

Gestión para resultados en el desarrollo y sistemas integrados de gestión: dos caminos convergentes, dos prácticas divergentes

Jairo Enrique Rodríguez Hernández

Introducción

La ponencia quiere poner de relieve la interrelación y convergencia que se puede hallar entre el modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) y los denominados Sistemas Integrados de Gestión (SIG), los cuales se han centrado en el Sistema de Gestión de la Calidad (SGC). En la actualidad, al menos en la normatividad colombiana, este último sistema, el SGC, ha sido objeto de una ley y su reglamentación específica, mediante la NTCGP 1000 y en los últimos años se ha buscado su integración con otros sistemas como el sistema de control interno, a través del denominado Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y el sistema de desarrollo administrativo (SISTEDA). No obstante, la implementación tanto del modelo GpRD como del SIG, se ha hecho de manera independiente, aislada, y en algunos casos en contravía uno del otro. Esto dado que la GpRD no tiene una reglamentación específica que haga obligatoria su implementación.

La intención es mostrar cómo se puede complementar e integrar estos sistemas de manera que los sistemas integrados se orienten al logro de resultados para el desarrollo, lo cual implica un desarrollo conceptual, normativo y, en general, plantear ajustes para el avance en el desarrollo organizacional de la administración pública colombiana. Todo con vistas a poder atender los retos que se derivan de los objetivos de desarrollo sostenible a los que se ha comprometido el país y a los riesgos globales que el mundo actual trae a los gobiernos.

1. El contexto que no es contexto

Según los indicadores del Banco Mundial (BM), Colombia se ha convertido en un país de ingreso medio alto, lo cual puede considerarse en un logro, si se mira en una perspectiva de mediano y largo plazo. Si se revisan otros indicadores del propio Banco (Banco Mundial, 2017), el mensaje no es igual de optimista. Colombia tenía, en 1990, tres millones de personas viviendo en pobreza extrema y en 2013 la cifra permanece idéntica, si bien llegó a subir a 6 millones en el 2002. El coeficiente de Gini se ubica en 53.5, el más alto de América Latina en 2014. Junto con Bolivia y Paraguay es uno de los países con menor esperanza de vida al nacer, en el 2015, con 74.2 años. El 39,7% de los niños entre los 7 y 14 años de la población rural, trabaja en la agricultura y el 12,5% en la industria en las zonas urbanas. Al lado del Perú ostenta las tasas más altas de empleo vulnerable, ubicándose en 46,7% en 2015.

El gasto en investigación y desarrollo escasamente llega al 0,2% del PIB en 2014. Del lado empresarial, el país se ubica en el puesto 53 en el índice de Doing Business (2017), pero a pesar de ello presenta dificultades en el cumplimiento de contratos, pago de impuestos y comercio transfronterizo (Banco Mundial, 2017). En el caso específico de los aspectos sociales, el gobierno nacional se asoció al cumplimiento de los objetivos del milenio¹ que se establecieron por parte de los países integrantes de las Naciones Unidas en el año 2000. Estos recogieron ocho objetivos referentes a la erradicación de la pobreza, el alcance de la educación primaria universal, la igualdad entre los géneros, la reducción de la mortalidad infantil y materna, la lucha contra el avance del VIH/sida, el sustento del medio ambiente, y el fomento de una Asociación Mundial para el Desarrollo.

¹ Esto se hizo mediante los documentos Conpes Social 91 de 2005 y 140 de 2011.

“El balance de los ODM es en términos generales positivo para Colombia. El país logró cumplir las metas de reducción de la pobreza fijadas para el 2015 con un año de anticipación. En 2014, la tasa de pobreza era de 28,5% y la de pobreza extrema 8,1%, es decir, la mitad de los niveles al inicio del siglo. Los niveles de asistencia escolar superan el 100% desde comienzos del milenio. Además, la participación de la mujer en los ámbitos político y laboral ha revelado importantes avances respecto a una década atrás; la mortalidad infantil se ha reducido a cerca de la mitad en los últimos 13 años, al tiempo que las muertes por causa del VIH/SIDA se han reducido; y 3 de los 4 indicadores de avance asociados a la protección del medio ambiente superan el 90%. ...

Sin embargo, aún quedan retos importantes por delante. Los avances no se han presentado de manera homogénea a lo largo y ancho del territorio nacional. Aún persisten enormes diferencias en los niveles de bienestar entre grupos poblacionales y regiones. Mientras que 1 de cada 4 colombianos en zonas urbanas es afectado por la pobreza, en zona rural es 1 de cada 2. La pobreza se concentra en las regiones del Pacífico y del Caribe, donde departamentos como Chocó, el Cauca y La Guajira – con grandes poblaciones Afrodescendientes e indígenas – tienen tasas de pobreza superiores al 50%, cinco veces la tasa que encontramos en Bogotá. El 25% de la población colombiana vive en zona rural. De ella 47% no tiene acceso a agua potable; 94% no tiene acceso a alcantarillado y saneamiento, y el 12% es analfabeta. Como si fuera poco, la tasa de pobreza entre la población desplazada es tres veces más alta que la tasa nacional y la tasa de pobreza extrema, es de cuatro por ciento.” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2015, págs. 9-10)

Estos retos, como indica PNUD, marcan el paso hacia la agenda global de desarrollo 2030 conocida como los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estos se integran por 17 objetivos que son:

1. Fin de la pobreza, poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo;
2. Cero hambre, poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible;
3. Salud y bienestar, garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades;
4. Educación de calidad, garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos;
5. Igualdad de género, lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas;
6. Agua limpia y saneamiento, garantizar la disponibilidad del agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos;
7. Energía asequible y no contaminante, garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos;
8. Trabajo decente y crecimiento económico, promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos;
9. Industria, innovación e infraestructura, construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación;
10. Reducción de las desigualdades, reducir la desigualdad en y entre los países;
11. Ciudades y comunidades sostenibles, lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, resilientes y sostenibles;
12. Producción y consumo responsables, garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles;

13. Acción por el clima, adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos;
14. Vida submarina, conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible;
15. Vida de ecosistemas terrestres, proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de biodiversidad biológica;
16. Paz, justicia e instituciones sólidas, promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles;
17. Alianzas para lograr los objetivos, fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

La CEPAL (2017), en el foro de los países de América Latina y del Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, celebrado en México, ha indicado las principales restricciones o limitaciones al logro de estos objetivos dada la coyuntura mundial. Destacan varios hechos: el bajo crecimiento del comercio internacional y las exportaciones que alcanza apenas un 2.3% en el último quinquenio; los desequilibrios comerciales que ponen freno al crecimiento de la economía internacional marcado por asimetrías tecnológicas entre empresas y países; la emergencia de un sector financiero que supera con creces a la economía real en número de transacciones, con una estructura de pasivos orientada al apalancamiento procíclico, y; la renuencia de los países a establecer políticas de corte keynesiano y que extiendan la protección social y el mejoramiento de los salarios por el temor a los desequilibrios externos y la pérdida de competitividad, lo que a su vez ha generado un aumento en los flujos migratorios generando tensiones en los países receptores.

Señala la CEPAL que “Para dar una respuesta efectiva a todas [estas restricciones] es preciso construir capacidades e instituciones destinadas a generar e implementar políticas, mediante una actuación mancomunada de los gobiernos nacionales y subnacionales, así como de otras instituciones regionales e internacionales, el conjunto de los organismos del sistema de las Naciones Unidas en América Latina y el Caribe, la sociedad civil, el sector privado y el sector académico. La participación de múltiples actores en la implementación de la Agenda 2030 es crucial para su cumplimiento” (CEPAL, 2017, pág. 23)

En particular, en el tema social, que abarca principalmente los objetivos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11 y 16, se observa que América Latina pudo disminuir la brecha social durante la primera década del siglo XXI pero al parecer esta tendencia se estancó y tiende a incrementarse nuevamente. El gráfico No. 1 muestra las cifras correspondientes.

De igual manera, la tendencia al aumento de la formalización del trabajo que se dio entre 2002 y 2014, se frenó, generando mayor volumen de desempleo, asociado al aumento del empleo por cuenta propia frente al empleo asalariado señalando un deterioro de la calidad del empleo. Así, “hoy existen 134 millones de trabajadores en el sector informal en una situación de elevada vulnerabilidad” (CEPAL, 2017, pág. 27) Todo esto en un marco de “.desigualdades de ingreso, ... desigualdades de género, ... desigualdades étnico-raciales, ... desigualdades territoriales y aquellas relacionadas con el ciclo de vida. Esos distintos ejes se entrecruzan, potenciando las brechas y la conculcación de derechos de determinados segmentos de la población” (CEPAL, 2017, pág. 28)

Finalmente, la CEPAL indica tres aspectos cruciales para una nueva inserción de América Latina y el Caribe en el sistema internacional; estos son:

- Construir capacidades endógenas en las nuevas tecnologías para reducir las vulnerabilidades.
- Reducir radicalmente la desigualdad para generar la economía del aprendizaje y el cambio técnico, y
- Promover la integral regional y fortalecer la gobernanza internacional.

Adicionalmente, el mundo está viviendo una serie de retos relacionados con los principales riesgos (World Economic Forum, 2017) para los cuales Colombia no está preparada y, al parecer, poco está haciendo para enfrentarlos adecuadamente. Al revisar el panorama de riesgos globales del WEF se observa que los riesgos de probabilidad e impacto superior al promedio, se asocian a temas como eventos climáticos extremos, desastres naturales, migración involuntaria a gran escala, fallas en la adaptación y mitigación del cambio climático, ataques terroristas, ciber-ataques, conflictos interestatales, crisis por agua, desempleo y subempleo, desastres medioambientales causados por el hombre y fallas de gobernanza nacional, entre otros (ver Gráfico No.2).

Todo lo anterior muestra una serie de temas en los cuales la población aspira a tener resultados que le permitan mantener y mejorar su nivel de calidad de vida. Esto significa que el Estado a través de sus instituciones, en especial de la administración pública, debe generar “valor público”.

Finalmente, en el específico caso colombiano, el país está iniciando una fase de transición a una sociedad que implementa un pos-acuerdo, logrado con las FARC-EP que se constituye en el inicio del fin de una guerra que por más de cincuenta años desangró al país, pero en el cual hay otros actores que se mantienen activos en el conflicto manteniendo algunos y agregando otros retos para lograr una paz estable y duradera, como aspiración colectiva.

Frente a esto el panorama de la administración pública en sus diferentes niveles de gobierno, nacional y subnacional, en la región, parece no ser muy alentador.

2. Una práctica divergente: La GpRD

A continuación, se mostrará de manera sucinta, tanto el modelo como la práctica que ha estado asociada a la Gestión para Resultados del Desarrollo (GpRD).

2.1 La teoría

La GpRD hace parte del conjunto de instrumentos de reforma que en el mundo y en América Latina (AL) se promovieron de la década del 80 del siglo anterior en adelante, conocida como reformas de la Nueva Gestión Pública (NGP), la cual tenía como uno de sus ejes centrales “combatir” el modelo burocrático reinante, aunque inconcluso, en AL. Al lado de esto la NGP se indica también como componente de un modelo neoliberal que intenta recuperar el dominio perdido de la economía de mercado por el predominio del estatismo.

“La Gestión para Resultados nace en los países desarrollados para enfrentar la crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado. En cambio, en los países en desarrollo el objetivo es acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que se habla de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)” (García L. & García M., 2010, pág. 5)

“... el objetivo último de la GPRD es habilitar a las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno. La noción de resultados en la GpRD está asociada al cambio social producido por la acción del Estado y no solamente a las actividades o productos que contribuyen a ese cambio, con frecuencia tomados como parámetros para evaluar la acción gubernamental.

Es necesario advertir que los cambios sociales no se refieren solamente a los que son materia de la política social, como la salud y la educación, sino también a los relativos a otras políticas públicas, como la seguridad ciudadana, la agricultura, el empleo, la administración de justicia o la regulación de los mercados.” (García L. & García M., 2010, pág. 6) El modelo de la GpRD desea voltear el esquema tradicional (burocrático) de obtención de resultados puesto que en vez de partir de los recursos o insumos existentes para definir el nivel de resultado a alcanzar, propone que se coloque en primer lugar los resultados a alcanzar y en función de ellos se defina la combinación de recursos que los hagan posible. De ahí el concepto de cadena de resultados, tal como se observa en el gráfico No. 3.

El modelo presenta los componentes de un ciclo de gestión que se orienta a resultados como son la planificación, el presupuesto y financiamiento, el diseño y ejecución de programas y proyectos y el monitoreo y la evaluación, tal como lo despliega el gráfico No. 4. El modelo parte de una situación inicial con problemas de orden económico, social, ambiental, etc, que genera los objetivos de gobierno que se traducen en programas que orientan la inversión de recursos en procesos productivos que a su vez generan resultados en términos de efectos e impactos, creando valor público², que conducen a una situación social sobre la cual se hace el ejercicio de rendición de cuentas.

Con base en ese modelo se creó el Sistema de Evaluación Prodev (SEP) que sirvió de base para hacer la medición de la capacidad institucional de los países de AL. El SEP divide el ciclo de la gestión pública en cinco pilares: planificación para resultados, presupuesto por resultados, gestión financiera, auditoría y adquisiciones, gestión de programas y proyectos, y, monitoreo y evaluación (Gráfico No. 5). Los cinco pilares, permiten examinar los elementos indispensables para el proceso de la gestión pública se oriente a resultados y, por supuesto, a la creación de valor público.

2.2 La práctica

Para revisar la práctica de la GpRD nos basaremos en un documento del BID (2015a) y en otros directamente relacionado con Colombia. De manera general, el documento señala que el promedio de países de A.L. ha ido mejorando en la implementación de la estrategia³ de la GpRD, si se compara el año 2007 (primera medición) con el 2013. Esto se comprueba la ver que el índice general ha pasado de 2,0 a 2,4 en ese periodo; siendo el avance más importante en la planificación orientada a resultados y el menor en el seguimiento y la evaluación. Este avance, sin embargo, ha sido diferencial en AL al mirar en detalle los países, pues se observa un grupo de ellos que han avanzado más y por tanto se pueden calificar como de desarrollo alto y son Brasil, Chile, Colombia y México.

² Valor público hace referencia a cambios sociales observables y susceptibles de medición que el Estado realiza, como respuesta a las necesidades o las demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática.

³ Esta evaluación se hizo sobre gobiernos nacionales y no sobre los subnacionales o las entidades descentralizadas.

Del documento de García y García se obtienen unas conclusiones entre las que se destacan:

- Con especial énfasis después de 2005 los países han emprendido cambios institucionales que apuntan a la gestión orientada a resultados,
- La institucionalización de la GpRD es un proceso atomizado y parcial, el cual se ha visto amenazado por prácticas políticas poco proclives a la profundización de la democracia,
- Se requiere fortalecer la planificación de mediano plazo, lo que supone articularla con el largo y el corto plazo,
- El presupuesto por resultados y el sistema de monitoreo y evaluación son los pilares de menor desarrollo y avances. (García L. & García M., 2010, págs. 85-87)

Veamos ahora unas evaluaciones más cercanas a lo que ocurre en Colombia⁴. El Conpes 3294 (2004) planteó los lineamientos para reforma del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA –, sistema que había surgido una década antes, para lo cual partió de un diagnóstico que señalaba “... a pesar de la magnitud de los recursos públicos invertidos durante la última década, dada la insuficiencia de las evaluaciones del gasto y de los programas públicos, hasta el momento se desconocen los efectos reales de estas inversiones. Ello impide determinar con certeza si la orientación de las políticas ha sido la más adecuada en términos de eficiencia, si los programas llegan a la población objetivo y si responden a sus necesidades, si es la forma menos costosa de realizar las intervenciones; o si tienen los niveles de calidad requeridos, entre otros aspectos.

Como consecuencia, las decisiones de prolongar, suspender, sustituir o modificar programas y políticas, así como asignar recursos a entidades de los sectores central y descentralizado, se han venido tomando, en alto grado, con conocimiento insuficiente de los factores reales de éxito o fracaso.” (2004, pág. 5). Reconociendo los avances en la evaluación de la gestión el documento plantea, entonces, que es necesario reformarlo “para convertirlo en un instrumento para mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público, así como la eficacia de las políticas e intervenciones del Estado” (2004, pág. 8). Se planteó, así, un sistema que se estructurara en torno a tres componentes: el seguimiento a resultados, las evaluaciones focalizadas y la difusión de resultados para la rendición de cuentas. Para ello se estableció un esquema de incentivos para vincular los resultados con el proceso de planeación y presupuestación y desarrollar el sistema de evaluación.

Todo esto, debe indicarse, ha tenido notables progresos en el orden nacional, tal como lo deja ver el informe del BID correspondiente al país y se observa en el Cuadro No. 2 (2015b).

No ocurre lo mismo, sin embargo, en el nivel territorial subnacional. Pese a que Colombia ha sido uno de los países donde mayor fuerza ha tenido el proceso de descentralización, impulsado por la constitución de 1991, donde el gasto público descentralizado representa ya más del 15% del PIB, y donde cerca del 65% del gasto de las entidades territoriales corresponde al sistema general de participaciones (SGP), la gestión por resultados ha tenido poco avance. En particular el proceso de planeación, a pesar de las directrices del DNP, sigue siendo un proceso débil que se refleja en planes de desarrollo local que no fijan con claridad metas de resultados y que dificultan poder hacer acciones de monitoreo y evaluación. Ni que decir de la cultura de hacer gestión por programas y proyectos.

⁴ Para este fin nos basaremos principalmente en el Conpes 3294 de 2004, el resumen ejecutivo del documento “Construyendo Gobiernos efectivos” del BID, el documento “Fortaleciendo capacidades para mejorar el gasto descentralizado en Colombia”, el documento “Sistemas de Gestión por Resultados” del DNP y el artículo de Sergio Chica sobre la GpRD.

En buena parte de los municipios no se cuenta con capacidad técnica para elaborar proyectos, los bancos de proyectos no funcionan y una parte de los que se implementan no pasaron por dicho banco.

Los intentos de implementación de la GpRD han sido lentos y poco fructíferos. Una primera experiencia se asoció al Proyecto de Presupuesto por Resultados Municipal (PPRM) liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) entre los años 2004 y 2008, ejecutado en los casos de Medellín, Pasto y Tocancipá, una de cuyas conclusiones fue “El PPR debe enmarcarse en un entorno institucional que oriente su gestión hacia el logro de resultados, lo que implica que exista no solo la voluntad política por parte del gobernante, sino que se efectúen los arreglos normativos e institucionales necesarios para respaldarlo y hacerlo sostenible” (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2008, pág. 61)

El Programa para la implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) del BID, se inició en las entidades territoriales en el año 2009 mediante la aplicación del sistema de evaluación de PRODEV (SEP) en 11 gobernaciones y 14 alcaldías, en las cuales la evaluación del SEP global a los pilares de la GpRD fue de 3,1 en las gobernaciones y de 2,8 en los municipios (Gomez & Varea, 2014, pág. 43). Los resultados de esa experiencia se pueden plantear así:

- En el caso de los departamentos “El pilar de gestión de programas y proyectos refuerza la evidencia de la dicotomía entre planeación y presupuesto. En general las entidades examinadas cuentan con planes sectoriales cuya ejecución no se apoya en marcos de desempeño y modelos lógicos que articulen la gestión del gasto con el logro de metas sectoriales. La carencia de contratos de gestión e incentivos institucionales e individuales al interior de las ET [entidades territoriales], y también la falta de estrategias para mejorar la calidad de los servicios provistos y rendición de cuentas reiteran este punto.” (Gomez & Varea, 2014, pág. 33)
- En el caso de los municipios “La gestión de programas y proyectos refleja a nivel sectorial la situación global de desarticulación entre la planeación y el presupuesto. Los sectores examinados no cuentan con marcos de desempeño ni esquemas de asignación orientados al logro de resultados. No se aplican incentivos al desempeño, estrategias para mejorar la calidad del gasto o sistemas sectoriales de información sobre los bienes y servicios generados. ... El seguimiento no se realiza bajo estándares, metodologías y protocolos homologados a nivel nacional que garanticen la comparabilidad, confiabilidad, calidad y oportunidad de la información. El uso de la información de desempeño para apoyar las decisiones presupuestales o de planeación es discrecional.” (Gomez & Varea, 2014, pág. 38)

Con posterioridad a esos esfuerzos (2009 – 2012) no se ha logrado consolidar una estrategia nacional de apoyo a la implementación de la GpRD en las entidades subnacionales, salvo un intento de formación de funcionarios y equipos de gobierno adelantado por la ESAP mediante convenio con el BID en los años 2013 – 2014 en los que participaron 3 departamentos y 43 municipios (Chica, 2015, pág. 81). Como se observa, el nivel de participación de gobernaciones y municipios es muy bajo, ha sido esporádico y sin continuidad haciendo que la GpRD no haya logrado institucionalizarse en el contexto de la administración pública subnacional. En general, se podría afirmar que esta situación obedece a la baja capacidad institucional de las entidades territoriales, la cual se refleja, entre otros, en los siguientes temas:

- Una gestión financiera desintegrada a su interior (contabilidad – presupuesto – tesorería) como con el sistema de compras y de auditoría.
- Una baja capacidad de estructuración de programas y proyectos a nivel sectorial y de información sobre su avance.
- Sistema de seguimiento y evaluación más orientado al cumplimiento de lo legal que al logro de los objetivos y el mejoramiento de la gestión.
- Baja generación de recursos propios, unido a una baja gestión para su recaudo y una alta dependencia de fuentes externas (SGP y regalías).
- Incipiente y esporádica participación y control social a la gestión unida a un bajo nivel de transparencia en las decisiones y en los procesos contractuales.

Finalmente podría decirse, con Patricia Torres en la introducción al documento de Gomez y Varea, que:

“... la cultura de la gestión para resultados es un proceso de largo plazo, que requiere continuidad. Se trata de procesos complejos que peligran ante la rotación de los funcionarios públicos y que requieren una política de Estado que esté por encima de los tiempos, los partidos y las personas. El cambio de mentalidad y de cultura necesario para que estos procesos de arraiguen y permanezcan es muy fuerte.” (Gomez & Varea, 2014, pág. 7)

3. Otra práctica divergente: los Sistemas Integrados de Gestión (SIG)

3.1 La teoría

Al igual que la GpRD, lo que hoy se denomina como Sistemas Integrados de Gestión (SIG), hacen parte del conjunto de instrumentos de reforma de la Nueva Gestión Pública (NGP), la cual tenía como uno de sus ejes centrales “combatir” el modelo burocrático reinante. Sin embargo, deben hacerse algunas precisiones importantes. De acuerdo con la ISO, el sistema de gestión, según las definiciones contenidas en la norma ISO 9000 se configura así:

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

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

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

Desde esta perspectiva un sistema de gestión es un conjunto de elementos interrelacionados que permite establecer los objetivos y las políticas y la manera de lograrlos, pudiéndose extender a diferentes ámbitos de la gestión.

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

La expresión “Sistemas integrados de Gestión” corresponden al intento de fusión, de unión o armonización de sistemas que se venían trabajando de manera independiente pero que tocaban con aspectos centrales de la administración y funcionamiento de las organizaciones fueran estas públicas o privadas. En el caso de estas últimas, la expresión se ha hecho muy popular para referirse a la integración del sistema de gestión de la calidad, norma ISO 9001; el sistema de gestión ambiental, norma ISO 14001, y el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, norma OSHAS 18001 (en tránsito hacia la norma ISO 45001).

No obstante, estos no son los únicos sistemas de gestión existentes y es así como algunas empresas han incorporado dentro de su sistema integrado normas relativas a la satisfacción del cliente (ISO 10001), a la responsabilidad social empresarial (ISO 26000), la administración de seguridad de la información (ISO 27001) y, recientemente, la continuidad del negocio (ISO 22301), entre otras. Hasta qué punto se integran más o menos sistemas dentro del Sistema Integrado depende de las necesidades de los usuarios y partes interesadas en el sector de actividad en que se mueve la empresa (Abrahamsson, Hansson, & Isaksson, 2010). Precisamente, uno de los principales estudiosos del tema, Karapetrovic, citado por Carmona y Rivas, ha indicado que “un sistema integrado de gestión es un conjunto de procesos interconectados que comparten los mismos recursos (humanos, materiales, infraestructura, información, y recursos financieros) para lograr los objetivos relacionados con la satisfacción de una amplia variedad de grupos de interés (stakeholder). Un sistema integrado de gestión queda, por tanto, caracterizado por la pérdida de identidad de los subsistemas” (Carmona & Rivas, 2010, pág. 1556)

En el caso del sector público colombiano, sin embargo, la expresión “sistema integrado de gestión” o “sistema de gestión integrado” no hacen alusión de manera idéntica a como lo hace el sector privado. La expresión ha tomado uso “... en la medida que las empresas y entidades del sector han venido implementando sistemas de gestión, en especial a partir de la expedición de la ley 872 de 2003, que creó el sistema de gestión de la calidad para el sector público.” (Rodríguez, 2016)

Empero, los sistemas de gestión existen desde antes de la ley 872 y es así como la ley 87 de 1993 y la ley 489 de 1998 ya se habían referido al tema. Y es precisamente con base en estas tres normas que se comienza a hablar de la integración de sistemas de gestión en Colombia. Para poder revisar su integración o no, se parte de comparar el objeto de cada una de ellas (ver cuadro No. 3).

“Como se desprende de esta rápida exposición, los objetos no son coincidentes en sentido estricto, pues uno apunta que las actividades se realicen de acuerdo al ordenamiento jurídico (SCI), otro a que se fortalezca la capacidad administrativa (SISTEDA) y el último a que se dirija el desempeño institucional en términos de calidad (SGC). Esta observación se reafirma en la definición que incluye la NTCGP 1000:2009 que en un aparte de su numeral 1.3.1 afirma “El Sistema de Desarrollo Administrativo centra su propósito en la planeación de la gestión estatal del orden nacional; el Sistema de Control Interno se orienta a la configuración de estructuras de control de la gestión; y el Sistema de Gestión de la Calidad se enfoca a la administración y definición de acciones para mejorar el desempeño de las entidades.” (Rodríguez, 2016, pág. 13). Se comenzó a hablar, así, del sistema integrado conformado por estos tres subsistemas (ver Gráfico No. 6).

Debe indicarse, como se verá más adelante, que no existe una norma que cree como tal el sistema integrado; sin embargo, en el argot del sector público hoy se reconoce como tal en la concepción que se acaba de señalar. Un caso particular pero que es relevante al respecto es del Distrito Capital, Bogotá. En este caso mediante Decreto 176 de 2010, se creó el sistema integrado de gestión para Bogotá en los siguientes términos:

“Artículo 1°. Definición: Entiéndase como Sistema Integrado de Gestión el conjunto de orientaciones, procesos, políticas, metodologías, instancias e instrumentos orientados a garantizar un desempeño institucional articulado y armónico, que se encuentra conformado por los siguientes subsistemas:

- * Subsistema de Gestión de la Calidad (SGC).
- * Subsistema Interno de Gestión Documental y Archivo (SIGA).
- * Subsistema de Gestión de Seguridad de la Información (SGSI).
- * Subsistema de Seguridad y Salud Ocupacional (S&SO).
- * Subsistema de Responsabilidad Social (SRS).
- * Subsistema de Gestión Ambiental (SGA).
- * Subsistema de Control Interno (SCI).
- * Adicionalmente para los Hospitales del Distrito Capital, el Subsistema Único de Acreditación (SUA).” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010)

3.2 La práctica

Los intentos de creación de un Sistema Integrado de Gestión son muy recientes. Tres hechos, en particular deben citarse:

- El intento de armonización del MECI con el SGC que sintetiza el DAFP en la Guía del respectivo nombre del año 2007
- La expedición de la nueva versión de la NTCGP 1000:2009 mediante el decreto 4485 de 2009. El numeral 1.3.1. se refiere a la compatibilidad del SGC con el MECI y el SISTEDA.
- El decreto 2482 de 2012 por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión.

Solo con posterioridad a la expedición de la NTCGP 1000:2004 (decreto 4110) y los decretos reglamentarios de SISTEDA y SCI-MECI, que son del 2005, se comenzó a plantear y difundir la necesidad de contar con un sistema integrado de gestión y es así como hoy en el argot de las entidades públicas se habla de este sistema, aludiéndose a la integración del SISTEDA, el MECI y el sistema de calidad.

La práctica, curiosamente se ha venido orientando a el logro de la certificación en estos sistemas. En especial la experiencia muestra que el mayor número de certificaciones se realiza con relación a la norma ISO 9001 y la ISO 14001, a pesar de que la tendencia mundial es hacia su estancamiento, ya que su crecimiento de 2014 al 2015 se ubica en el -0,2% en el primer caso y de 8% en el segundo. (International Organization for Standardization ISO, 2016)

Si se mira el caso de América Latina se encuentra que los países con mayor número de certificaciones son, en su orden, Brasil, Colombia, Argentina y Chile (ver Cuadro No. 4). En el caso específico colombiano para el año 2015 el cuadro No. 5 muestra las cifras por sector de actividad económica, señalando que existen 416 entidades de la administración pública certifica en ISO 9001, 11 certificadas en ISO 14001 y 7 en ISO 27001. Al respecto debe señalarse que, según la ley 872 de 2003, la certificación no es obligatoria.

Para ver un panorama más global sobre el avance en la implementación de los sistemas integrados, el informe ejecutivo anual de control interno señala algunos datos relevantes (Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, 2013). Primero se revisan las entidades del orden nacional y luego las entidades territoriales. Respecto de las primeras, el comportamiento es dispar, si bien la mayoría de entidades reporta cumplimientos superiores al 90 en la implementación del MECI (ver Gráfico No. 7). En el caso del SGC existen sectores alrededor del 90% de cumplimiento, pero también algunos con reportes inferiores al 70%. Los casos “exitosos” son el sector de estadísticas (letra I); ciencia, tecnología e innovación (letra C), presidencia de la república (letra Q). Entre los casos rezagados se encuentra el sector de transporte (letra V); ambiente y desarrollo sostenible (letra B) y justicia y del derecho (letra N). Esto muestra que no en todos los casos la integración se habrá realizado tal como se esperaba.

En el caso de las entidades territoriales, la medición sólo se hizo respecto del MECI, pues el SGC no es obligatorio, y en el caso específico de municipios de categorías 3, 4 5 y 6, se ubica entre el 90 y el 60% en promedio, lo cual, muy seguramente, oculta enormes disparidades al interior de cada ente territorial (ver Gráfico No. 8). Aquí los casos de puntaje promedio más bajo son Vichada, Vaupés, Tolima, Sucre, Putumayo, Norte de Santander, Córdoba y San Andrés.

Finalmente, en el informe al Congreso del DAFP correspondiente al año 2016 se indica que se realizó validación de un “Modelo Unificado de Gestión” en 3 entidades, señalándose únicamente que el modelo tiene unas dimensiones “... en las que se incluye un marco estratégico, la gestión para el resultado, la evaluación, mejora y el control interno.” (Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, 2016, pág. 19). No es muy claro, entonces, a qué se refiere la expresión “modelo unificado de gestión”. Y en cuanto a la madurez del sistema MECI se indica que en las entidades nacionales se ubica en 83,3, mientras que en las del orden nacional se ubica en 66,2 sobre 100.

“De este breve recuento de los informes del propio DAFP se observan tres cosas relevantes:

- Sólo en el caso de las entidades del orden nacional se habla del sistema conformado por el MECI y el SGC.
- En el caso de las entidades territoriales, en ninguno de los informes se hace referencia a la implementación del SGC, tan solo se refiere al MECI.
- En ninguno de los dos casos se hace siquiera una mínima mención del SISTEDA.

Desde esta perspectiva, es poco entonces lo que se puede mostrar como avances de la integración real de sistemas de gestión.” (Rodríguez, 2016, pág. 20)

4. La conjunción: como hacer converger los caminos

Hasta el momento, como se puede deducir, tanto la GpRD como el SIG se muestran como herramientas de apoyo a la gestión, cada una con sus virtudes y enfoques particulares, pero entre las cuales poco acercamiento se ha dado, siendo aplicadas de manera separada. Se puede decir, entonces que corresponden a prácticas divergentes.

Sin embargo, la pregunta es ¿sus orientaciones son igualmente divergentes? Acá la respuesta es No, puesto que cada una de ellas contiene una serie de instrumentos para el mejoramiento de la gestión y el logro de creación de valor público; es decir, de logro satisfacción de necesidades y mejoramiento de calidad de vida de la población, del ciudadano de a pie, como se dice en el argot popular.

Si los caminos si son convergentes, entonces ¿cuál es el problema? Desde la perspectiva de este escrito es un tema de prioridades. Y estas tienen que ver con un problema más amplio que se puede sintetizar en la pregunta ¿los modelos de desarrollo social deben seguir a los modelos de gestión, o los modelos de gestión deben seguir a los modelos de desarrollo social?

Al parecer la respuesta práctica es que los modelos de desarrollo social han seguido a los modelos de gestión, pero la respuesta lógica es que los modelos de gestión deberían seguir a los modelos de desarrollo social. El primer problema a resolver debería ser ¿cuál es el tipo de sociedad queremos construir?, ¿cuáles son los derechos que debemos garantizar a los ciudadanos y ciudadanas para que puedan ampliar su marco de oportunidades y alcanzar el desarrollo humano? ¿Cuáles son los valores y principios que debemos establecer, difundir y aplicar para alcanzar una sociedad más igualitaria, participativa y democrática? Pensar en esta y otras preguntas para un país como Colombia, que está a punto de construir un nuevo futuro con la implementación de los acuerdos de paz, es de vital importancia a fin de definir un norte y una imagen objetivo de lo que queremos lograr y de lo que queremos ser en unas décadas.

Esta afirmación puede sonar muy difusa y soñadora, pero es central para identificar cómo los sistemas de gestión nos pueden ayudar. En la realidad de hoy, se puede decir que ante la falta de claridad de nuestro norte, estos sistemas se han orientado al logro de un eficientismo que sobrepone los resultados fiscales y de eficacia y eficiencia en productos al logro de metas sociales. Se trata de un tecnocratismo que privilegia los resultados de corto plazo a los logros de mediano y largo plazo. En términos de la GpRD, prioriza los resultados sobre los efectos y los impactos.

Desde otra perspectiva, podría decirse que el formalismo propio del enfoque burocrático se ha impuesto sobre una perspectiva que realmente se centre en el ciudadano y sus demandas. Por eso más que la calidad como filosofía de trabajo lo que interesa es la certificación en calidad, y por eso mismo, el sistema integrado de gestión se percibe como una carga adicional que no agrega valor, al cual hay que responder para no verse involucrado en investigaciones de los entes de control, pero al que no se le ve ninguna utilidad adicional.

En otras palabras, los sistemas de gestión se perciben como desarticulados de las metas de gobierno las cuales, adicionalmente y en varias ocasiones, no son el resultado de consensos sociales, lo cual dificulta la gobernabilidad y el logro de las mismas.

Dicho esto, ahora es menester establecer unos lineamientos sobre la convergencia de estos dos caminos: la GpRD y el SIG. Se presentan siete.

- En primer lugar, debe retomarse de la GpRD su énfasis en los efectos y los impactos más que en los productos. Tal como lo plantea el modelo esto significa que debe hacerse un buen ejercicio de identificación de los Impactos que se deben alcanzar en la gestión de gobierno para, a partir de ellos, establecer los productos que deben obtenerse y de ahí, determinar los recursos o insumos que se requieren para su consecución.

- Puesto que no se trata de cualquier impacto, sino de aquellos que realmente permitan ampliar la escala de desarrollo humano y mejorar la calidad de vida de los habitantes de un espacio geográfico determinado, estos deben resultar de una conjunción de una visión local, es decir de un enfoque territorial diferenciado, con una visión global, para lo cual los objetivos de desarrollo sostenible, dan un marco general interesante.

- En segundo lugar, debe retomarse del SIG su concepción de integración en lo que toca con los procesos, o en otras palabras, el enfoque centrado en procesos, como base de la ejecución.
- Esto implica romper la mirada sectorial o micro/organizacional para dar paso a una real transversalidad de la gestión. En la actualidad a lo máximo que se aspira es a lograr una coordinación sectorial por parte de la cabeza de sector (siguiendo el modelo de los sectores administrativos derivados de la ley 489 de 1998), siempre y cuando se hayan logrado mejores niveles de coordinación al interior de organizaciones independientes, lo que no siempre se logra. Pues bien, ahora de lo que se trata es de alcanzar coordinaciones intersectoriales e intergubernamentales, puesto que buena parte de la solución a los problemas detectados se constituyen en políticas públicas, una de cuyas características es, precisamente, que rompen con el sistema de compartimentos estancos o sectores, tal como se concibe hoy en día.
- En tercer lugar, debe partirse del enfoque de la GpRD referente al presupuesto, de funcionamiento e inversión, para resultados y de su traducción en programas y proyectos para resultados.
- En general la experiencia en AL es que los presupuestos se distancian fuertemente de las metas iniciales y se planean, en varias ocasiones, más atendiendo a su crecimiento vegetativo que al logro de resultados concretos. De igual manera, los programas y proyectos terminan siendo mirados más en una concepción de ejecución de gasto (los recursos hay que gastarlos porque si no se pierden) que de los impactos que se buscan alcanzar con los productos que generan. Esto pone en el centro de los proyectos la evaluación ex – ante, la cual hoy en día es poco empleada. El establecimiento de líneas base es uno de los aspectos más críticos a la hora de hacer evaluaciones y en eso falta un largo camino por recorrer.
- En cuarto lugar, debe retomarse las políticas de atención al ciudadano y, especialmente de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, derivados de la aplicación del SISTEDA.
- Una de las falencias importantes en todo el andamiaje institucional es el bajo nivel de participación de la ciudadanía en los asuntos que los afectan. Si bien se ha pasado de democracias puramente electorales a democracias participativas, estas se manejan bajo el criterio de democracias representativas, donde unos pocos representan a la mayoría, lo cual no es un asunto únicamente de elegir representantes sino de orientar, colaborar y aún hasta controlar la definición de políticas públicas y los resultados de la gestión en los asuntos públicos.
- En quinto lugar, debe asignarse una alta importancia al sistema de monitoreo y evaluación (MyE), aspecto que debe compatibilizarse desde el inicio con la planeación y la presupuestación.
- La traducción operativa de un sistema de MyE es el tema de los indicadores, los cuales deben compatibilizarse entre los asociados a asuntos estratégicos (que se ligan a la medición de las metas del programa de gobierno) con los asociados a la gestión de procesos (que se ligan a asuntos tácticos y operativos) y a su vez con los que miden el cumplimiento de los programas y proyectos. Adicional a esto debe contarse con evaluaciones estratégicas que permitan medir efectos e impactos de políticas específicas mediante lo que se conoce como evaluación ex – post.

- En sexto lugar, debe priorizarse el tema de los riesgos, hoy presente en el MECI y reposicionado en la nueva norma de calidad, ISO 9001, versión 2015. Los riesgos, definidos como el resultado de la incertidumbre en procesos y actividades o como la presencia de eventos o circunstancias que impiden el logro de objetivos, son un aspecto poco valorado en la gestión de las entidades públicas pero el real causante de muchas de las urgencias y de decisiones precipitadas que se toman por su no consideración.

El proceso de análisis del contexto, la identificación, valoración y el establecimiento de políticas y acciones que eviten la materialización de los Riesgos, se encuentra poco institucionalizado en la gestión rutinaria conllevando a una mínima importancia a medidas de tipo preventivo. Por este motivo, buena parte de la gestión de gobierno se dedica a acciones de tipo reactivo, “apagando incendios” como se dice popularmente, lo cual no solo se presenta en aspectos operativos sino que trasciende a temas de vital importancia; es decir, que también se tienen políticas públicas y acciones de las mismas que son puramente reactivas, lo cual además de desgastar a las administraciones las aleja de los asuntos estratégicos y de las medidas preventivas que deberían predominar.

- En séptimo lugar, debe privilegiarse la rendición de cuentas. Lo público, a diferencia de lo privado, es un asunto de todos. Quienes gobiernan lo hacen por encargo de la propia sociedad, lo cual significa que una de sus responsabilidades centrales es rendir cuentas de sus acciones a esa misma sociedad que los eligió para dirigir sus destinos.

La rendición de cuentas es un ejercicio de doble vía y por ello un elemento absolutamente central es el de la información. Solo la transparencia en el accionar de un gobierno garantiza que los bienes y dineros públicos se empleen para lo que están previstos. Y para que haya transparencia se necesita que fluya información del gobierno a sus gobernados y de estos al gobierno. Disponer de información permite evitar y prevenir acciones de corrupción, pero a su vez permite realizar acciones evaluativas, no solo por parte del propio gobierno sino por cualquiera de las demás partes interesadas. De esta forma, los ejercicios de rendición de cuentas no son solo unas sesiones (normalmente una) en la que un dirigente público, alcalde, gobernador o presidente, presenta los resultados que quiere sino que es el momento de confrontar los resultados de sus actuaciones con las demandas y requerimientos de la población y demás partes interesadas. La información es el elemento transversal del SIG y la base de rendición de cuentas de la GpRD.

Por último, debe señalarse que, sin ser un lineamiento de la convergencia de modelos, debe abandonarse la política de lograr certificaciones. Si algo ha hecho daño a las entidades públicas es la desmedida búsqueda por lograr una certificación de un ente acreditador. Varios de los problemas que hoy se critican se originan en el hecho de que la certificación está por encima de la misma calidad; lo cual quiere decir, en otras palabras, que existen entidades certificadas que distan mucho de alcanzar adecuados niveles de calidad en sus labores misionales.

Significa que hay entidades cuyos usuarios se encuentran mediana o altamente insatisfechos con los servicios que presta la entidad, pero ella argumenta que está certificada y lo que hace se hace según el procedimiento estandarizado. De nada, o de muy poco, sirve estar certificado si no hay compromiso real de mejoramiento de la gestión y la atención al usuario.

Unas cortas conclusiones

En una mirada de mediano plazo, Colombia ha logrado mejoras en la calidad de vida de sus habitantes, pero ellas no son suficientes. La gran y pesada deuda social que el país trae sobre sus hombros ha hecho que el cumplimiento de los objetivos del milenio no fuese total ni homogéneo a lo largo y ancho del territorio. Subsisten fuertes desequilibrios regionales y a nivel individual, por género, grupos étnicos, etnicidad, etc. Frente a esto el país, igualmente, se ha sumado al logro de los objetivos de desarrollo sostenible, en una coyuntura mundial que parece tener más sombras que luces. Y por si fuera poco, el mundo está enfrentando unos riesgos globales que hacen que la agenda pública, aunque nacional, tenga múltiples visos de asuntos y soluciones globales. En síntesis, estamos ante unos enormes retos, frente a los cuales pareciera que nuestra capacidad de gestión es inadecuada e insuficiente.

Pero es justo acá donde los sistemas de gestión nos tienen que ayudar a configurar una respuesta. Puesto que sabemos que no tenemos todos los recursos que quisiéramos y que los retos son cada vez más grandes, tenemos que apalancarnos en sistemas que nos faciliten estas tareas, las hagan más llevaderas y generen mayores impactos frente a nuestros congéneres.

Al parecer, en el pasado, los sistemas de gestión se centraron más en la observancia de la norma y el procedimiento que en el resultado y ello ha entrado en crisis. Pero el ajuste acá no consiste en cambiar ese por otro sistema que bajo la figura de “ropaje nuevo” siga llevando al mismo punto. La GpRD y los SIG pueden ser respuestas positivas pero si se implantan de manera tradicional, terminarán absorbidas por la costumbre dominante. Tal como lo dijo un famoso economista, el problema no son las ideas nuevas, el problema es que las ideas viejas se han entronizado hasta el último pliegue de nuestro cerebro y es muy difícil erradicarlas. La GpRD y los SIG son ideas recientes en nuestro medio, pero la práctica de su aplicación ha seguido caminos divergentes.

Creo, acabamos de mostrar, que pueden ser convergentes y que tienen mucho que aportar, pero eso dependerá de las ideas que sigan gobernando nuestras mentes. Para ello, se necesita tener claridad en el tipo de sociedad que queremos construir, para hacer que los modelos de gestión sigan a estos modelos de desarrollo social y no al contrario, como ocurre hoy en día, donde parece que los modelos de gestión nos definen y delimitan lo que debemos alcanzar en términos sociales.

Bibliografía

- Abrahamsson, S., Hansson, J., & Isaksson, R. (2010). *Integrated Management Systems – advantages, problems and possibilities*. Coimbra. Recuperado el 10 de 06 de 2015, de <http://www.toulonveronaconf.eu/papers/index.php/tvc/article/view>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). Decreto 176. Bogotá, Colombia.
- Banco Interamericano de Desarrollo BID. (2015a). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. (M. S. Editores Josge Kaufmann, Ed.) Washington: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo BID. (2015b). *Construyendo gobiernos efectivos. Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales. Colombia*. Washington: BID.
- Banco Mundial. (2017). *Doing Business*. Washington: Banco Mundial. Recuperado el 24 de 06 de 2017, de <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Report.pdf>

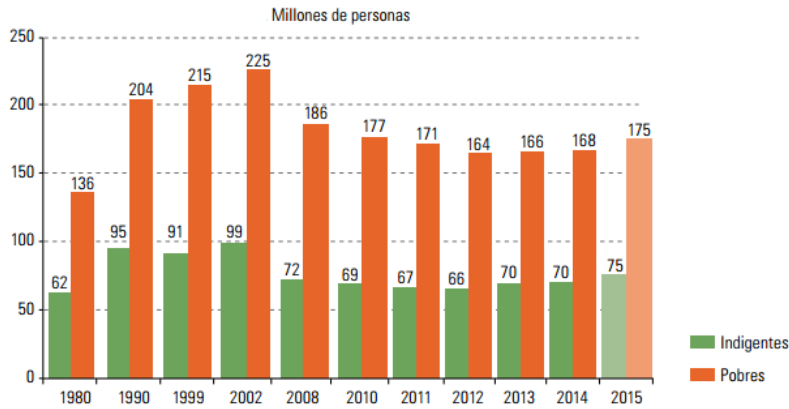
- Banco Mundial. (2017). *Doing Business Economy Profile Colombia*. Washington: Banco Mundial. Recuperado el 24 de 06 de 2017, de <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/~media/WBG/DoingBusiness/documents/profiles/country/COL.pdf>
- Banco Mundial. (2017). *World development indicators*. Washington: Banco Mundial. Recuperado el 25 de 06 de 2017, de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26447>
- Carmona, M., & Rivas, M. Á. (2010). *Desarrollo de un sistema integrado de gestión mediante un enfoque basado en procesos*. San Sebastian. Recuperado el 12 de 06 de 2015, de http://adingor.es/congresos/web/uploads/cio/cio2010/QUALITY_MANAGEMENT/1555-1564.pdf
- Carmona, M., & Rivas, M. Á. (2010). *Desarrollo de un sistema integrado de gestión mediante un enfoque basado en procesos*. San Sebastian. Recuperado el 12 de 06 de 2015
- CEPAL. (2017). *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL. Recuperado el 27 de 06 de 2017, de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41173/7/S1700475_es.pdf
- Chica, S. (2015). Gestión para resultados en el desarrollo: hacia la construcción de buena gobernanza. *Administración y Desarrollo*, 71-93.
- Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP. (2013). *Informe ejecutivo anual de Control Interno*. Bogotá: DAFP. Obtenido de www.funcionpublica.gov.co/informe-ejecutivo-anual-de-control-interno
- Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP. (2016). *Memorias al Congreso Julio 2015 - Junio 2016*. Bogotá: DAFP.
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2008). *Sistemas de gestión por resultados: la experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá en la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel municipal*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeración DNP. (2004). *Conpes 3294*. Bogotá.
- García L., R., & García M., M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- Gomez, R., & Varea, M. (2014). *Fortaleciendo capacidades para mejorar el gasto descentralizado en Colombia*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- International Organization for Standardization ISO. (2016). *ISO Survey of certifications to management system standards*. Geneva: ISO. Recuperado el 04 de 07 de 2017, de <http://isotc.iso.org/livelink/livelink?func=ll&objId=18808772&objAction=browse&viewType=1>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe 2015*. Bogotá: PNUD. Recuperado el 24 de 06 de 2017, de <http://www.humanumcolombia.org/wp-content/uploads/2015/10/Informe-ODM-2015.pdf><http://www.humanumcolombia.org/wp-content/uploads/2015/10/Informe-ODM-2015.pdf>
- Rodriguez, H. J. (2016). Hacia la Integración de los Sistemas de Gestión en las Entidades Públicas: una revisión desde el Sistema de Gestión de la Calidad. En A. Varios. Bogotá: Universidad Nacional (en prensa).
- World Economic Forum. (2017). *The Global Risk Report*. Geneva: WEF. Obtenido de http://www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf

Reseña biográfica

Administrador Público, Economista, Especialista en gestión de productividad y calidad, Magister en Economía. Exdecano de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la ESAP. Director del grupo de investigación: Organización, gestión y políticas públicas, Redes. Actualmente docente de posgrados y Asesor - consultor en entidades públicas del orden nacional y territorial. Tutor en GpRD certificado por el BID.

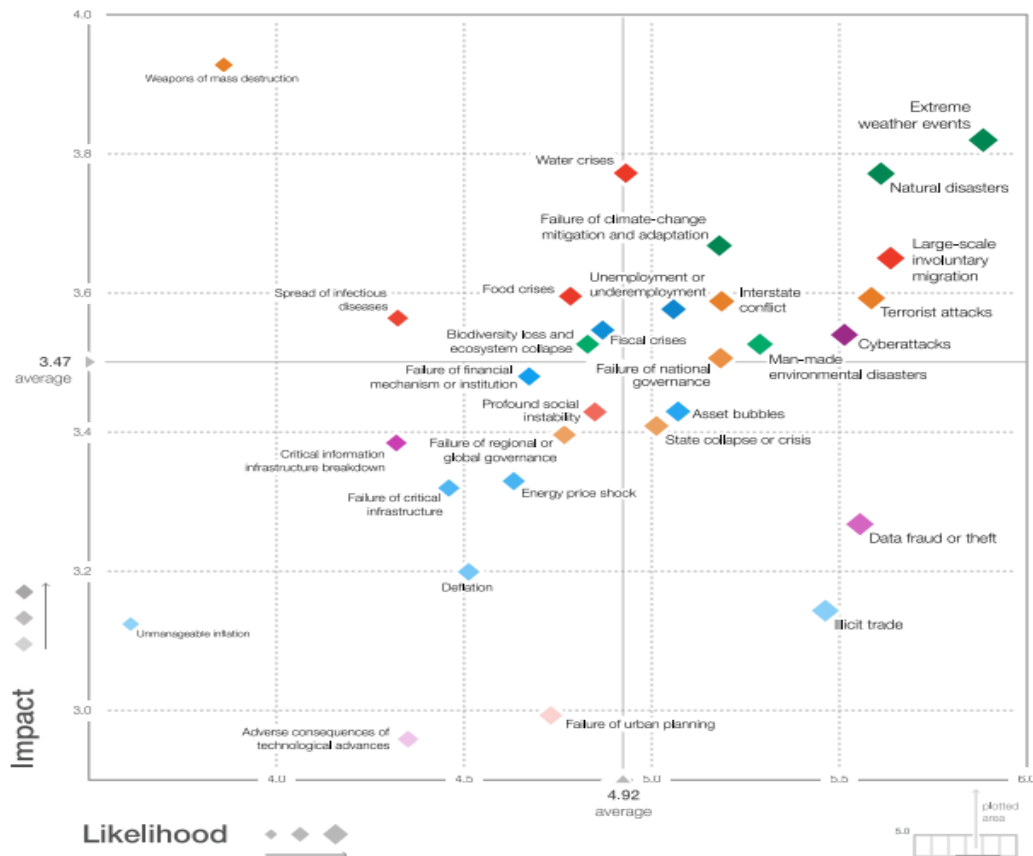
Gráficos y cuadros

Gráfico No. 1 Personas en pobreza e indigencia en América Latina



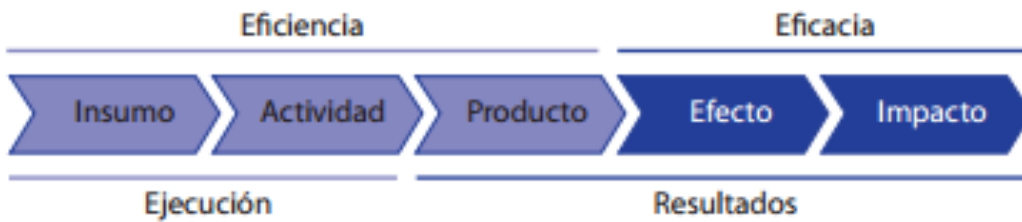
Fuente: (CEPAL, 2017, pág. 27)

Gráfico No. 2 Panorama de riesgos globales



Fuente: The Global Risks Report 2017, fig. 3.

Gráfico No.3 La GpRD y la cadena de resultados.



Fuente: (García L. & García M., 2010), con base en Banco Mundial y OCDE.

Gráfico No. 4 Elementos del ciclo de gestión



Fuente: (García L. & García M., 2010, pág. 11)

Gráfico No. 5 Pilares del ciclo de gestión.



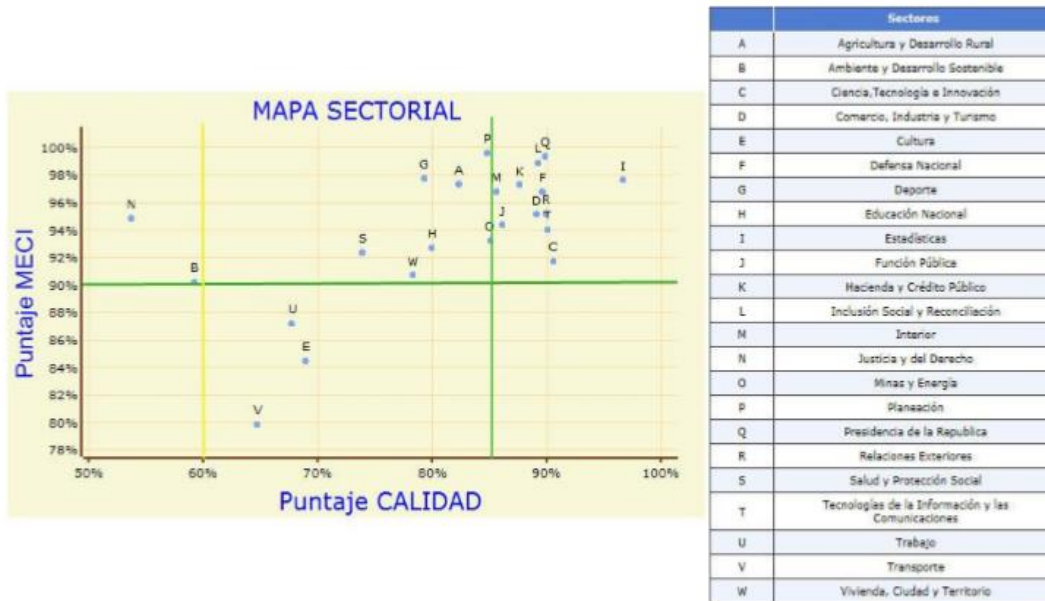
Fuente: (García L. & García M., 2010, pág. 15)

Gráfico No. 6 Sistema Integrado de Gestión en Colombia



Fuente: (Rodriguez, 2016)

Gráfico No. 7 Mapa sectorial implementación Sistema integrado MECI - Calidad



Fuente: (Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, 2013)

Gráfico No. 8 Mapa territorial de implementación del MECI



Fuente: (Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, 2013)

Cuadro No. 1 Avance en la implementación de GpRD en América Latina.

Pilar de la GpRD	2007	2013	Variación
Planificación orientada a resultados	2,3	2,8	0,5
Presupuesto por resultados	1,5	1,9	0,4
Gestión financiera pública	2,5	2,9	0,4
Gestión de programas y proyectos	1,9	2,3	0,4
Seguimiento y evaluación	1,6	1,9	0,3
Índice general de GpRD	2,0	2,4	0,4

Fuente: (Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2015a, pág. 27)

Cuadro No. 2 Evaluación de pilares de la GpRD Colombia

PILARES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	3,8	4,0
Presupuesto por resultados	1,7	1,8
Gestión financiera pública	3,5	3,7
Gestión de programas y proyectos	3,5	3,7
Sistemas de seguimiento y evaluación	3,7	3,9
Promedio	3,2	3,4

Fuente: (Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2015b, pág. 2)

Cuadro No. 3 Comparación del objeto de los sistemas de gestión.

Ley 87 de 1993	Ley 489 de 1998	Ley 872 de 2003
Sistema de Control Interno (art. 1º)	Sistema de Desarrollo Administrativo (art. 15)	Sistema de Gestión de Calidad (art. 1º)
sistema integrado por el esquema de organización y el <u>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 ...</u>	<u>conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional ...</u>	<u>herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades ...</u>

Fuente: (Rodríguez, 2016) Subrayado fuera de texto.

Cuadro No. 4 Certificaciones en ISO 9001, en América Latina 2006 a 2015

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
País / Total	29382	39354	37458	35549	49260	51685	51459	52466	50165	49509
Argentina	7934	8808	8812	4428	5093	4753	6605	6634	6741	7112
Bolivia	198	161	198	170	159	178	187	217	206	231
Brazil	9014	15384	12057	13452	26663	28325	25791	22128	18196	17529
Chile	2565	4013	4103	4619	4400	3663	3986	4238	4508	5283
Colombia	6271	7033	7696	7848	7811	9910	9883	13393	14531	12568
Ecuador	486	559	799	949	809	1102	943	1369	1346	1270
Paraguay	103	116	139	197	199	200	227	259	269	337
Peru	576	621	688	811	1177	835	928	1040	1076	1291
Uruguay	648	765	999	697	1109	775	741	832	931	1315
Venezuela	535	578	488	564	592	525	622	615	564	587

Fuente: ISO survey 2016 (International Organization for Standardization ISO, 2016)

Cuadro No. 5 Colombia certificación normas ISO por sector de actividad económica 2015

Industrial sectors	Recycling	Electricity supply	Gas supply	Water supply	Financial intermediation, real estate, renting	Information technology	Engineering services	Other Services	Public administration	Education	Health and social work	Other social services	Grand Total
ISO 9001:2008	21	137	67	82	462	292	531	1233	416	1199	661	402	12535
ISO 14001:2004	1	225	72	40	22	13	44	6	11	368	12	104	2968
ISO IEC 27001:2013	0	0	0	0	12	48	3	16	7	1	0	3	100
ISO 22301:2012	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: (International Organization for Standardization ISO, 2016)