



Yura: Relaciones internacionales

Departamento de Ciencias Económicas, Administrativas y de Comercio

Revista electrónica ISSN: 1390-938x

Nº 41: Enero – Marzo 2025

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión, atascado en el ciclo vicioso de la normativa y la descriptiva p.p. 39 - 56

Henry Alberto Majé Gaviria

Universidad Multiversidad Mundo Real Edgar Morin

Bogotá, D.C., Colombia

Calle 86A # 69T - 81.

h.majegaviria@gmail.com

*El Modelo Integrado de Planeación y Gestión, Atascado en el Ciclo Vicioso de la Normativa
y la Descriptiva*

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

Resumen

La implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) por parte de las agencias públicas del estado colombiano está atrapado en el ciclo vicioso caracterizado por un diseño y rediseño holística y conceptualmente coherente entre doctrinas y justificaciones, llevado a la práctica por unas personas con unos valores socio-culturales o Idiosincracia que reciclan prácticas anteriores y medido con instrumentos que agregan partes, esto es, a una realidad compleja se aborda con un modelo aplicado desde la linealidad, la sectorialidad y la exclusión del sujeto propio del positivismo, así como la sobrevaloración de las formas que materializan las normas y la conflictividad surgida de la aproximación desde la dialéctica. Esta realidad explica el desencuentro entre resultados importantes en la implementación del modelo con la percepción ciudadana de los logros en bienestar social. Aquí se propone un abordaje desde cuatro entidades, en perspectiva transdisciplinar, en donde el sujeto y el tercero incluido son factores que potencian los resultados de la implementación del Modelo.

Palabras clave

Gestión Pública, Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), hologramático, recursividad, Gestión Normativa, Gestión Descriptiva, Filosofía Administrativa, Idiosincracia.

Abstract

The implementation of the Integrated Planning and Management Model (MIPG) by public agencies of the Colombian state is trapped in the vicious cycle characterized by a holistic and conceptually coherent design and redesign between doctrines and justifications, carried out by people with socio-cultural values or Idiosyncrasy that recycle previous practices and measured with instruments that add parts, that is, a complex reality is approached with a model applied from the linearity, sectoriality and exclusion of the subject, proper of positivism, as well as the overvaluation of the forms that materialize the norms and the conflict arising from the approach from dialectics. This reality explains the mismatch between important results in the implementation of the model and the citizen's perception of the achievements in social welfare. Here we propose an approach from four entities, in a transdisciplinary perspective, where the subject and the third party included are factors that enhance the results of the implementation of the Model.

Keywords

Public Management, Integrated Planning and Management Model (MIPG), hologrammatic, recursiveness, Normative Management, Descriptive Management, Administrative Philosophy, Idiosyncrasy

Las organizaciones públicas están estatuidas para promover resultados y valor público que satisfagan las necesidades de la población garantizando así el goce efectivo de sus derechos fundamentales; estas desarrollan sus competencias y funciones soportadas en las reglas e instrumentos adoptados para tal fin; en el caso colombiano, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) es el prototipo y marco de referencia para la gestión institucional. Teóricamente este Modelo se fundamenta en el concepto de valor público y los modelos de gestión para resultados acotados por el BID y CLAD (BID, 2010) operativizados con la cadena de valor público como herramienta; esto es, teóricamente el MIPG prevé que su accionar facilita al Estado la generación de cambios sociales con sentido para la ciudadanía o valor público, en función de las demandas sociales, por lo que los resultados priman sobre los procedimientos o lo que he denominado gestión administrativa (Majé, 2023). El Modelo es de obligatoria acogida y demuestra importante nivel de desarrollo según sus mediciones anuales, lo cual contrasta con la alta insatisfacción de la población con el desempeño de las agencias públicas; esto es, hay un desencuentro entre las evaluaciones institucionales del MIPG y la satisfacción de las necesidades de la población, por lo que el objetivo propuesto es evidenciar desde la ontología y los principios hologramático y de la recursividad del pensamiento complejo, que el Modelo está atrapado en un ciclo vicioso generado por la observación y operativización de dos de las cuatro entidades que lo contienen, invisibilizándose la potencialidad de un ciclo virtuoso a la luz de la operacionalización transdisciplinar de las cuatro entidades observadas. A mayor intercepción mayor dinamización y viceversa.

La demostración que el Modelo está atrapado en un ciclo vicioso es considerada desde tres subobjetivos: verificación de la presencia de los elementos o entidades que contienen el MIPG en la implementación; desarrollo e incidencia de las cuatro entidades identificadas y tácitas del Modelo aplicado; aproximación de sugerencias que aportan a potenciar el Modelo en la concreción de los propósitos finales.

Materiales y Métodos

Para la satisfacción de los objetivos propuestos, es pertinente anunciar que la literatura encontrada sobre el MIPG, desde sus orígenes en la década de los 90s y hasta el año 2023, corresponde más con investigaciones sobre el diseño y operación de programas, y en la descripción o el contenido de las políticas de la gestión pública que, sobre la explicación del contexto, la influencia doctrinaria y el impacto de la adopción de ideas y acontecimientos globales en la realidad particular (Barzelay, 2003), advirtiendo que esta clasificación facilita la aproximación, pero no pretende ser determinística ni unívoca. Asimismo, para la revisión de la aplicación en la realidad fueron consideradas tres técnicas de aproximación: (i) la revisión de 23 informes de resultados de medición del desempeño institucional del año 2022, por ser los más recientes al momento de abordarlos; (ii) casos de estudio emblemáticos o considerados como significativos porque son espejo de la realidad y la Encuesta Mundial de Valores (World Values Survey, WVS) en su séptima ola; (iii) entrevistas con personas involucradas con la Administración Pública y, (iv) está impreso el conocimiento y la experiencia del sujeto investigador por tratarse de un Administrador Público de profesión desempeñando el rol de asistente técnico para el desarrollo institucional y organizacional. Corresponde igualmente anunciar que hay un acercamiento ontológico enfocado en establecer la interacción de las cuatro variables del modelo objeto de revisión con perspectiva hologramática y de recursividad procurando comprender la emergencia, la auto-organización y la concreción del sistema en cada una de las entidades, al tiempo que a éstas en el sistema, en el desarrollo y en los resultados del mismo. Finalmente es pertinente anunciar que este artículo es un extracto de la investigación, *Análisis del Modelo de Planeación y Gestión de Colombia desde el Pensamiento Complejo*, (Majé, 2024).

Resultados

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) actualizado y aplicado

En las agencias públicas y entidades territoriales el MIPG comporta al menos cinco elementos caracterizadores: seis dimensiones, control interno, gestión de calidad, políticas públicas y formulario de evaluación (Furag), lo que está en línea con la presentación del marco general y operativo del Modelo (DAFP, 2023). A su vez, cada uno de estos componentes está integrado por partes que son operacionalizadas y operativizadas con un importante nivel de independencia y conflicto, en perspectiva dialéctica (Majé, 2024), pese a que desde el rediseño y/o actualización del Modelo en 2017 se reconoce la necesidad y pertinencia de promover la integración y articulación de los sistemas de gestión, de control interno y de calidad, acogiendo lo ordenado en la Ley 1753 de 2015.

Como ilustración de este hallazgo, en una veintena de agencias públicas y entidades territoriales la dimensión de “direccionamiento estratégico y planeación” opera bajo tres áreas que, si bien comparten información, son procesos y funciones con bajos niveles de integración e interacción, con alta conflictividad interna entre éstas mismas: planeación, presupuestación y contratación. Similar situación se presenta para cada una de las otras cinco dimensiones en la generalidad de las agencias públicas y entidades territoriales. Ahora bien, con excepciones como en el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) o el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en donde es posible evidenciar la apuesta por interacción de las partes, persiste la operación alterna y autónoma de los tres sistemas que la normatividad ordena integrar y articular, pues si bien el MIPG manifiesta la intención de integrarlos, en la realidad hay una estructura segmentada en dimensiones, políticas y sistemas, las que luego son agregadas, esto es, el todo es la suma de los tres sistemas con algunas complementariedades, como la encontrada en el diligenciamiento del Furag. La integración y articulación es imperceptible tanto en su concepción como en su operacionalización y operativización; la implementación del MIPG está asignada a una oficina, área o dependencia y sus elementos distribuidos de acuerdo y en alineación con la de su estructura organizacional adoptada en cada agencia y entidad territorial, la cual responde a una lógica sectorial y disciplinar. Como epílogo es procedente afirmar que en la práctica y explícitamente, los operadores y usuarios internos y externos se aproximan e implementan el MIPG de forma compartimentada y disciplinar, reflejada ésta última en la sectorialización y especialización de áreas y dependencias, esto es, la conceptualización, integración, articulación y propuesta

dialógica es imperceptible (Majé, 2024), pero si fue posible establecer que en la implementación del Modelo concurren tácitamente cuatro Entidades.

Entidades establecidas en la implementación del MIPG

La revisión dialógica y hologramática realizada sobre la estructuración y la aplicación del MIPG permitió establecer, además de establecer los elementos presentes explícitos y tangibles en la implementación del Modelo, la interacción de cuatro Entidades que lo definen y caracterizan, pero también facilitan una lectura desde el paradigma de la complejidad. Adicionalmente, desde una observación recursiva y fundamentados en las cuatro Entidades fueron identificados aportes y oportunidades para desarrollar atributos que potencien la materialización de los cometidos y propósitos del Modelo: *Gestión Normativa, Gestión Descriptiva, Filosofía Administrativa e Idiosincracia* (Majé, 2024).

La Gestión Normativa define desde la teoría y el positivismo, en qué consiste, cuáles y cómo son caracterizados cada uno de los elementos que lo constituyen, denota, indica y explica, desde una perspectiva holística, la naturaleza, objeto y funcionamiento de las cuestiones de la planeación y la gestión desde una racionalidad; se trata de una Entidad vinculante y en principio con alta autonomía. En las agencias estatales y entidades territoriales colombianas, la Gestión Normativa es verificable, vinculante y autónoma, esto es, está presente en las normas generales y específicas o particulares que desarrollan y acogen el MIPG. En las normas específicas y particulares de cada agencia, prevalecen las definiciones, sus partes y de forma enunciativa la integración y articulación, con diferentes niveles de desarrollo.

La Gestión Descriptiva aborda la forma y el procedimiento para planear, hacer y controlar la gestión y la planeación de y en lo público, esto es, es la Entidad que comprende las actuaciones movilizadas por las formas, los formatos y las plantillas que son de estricta observación y llegan a tener más valor que el fondo o el propósito establecido en entidades como la Gestión Normativa. Esta entidad del Modelo presenta un importante grado de dependencia de la Gestión Normativa en su diseño, más en función de la obligación de establecer y adoptar instrumentos, que en la observación del propósito y la naturaleza que la norma que lo requiere o demanda, pero que en su implementación se transforme en autónoma. Tanto en las agencias del nivel nacional como en las del nivel territorial hay un desarrollo importante de la Gestión Descriptiva multidisciplinar, que en su mayor parte está materializada en disposiciones que acogen de manera estándar manuales, códigos y formas de obligatorio cumplimiento para los usuarios, tanto internos como externos. La estandarización es la regla por excelencia, tanto por el supervisado como por el supervisor; es el mecanismo acogido por

las agencias estatales cuyo mayor énfasis data de la década de los noventa, influenciados por el concepto de calidad promovido especialmente por la norma ISO 9000, en sus inicios, 1987, para la gestión privada, concretizada en el uso universal de formatos, modelos y plantillas. Desde el nivel nacional, específicamente por parte de cada uno de los líderes de las 19 políticas que son integradas y desarrollan el MIPG, son preparadas y entregadas herramientas e instrumentos técnicos presentados como documentos, guías, caja de herramientas o kit, formatos, metodologías, protocolos, orientaciones, ABC, lista de chequeo, proyectos tipo, plantillas, lineamientos, instructivos, herramienta, código, manual, plataforma, entre otras tipologías.

Las herramientas e instrumentos adoptadas son pragmáticas; lo holístico se diluye en este tránsito, entre lo general y lo particular, es decir, la forma adquiere más relevancia que el fondo; el enfoque del todo es menos preceptivo y vinculante; la integralidad se minimiza, en contraste, la parte se hace densa, dominante y vinculante. Las referencias de formatos y herramientas técnicas descritas permiten corroborar que el marco conceptual y teórico, desarrollado a través de la entidad aquí señalada como Gestión Normativa, tiene una aplicación diluida en el formato o la herramienta con la cual se materializa y evidencia la gestión pública al interior de las agencias públicas, la que tiene mayor grado de importancia y dedicación del operador o servidor público para la captura y el diligenciamiento del formato que se constituye en el centro. De esta forma, el formato y la herramienta se constituyen en eje de la gestión pública en la realidad, en contraste con lo que la Gestión Normativa señala, que el centro es el usuario o cliente.

La tercera Entidad que permite caracterizar el modelo corresponde a la **Filosofía Administrativa**, la cual denota la combinación relativamente coherente del Modelo, entre doctrinas y justificaciones, esto es, entre *qués*, *quiénes* y *cómos* doctrinales y las justificaciones tipo sigmas, tetas, lambdas y omegas (Hood & Jackson, 1991); fue verificado que existe un importante grado de coherencia entre una o varias doctrinas y sus valores o justificaciones, empezando la Burocracia que corresponde con una de las Filosofías Administrativas identificadas en la operatividad del Modelo, precisando que no por hecho de ser coherente es lo correcto.

El Sistema de Carrera Administrativa permite materializar la teoría de la Burocracia, toda vez que la doctrina indica que los concursos abiertos con pruebas objetivas para seleccionar a los empleados públicos, con la expectativa desde la institucionalidad que solo así pueden seleccionar a las mejores personas, con pericia técnica que permiten que las agencias funcionen de forma fluida y precisa (Weber en Gerth y Mills, 1948, p. 201) y de esta forma garantizar la

calidad de la administración, sin ningún tipo de discriminación por afiliación a un partido o ideología política dominante electoramente; así mismo, existe la preferencia por la continuidad en el servicio, bajo la creencia que la estabilidad y permanencia de la persona o agente es garantía de mejor servicio por la curva de aprendizaje, haciendo más expedita y fácil que la organización sea más accesible y comprensible a los usuarios, contrario a lo que podría suceder con la alta rotación. El Gerencialismo propio de las organizaciones privadas, es otra práctica utilizada por las agencias públicas para la selección de los empleados de nivel directivo del nivel nacional basados en la preferencia por las habilidades administrativas y gerenciales para dirigir la gestión pública, denominada meritocracia, promovida por la Nueva Gerencia Pública y su doctrina de desconfiar de administración pública, por lo que la persona idónea para un cargo o para realizar la gestión pública debe ser un operador privado, que según las creencias es más eficiente e incorruptible, contrario a la administración pública que es ineficiente y corrupta *per se*.

También es evidente que la designación de personas para los cargos directivos de primer y segundo nivel, se caracteriza por dos aspectos: perfiles gerenciales con preferencia por la *administrocracia* y selección por conexiones personales o políticas, y de sus recomendaciones porque maximiza las probabilidades de lograr lealtad, confiabilidad, políticamente seguras y con opiniones conocidas, pero también en función a que supuestamente son garantes de cumplir con lo prometido en campañas políticas, además como el botín ganado en elecciones, siendo esto último la justificación más evidente. Fue evidente que en más del 90 % de los casos en las entidades territoriales, las doctrinas de mayor aplicación combinada es la selección por conexiones, por cualidades semejantes y con duración limitada, según la Función Pública y el Ministerio del Trabajo en el año 2022 hay 910 mil personas vinculadas a través de contratos de prestación de servicios de un total de 1.351.000 Servidores Públicos.

En las estructuras organizacionales adoptadas por las agencias públicas colombianas fue evidenciado que se acogen todos los tipos de doctrinas revisadas por Hood y Jackson (1991) como la de escala, uniformidad e inclusión, fuentes y del hacer o comprar, de agencia justificadas con argumentos de los tres tipos propuestos por los mismos autores, considerándose entonces que hay presencia de filosofías administrativas hologramáticas, esto es, están presentes en todo el Modelo. Similar situación ocurre para la gestión de compras, atención al ciudadano, en donde es verificable la existencia de filosofías administrativas, como Entidad tácita y de menor autonomía.

La Idiosincrasia o Valores Socio-culturales es la cuarta Entidad que hace referencia a las características, forma de pensar y actuar que permiten distinguir a las personas y sociedad

colombiana de otras sociedades, esto es, se trata de la Entidad que contiene la escala de valores y las opiniones que describen y se expresan en el quehacer diario de la gente en general, la forma de expresión de la cultura local, el comportamiento y desempeño profesional, en este caso específico es el temperamento y comportamiento del agente y las personas que operan, interactúan y desarrollan él y con el MIPG. Se trata de una población pasional, emotiva, anímica, tradicional y religiosa lo que nos lleva a expresarnos de forma caprichosa, conservadora, deferentes e integrando la autoridad de dios, la familia y el patriotismo, que dan énfasis a la seguridad económica y física, etnocéntricos, poco confiados, pero si conformistas y dotados de baja tolerancia. Bajo esas influencias, el comportamiento muchas veces está sumergido en el secretismo, el cumplimiento de la norma bajo observación, la resistencia al cambio, el favorecimiento del círculo y entorno familiar y de apoyo que se sobrepone a lo común, preferentes de cierto grado de autoritarismo, por lo que es más práctico buscar la aprobación de otro u otra instancia antes de proceder. En el Modelo, la Idiosincrasia es una entidad con un importante grado de autonomía y el MIPG es una construcción realizada por personas que como tal tienen el acervo cultural y social descrito.

La Idiosincrasia es una Entidad que está presente e incide en el resultado del sistema como en cada una de las dimensiones, las políticas, las herramientas, el cumplimiento de la función o ejercicio del rol durante el ciclo de la gestión, tanto en el usuario y/o cliente interno como externo. Los hallazgos referenciados en este apartado corresponden con la estructuración del mapa cultural propuesto por Inglehart y Welzel (2023), en el cual se observan dos dimensiones para aproximarse a la identidad cultural de una sociedad: (a) valores tradicionales versus valores seculares-rationales y (b) valores de supervivencia versus valores de autoexpresión, y permiten establecer y soportar la veracidad de esta proposición; igualmente fue observada en función de cada uno los momentos adoptados para la gestión pública: planeación, ejecución, verificación y control.

Las cuatro Entidades descritas, están presentes en la realidad, siendo la Gestión Administrativa y la Idiosincrasia las de mayor autonomía en el Modelo, pero son a su vez las más difuminadas, imperceptibles y tácitas tanto para los operadores en la estructura y documentos institucionales que describen el marco general y operativo del Modelo, como en la sociedad sujeto de los resultados de su implementación. El diseño del Modelo es coherente en sus doctrinas y justificaciones, le apuesta a la integración y la articulación entre tres sistemas preexistentes a través de siete dimensiones y 19 políticas públicas sectoriales que definen el MIPG y prevé como expectativa la dinamización de las agencias para garantizar resultados con valor y bienestar a la población. Formalmente es adoptado en cada una de las agencias y entes

territoriales, pero en su operacionalización y operativización esa integración y articulación es distribuida de acuerdo con los sectores establecidos en su estructura operativa. Así, no obstante encontrar un Modelo moderno y actualizado en su marco conceptual, así como en las herramientas técnicas, formas y formatos, en la implementación por parte de los operadores y/o servidores públicos persisten prácticas preexistentes, la sectorialización y compartimentación de la gestión, esto es, se mantiene el enfoque científico o positivo para abordar una realidad compleja, en el cual el sujeto operador y sujeto objetivo son invisibilizados desde sus rasgos de idiosincrasia y valores socio-culturales desde el diseño y rediseño del Modelo. No obstante que los sujetos interno y externo sean anulados explícitamente, son los que diseñan, implementan, reciben y evalúan, por lo que los involucrados en cada fase del Modelo si le imprimen sus valores, creencias y cosmovisiones, sus intereses y expectativas, pues actúan de acuerdo con los incentivos preconcebidos y hasta donde el grado de involucramiento y poder de decisión se lo permita. Esta invisibilización facilita que el Modelo se desarrolle en un ciclo vicioso: diseño con fundamento en doctrinas y justificaciones coherentes, ejecuto y evalúo para responder y en el marco de unas herramientas y formas actualizadas, pero de acuerdo con la idiosincrasia y mis valores, es decir, garantizando la forma, pero acorde con mis intereses e incentivos que son intangibles y por lo mismo inexistentes para el Modelo, con lo cual reinicio el ciclo con un rediseño y repito las fases siguientes; los aprendizajes están presentes para los diseñadores, pero las costumbres y prácticas son *reencauchadas*.

Discusión

A manera de conclusiones

Gnoseológica y epistemológicamente el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG se comporta como un organismo sistémico y complejo, el cual fue caracterizado a través de cuatro entidades: (a) Gestión Normativa, (b) Gestión Descriptiva, (d) Filosofías Administrativas y (c) Idiosincrasia o Valores Socioculturales. La dos primeras entidades son explícitas; la tercera es argumentativa y utilizada por especialistas y académicos promotores del modelo y la última entidad está implícita y tácita, sin desarrollo deliberado. En una aventura de representación matemática de conjuntos, tendría:

- $G_n = \text{Gestión Normativa} = \{ \text{Constitución Política de Colombia, leyes, decretos, resoluciones, otros} \}$

- Gd = Gestión Descriptiva = {lineamientos, directivas, formatos, instructivos, protocolos, orientaciones, manuales, otros}
- Id = Idiosincracia = {escala de valores, costumbres, creencias, actitudes, intereses, otros}
- Fa = Filosofías administrativas = {doctrinas tipo quién, qué y cómo, justificaciones tipo θ, λ, σ }

Desde el mandato creador del MIPG, este corresponde al conjunto surgido de la intercepción de todos los elementos de cada entidad del sistema, como se aprecia en la parte MIPG en expectativa de la Ilustración 4.

$$\text{MIPG} = \{x / \forall x \text{Gn} \cap \forall x \text{Gd} \cap \forall x \text{Id} \cap \forall x \text{Fa}\}$$

En la realidad y actualidad, se evidenció que este conjunto está integrado por una intercepción parcial.

$$\text{MIPG} = \{x / x \in \text{Gn} \cap x \in \text{Gd} \cap x \in \text{Id} \cap x \in \text{Fa}\}$$

Si bien es cierto que la norma superior estableció la integración y articulación de los diferentes sistemas de gestión bajo el MIPG, en la realidad se trata de una expectativa que es abordada con argumentación administrativa, pero se recicla en prácticas instaladas anteriormente.

El abordaje en función de las cuatro entidades, o de una estructura similar, puede aportar, si y solo si, son tratadas como un todo que se resuelve en cada una de estas, en similar observación, valoración y tratamiento, y bajo una consideración de interactuación que supere la inter y multi disciplinariedad hasta ahora impresa, y trascienda a un tratamiento trans-entidades que garantice las expectativas del Modelo en raciocinio del tercero incluido. Cada una de las cuatro entidades se caracterizan por erigirse de forma autónoma y dependiente a la vez en contexto, sin que esta proposición signe que la viabilidad depende de un grado predeterminado de autonomía o de dependencia, o que si una es o no es. El nivel o valor otorgado a cada entidad, corresponde con el funcionamiento del Modelo en toda su integralidad, en un espacio y tiempo específico y particular, en donde un resultado puede ser y no ser en el mismo momento y lugar, pues eso depende del contexto, del argumento administrativo, de la Idiosincrasia. Es el momento para señalar que en la realidad, el Modelo está bajo la lógica del tercero excluido, es o no es, pero la operatividad de las cuatro entidades encontradas en el MIPG, comprometen la lógica del tercero incluido; la negación de este último invoca a la acción no controlada, que puede en situaciones específicas ser consideradas o calificadas y sancionadas

como prácticas corruptas, con lo cual el concepto de corrupción puede ser abocado a ser considerado como un elemento más del paisaje.

Ahora bien, la Idiosincrasia como entidad del Modelo colombiano de gestión, está incidiendo significativamente en las otras entidades, con mayor accionar en las filosofías administrativas y la Gestión Descriptiva como fue descrito anteriormente. La Idiosincrasia está impresa en la implementación del MIPG, tanto en las personas con competencias para la expedición y adopción de las normas, las que están influenciadas por un conjunto integrado por doctrinas, creencias y argumentos administrativos que en este caso corresponde con la entidad denominada filosofías administrativas; en la ideación, adopción y uso de instrumentos y técnicas de trabajo agrupadas bajo la Gestión Descriptiva, como en los sujetos objeto del mismo, por lo que debe considerarse que las personas son sujeto y objeto en el MIPG. Estas entidades, a su vez, influyen en la Idiosincrasia. Así, es comprobado que el principio de la recursividad es un factor determinante en el modelo, restrictivo o dinamizador; esto depende de la visibilidad, comprensión, desarrollo, operacionalización y operatividad que se le otorgue dentro del Modelo, que en la actualidad es implícita, por expresar una percepción. La alternativa está en tratar y hacer de la Idiosincrasia una entidad explícita dentro del Modelo, promoviendo así la potenciación y consolidación de las cuatro entidades y el MIPG en toda su dimensión como sistema complejo.

En la misma línea de la estructura identificada y propuesta para el Modelo, en este caso en relación con la entidad de las filosofías administrativas, la relativa coherencia entre doctrinas y justificaciones proclamada por Hood y Jackson (1991) fue encontrado que ésta existe, está presente al menos en dos situaciones. En el caso de la Gestión Normativa, fue evidenciado una mayor coherencia entre las doctrinas y las justificaciones explicada por quienes son los creadores. Esta entidad es regularmente desarrollada por agencias públicas centrales con competencias para expedir normativas de aplicación en todo el territorio, tales como el Congreso de la República, el Gobierno Nacional representado por la Presidencia de la República y las agencias del nivel ejecutivo central o nacional que lo integran; las que acuden a conocimientos de expertos econométricos para la época revisada, los que son persuadidos hacia un enfoque de ecocrático relativo y dependiente del beneficio para el grupo de interés que represente o al que esté o sea vinculado. Estos grupos de expertos les imprimen a las normativas generales elementos teóricos y basados en evidencia -Gestión para Resultados, Generación de Valor Público-, aplicados y con elementos de éxito en otras regiones, lo cual garantiza una mayor coherencia entre doctrinas y justificaciones, aportando significativamente a la mejora en el modelo de gestión pública. En esta línea, una alternativa sugerida es lograr que estos modelos,

paradigmas y aspectos técnicos exitosos en otras regiones, sean adaptados en y al contexto en observación explícita de la idiosincrasia local.

La otra vertiente corresponde con el conjunto de elementos presentes en la intercepción entre la Gestión Descriptiva y la Idiosincrasia. En este espacio, la coherencia existente entre doctrinas y justificaciones es altamente dependiente de la Idiosincrasia; los intereses particulares son influyentes, pero son aplicados dentro de la legalidad. Esta realidad es apreciable en la aplicación de doctrinas tipo quién, referente a la selección, como la de selección por elección, selección por conexiones y selección por prueba objetiva. La elección de gobernadores y alcaldes, de congresistas y miembros de las corporaciones administrativas, de personeros municipales y otros operadores, es justificada desde la Gestión Normativa por que genera vinculación con el elector y obliga a actuar de conformidad con lo propuesto, además de rendir cuentas; en la realidad, esta justificación es subvalorada, y los elegidos argumentan que la elección en sí misma demandó un esfuerzo y costo, por lo que la rendición de cuentas es un mecanismo llevado una legalidad con escaso contenido. La selección por conexiones que esgrime como justificación la vinculación programática, en la realidad es cuestionable y reducida a la lealtad con el seleccionador y con su grupo o sector de interés. Finalmente, la selección por prueba objetiva el interés del seleccionador termina con la selección, en donde tratará de incidir para que se seleccione a personas de sus intereses que aplica más a la doctrina de selección por conexiones pero que la Gestión Normativa establece que es por prueba; una vez surtida la selección el interés por desarrollar el seleccionado se termina, que en este caso puede ser la carrera administrativa, con lo cual este mecanismo es desnaturalizada o subvalorada dentro del Modelo. Estos casos son ilustrativos, y no pretenden ser determinantes; la Idiosincrasia facilita este tipo de acciones que son realizadas en el marco de la legalidad, bajo lo que es conocido hoy como ‘jugaditas’, para referirse a que imponen sus intereses y caprichos particulares, pero garantizando el cumplimiento de la norma: lo legal está bien. Nuevamente, una alternativa para abordar estas situaciones está en el incremento del espacio de intercepción que surja de las doctrinas tipo qué y tipo quiénes con la entidad de la Idiosincrasia, esto es entre perfiles y estructura organizacional, garantizando así la coherencia y consistencia requerida que en la actualidad es deficitaria y mediada por intereses particulares.

Complementariamente a lo señalado anteriormente, en línea de la relativa coherencia demandada entre doctrinas y justificaciones que dan la identidad a la Filosofía Administrativa, se encontró que, la especialización extrema o hasta donde lo permita el mercado como doctrina, puede estar obstruyendo la fluidez e integralidad del trabajo que promueve el modelo MIPG toda vez que agencia la corporativización o la creación de áreas o dependencias que por su alta

especialización y separación de procesos se constituyen en islas, tipo guetos de inamovibles, indispensables y determinadores de la gestión desde el conocimiento científico importado y la rigidez de la teoría, dentro de la estructura organizacional. En la realidad, estos grupos especializados ejercen un poder extremo no otorgado desde la Gestión Normativa, ni la Gestión Descriptiva, pero si evidente en la realidad y que incide en la decisión., bien sea ésta positiva o negativa o negativamente. En estos casos, la innovación, la adaptabilidad y el contexto es la negación total, bajo la justificación que es la teoría, son el conocimiento científico, la regla y la norma positiva, por lo que es inamovible, inmodificable o inadaptable. Es entonces una oportunidad para potenciar la coherencia entre doctrinas tipo cómo y los valores del MIPG, entre las entidades del Modelo, como también entre los roles de los operadores descritos en los instrumentos técnicos como manuales y políticas como las de racionalización de trámites y simplificación de procesos bajo un enfoque que trascienda del de reducción de costos o eficiencia administrativa impreso por la Nueva Gestión Pública, a un enfoque de acción que promueva la generación de valor o de productos y servicios útiles, en su función de dinamizador de la innovación y del crecimiento económico (Mazzucato, 2018). Imprimir una concepción y comprensión transdisciplinar que, integre en la práctica la concurrencia de las disciplinas o sectores para establecer la operatividad y operacionalización, propios de la inter y multidisciplinariedad, en donde el tercero incluido facilite la coexistencia de las cuatro entidades del Modelo, podría aportar a incrementar la coherencia y consistencia entre doctrinas y argumentos, como por ejemplo, la doctrina de apertura general, traducida en acceso universal a la información, justificada en sus bondades de impedir los abusos, intencionales o no de parte del cargo, o que es una forma de control de los organismos públicos, con el fin de impedir el abuso de la autoridad, o tercer razonamiento es que puede impedir abusos de los clientes o de ciudadanos en general y no sólo los de funcionarios públicos, argumentos estos que son expectativas del MIPG pero que en la actualidad son de escasa consideración por los operadores, es decir, no están presentes, pues los valores difieren de estos e inciden en su observación. La función de control interno es una especialidad dentro del Modelo, al momento es un Sistema autónomo que según la Gestión Normativa debe articularse con el MIPG, pero que en la realidad es algo segmentado y sobre todo marginal, pese a que es importante para la administración y la gestión pública, pero se resuelve con una dependencia especializada que es poco relevante o algo formal para el operador o el agente. ¿Cómo involucrar a los operadores, con sus valores e idiosincrasia, esto es, al operador en su todo, físico, racional, experticia, con valores y costumbres en la implementación rigurosa del MIPG? La respuesta puede estar ahí mismo, incluyéndolo, visibilizándolo en su todo, en sus coherencias e incoherencias, en su

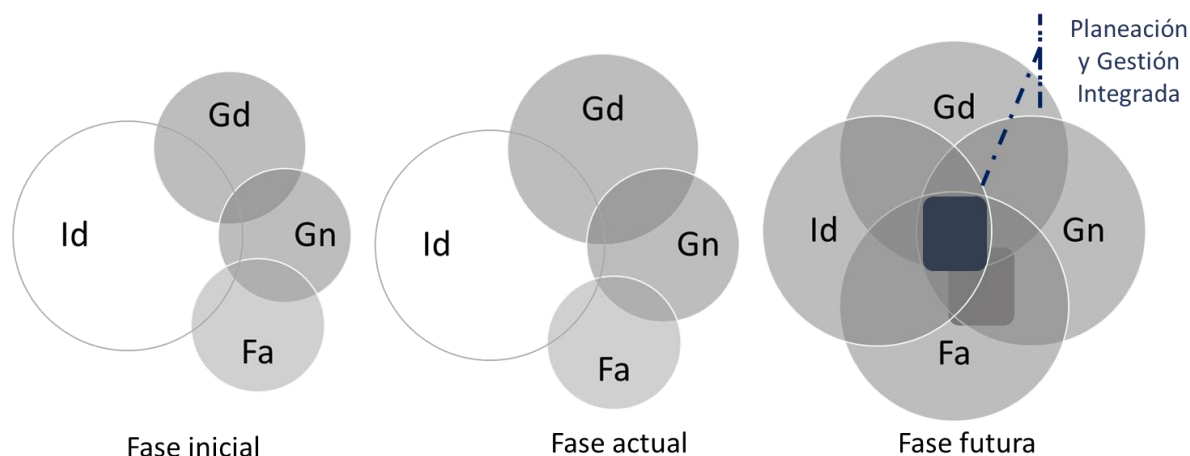
individualidad que hace parte de una colectividad, de un sistema complejo, en donde se actúe sobre los elementos de la Idiosincrasia, empezando por reconocerlos, revelarlos, visibilizarlos, de tal forma que se logre lo propuesta de Aristóteles en relación con la acción cuando escribió “el pensamiento condiciona la acción, la acción determina los hábitos, los hábitos forman el carácter y el carácter moldea el destino” (384 a. c. - 322 a. c).

Finalmente, esta revisión del MIPG realizada desde el pensamiento complejo, ha permitido establecer al menos aspectos que permiten explicar que el Modelo está dinamizando la operatividad de las agencias públicas y entidades territoriales, con las cuales hay avances medidos en la capacidad de acción de éstas, pero también, que hay potencial para incrementar estas capacidades y oportunidad para materializar la integralidad propuesta, que en la actualidad continúa siendo más una expectativa, que provoque el desempeño prescrito por la Gestión para Resultados y la generación de valor público. Hacerlas explícitas las Entidades incide sustancialmente en la práctica toda vez que facilitan entender, comprender y resignificar el valor que agrega a la gestión pública el MIPG, bajo el supuesto que éstas solo son posibles en la interacción e intercepción propia de la transdisciplinariedad. La Gestión Normativa es desarrollada con la transparencia de los diseñadores y formuladores, involucrando a los sujetos, internos y externos en su contexto, con sus costumbres, prácticas y valores; la Gestión Descriptiva será desarrollada e implementada visibilizando las bondades de los actores de interés, así como la modificación de prácticas y hábitos, con incentivos positivos que modifican las costumbres presentes en la aplicación del MIPG, garantizando que la Gestión Normativa se materialice y concrete correctamente. La Filosofía Administrativa aportará el sustento teórico-aplicado en contexto y para el contexto, superando la práctica de encontrar espacios de cambio o transformación en experiencias externas que son acogidas sin adaptar a la complejidad propia del entorno, y promoviendo así, la identificación de prácticas existentes, latentes o en la desviación positiva para construir capacidad institucional como lo propone en el Center for International Development (CID, Centro de Desarrollo Internacional) de la Universidad de Harvard, con la herramienta bautizada como “Adaptación Iterativa para la Resolución de Problemas” (PDIA por sus siglas en inglés, Problem Driven Iterative Adaptation)¹. Finalmente, la entidad denominada Idiosincrasia o Valores Socio-Culturales, considerada como la de mayor grado de autonomía entre las cuatro entidades, por que responde a un aspectos del comportamiento cultural y social de la población, los cuales se modifican con menor dinamismo; está presente en cada una de las entidades, y como tal en el todo sus resultados. Un

¹ <https://bsc.hks.harvard.edu/>

efecto de esta Entidad es la captura del estado por intereses particulares, que genera una distorsión entre el MIPG y la realidad económica, social y ambiental, toda vez que, unas élites económicas y políticas, logran que la Gestión Normativa funcionen de acuerdo a intereses y prioridades de esos grupos de poder, y en detrimento del interés general que promueve el Modelo (Reveiz, 2021); asimismo, la generación de valor propuesta está enfocada en la eficiencia y la disminución de costos, con una ineficaz integración con los resultados y propósitos del MIPG. En esta línea, hay un llamado especial para que la Idiosincracia sea una entidad estable en las diferentes fases o momentos, pese a que en el pasado y presente ésta es invisibilizada, no obstante ser la de mayor amplitud o desarrollo en la realidad como se propone en la ilustración 1. permitiendo así superar el círculo vicioso y dar el salto a que el Modelo potencie su apuesta en función del círculo virtuoso concebido.

ILUSTRACIÓN 1. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN



Nota. Elaboración propia

Lista de referencias

- Barzelay, M (2003). *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. Fondo de Cultura Económica. México
- 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 (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

García López, R. y García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo, avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. BID

Gomez Buendía, Hernando (1984). Lo patológico y lo democrático del clientelismo. *Revista Nueva Sociedad* No. 74, septiembre, 1984, pp. 91 – 95

https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1213_1.pdf.

Granados Rodríguez, JM, (2021). *Herramientas de medición de la gestión pública en Colombia: el Formulario Único de Avance a la Gestión como herramienta de medición del Modelo Integrado de Planeación y Gestión*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (79), 253-288.

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

Mazzucato, Mariana (2019). *El Valor de las Cosas, Quién Produce y Quién Gana en la Economía Global*. Taurus, Sexta Reimpresión, Bogotá (2022)

OCDE (2024), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/0f191dcb-es> .

Revéz, Edgar, (2021). *La desigualdad y la captura del Estado*, Bogotá, D.C: Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Ediciones Aurora. 2021. 364 p.

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

World Values Survey (WVS) (2023). *Encuesta Mundial de Valores, 7ª oleada 2017 – 2021.*

<https://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jspT>