente con relación a este último punto, en términos de recomendaciones es necesario retomar seriamente el tema del empleo público. Garantizar condiciones laborales en el sector público que respondan a las limitaciones identificadas anteriormente es imperativo con el objetivo de que entidades territoriales como San Carlos cuenten con el personal adecuado de manera que se apunte a la mejora de las capacidades institucionales de entidades de sexta categoría.

Estrechamente vinculado con el tema del empleo público, es importante que San Carlos de manera autónoma emprenda procesos de capacitación del personal encargado de la operacionalización del modelo. Esto, por supuesto, implicaría un mayor costo, pero puede conducir a futuros beneficios si se logra prescindir de los servicios de actores externos.

Por otra parte, es necesario avanzar en una orientación hacia una cultura de control interno en la que, a través de la implementación de acciones de capacitación, se propicie el autocontrol al interior de las entidades estatales. Esto, debido a que no existe una cultura de control interno que facilite y oriente el desempeño de los funcionarios; además no se han implementado acciones de capacitación, que propicien el Autocontrol.

La siguiente Tabla presenta un resumen de las propuestas de acuerdo con los agentes a quienes van dirigidas.

Tabla 5.

Resumen de propuestas

Agente a quien se dirige	Propuesta
Nivel territorial (San Carlos)	Fortalecer los procesos de capacitación del personal de planta y contratistas a través de inducción y reinducción en todo lo concerniente a la implementación del modelo de manera que sean recurrentes.
	Realizar un estudio de técnico de ajuste y modernización de la planta de personal , que permita incorporar profesionales de carrera administrativa que permitan apoyar el proceso de la implementación del Modelo
Entidades de nivel nacional	Implementar acciones de una asistencia técnica de manera activa respecto a las entidades estatales de sexta categoría.
	Diseñar documentos tipo de cada uno de los productos que permitan desarrollar cada una de las políticas y dimensiones del modelo , Como guía para que las entidades públicas en este caso el municipio de san Carlos , puedan elaborar sus documentos,

planes , instrumentos de planificación etc

Que cada una de las 11 entidades líderes de las políticas Dispongan de recursos para la efectiva asistencia técnica a los municipios de sexta categoría, ya que no disponen de los recursos , ni la capacidad administrativa para generar por si solo las exigencias para desarrollar el modelo

Definir criterios diferenciales reales, con metodologías claras y fáciles de implementar para los municipios de sexta categoría

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, vale la pena destacar que, si bien el modelo MIPG aporta diversos elementos para la revisión del desempeño institucional de las entidades estatales, no es menos cierto que es necesario implementar otras acciones que vayan verdaderamente orientadas hacia el fortalecimiento institucional de las entidades; que permitan a los funcionarios de municipios que tienen profundas restricciones institucionales llevar a cabo sus tareas.

Para esto, y retomando el planteamiento de Oszlak (1999), es claro que en el ejercicio de fortalecimiento de las capacidades institucionales están involucrados cuestiones como la determinación de responsabilidades de los actores involucrados, el señalamiento de sus competencias, los resultados que se esperan de su gestión y, adicionalmente, los recursos que se asignarán para ello. En todo esto el poder pesa mucho más que la racionalidad técnica con la que se diseña los instrumentos de gestión, lo cual es necesario tenerlo en cuenta debido a los

desequilibrios sociales y políticos que se pueden identificar entre niveles de gobierno y a nivel subnacional.

El gobierno nacional al diseñar el MIPG si bien busca dar herramientas a las entidades publicas para fortalecer el ejercicio de su gestión y fortalecer el servicio ciudadano ,primero debio analizar las condiciones políticas , económicas , sociales y principalmente las capacidades que tiene las entidades de sexta categoría de las regiones para establecer si se puede o no desarrollar estas estrategias y este modelo que en el caso de estudio el municipio de san Carlos en el departamento de Córdoba no se podrá implementar a cabalidad y seguirán los municipios a través del FURAG reportando avances en la implementación del modelo nada acorde a la realidad de estos.

Bibliografía

- Bolton, P. & Farrel, J. (1990). Decentralization, duplication and delay. *The Journal of Political Economy*, 98 (4), pp. 803-826.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y Desarrollo*, 39 (53), pp. 57-74.
- Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis político*, 22 (1), pp. 111-140.
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. (s.f.). *Fichas y Tableros San Carlos, Córdoba*. Obtenido de TerriData: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/23678>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2018). *Medida de pobreza multidimensional municipal de fuente censal 2018*. Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/medida-de-pobreza-multidimensional-de-fuente-censal>
- Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 46 (183), pp. 317-352.
- Función Pública. (2021). *Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión*. Documento Oficial. Bogotá D.C. Función Pública.
- Función Pública. (2020). *Instructivo para el ingreso y diligenciamiento del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión – FURAG Vigencia 2019*. Bogotá D.C. Función Pública.
- Función Pública. (2019). *Manual Operativo. Sistema de Gestión MIPG*. Bogotá D.C. Función Pública.

- Fleury, S. (2011). *Reforma del Estado: del proyecto liberal a una agenda social*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Herrera, H. (2014). Capacidades de gestión pública. Análisis de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3 (1), pp.121-146.
- López, O. & Guevara, J. (2016). Control Interno en Colombia: Un diagnóstico desde lo teórico. *En-Contexto*, 5 (5), pp. 243-268.
- Mezones, F. (2005). El valor público en los programas sociales: una aproximación práctica. En F. Repetto (Ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina* (207-246). Guatemala: INAP. BID. NMFA.
- Moyado, F. (2011). Gobernanza y calidad en la gestión pública. *Revista de Estudios Gerenciales*, 27 (120), pp. 205-223.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, (160), pp. 81-100.
- Procuraduría General de la Nación. (20 de septiembre de 2019). *Importancia del Control Interno y Directiva 009/2019*. Medellín.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30), pp.119-134.
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 19 (32), pp. 81-107. <https://doi.org/10.14409/daapge.v19i32.8482>
- Serra, A. (2008). La gestión para resultados en las organizaciones públicas. En: Longo, F. & Tamayo, I. (Ed.) *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI* (111-152). Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Tobelem, A. (1992). *Institutional capacity analysis and development system (ICADS) - operational manual*. Documento de Trabajo (9). Washington D.C: Banco Mundial.

Vargas, Z. (2009). La investigación aplicada: una forma de conocer las realidades con evidencia científica. *Revista Educación*, 33 (1), pp. 155-165.