

Cambiando el horizonte de la gerencia pública

El presente libro presenta el análisis de una experiencia de gerencia pública en Colombia, la del Instituto de Estudios del Ministerio Público, unidad administrativa especial de la Procuraduría General de la Nación, en la que hay algunos elementos importantes como la gestión de cambio organizacional, con énfasis en una orientación hacia el mercado, la voluntad de prestar unos servicios eficientes a la comunidad, la aplicación de algunas teorías administrativas del sector privado, el rompimiento de paradigmas, la capacidad de adaptación al entorno, la racionalización en el manejo de los recursos públicos, el compromiso de los integrantes de la entidad y un sobresaliente sentido de pertenencia y de mejoramiento del desempeño en general.

Es clara la aplicación de algunos elementos de la Nueva Gerencia Pública, principalmente el cambio de cultura, la aplicación de herramientas gerenciales privadas, las jerarquías horizontales y los criterios de evaluación de los diferentes programas y proyectos. También se evidencian en la experiencia los ejes principales del Buen Gobierno, el cual se define como “aquel que promueve y logra que las organizaciones de la sociedad, públicas y privadas, brinden a los ciudadanos, especialmente a aquellos menos favorecidos, las oportunidades de mejorar sus capacidades y a través de ellas su calidad de vida. Un Buen Gobierno es un facilitador, un organizador de esfuerzos, un arquitecto de propósitos sociales, un canalizador de las aspiraciones ciudadanas, un constructor de vías efectivas y un administrador eficiente de los recursos públicos”.

En toda esta reflexión es importante pensar en el papel fundamental del servidor público como eje fundamental de las transformaciones, como lo definió el doctor Guillermo Nannetti Concha, ex director de la ESAP, el día de la inauguración de la entidad “El funcionario debe tener más que otros ciudadanos, sentido de patria, espíritu cívico, ética ejemplar, anhelo de superación y, sobre todo, convicción de que cada cual en su parcela debe dar el máximo rendimiento al propósito nacional”.

En la publicación se analizan algunos temas importantes como la responsabilidad de IEMP y su relación con la Procuraduría General de la Nación, el direccionamiento estratégico, tendencias mundiales en la gerencia pública, el modelo de gestión en el IEMP, diseño e implementación del modelo de gestión en el IEMP y desarrollo de los procesos a través de la GTZ. Aspiramos a que esta publicación sea de interés para los servidores públicos del país en general y los directivos de entidades comprometidas con aquellas prácticas innovadoras de la administración, las cuales permiten desde diferentes enfoques, la pertinente y necesaria acción para fortalecer la capacidad de un país que quiere una mejor calidad de vida para sus ciudadanos.



Carrera 5 15 - 80 piso 16
Bogotá, D.C., Colombia
PBX: (1) 587 8750 Ext: 11672, 11621
www.procuraduria.gov.co/iemp



Cambiando el horizonte de la gerencia pública

Cambiando el horizonte de la gerencia pública

EL CAMINO DEL IEMP
HACIA LA INNOVACIÓN
Y EL COMPROMISO



CAMBIANDO EL HORIZONTE DE LA GERENCIA PÚBLICA

El camino del IEMP hacia la innovación
y el compromiso



Bogotá, septiembre 2012



© Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2012

Edición:

Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP)
IEMP: Carrera 5ª 15-80, piso 16
Bogotá, D.C., Colombia
PBX: 587 8750 ext. 11621
www.procuraduria.gov.co/iemp

Director del libro:

Christian José Mora Padilla
Director IEMP - PGN

Autores:

Jairo Ángel Gómez
Mario Iván Algarra Lobo
César Augusto Nieto Rojas
Christian José Mora Padilla
Roland Oswaldo Sánchez
Luis Enrique Martínez Ballén

Ilustraciones:

Laura Ángel García
Diseñadora gráfica

Diseño y coordinación editorial:

Hernán Hel Huertas O.
Diseñador Gráfico IEMP

Diagramación e impresión:

Imprenta Nacional de Colombia

Impreso en Colombia
Bogotá, septiembre de 2012
1.000 ejemplares

ISBN: 978-958-734-107-2



Alejandro Ordóñez Maldonado

Procurador General de la Nación

Martha Isabel Castañeda Curvelo

Viceprocuradora General de la Nación

Christian José Mora Padilla

Director Instituto de Estudios
del Ministerio Público

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1 EL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO COMO INSTANCIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.....	11
CAPÍTULO 2 EL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	15
EL INSTITUTO.....	17
GÉNESIS DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO.....	19
Subprograma de búsqueda o aceptación generalizada	20
Subprograma lógico.....	20
Subprograma teleológico.....	21
RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL IEMP	23
CAPÍTULO 3 PUNTO DE PARTIDA: EL DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO ..	27
Habilidades de la función gerencial	29
Aprendizaje organizacional.....	30
Innovación.....	30
Motivación.....	30
Manejo del conflicto y negociación.....	31
Trabajo en equipo.....	31
Toma de decisiones acertadas	31
Discurso del director del IEMP al inicio de su gestión.....	31
Lineamientos del procurador general de la nación obtenidos de la entrevista concedida en el boletín Innova n° 1.....	33
CAPÍTULO 4 TENDENCIAS MUNDIALES EN LA GERENCIA PÚBLICA NEW PUBLIC MANAGEMENT	37
INTRODUCCIÓN	39
FILOSOFÍA CONCEPTUAL DEL MODELO DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA (NGP) ..	41
MOVIMIENTOS Y TENDENCIAS DERIVADAS DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA ..	42
1. New Public Management	43
2. La experiencia británica.....	45

DISTINTOS DESARROLLOS DE LA DISCIPLINA.	50
El modelo OCDE	51
Gobierno empresarial	51
Posburocrático	51
Total Quality Management	51
Reinventing Government (RG)	51
National Performance Review (NPR).	52
International Organization For Standarization (ISO)	52
Infraestructura ética	52
CONTRIBUCIÓN DEL IEMP A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NGP EN COLOMBIA . .	53
Índice de Gobierno Abierto (IGA)	54
Proyecto Gerencia Pública Anticorrupción (PROGAC)	56
Referentes gerenciales en el IEMP	56
CAPÍTULO 5 EL MODELO DE GESTIÓN	59
CAPÍTULO 6 DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN	
EN EL IEMP.	111
LA NECESIDAD DE UN DISEÑO DEL SISTEMA DE GESTIÓN	113
¿QUÉ SIGNIFICA IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE GESTIÓN DE ACUERDO	
CON ESTÁNDARES NACIONALES E INTERNACIONALES?	114
LOS PASOS QUE SE DIERON EN EL IEMP	120
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DEL IEMP.	122
DESCRIPCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL SG DEL IEMP	124
Valores	128
Principios	130
CONCLUSIONES	162
Liderazgo	162
Equipo de trabajo	162
Contar con buenos guías	163
Disciplina	163
Instrumentos	163
BIBLIOGRAFÍA	165

PRESENTACIÓN

La humanidad está experimentando una serie de transformaciones y desafíos en los actuales momentos, en lo que se ha denominado la sociedad del conocimiento y la información; fenómenos como la globalización, una nueva geopolítica mundial, el cambio climático, el auge de las tecnologías de información, la brecha entre ricos y pobres, la discriminación de la mujer, el crecimiento del crimen transnacional y, algo muy preocupante, la crisis generalizada de principios y valores en la mayor parte de las naciones conllevarán necesariamente a unas profundas reformas tanto de los modelos de desarrollo como del Estado.

Dentro de todo este panorama se percibe un interés permanente de diferentes sectores por hacer de las entidades públicas unas organizaciones innovadoras y de excelencia que cumplan a cabalidad con sus ejes misionales y sean paradigmas de eficiencia, eficacia, calidad, dentro de un marco de desarrollo integral de su talento humano, obviamente basado en estructuras adecuadas, procesos y métodos efectivos. Los anteriores planteamientos han sido ilusiones de varias generaciones de dirigentes y estudiosos del tema y han sido factores motivadores de algunas reformas administrativas y del Estado orientados a su modernización, democratización y participación.

En este orden de ideas, se presenta el análisis de una experiencia de gerencia pública en Colombia, la del Instituto de Estudios del Ministerio Público, unidad administrativa especial de la Procuraduría General de la Nación, en la que hay algunos elementos importantes como la gestión de cambio organizacional con énfasis en una orientación hacia el mercado, la voluntad de prestar servicios eficientes a la comunidad, la aplicación de algunas teorías administrativas del sector privado, el rompimiento de paradigmas, la capacidad de adaptación al entorno, la racionalización en el manejo de los recursos públicos, el compromiso de los integrantes de la entidad y un sobresaliente sentido de pertenencia y de mejoramiento del desempeño en general.

Es clara la aplicación de algunos elementos de la Nueva Gerencia Pública, principalmente el cambio de cultura, la aplicación de herramientas gerenciales privadas, las jerarquías horizontales y los criterios de evaluación de los diferentes programas y proyectos.

También se evidencian en la experiencia los ejes principales del Buen Gobierno, el cual se define como “aquel que promueve y logra que las organizaciones de la sociedad, públicas y privadas, brinden a los ciudadanos, especialmente a aquellos menos favorecidos, las oportunidades de mejorar sus capacidades y a través de ellas su calidad de vida. Un Buen Gobierno es un facilitador, un organizador de esfuerzos, un arquitecto de

propósitos sociales, un canalizador de las aspiraciones ciudadanas, un constructor de vías efectivas y un administrador eficiente de los recursos públicos”.

En toda esta reflexión es importante pensar en el papel fundamental del servidor público como eje fundamental de las transformaciones, como lo definió el doctor Guillermo Nannetti, exdirector de la ESAP, el día de su inauguración: “El funcionario debe tener, más que otros ciudadanos, sentido de patria, espíritu cívico, ética ejemplar, anhelo de superación y, sobre todo, convicción de que cada cual en su parcela debe dar el máximo rendimiento al propósito nacional”.

En esta publicación se analizan algunos temas importantes como la responsabilidad del IEMP y su relación con la Procuraduría General de la Nación, el direccionamiento estratégico, tendencias mundiales en la gerencia pública, el modelo de gestión en el IEMP, diseño e implementación del modelo de gestión en el IEMP y desarrollo de los procesos a través de la GTZ.

Aspiramos a que esta publicación sea de interés para los servidores públicos del país en general y para los directivos de entidades comprometidas con aquellas prácticas innovadoras de la Administración, las cuales permiten, desde diferentes enfoques, la pertinente y necesaria acción para fortalecer la capacidad de un país que quiere una mejor calidad de vida para sus ciudadanos.

Christian José Mora Padilla
Director IEMP

INTRODUCCIÓN

La implementación de un sistema de gestión de calidad en las entidades públicas, ordenada en la Ley 872 de 2003 y materializada a través del Decreto 4110 de 2004, que adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTC-GP 1000:2004, y su integración con el Modelo Estándar de Control Interno, establecido a través de la Ley 489 de 1998, se tornaron en un reto y desde luego en el nuevo paradigma para estos organismos y entidades del Estado colombiano, que desde que se ordenaron estas responsabilidades, sintieron una presión significativa para todos los equipos de trabajo de las organizaciones, en especial para quienes tienen la responsabilidad de dirigir y controlar estas organizaciones, para dar cumplimiento a estos requisitos.

Durante los últimos ocho años las entidades del Estado han realizado importantes esfuerzos para lograr actualizar sus sistemas de gestión recurriendo a diferentes tipos de estrategias, entre las que se destacan capacitaciones, concursos, premios, reconocimientos, consultorías y certificaciones; sin embargo, no en todas las Entidades se ha logrado el éxito esperado o por lo menos no en la forma en que se había concebido, y en algunos otros casos el éxito no se ha sostenido en el tiempo.

Con una frecuencia superior a la deseada, los servidores públicos inmersos en las entidades que han actualizado y certificado sus sistemas de gestión manifiestan insatisfacción sobre la forma en que se vive el sistema de gestión en sus organizaciones, y aunque sea doloroso afirmarlo, algunas de ellas han ‘padecido’ el sistema de gestión implementado.

Como todas las entidades del estado colombiano, el Instituto de Estudios del Ministerio Público, emprendió su tarea de implementación o actualización del Sistema de Gestión de la Calidad en conjunción con el Modelo Estándar de Control Interno, en el marco de su Direccionamiento Estratégico, Innovación y Compromiso 2009-2012 y desde luego, como en todos los casos, con una buena dosis de optimismo e incertidumbre sobre la forma en que se desarrollarían las actividades correspondientes a la implementación o actualización de su sistema de gestión, los resultados finales del mismo y su mantenimiento. Por fortuna para el IEMP y todas sus partes interesadas, después de tres años de intenso trabajo de todos sus colaboradores, el balance es significativamente positivo en cada una de sus etapas: la implementación (o actualización), la certificación y el mantenimiento.

En el entendido de que aún quedan entidades del Estado que deben fortalecer su Sistema de Gestión, bien sea porque hasta ahora inician el camino de la actualización o porque consideran que deben ajustar sus sistemas para lograr los resultados esperados de manera significativa, el IEMP en cabeza de su director, el Doctor Cristian José

Mora Padilla, tomó la decisión de publicar sus experiencias en la implementación y mantenimiento del Sistema de Gestión, con el propósito de apoyar de alguna manera a aquellas empresas que consideren que estas experiencias les pueden ser útiles a la hora de actualizar y mantener sus sistemas de gestión.

A lo largo de los seis capítulos de esta publicación, el lector encontrará una identificación de la pertenencia del IEMP dentro de la Procuraduría General de la Nación y sus responsabilidades en este contexto inmediato; una identificación de las nuevas tendencias en la gestión pública a nivel internacional; una aproximación a las causas que a juicio de algunos expertos generan implementaciones y mantenimientos inadecuados, impactando negativamente los resultados institucionales; una identificación de las bases técnicas, tecnológicas y científicas de los sistemas de gestión que determinan los modelos que se ofrecen en la Norma Técnica de Calidad para la Gestión Pública NTC-GP 1000 y el Modelo Estándar de Control Interno; la modelación del Sistema de Gestión como uno de los ejes fundamental del sistema; y una presentación de los diferentes resultados que el Instituto de Estudios del Ministerio Público ha obtenido en los años recientes.

Durante la actualización del Sistema de Gestión, el IEMP logró identificar que era determinante vigilar y asegurar un adecuado liderazgo, el conocimiento de lo que es un sistema de gestión y todas sus características, contar con un adecuado diseño del sistema de gestión y con la participación de excelentes colaboradores comprometidos con la institución y con el desarrollo eficaz, eficiente y efectivo de todas las actividades establecidas en cada uno de sus procesos, por lo que las considero factores críticos que aseguraron el éxito en la implementación de su sistema de gestión. El lector podrá encontrar a través de estas páginas detalles significativos, cómo el Instituto de Estudios del Ministerio Público da respuestas adicionales que serán útiles a la hora de una implementación del Sistema de Gestión.

Desde el Instituto, invitamos a cada uno de los servidores públicos de las entidades estatales y, todos los colaboradores de las organizaciones públicas y privadas, a que asuman este importante reto personal e institucional, con la seguridad de que su crecimiento personal será el pilar fundamental para el mejoramiento y crecimiento institucional.

Jairo Ángel Gómez

Asesor IEMP