



Yura: Relaciones internacionales

Departamento de Ciencias Económicas, Administrativas y de Comercio

Revista electrónica ISSN: 1390-938x

N° N° 40: Octubre - Diciembre

Incidencia del pensamiento dialéctico y propuesta de aproximación desde el pensamiento dialógico sobre el Sistema de Gestión Pública Colombiano p.p. 46 - 61

Henry Alberto Majé Gaviria

Universidad Multiversidad Mundo Real Edgar Morin

Bogotá, D.C., Colombia

Calle 86A # 69T - 81.

h.majegaviria@gmail.com

Incidencia del pensamiento dialéctico y propuesta de aproximación desde el pensamiento dialógico sobre el Sistema de Gestión Pública Colombiano

*Henry Alberto Majé Gaviria
Universidad Multiversidad Mundo Real Edgar Morin
h.majegaviria@gmail.com*

Resumen

Actualizar y ampliar el conocimiento desde el Pensamiento Complejo sobre el sistema público de gestión, ideado y estructurado científicamente en la década de los noventa, facilita y aporta nuevas ideas para avanzar, con la efectividad y el dinamismo requerido para la época y el contexto, en el propósito del estado colombiano y otros en Latinoamérica, de satisfacer las necesidades y problemas de la ciudadanía, de manera que se garantice el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Bajo la premisa que el Sistema de Planeación y Gestión adoptado es un objeto de estudio complejo, realizo la deconstrucción en sus argumentos administrativos y filosofía administrativa permitiendo establecer la coexistencia de elementos del pensamiento y la mentalidad dialéctica operacionalizadas(describe la forma en que se debería accionar) y operativizadas(forma que se hace) en siete dimensiones y 19 políticas públicas, con cuatro entidades identificadas bajo el pensamiento y la mentalidad dialógica, pero también considerar que el segundo enfoque coincide con el llamado general de las ciencias sociales a incorporar la transdisciplinariedad y complejidad como punto de partida en los esfuerzos para dar respuesta a las demandas actuales y en contexto, en este caso para una aprehensión y comprensión más efectiva en la construcción de modelos de acción del Estado.

Palabras clave

Sistema de Gestión, Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, Dialógica, Dialéctica, Argumentación Administrativa, Filosofía Administrativa.

Abstract

Updating and expanding the knowledge from the Complex Thinking on the public management system, scientifically devised and structured in the nineties, facilitates and provides new ideas to advance, with the effectiveness and dynamism required for the time and context, in the purpose of the Colombian state and others in Latin America, to meet the needs and problems of citizens, so as to ensure the effective enjoyment of their fundamental rights. Under the premise that the adopted Planning and Management System is a complex object of study, I carry out the deconstruction in its administrative arguments and administrative philosophy allowing to establish the coexistence of elements of the dialectical thinking and mentality operationalized and *operativized* in seven dimensions and 19 public policies, with four entities identified under the dialogical thinking and mentality, but also considering that the second approach coincides with the general call of the social sciences to incorporate transdisciplinarity and complexity as a starting point in efforts to respond to current demands and in context, in this case for a more effective apprehension and understanding in the construction of models of State action.

Keywords

Management System, Integrated Model of Planning and Management MIPG, Dialogic, Dialectics, Administrative Argumentation, Administrative Philosophy

Introducción

Actualizar y ampliar el conocimiento sobre el sistema público de gestión ideado y estructurado científicamente en la década de los 90s, facilita y aporta nuevas ideas para avanzar, con la efectividad y el dinamismo requerido para la época y el contexto, en el propósito del estado colombiano y otros en Latinoamérica, de satisfacer las necesidades y problemas de la ciudadanía, de manera que se garantice el goce efectivo de sus derechos fundamentales, a través de una mayor productividad organizacional, con entidades públicas inteligentes, ágiles, flexibles, transparentes generadoras de valor y con servidores íntegros y ciudadanos corresponsables (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], 2023, pg. 18-19). Este es precisamente uno de los objetivos de la aproximación que desde el Pensamiento Complejo realicé, buscando establecer y comprender la ideología y mentalidad que lo concibió y le sirve en la actualidad de marco para su accionar; también, promoviendo la investigación y observación del Sistema de Gestión, más en función del desempeño y los avances frente a los propósitos enunciados, que desde la revisión lineal de la capacidad de accionar institucional establecida con el modelo de evaluación adoptado, precisando que una revisión al desempeño del Sistema es desconocido, siendo esta última aseveración la motivación para acogerla y realizarla.

Regresando a la proposición antes enunciada, en el sentido que el propósito del estado consiste en la satisfacción de las necesidades y problemas de la ciudadanía, el tema de la gestión pública en las primeras dos décadas del siglo XXI fue un tema interés institucional y para un contado número de académicos en Colombia. En este periodo surgió el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) como la herramienta que desarrolla la integración y articulación de los sistemas de gestión vigentes, el cual es adoptado por el Estado colombiano para materializar su propósito, pero hay evidencias que permiten cuestionar su efectividad, pese a su composición y enfoque sistémico, de integralidad y como el mecanismo para generar resultados con valor. ¿Es el modelo? La proposición es que el MIPG desde su concepción, estructuración y desarrollo, así como en la operación y evaluación está atrapado en el pensamiento y la mentalidad dialéctica que le limita comprender y atender con efectividad una realidad compleja como el bienestar de la población en su contexto. En este escenario, la apuesta es aportar la aprehensión y dinamización dialógica del MIPG, para lo cual este ensayo contiene en su primera parte apuntes metodológicos que permitieron la aproximación a su revisión; continua con anotaciones sobre los componentes del Modelo desde un marco epistemológico y gnoseológico en sus orígenes, doctrinas, consideraciones y

enfoques, para concluir con una propuesta que movilice el MIPG al pensamiento y mentalidad dialógica.

Materiales y Métodos

La indagación consideró la revisión documental sobre los orígenes, doctrinas, consideraciones, justificaciones y enfoques presentes en la concepción, el diseño y las herramientas de medición que describen el MIPG. Cada aspecto aquí referido fue relacionado con elementos del marco o modelo explicativo constituido, entre otros, por la Nueva Gerencia Pública (NGP), la Teoría de General de Sistemas, el Consenso de Washington, el Buen Gobierno, la Gestión con Valores, la Gestión para Resultados y la Teoría del Desarrollo Organizacional. Como fue esbozado anteriormente, este artículo da cuenta de la aproximación que, como sujeto investigador, realicé al MIPG buscando un entendimiento y una comprensión de las interacciones y la integración compleja de sus dimensiones y elementos que se nutren y complementan, y que a su vez son antagónicas como, por ejemplo: la oportunidad y el proceso de contratación, la competencia y la equidad social, la inclusión y la eficiencia, la especialización propia de la burocracia y el gerencialismo.

Bajo la premisa que el MIPG es un objeto de estudio complejo, en el cual se integran e interactúan diversos elementos, como también en el que es posible la coexistencia de ambigüedades que si logran ser reveladas potencian las probabilidades de ser comprendidas por el sujeto y en consecuencia facilitarán la implementación y logro de los propósitos del modelo, me aproximé a la deconstrucción (Derrida, 1989) o el desglose del MIPG, no en sus partes sino en sus argumentos administrativos y filosofía administrativa, acorde con la estructura conceptual de Hood y Jackson (1991) citados por Barzelay (2002) en la revisión y análisis de la Nueva Gestión Pública (McLaughlin, K., Osborne, S.P., & Ferlie Ewan [Eds.], 2002, p. 17 y ss).

Todo el proceso estuvo permeado por la revisión bibliográfica y documental de fuentes secundarias externa e internas producidas en las últimas tres décadas, luego de la adopción de la Constitución Política de Colombia de 1991, a lo que se incorporaron impresiones y opiniones tanto del investigador como de Servidores Públicos y líderes locales con quienes se interactuó durante el periodo de desarrollo de la investigación. Pertinente precisar que fue utilizado el término revisión a cambio del de análisis, esto en atención a que se buscó lograr una integración del material, su contenido y el contexto antes que realizar una

separación disciplinaria, temática o sectorial, logrando así una aproximación dialógica, otorgándole el permiso para integrar el objeto de estudio con el contexto y establecer aspectos que trascienden a las partes y su agregado, que son y existen porque el objeto de estudio existe, para de esta forma lograr una lectura con mayor sentido, y sobre todo, que permitiese comprender aspectos e interacciones que inciden en los efectos, pero que por estar ocultos a la luz de la racionalidad positiva son ignorados por los actores involucrados en su aplicación.

El paso previo a la revisión bibliográfica consistió en el arqueo o la selección del material de consulta, apoyado en el esquema de Barzelay (2003) el cual “divide la literatura en dos ramas principales: investigación y argumentación” (p.17), evidenciando que la literatura encontrada en términos de argumentación es limitada, en contraste, con las investigaciones y los estudios o “trabajos de especialistas que intentan explicar datos y acontecimientos” (Elster, 1989, como se citó en Barzelay, 2003), referidos a análisis de avance en la aplicación y la medición parcial de las dimensiones en casos específicos o para verificar si en una entidad específica se está aplicando lo indicado por el MIPG, los que son prolijos. Las fichas bibliográficas, el resumen, las reseñas reconstructivas, el cuadro de referencias, entre otras, fueron herramientas que facilitaron la localización, extracción, fijación, organización e integración de la información con la cual fue perfilado al MIPG como una realidad compleja.

La Argumentación Administrativa como enmarque teórico - metodológico

MIPG es un concepto acuñado desde la institucionalidad pública para referirse a la herramienta que permitirá “verificar que las organizaciones estén bien gestionadas, asignen responsablemente sus recursos y rindan cuentas por su trabajo y que sus funcionarios simbolizan los valores del servicio público colombiano” (DAFP, 2021, p. 13); como un modelo integrador (Decretos 2482 de 2012, art. 2. y 1499 de 2017, art. 2.2.22.3.1.); como un Sistema de Gestión (Ley 1753 de 2015, art. 133) que “integra 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” y que se articula 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”, pero también “como un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos” (DAFP, 2021, p.19) o un “documento de política generado por la Función Pública que dicta lineamiento a las entidades de orden nacional y territorial para la planeación y la gestión institucional”

(Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], 2021). En las diferentes versiones del Marco General del MIPG publicadas por el DAFP y específicamente la versión 5 actualizada en 2023, están enunciados antecedentes, definición, objetivos, propósitos finales, principios, campo de aplicación con criterios diferenciales en el orden territorial, institucionalidad, operatividad y la medición; asimismo anuncia la articulación prevista del Control Interno con el MIPG y de éste con el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, finalizando con anotaciones sobre la Integración del Sistema de Gestión de Calidad con el MIPG.

Esta densidad y multiplicidad conceptual y constitutiva complejiza la revisión, descripción y aproximación académica al MIPG como ya lo anunciaba Barzelay (2003) en el análisis de la Nueva Gestión Pública (NGP), por lo que la “argumentación administrativa” propuesta por Hood y Jackson (1991) en la cual integra tres elementos: doctrinas, justificación y filosofía, es una metodología que facilita la revisión epistemológica de los contenidos del MIPG y permite efectuar aproximaciones comparativas con la NGP y con otros paradigmas y aportantes teóricos. Esto es, la Argumentación Administrativa de Hood y Jackson (1991) es referente teórico de esta investigación, en tanto el tratamiento aplicado y las conclusiones explicadas con respecto a la forma de abordar el estudio de la administración pública es convincente, metódico y por, sobre todo que, al otorgarle un carácter retórico a ésta, promueve y facilita establecer el rigor científico propio de una ciencia compleja como es catalogada la administración pública en un determinado contexto histórico, social, sociológico, con un concepto de estado y con factores políticos y de grupos de poder específicos para la época. Esto es, con una realidad compleja.

Resultados

Los Orígenes

El rastreo a la genealogía del MIPG fue enfocado a establecer aquellos aspectos a partir de dónde surge y es definido el MIPG, que bien podría corresponder con los elementos anteriores y que le otorgan las características de lo que actualmente es, de su esencia, que es más allá del concepto de inicio (Heidegger, como se citó por Rocha de la Torre, A. 2012). Así, son anotaciones sobre la realidad presente entre los años 1992 y 2012, época en la cual surge la una nueva Constitución Política y es adoptado formalmente el MIPG.

Durante este periodo, en Colombia, prevalecen cinco condiciones que moldean la gobernabilidad: el clientelismo político, el autoritarismo real, el desequilibrio entre las normas y los hechos, un proceso de descentralización administrativa en ciernes y, una participación ciudadana definida legalmente o positiva (Castañeda, 2002). La prevalencia de estas condiciones causa y son a su vez consecuencia del conflicto armado interno y los diferentes tipos de violencia, la corrupción, la desconfianza entre los ciudadanos y entre éstos con sus formas de organización política, sus instituciones, agencias y agentes, así como del formato organizacional para la gestión pública. El paramilitarismo es el actor de mayor incidencia en la administración pública colombiana en el periodo de revisión, en tanto es cocreador de la parapolítica; así como por el clientelismo político, el caudillismo y el caciquismo, tres condiciones, de una misma lógica fundamentada en la ideología dialéctica, presentes en el contexto comportan una connotación de poder y mentalidad conflictiva en la orientación y definición del MIPG.

A inicios de la década de los años noventa, Colombia entró en la época de la globalización propia de la mentalidad dialéctica, específicamente fueron abiertas las puertas a los capitales internacionales y el libre comercio internacional donde prevalece la ideología individualista como máxima para alcanzar el desarrollo. Durante el primer quinquenio el crecimiento de la economía en el país fue superior a 4 puntos, con una tasa de desempleo de 8,7 %, pero luego de 1995, hay desaceleración económica, incluida la crisis del 99. De otro lado, las finanzas públicas presentan en el 2001 un déficit presupuestal del 54 % y el saldo de la deuda representa para el país el 35 % del PIB, lo que significó que el 86 % de los ingresos tributarios del presupuesto del año 2001 estuviese destinado para el servicio de la deuda (Sarmiento, 2001, como se citó por Castañeda, E. 2002, p 31). El federalismo fiscal, esto es, la estructura vertical del sector público con centralización de la facultad impositiva es el modelo implementado en Colombia. Espitia et al (2018), manifiesta que

los niveles de gasto público en Colombia son insuficientes para cumplir el mandato constitucional de una provisión adecuada de bienes y servicios públicos e infraestructura, y son bajos como proporción del PIB frente a los de los países de la OCDE y otros países latinoamericanos. Tampoco cumplen los requisitos de una gestión eficiente y eficaz. Además, mantienen una rigidez que hace difícil reprogramar el gasto de acuerdo con las necesidades sociales.

Entre 1990 y 2010, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Colombia aumentó de 0,603 a 0,729; el IDH ajustado por Desigualdad (IDH-D) de Colombia en el 2011 fue de

0,554 lo cual significa una pérdida del 24,4 % en relación con el IDH que para 2011 fue de 0.733. En relación la pobreza, en términos del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), según el DNP (2011), esta presentó un cambio positivo: en 1997 el IPM fue de 60% y en 2012 fue del 27 %, esto es, hay una disminución de la pobreza en 33 puntos porcentuales.

Ahora bien, bajo el presupuesto que la pobreza es una situación compleja que además del nivel de ingresos, está asociada con vulnerabilidades como la “incapacidad de hacerse oír, falta de poder y representación” y es “consecuencia de la compleja interacción de fuerzas económicas, sociales y políticas (Banco Mundial 2001, como se citó por Castañeda, E. 2002, p. 35-36), “podría decirse entonces que la corrupción, la ilegalidad y el conflicto armado forman parte de las numerosas dimensiones de la pobreza” (Castañeda, 2002). La persistencia en el tiempo de la violencia y la vida republicana ha moldeado un ciudadano que en el camino del éxito y ascenso social es individualista, relajado y permisivo en relación con la violencia, la ilegalidad, el atajo, el dinero fácil, rápido y sin mayor esfuerzo físico, sin consideraciones éticas, lo que es considerado como viveza, astucia o “hechado pa'lante”. La corrupción en el país es fuente y consecuencia al mismo tiempo del narcotráfico, la violencia y el conflicto armado interno, la impunidad o ineficacia del sistema de justicia, el clientelismo y la captura de lo público por intereses particulares. Según la encuesta mundial de valores, desde la década de los noventa hasta los años 2014 Colombia es un país de grandes valores tradicionales que apenas supera la línea de valores de supervivencia o iniciado en valores de autoexpresión (World Values Survey [WVS], 2023).

Doctrinas Identificadas en los Orígenes del MIPG

Para la revisión fueron establecidos cuatro hitos: el primer hito está asociado con las reformas de modernización del estado colombiano adoptadas en virtud en las facultades excepcionales que por una sola vez y durante dieciocho meses, le fueron conferidas al presidente de la república por la Asamblea Nacional constituyente en 1991; el segundo corresponde con la regulación del ejercicio de la función administrativa y definición de los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública y expedición de la ley 489 de 1998. Un tercer acto relevante para el periodo de esta revisión corresponde con el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), también rotulado como de modernización del estado del año 2003, aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia bajo el documento Conpes 3248 de 2003 (DNP). El último hecho deliberadamente establecido, está alineado con el establecimiento de lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión a

través del instrumento de articulación y reporte de la planeación MIPG, hecho sucedido en el año 2012. En los cuatro hitos fueron evidenciados doctrinas tipo que, tipo quién y tipo cómo de acuerdo con las tipologías establecidas por Hood y Jackson (1991). Así, durante el primer periodo el énfasis estuvo en las doctrinas tipo qué o referentes a la estructura organizativa; en el segundo hito prevalecieron las doctrinas tipo quién, referentes a los actores involucrados e idoneidad propuesta y tipo cómo, referentes al procedimiento; para los hitos tres y cuatro el énfasis fueron en las doctrinas tipo cómo. Estas doctrinas son correspondientes con las fuentes referenciadas: NGP, Consenso de Washington, Buen gobierno, Teoría de la Burocracia y estructuralismo, entre otras, todas ubicadas en la mentalidad dialéctica, en donde prevalecen los medios y fines del mercado: la eficiencia y la eficacia.

Consideraciones en torno al MIPG

En este apartado son revisados aquellos principios y motivaciones que los tomadores de decisiones enarbolaron como bandera para promover las reformas que confluyeron en la creación e implementación del MIPG. Estas consideraciones refieren en dos órdenes: en términos de aspectos de contexto, asociados con las creencias y móviles o aquello que impulsa y moldea a las personas a actuar de otra forma en la toma de la decisión, y en relación con la finalidad o para qué. En los dos casos, hay motivaciones de carácter administrativo como también relacionadas con ideales dialécticos (Abellán-García, 2013).

De un lado los tomadores de decisiones que, en la época de revisión para esta investigación, en su mayoría fueron profesionales formados académicamente bajo un esquema positivista - conductista que enmarcó las décadas de los setenta a los noventa, sin con esta afirmación negar que aún está vigente en el país, que en sus procesos pedagógicos apuntan al “paradigma determinista del control” del “control social” antes que movilizados de su potencialidad (Florez, 1994). Adicionalmente, la disciplina de mayor demanda y representatividad en los niveles directivos, asesor y de consejerías en el gobierno central para la época, fue la economía con énfasis en la econometría. Estas condiciones o perspectivas, incluida la elección racional, presentes en los funcionarios públicos con responsabilidades de hacedores de políticas públicas, fueron exteriorizadas y materializadas en la instrumentación de la administración pública a través de las políticas públicas como el mismo MIPG. A manera ilustrativa, que no concluyente, son enunciadas algunos condicionantes que estuvieron presentes en los tomadores de decisiones responsables de la creación y el desarrollo del MIPG:

- Un enfoque conductista y egoísta en la administración y la política públicas, ésta última como su instrumento por excelencia en la actualidad, en correspondencia con los intereses y las prácticas caudillistas, clientelistas y de cacicazgo.
- Connivencia del institucionalismo positivista con el neo-institucionalismo para la instrumentalización y materialización de la organización, planeación y la gestión pública, con métricas y mecanismos de control.
- Creencia reforzada frente a las bondades del gerencialismo sugerido desde la Nueva Gestión Pública. Esto es, parte de una “verdad parcial que es evidente y moviliza a un determinado grupo” (Abellán-García, 2013).
- Creencia reforzada respecto a las bondades del mercado, la internacionalización, la descentralización y privatización como reguladores y garantes de la justicia y el bienestar general, inducidos por los postulados de la elección racional.
- Cultura con énfasis en valores tradicionales, de supervivencia y autoexpresión.

Así, es evidenciado que en el diseño del MIPG fueron observadas unas consideraciones o valores administrativos de carácter normativo o ideales, antes que, de realidad, los cuales son explícitamente enunciados en la Constitución Política de Colombia, pero acompaño estos hallazgos con algunas consideraciones transdisciplinarias presentes en los momentos y espacios tanto de ideación, diseño e implementación del MIPG. Todos esos valores expuestos corresponden o son creación a partir de argumentos administrativos, de creencias e intereses políticos presentes en las personas y buscan soportar y promover un rediseño organizacional pragmático en base a unos requerimientos y unas tendencias universales, en donde la filosofía administrativa es difusa. La eficiencia y el gerencialismo son dos aspectos recurrentes. Asimismo, fueron consideraciones administrativas, motivaciones o propósitos con el modelo administrativo MIPG dar respuesta a las demandas de mayor liberalización, mercado como regulador y garante del bienestar en el marco de la elección racional, estado no interventor y cumplir con los requerimientos para el acceso al crédito impuesto por los organismos multilaterales de crédito a través del llamado Consenso de Washington.

Justificaciones del MIPG

Continuando con la indagación epistemológica sobre las razones que explican los cambios en el sistema administrativo colombiano y el surgimiento del MIPG hay cinco aspectos integrados como razones o explicaciones: la crisis fiscal, el intervencionismo del estado, la pesada burocracia, la corrupción y la dependencia del país. De estos cinco aspectos,

dos están presentes o fueron razones que explican la NGP: la elección racional y la ineficiencia e ineficacia de la burocracia. En línea con el esquema de argumentación administrativa propuesto por Hood y Jackson (1991) y que fue citado por Barzelay (McLaughlin et al. [Eds] 2005, p. 16) los argumentos señalados corresponden con unas creencias creadas por la tendencia del momento en países desarrollados como Reino Unido, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Canadá, entre otros, y las iniciativas de organismos multilaterales para implementar el rediseño organizacional del gobierno, antes que tratarse de un tema holístico de la Administración Pública para el país; esto es, las justificaciones están del lado de los argumentos administrativos antes que de una filosofía administrativa, como lo denota Lechner (1993) cuando afirma que “se trata de discusiones compartimentalizadas con un enfoque pragmático, demasiado administrativo, que no pone a discusión el concepto mismo de Estado” (p.322). Una de las razones para implementar reformas organizacionales en el país era la necesidad de reducir los gastos del gobierno colombiano. En este mismo marco de la apertura económica y liberalización de la economía fue establecida otra de las razones por las cuales era pertinente las reformas administrativas. En este caso, el argumento estuvo afianzado en que el intervencionismo del estado en el mercado genera distorsiones, impidiendo que el mercado sea el regulador y generando ineficiencias en la producción y provisión de servicios. La participación del estado en la generación y entrega de servicios estandarizados es contradictoria con la elección racional agregada en el mercado que mejora la eficiencia (Arrow, 1972, como se citó en Vidal de la Rosa, 2008, p. 221-236) que un modelo como el estado de productor y suministrador servicio no facilita.

Un segundo contenedor de la justificación refiere a la creencia localizada en los tomadores de decisiones y medios de que los operadores o agenciadores de los múltiples bienes servicios públicos que el Estado colombiano proveía habían creado barreras, que los procesos eran dispendiosos y lentos, que estaban distantes del ciudadano que se había convertido en receptor pasivo y que, además la especialización era limitada lo cual se reflejaba en la baja calidad de los bienes y servicios. Es decir, la profesionalización y la organización jerárquica establecida bajo los preceptos de la teoría de la burocracia, eran los causantes de las limitaciones en el acceso, la cobertura y la calidad de los bienes y servicios proveídos por el Estado, como lo evidencia Leyva (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], 2018, P. 74) en el marco del programa el estado del Estado y refiriéndose a los comentarios del director de la Consejería para la Modernización del Estado

creada por el gobierno con el objetivo de evaluar los proyectos y hacer recomendaciones para la llamada modernización.

Un tercer enfoque de las justificaciones corresponde con el argumento administrativo asociado con la corrupción generalizada y organizacional (Henao e Isaza, 2018, como se citó en Ayala-García et al. 2022), siendo el tipo organizacional, en donde confluyen agentes tanto del sector público como del sector privado, el más observado para justificar los cambios promovidos.

Ahora bien, retomando a Hood y Jackson (como se citó en McLaughlin, K., Osborne, S.P., & Ferlie Ewan [Eds.], 2005, p. 18), respecto a que un modelo administrativo puede ser caracterizado porque comporta y presenta al menos tres tipos de justificaciones, fue realizada una revisión que permitió identificarlos algunos de estos valores como justificaciones para actuar, precisando que estos valores son explícitos, por lo que para esta revisión he adicionado un cuarto conglomerado que he denominado valores administrativos omega para referirme a los valores administrativos tácitos e implícitos, aquellos que contienen elementos de los tres tipos, pero que solo están en las formas de pensamiento, intereses, subjetividades, los que en muchos casos no son revelados,

Discusión

Enfoques del MIPG

El Estado colombiano desde la década del 90 normativamente introduce el enfoque de sistemas a la función administrativa. Es posible afirmar que el enfoque adoptado por el MIPG comporta características propias del “comprehensive approach” referidas por Wendling (Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire [IRSEM], s.f.) quien expone que el enfoque integral es “collaborative processes that enhance the likelihood of favorable and enduring outcomes” y “an attempt to establish greater cooperation” entre diversos actores con el propósito de incrementar la eficiencia, la legitimidad, la confianza y la credibilidad (pp. 25-27).

La revisión de los orígenes, las consideraciones, las justificaciones y los enfoques del MIPG facilita aseverar que el modelo es una realidad en donde confluyen elementos propios de la teoría y de la cultura, de la razón y de la experiencia; en donde se identifican los elementos de la argumentación administrativa; el modelo de gestión colombiano hay convivencia entre lo normativo, lo positivo y las tradiciones o costumbres. El factor positivo es corroborado en la definición establecida para el MIPG en la norma de creación, en donde se establece la característica de ser integrado; el factor normativo es verificado en las disposiciones, guías y orientaciones entregadas por el DAFP con las que se indican cómo debería implementarse el MIPG. Las tradiciones y costumbres de la sociedad colombiana, sus modelos mentales tradicionales y de supervivencia son aspectos internos de las personas que indican cómo actuar, que les moviliza a actuar de un modo específico y particular, con la salvedad que grupos de personas utilizan las tradiciones y costumbres para acceder y ejercer el poder, para satisfacer sus propios intereses, recurriendo regularmente al argumento administrativo para tal propósito; la tradición burocrática está enfocada en el trabajo temático, por áreas o sectorizado. La prevalencia de valores de supervivencia sobre los valores de autoexpresión, así como los tradicionales sobre los seculares-rationales facilita que personas y políticos materialicen sus intereses particulares, que son y están más del lado de una institucionalidad extractivista en términos de James Robinson (2012) contrario a una institucionalidad inclusiva, la cual se desarrolla mejor con el caudillismo y los visos de autoritarismo, en donde los políticos hacen lo que la gente quiere, factor propio del argumento administrativo, que no de la argumentación administrativa, y donde las instituciones extractivas están alineadas con economías e institucionalidad monopólica; las personas tienen

interés en estar junto al grande que lo hace grande por influencia y apariencia, por referencia. Esto es, el MIPG comporta una ideología dialéctica en donde diversas ideas sustentadas en el conflicto generado por unos antagónicos, buenos y malos, como regulador, conforman su quehacer; en donde la sectorialidad y disciplinariedad son consistentes y dominan la operabilidad y operatividad del Sistema de forma independiente para luego buscar una amalgamación que es en la actualidad ficticia. También, es posible verificar que en su concepción gnoseológica y epistemológica confluyen elementos transdisciplinarios y complejos, como está expuesto en los principios y propósitos finales, los cuales podrían operacionalizar y operativizar con la impresión de una mentalidad dialógica e intercepcionalidad.

Como corolario es posible evidenciar que el MIPG como modelo dentro de la administración pública está enclavado en cuatro entidades críticas, sin que este número de entidades sea excluyente y de cierre, sino que con éstas es posible revisarlo en su contenido, organización y forma de interacción, esto es como una realidad compleja, desde un pensamiento y mentalidad dialógica, en donde cada una de las entidades expresa y a su vez refracta el Modelo, al mismo tiempo que el Modelo es y refracta sus cuatro entidades: la argumentación normativa, la argumentación descriptiva, la filosofía administrativa, y los valores socio-culturales. El comportamiento, en términos de desarrollo dentro del modelo, y la interacción e intercepción de estas entidades facilitarán establecer el avance en la integración e integralidad del MIPG.

Lista de referencias

- Abellán-García Barrio, Álvaro. "De la dialéctica a la dialógica", en *Mar Oceana*, n° 31, 2013, pp. 97-125
- Ayala-García, J. Bonet-Morón, J. Pérez-Valbuena, G., Heilbron-Fernández, E., Suret-Leguizamón, J. (2022). *La corrupción en Colombia: un análisis integral*. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana, Banco de la República.
- Barzelay, M (2003). *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. Fondo de Cultura Económica. México
- Barzelay, M (2005). *Origins of the New Public Management: an international view from public administration/political science*. En McLaughlin, K., Osborne, S.P., & Ferlie Ewan (Eds.),

- New Public Management. Current trends and future prospects* (pp. 15-34). Taylor & Francis e-Library
- Castañeda Bernal, Elsa, 2002. Colombia: Equidad social y educación en los años '90. Unesco IIEP Buenos Aires, Oficina para América Latina.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2018), Paramilitarismo. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico. Bogotá, CNMH.
- Decreto 1499 de 2017 [con fuerza de ley]. Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015. 11 de septiembre de 2017. D.O. No. 50.353.*
- Departamento Administrativo de la Función Pública, (2023). *Marco General del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, versión 5*. DAFP, 2023, Bogotá, Colombia.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2018). *Un paso adelante y medio atrás: el cambio del Estado en Colombia desde la perspectiva de la administración pública (1957-2017)*, Programa el estado del Estado 2 (2018). https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/34385150
- Florez Ochoa, R (1994). *Hacia una pedagogía del conocimiento*. Editorial McGraw-Hill Interamericana, Bogotá.
- Hood, Christopher y Jackson, Michael, (1991). *La Argumentación Administrativa*. Fondo de Cultura Económica, México
- Lariza Pizano, *Caudillismo y clientelismo: expresiones de una misma lógica. El Fracaso del Modelo liberal en Latinoamérica, Revista de Estudios Sociales [En línea], 09 | 01/06/2001, Publicado el 20 noviembre 2018, consultado el 19 octubre 2023. URL: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/28633>*
- Ley 1753 DE 2015. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*. 9 de junio de 2015. D.O. No. 49538
- Maya Muñoz, G. (2002). *Colombia 1990-2000: globalización y crisis*. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.
- Posada Kubissa, L., (2012). *Sobre Kant, Putnam y el realismo interno*. Anales del Seminario de Historia de la Filosofía, 29 (1), 173-187
- Rocha de la Torre, A. (2013). *¿Origen o esencia? Heidegger y la concepción tradicional del lenguaje*. Studia Heideggeriana, 2, 129-150. Recuperado a partir de <https://studiaheideggeriana.org/index.php/sth/article/view/87>
- Vidal de la Rosa, G. (2008). *La Teoría de la Elección Racional en las ciencias sociales*. Revista Sociológica, año 23, número 67, pp. 221-236

Incidencia del pensamiento dialéctico y propuesta de aproximación desde el pensamiento dialógico sobre el Sistema de Gestión Pública Colombiano 61

Wendling, Cécile (s.f.). *The comprehensive approach to civil-military crisis management a critical analysis and perspective*. Institut de recherche stratégique de l'École militaire, Francia.

World Values Survey (WVS) (2023). *Encuesta Mundial de Valores, 7ª oleada 2017 – 2021*.
<https://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>