

**Cumplimiento Simbólico y Fragilidad Institucional: Crítica a la Lógica de la Nueva
Gestión Pública en la Política de Integridad del MIPG. El Caso de Villavicencio (2022)**

Wilmer Méndez Salgado

Asesor

Blanca Margarita Diaz Orjuela

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas-UNAD

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

2025

Esta página opcional

Nombre Director de Trabajo de Grado

Jurado

Jurado

Dedicatoria

A Dios, cuya Palabra ha transformado mi vida. Su infinita Gracia me ha enseñado que cada paso, por pequeño que sea, forma parte de un propósito mayor.

A mi esposa, regalo precioso de Dios; cuyo inmenso corazón y pasión por la justicia y el bien son una inspiración constante en mi vida.

A mis padres, por enseñarme con su ejemplo un estilo de vida cristiano y recordarme siempre: “No se haga el mal, que el bien se espera”.

A mi hijo, mi mayor alegría. Cada paso que doy es por ti y para ti. Esta tesis es un reflejo de mi esfuerzo, pero también de mi anhelo de mostrarte que, con trabajo, perseverancia y amor, los sueños pueden hacerse realidad.

A mis hermanos, por su espíritu luchador y su amor incondicional. Su respeto por Dios y su ejemplo diario me inspiran a ser mejor cada día.

Agradecimientos

A Dios, fuente de sabiduría y fortaleza, por guiarme en cada paso de este camino y darme las herramientas necesarias para superar los desafíos.

A mi esposa, por su amor incondicional, paciencia y apoyo constante, pilares fundamentales en la culminación de este sueño.

A mis padres, mis hermanos y mi hijo, por su aliento y compañía en cada etapa de este proceso.

Sus palabras, gestos y confianza en mí han sido un refugio y una inspiración constante.

A la UNAD, a sus directores de curso, docentes y compañeros, mi gratitud por los conocimientos compartidos, las experiencias enriquecedoras y por su noble misión de llevar oportunidades de educación y progreso a cada rincón de nuestro hermoso país, Colombia. Gracias por hacer de esta travesía un aprendizaje transformador.

Resumen

Esta investigación se articula con la Línea de Investigación en Estudios Políticos, Gobierno y Relaciones de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas (ECJP), al examinar críticamente las tensiones entre modelos gerenciales estandarizados y realidades institucionales locales en la gestión de la integridad pública. El estudio aborda la paradoja por la cual entidades del mismo Grupo Par en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) —como Villavicencio (29,7) y Funza (98,3)— obtienen resultados radicalmente distintos en la Política de Integridad (2022). Desde un marco teórico que articula la Nueva Gestión Pública, el isomorfismo institucional y la categoría original de la “paradoja de la medición ética”, se analiza cómo el diseño del MIPG incentiva el cumplimiento simbólico en contextos de fragilidad institucional. Mediante un enfoque cualitativo-comparativo, se triangulan fuentes documentales (FURAG 2022 restringido, informes de control interno, auditorías) y una encuesta a 329 funcionarios de Villavicencio, contrastando sistemáticamente con el caso de Funza. Los resultados permiten identificar las capacidades institucionales —liderazgo estable, planeación estratégica y articulación del control interno— que hacen viable una implementación sustantiva de la integridad. La investigación concluye que el bajo desempeño de Villavicencio no responde a negligencia administrativa, sino a la aplicación acrítica de un modelo gerencial homogéneo en realidades institucionales heterogéneas. En consecuencia, se propone reformar el MIPG hacia un enfoque diferenciado, contextualizado y sensible a las capacidades reales de las entidades locales, que fortalezca capacidades en lugar de sancionar fragilidades.

Palabras clave: Cumplimiento simbólico, fragilidad institucional, MIPG, integridad pública, paradoja de la medición ética.

Abstract

This research is aligned with the Research Line in Political Studies, Government, and Relations of the School of Legal and Political Sciences (ECJP), as it critically examines the tensions between standardized managerial models and local institutional realities in public integrity management. The study addresses the paradox by which entities within the same peer group in the Integrated Planning and Management Model (MIPG)—such as Villavicencio (29.7) and Funza (98.3)—achieve radically different results in the Integrity Policy (2022). Drawing on a theoretical framework that integrates New Public Management, institutional isomorphism, and the original concept of the “ethical measurement paradox,” the analysis explores how the design of the MIPG incentivizes symbolic compliance in contexts of institutional fragility. Using a qualitative-comparative approach, the study triangulates documentary sources (restricted FURAG 2022, internal control reports, audits) and a survey of 329 public officials from Villavicencio, systematically contrasting them with the case of Funza. The findings identify the institutional capacities—stable leadership, strategic planning, and internal control coordination—that enable a substantive implementation of integrity. The research concludes that Villavicencio’s low performance does not stem from administrative negligence but from the uncritical application of a homogeneous managerial model to heterogeneous institutional realities. Consequently, it proposes reforming the MIPG toward a differentiated, contextualized, and capacity-sensitive approach that strengthens capabilities instead of penalizing weaknesses.

Keywords: symbolic compliance, institutional fragility, MIPG, public integrity, ethical measurement paradox.

Tabla de Contenido

Introducción	13
Planteamiento del Problema	14
Justificación	18
Objetivos	21
Objetivo General	21
Objetivos Específicos.....	21
Marco de Referencia	22
Marco Normativo de la Gestión Pública en Colombia	22
Consolidación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)	23
Estado del Arte.....	28
La Brecha Estructural entre Diseño Normativo e Implementación Real en América Latina	28
El Fracaso de las Reformas Administrativas en la Etapa de Implementación.....	30
Críticas a la Lógica de la Nueva Gestión Pública en Contextos Frágiles	32
El Cumplimiento Simbólico como Respuesta Institucional	34
Vacío de Investigación: hacia una Comprensión Contextualizada del Cumplimiento Simbólico en el Nivel Municipal Colombiano	35
Marco Teórico.....	38
Capacidad Estatal Real Vs. Isomorfismo Institucional.....	41
Ética Instrumentalizada y la Paradoja de la Medición Ética.....	43
Metodología	46
Resultados	57

Sesgos en la Estructura y Mecanismos de Medición del FURAG 2022: Priorización de Acciones de Alta Visibilidad sobre Procesos Sustantivos de Integridad.....	57
Brecha entre Autoevaluación de Control Interno y Percepción: Evidencia de una "Burocracia de la Apariencia"	69
Capacidades Institucionales Previas como Determinantes del Alto Desempeño: Análisis Comparativo de Villavicencio y Funza en la Política de Integridad del MIPG.....	79
Conclusiones	92
Recomendaciones	95
Referencias Bibliográficas	98
Apéndices.....	106

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Sistemas Fusionados por la Ley 1753 de 2015</i>	24
Tabla 2 <i>Desempeño Alcaldía de Villavicencio en la Política de Integridad (Vigencia 2022)</i>	27
Tabla 3 <i>Dimensiones Analíticas de la Investigación</i>	48
Tabla 4 <i>Aspectos Claves por Preguntas FURAG 2022</i>	57
Tabla 5 <i>Cumplimiento de Acciones en la Política de Integridad, FURAG 2022</i>	59
Tabla 6 <i>Cuadro Comparativo de Resultados - Política de Integridad FURAG 2022</i>	60
Tabla 7 <i>Cumplimiento de acciones por aspecto clave (FURAG 2022, Villavicencio)</i>	62
Tabla 8 <i>Nivel de Compromiso en la Implementación de la Política por la Alta Dirección</i>	64
Tabla 9 <i>Principales Obstáculos para la Implementación de la Cultura de Integridad</i>	64
Tabla 10 <i>Comparación de puntajes en Política de Integridad (FURAG 2022)</i>	67
Tabla 11 <i>Incongruencia en la Evaluación del Control Interno: Villavicencio (2022)</i>	72
Tabla 12 <i>Percepción Efectividad de los Controles Internos para Garantizar la Transparencia</i>	73
Tabla 13 <i>Percepción sobre la Eficacia de los Canales de Denuncia</i>	74
Tabla 14 <i>Resultados Municipios Categoría 1 Grupo Par Avanzado 2022</i>	80
Tabla 15 <i>Elementos del Plan de Gestión Código de Integridad en Funza (2022)</i>	82
Tabla 16 <i>Planeación Institucional cumplimiento Política de Integridad</i>	85
Tabla 17 <i>Comparativo Respuestas Villavicencio - Funza FURAG 2022</i>	87

Listado de Gráficas

Gráfica 1 <i>Nivel de compromiso Alta Dirección</i>	63
Gráfica 2 <i>Existencia de Recursos Adecuados para la Implementación de la Política de Integridad</i>	65
Gráfica 3 <i>Comparación entre Acciones Planificadas y Ejecutadas del FURAG 2022</i>	70
Gráfica 4 <i>Efectividad de los Sistemas de Seguimiento y Evaluación</i>	74
Gráfica 5 <i>Apoyo de la Alta Dirección Acciones de Control Interno</i>	75

Lista de Imágenes

Imagen 1 <i>Índices Desagregados Territorio MIPG Funza vs Villavicencio</i>	16
Imagen 2 <i>Informe Parametrizado Control Interno 2022 Ambiente de Control</i>	71
Imagen 3 <i>Comparativo IDI Alcaldía de Funza 2022-2023</i>	79
Imagen 4 <i>Comparativo IDI Alcaldía de Villavicencio</i>	80
Imagen 5 <i>Resolución 086 de 2022 de la Alcaldía de Funza</i>	82
Imagen 6 <i>Comparativo Villavicencio – Funza Resultado Dimensión 1 MIPG</i>	84

Lista de Apéndices

Apéndice A <i>Análisis Descriptivo de la Encuesta Aplicada a Funcionarios de la Alcaldía de Villavicencio (2024)</i>	106
Apéndice B <i>Formulario Diligenciado FURAG 2022(Documento Público Reservado) Extracto Política de Integridad.</i>	106
Apéndice C <i>Form de Google Evaluación de la Política de Integridad: Tu Opinión Importa.</i> ..	106

Introducción

Esta investigación examina críticamente la lógica de la Nueva Gestión Pública en la Política de Integridad del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), centrándose en el caso de Villavicencio (2022). El interés surge de la paradoja entre el diseño normativo avanzado y su implementación simbólica en contextos frágiles, un fenómeno relevante para la gobernanza local y la lucha contra la corrupción en Colombia. Motivado por el compromiso académico con políticas públicas efectivas y contextualizadas, el estudio busca comprender por qué entidades del mismo Grupo Par obtienen resultados tan dispares. La información se obtuvo mediante análisis documental del FURAG 2022 restringido, informes de control interno, una encuesta a 329 funcionarios y una comparación sistemática con Funza como caso de contraste. El propósito es analizar cómo el diseño del MIPG incentiva el cumplimiento simbólico en lugar de la integridad sustantiva. El documento se estructura así: tras el planteamiento del problema, se presentan el marco de referencia, el marco teórico y el estado del arte; luego, la metodología, los hallazgos empíricos por objetivo, la discusión integrada, las conclusiones y recomendaciones de política.

Planteamiento del Problema

La integridad pública a nivel mundial es una de las prioridades de la gestión en lo público. Es por ello, que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2020) reconoce que, en América Latina y el Caribe, subsiste una gran grieta estructural entre el diseño normativo de las políticas de integridad y su implementación real, lo que limita su impacto en la lucha contra la corrupción y la construcción de gobiernos confiables. Este desfase se debe, en parte, a la adopción de enfoques de gestión inspirados en modelos internacionales que suponen la existencia de estructuras administrativas consolidadas —por ejemplo, burocracias técnicas, liderazgos estables y mecanismos de planeación— que no siempre están presentes en los gobiernos locales (Grindle, 2007).

En Colombia, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) materializa esta lógica implementada mediante el Decreto 1499 de 2017 como expresión operativa de la Nueva Gestión Pública (NGP). Este modelo incorpora la integridad pública no solo como un principio ético o un valor abstracto, sino como un criterio evaluable dentro de la evaluación del desempeño de las entidades, medido anualmente mediante el Formulario Único de Reporte de Avance de la Gestión (FURAG).

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) informó que, durante el período 2022, un total de 1,088 alcaldías reportaron resultados en la Política de Integridad, con un desempeño promedio nacional de 48.8 puntos. En dicho ejercicio, la Alcaldía de Villavicencio obtuvo 29.7 puntos, ubicándose en el puesto 849 a nivel nacional (percentil 22). A nivel departamental (Meta), se ubicó en el puesto 24 de 29 entidades, con un promedio regional de 45.92 puntos. De igual manera, entre las 31 capitales de departamento (promedio: 54.29), se ubicó en el puesto 27. Finalmente, dentro del Grupo Par 1 —conformado por 27 municipios de

primera categoría con un promedio de 65.75— obtuvo el segundo desempeño más bajo (puesto 26), solo superado por Popayán (17.8). Por el contrario, los municipios del mismo grupo par, como Funza, Sabaneta y Mosquera, obtuvieron 98,3 puntos, la calificación más alta posible (DAFP, 2022).

Los resultados obtenidos revelan una paradoja relevante. Si bien Villavicencio muestra un desempeño sobresaliente en políticas como Fortalecimiento Organizacional (98,2 puntos) y Planificación Institucional (83,6 puntos), su calificación en Integridad Pública (29,7 puntos) es drásticamente diferente. Esto significa que las debilidades no se asocian necesariamente con la gestión general de la entidad, sino con factores específicos que influyen en la distinta implementación de la Política de Integridad.

Los informes del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) muestran que, en muchas administraciones territoriales, las estrategias vinculadas a la integridad suelen concentrarse en actividades visibles y de corto plazo —como la difusión del Código de Integridad o la organización de jornadas de sensibilización—, mientras que las acciones de carácter estructural, tales como la identificación de riesgos de corrupción, la gestión de conflictos de interés o el monitoreo preventivo, evidencian mayores rezagos. Este comportamiento sugiere que, en determinados contextos institucionales, la lógica del modelo puede estar propiciando un enfoque predominantemente procedimental, donde el cumplimiento documental prima sobre la transformación real de las prácticas administrativas ((DAFP, 2022); (Grindle, 2007).

En el caso de Villavicencio, la amplitud de la brecha frente a entidades territoriales de características administrativas semejantes o comparables, resulta especialmente significativa. Mientras municipios como Funza, pertenecientes al mismo Grupo Par y sujetos a criterios de evaluación equivalentes, alcanzan niveles óptimos de cumplimiento en las dimensiones

asociadas a la Política de Integridad, Villavicencio evidencia rezagos notables. En los reportes del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP, 2022), la ciudad registra 27,3 puntos en el indicador I05, relativo a la promoción de una cultura institucional basada en el Código de Integridad del Servicio Público, y 21,8 puntos en el indicador I06, vinculado con la gestión preventiva de los conflictos de interés (ver imagen 1).

Estas diferencias plantean interrogantes sobre los factores institucionales que podrían explicar la disparidad en el desempeño, a pesar de la existencia de marcos normativos homogéneos y mecanismos de evaluación estandarizados entre las entidades analizadas.

Imagen 1

Índices Desagregados Territorio MIPG Funza vs Villavicencio

No. Índice	POLÍTICA 2 Integridad	Puntaje	No. Índice	POLÍTICA 2 Integridad	Puntaje
105	Cambio cultural basado en la implementación del código de integridad del servicio público	100,0	105	Cambio cultural basado en la implementación del código de integridad del servicio público	27,3
106	Gestión adecuada de acciones preventivas en conflicto de interés	100,0	106	Gestión adecuada de acciones preventivas en conflicto de interés	21,8

Nota: Tomado de los resultados IDI 2022 territorio MIPG. Índices desagregados MIPG

La literatura sobre implementación de políticas públicas en contextos de descentralización (Grindle, 2007; Andrews et al., 2017) advierte que los modelos gerenciales estandarizados pueden producir disyuntivas cuando se aplican en entornos institucionalmente heterogéneos. Específicamente, el MIPG —como expresión de la Nueva Gestión Pública— podría estar generando incentivos que priorizan la producción de evidencias formales sobre la generación de cambios sustantivos, reproduciendo lo que la teoría organizacional denomina “cumplimiento simbólico” (Meyer & Rowan, 1977). Este tipo de dinámicas refuerza una cultura

de gestión donde la apariencia de efectividad sustituye a la efectividad misma, especialmente en escenarios de fragilidad institucional.

Sin embargo, no existe ningún trabajo académico que haya hecho un análisis pormenorizado de cómo la interacción entre el diseño del MIPG y las capacidades institucionales locales o territoriales puede estar generando ímpetus para incurrir en el cumplimiento simbólico en lugar de la implementación sustantiva de la Política de Integridad, de ahí que haya tan pocas políticas de integridad pública efectivas en Colombia. Esta imposibilidad de analizar los choques entre los modelos de gestión estandarizados y las realidades administrativas con las que se topan los gobiernos locales está lastrando el impacto de las medidas que deberían robustecer la integridad pública en Colombia.

Por tanto, esta investigación se propone responder la siguiente pregunta:

¿De qué manera el diseño del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), al aplicarse en un contexto de fragilidad institucional como el de la Alcaldía de Villavicencio durante la vigencia 2022, favorece prácticas de cumplimiento simbólico en lugar de una implementación sustantiva de la Política de Integridad?

La investigación asociada a este problema busca aportar evidencia empírica y análisis crítico. El propósito principal es comprender las tensiones de carácter general que existen entre los modelos gerenciales de carácter estandarizado y las capacidades institucionales locales con que cuentan los gobiernos municipales colombianos. Este análisis tiene importantes implicaciones en la práctica. Dará pie a que las políticas de integridad puedan ser diseñadas de un modo más efectivo, más adaptado al contexto y más sostenible, superando aquellas que se limitan a la lógica del mero cumplimiento formal.

Justificación

Uno de los pilares fundamentales de la gobernanza democrática es la implementación de políticas de integridad con altos niveles de efectividad, especialmente en situaciones donde la lucha contra la corrupción y la recuperación de la confianza ciudadana son prioridades urgentes. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2020) ha señalado que en América Latina persiste una brecha estructural entre el diseño normativo de dichas políticas y su implementación efectiva, particularmente en las instituciones gubernamentales de menor nivel con capacidades institucionales limitadas.

En Colombia, esta contradicción se manifiesta a través del Modelo Integrado de Planificación y Gestión (MIPG), expresión operativa de la Nueva Gestión Pública (NGP), cuyo enfoque gerencial presupone la existencia de condiciones administrativas —como liderazgo estable, planificación estratégica y burocracia profesional— que no siempre están disponibles a nivel local. Si bien el modelo ha buscado promover la eficiencia y la transparencia en la gestión pública, su aplicación uniforme a entidades con distintas capacidades puede generar dinámicas imprevistas, particularmente en lo que respecta a la Política de Integridad.

El caso de la alcaldía de Villavicencio ilustra perfectamente este desafío. En 2022, la alcaldía obtuvo 29,7 puntos en la Política de Integridad del MIPG, el segundo peor desempeño entre las 27 entidades del Grupo Par 1, a pesar de haber alcanzado altos resultados en otras dimensiones como Fortalecimiento Organizacional (98,2) y Planificación Institucional (83,6). Este contraste con municipios del mismo grupo, como Funza, que obtuvo la puntuación más alta (98,3 puntos), evidencia la necesidad de analizar con mayor profundidad los factores institucionales que explican esta disparidad.

Más allá de los resultados numéricos, la evidencia disponible apunta a que la lógica de medición del MIPG puede estar llevando a la priorización de acciones fácilmente reportables — como la divulgación de códigos o la realización de talleres— a expensas de procesos complejos de planificación, autoevaluación y gestión de riesgos. Esta situación plantea la hipótesis de que el modelo, en contextos de fragilidad institucional, puede propiciar un tipo de “cumplimiento simbólico” (Meyer & Rowan, 1977), donde la formalidad de la gestión reemplaza su efectividad sustantiva.

Esta investigación es relevante porque aborda una importante laguna de conocimiento: no existen estudios empíricos en Colombia que examinen cómo la interacción entre el diseño del MIPG y la fragilidad institucional local puede generar incentivos para el cumplimiento simbólico de la Política de Integridad. Teóricamente, el estudio contribuye al debate sobre los límites del NGP en contextos heterogéneos al analizar cómo su lógica de evaluación, centrada en el informe y la evidencia documental, puede no reflejar los procesos reales de transformación institucional.

En la práctica, el estudio aporta los insumos necesarios para repensar los mecanismos de seguimiento y evaluación del MIPG, sugiriendo que la medición de la integridad no solo debe considerar el número de acciones denunciadas, sino también la existencia de capacidades institucionales que garanticen su sostenibilidad. Al comparar los casos de Villavicencio y Funza —entidades con contextos administrativos similares, pero resultados opuestos— la investigación busca identificar las condiciones que facilitan o limitan la implementación sustantiva de la Política de Integridad.

Finalmente, su relevancia social radica en que, en un momento en que la ciudadanía exige cada vez más transparencia y rendición de cuentas, resulta urgente evitar que las políticas de integridad se conviertan en meros trámites burocráticos sin impacto real. Comprender las causas

y la dinámica del cumplimiento simbólico no solo permite que el MIPG sea más eficaz, sino que también contribuye a fortalecer la legitimidad del Estado y a reconstruir la confianza ciudadana en la gestión pública local.

Objetivos

Objetivo General

Examinar de qué manera el diseño del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), como expresión operativa de la Nueva Gestión Pública, podría estar favoreciendo prácticas de cumplimiento simbólico en lugar de una implementación sustantiva de la Política de Integridad en la Alcaldía de Villavicencio durante la vigencia 2022, en un contexto de fragilidad institucional.

Objetivos Específicos

Identificar posibles sesgos en la estructura y los mecanismos de medición del Formulario Único de Reporte de Avance de Gestión (FURAG) 2022, que priorizan el reporte de acciones de alta visibilidad sobre los procesos sustantivos de integridad.

Caracterizar la brecha existente entre la autoevaluación formal del sistema de control interno y la percepción de los funcionarios sobre la efectividad de los mecanismos de integridad institucional.

Comparar los casos de Villavicencio y Funza (Cundinamarca) identificando si el alto desempeño en la Política de Integridad del MIPG depende menos de la voluntad política o la adopción formal de instrumentos de gestión y más de capacidades institucionales previas — como liderazgo estable, planeación estratégica y articulación del control interno— que permiten una implementación sustantiva.

Marco de Referencia

Marco Normativo de la Gestión Pública en Colombia

Mandato constitucional y principios de la administración pública

La Constitución Política de Colombia de 1991, estableció las bases para la reorganización de la administración pública, otorgando al Presidente de la República la facultad de “suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley” y de “modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 189, núms. 15–16). Este mandato constitucional sentó las bases para una reforma administrativa orientada a la eficiencia y la modernización del Estado.

En este marco, la Ley 87 de 1993 creó el Sistema Institucional de Control Interno, definido como:

El sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones [...] se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes (Ley 87 de 1993, art. 1).

Posteriormente, la Ley 489 de 1998 profundizó los lineamientos de desarrollo administrativo al establecer que las entidades públicas deben adoptar “nuevos enfoques para mejorar la calidad de los bienes y servicios prestados, metodologías para medir la productividad del trabajo e indicadores de eficiencia y eficacia” (Ley 489 de 1998, art. 17). Asimismo, esta norma dispuso que las entidades deben concurrir de manera obligatoria ante el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en la formulación y aplicación de políticas de desarrollo administrativo (Ley 489 de 1998, art. 17, par. 2).

Instrumentos precursores del MIPG

La búsqueda de mayor calidad en la gestión pública continuó con la Ley 872 de 2003, que promovió la implementación de sistemas de gestión de calidad en el sector público y dio origen a la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública (NTCGP 1000). Poco después, el Decreto 1599 de 2005 introdujo el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), con el propósito de dotar al Estado colombiano de una estructura unificada para el ejercicio del control interno.

Ospina Bozzi (2014) señala que un mandato constitucional en Colombia “es el punto de partida para organizar un sistema de alcance nacional; una entidad técnica altamente especializada e independiente del Presidente asume el liderazgo y diseña un sistema de evaluación flexible pero, en teoría, unificado para todas las entidades” (p. 48). Este enfoque refleja la apuesta por un modelo técnico y centralizado de modernización administrativa, que sentaría las bases para la posterior consolidación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

Consolidación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)

Creación y propósito del MIPG

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) fue instituido mediante el Decreto 2482 de 2012 como una herramienta de articulación entre los sistemas previamente existentes de desarrollo administrativo, gestión de la calidad y control interno. Su propósito central era superar la fragmentación institucional y promover una gestión pública orientada a resultados, bajo un enfoque de mejora continua. En este sentido, el decreto creó la “herramienta en línea de reporte de avances de la gestión, como insumo para el monitoreo, evaluación y control de los resultados institucionales y sectoriales” (Decreto 2482 de 2012, art. 2).

Este proceso de integración se consolidó normativamente con la Ley 1753 de 2015, correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018, que dispuso la unificación formal del Sistema de Gestión de la Calidad y el Sistema de Desarrollo Administrativo en un solo esquema, articulado con el Sistema Nacional e Institucional de Control Interno (Congreso de la República, 2015, art. 133). Esta medida representó un hito en la evolución de la administración pública colombiana, al buscar alinear la planeación estratégica, la gestión por resultados y los mecanismos de control en un marco coherente y de alcance nacional. La fusión de estos tres sistemas se materializó en la estructura que se presenta en la Tabla 1.

Tabla 1

Sistemas Fusionados por la Ley 1753 de 2015

Herramienta para la implementación	Sistema de Desarrollo Administrativo	Sistema de Gestión de Calidad	Sistema de Control Interno
	Modelo Integrado de Planeación y Gestión	Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP1000	Modelo Estándar de Control Interno MECI

Nota: Elaboración propia de Sistemas Fusionados por la Ley 1753 de 2015

Actualización y operacionalización: Decreto 1499 de 2017

La operacionalización plena del MIPG se logró con la expedición del Decreto 1499 de 2017, que actualizó y redefinió las políticas de desarrollo administrativo de la Ley 489 de 1998 bajo la nueva denominación de Políticas de Gestión y Desempeño Institucional. Según el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP, 2021), estas políticas se entienden como:

El conjunto de lineamientos, directrices e instrucciones formulados por las entidades líderes de política para el desarrollo de la gestión y el desempeño institucional de las entidades y organismos del Estado; estas políticas pueden operar a través de planes,

programas, proyectos, metodologías o estrategias y pueden contar con instrumentos de recolección de información administrados por una o varias de las entidades líderes (pág. 18).

Dentro de este marco, se instituyó la Política de Integridad Pública como uno de los pilares fundamentales del MIPG. Esta política adoptó la definición de integridad propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2017), según la cual la integridad pública consiste en “la alineación consistente y la adhesión a los valores, principios y normas éticos compartidos para mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público” (p. 23). Esta definición fue incorporada normativamente al diseño del MIPG no como una categoría teórica abierta al debate, sino como un estándar técnico de referencia para la evaluación del desempeño institucional.

Así, la integridad dejó de concebirse únicamente como un valor ético abstracto y se transformó en un componente medible del desempeño estatal, sujeto a reporte obligatorio a través del Formulario Único de Reporte de Avance de Gestión (FURAG). Esta decisión refleja claramente la influencia de la lógica gerencial de la Nueva Gestión Pública en el diseño institucional colombiano, al priorizar la observabilidad, la estandarización y la comparabilidad por encima de dimensiones más complejas de la ética pública, como la cultura organizacional o la autonomía del juicio moral.

Estructura del Formulario Único de Reporte de Avance de Gestión (FURAG)

En el decreto 1499 de 2017, indica que el Formulario Único de Reporte de Avance de Gestión (FURAG), es el instrumento técnico, mediante el cual, las entidades del Estado colombiano reportan anualmente su desempeño en las Políticas de Gestión y Desempeño Institucional del MIPG. Esto hace que su carácter sea obligatorio para todas las entidades sujetas

al Sistema de Desarrollo Administrativo y su periodicidad es anual, con corte al 31 de diciembre de cada vigencia fiscal.

El FURAG se estructura en torno a un conjunto de índices de desempeño, agrupados por política. En el caso de la Política de Integridad Pública, los índices más relevantes son: I05: “Cambio cultural basado en la implementación del Código de Integridad del Servicio Público” y el I06: “Gestión adecuada de acciones preventivas en conflictos de interés”. Estos índices se calculan a partir de evidencias documentales cargadas por las entidades en la plataforma digital del MIPG y se expresan en una escala de 0 a 100 puntos (DAFP, 2020).

Durante la vigencia 2022, 1.088 entidades públicas reportaron resultados en la Política de Integridad, con un desempeño promedio nacional de 48,8 puntos (DAFP, 2022). Este sistema de reporte no solo cumple una función de monitoreo, sino que también sirve como base para la asignación de incentivos, reconocimientos y, en algunos casos, condicionalidades presupuestales.

Sistema de comparación por Grupos Par

Para garantizar la equidad en la evaluación, el DAFP clasifica a las entidades en Grupos Par, definidos según criterios objetivos como la categoría municipal, los ingresos corrientes de libre destinación, la población y la complejidad institucional (DAFP, 2021). Las alcaldías de primera categoría —como Villavicencio y Funza— conforman el Grupo Par 1, compuesto por 27 entidades con perfiles administrativos y presupuestales comparables.

Dentro de este grupo, el desempeño se compara mediante puntajes absolutos y posiciones relativas (percentiles). Este enfoque permite identificar no solo el cumplimiento formal, sino también el desempeño relativo frente a pares institucionales similares. Los resultados se publican de forma pública y estandarizada, lo que refuerza la lógica de transparencia y rendición de

cuentas inherente al MIPG. El desempeño de la Alcaldía de Villavicencio en la vigencia 2022 se presenta en la Tabla 2.

Tabla 2

Desempeño Alcaldía de Villavicencio en la Política de Integridad (Vigencia 2022)

Nivel de comparación	Número de entidades / universo	Promedio general (puntos)	Puntaje	Puesto	Percentil / Posición relativa
Nacional	1.088 alcaldías (de 1.102)	48,8	29,7	849	Percentil 22
Departamental (Meta)	29 alcaldías	45,92	29,7	24	–
Ciudades capitales	31	54,29	29,7	27	–
Grupo Par 1	27	65,75	29,7	26	–

Fuente: Elaboración propia con datos de resultados del FURAG 2022

Además, la comparación con entidades del mismo grupo —como Funza (Cundinamarca)— permite observar diferencias significativas en los índices desagregados. Mientras Funza obtuvo puntajes cercanos al máximo en los índices I05 e I06, Villavicencio registró 27,3 e 21,8 puntos, respectivamente (DAFP, 2022). Esta disparidad, dentro de un marco normativo y de evaluación idéntico, ilustra la lógica comparativa del sistema, aunque su interpretación causal corresponde al análisis empírico posterior.

Estado del Arte

La Brecha Estructural entre Diseño Normativo e Implementación Real en América Latina

Una de las tensiones más persistentes en la gestión pública contemporánea, especialmente en regiones en desarrollo, es la desconexión entre los marcos normativos formales y su puesta en práctica efectiva. Esta brecha —frecuentemente descrita como la distancia entre lo de jure (lo establecido en leyes, políticas y reglamentos) y lo de facto (lo que efectivamente ocurre en las organizaciones)— socava la credibilidad de las reformas y limita su impacto en la construcción de instituciones confiables y transparentes.

Evidencia de la Brecha de Jure / de Facto en Políticas de Integridad

Estudios comparados han documentado de manera contundente esta dinámica en diversos contextos. Andrews et al., (2017) ilustran el fenómeno con casos emblemáticos: “Cuando se evalúa de jure —lo que está en los libros— Mozambique obtiene una B. Pero cuando se evalúa de facto —lo que realmente sucede— la clasificación desciende a una C” (p. 30). Situaciones aún más extremas se observan en Uganda, donde “las leyes anticorrupción [han sido] calificadas con 99/100; en papel, Uganda es el mejor país anticorrupción del mundo. Sin embargo, Uganda también está clasificada como el país con la mayor brecha entre la ley y la práctica y es regularmente asediada por escándalos de corrupción” (Andrews et al., 2017, p. 30). Estos ejemplos revelan, que la existencia de normas avanzadas no garantiza su efectividad, si no se acompañan de capacidades institucionales reales para implementarlas.

En América Latina y el Caribe (ALC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020) reconoce que, pese a los avances en la formulación de políticas de integridad, “la implementación a menudo sigue siendo superficial y no logran traducirse en la práctica y generar cambios” (p. 25). Esta brecha no se debe a la ausencia de

buenas intenciones, sino a la complejidad de traducir principios abstractos en prácticas organizacionales cotidianas. La OECD (2020) sugiere que, para superar este desafío, se requieren actores especializados: “Aunque la integridad es, en última instancia, responsabilidad de todas las personas dentro de una organización, unos ‘actores de integridad’ dedicados en las entidades públicas podrían desempeñar un papel clave en superar la brecha de implementación” (p. 148). Sin embargo, en muchos contextos subnacionales, estos actores no existen o carecen de mandato, recursos y autonomía para incidir en la cultura organizacional.

Obstáculos Estructurales en el Contexto Latinoamericano

En la región latinoamericana, esta brecha se explica por factores estructurales profundamente arraigados. Rubio Campos, (2013) advierte que los gobiernos enfrentan retos derivados de la debilidad institucional y de las tensiones entre el diseño formal de políticas y su ejecución práctica. Las reformas suelen diseñarse en centros técnicos con altos estándares, pero se implementan en contextos marcados por la informalidad, la politización de la administración y la fragmentación de capacidades (pág. 155).

Ante este panorama, Acosta Dávila & Becerra Saguma, (2024) sostienen que los estudios deben concentrarse en la evaluación de las políticas anticorrupción —incluyendo mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y fortalecimiento institucional— con el fin de “identificar enfoques más eficaces adaptados a las particularidades de la región” (p. 6999). Este llamado subraya la necesidad de superar enfoques universalistas que ignoran las condiciones contextuales de implementación y, en su lugar, promover diseños flexibles, sensibles a las capacidades reales de las organizaciones locales.

En conjunto, la evidencia muestra que la brecha entre norma y práctica no es un fenómeno accidental, sino sistémico en contextos de fragilidad institucional. El diseño de

políticas de integridad, por más sofisticado que sea, se vuelve ineficaz cuando no se articula con las capacidades reales de las organizaciones encargadas de implementarlas. Esta constatación es fundamental para comprender los desafíos que enfrentan entidades como la Alcaldía de Villavicencio, donde un marco normativo estandarizado —el MIPG— se aplica en un contexto institucional heterogéneo y, en muchos aspectos, frágil.

El Fracaso de las Reformas Administrativas en la Etapa de Implementación

A pesar de los esfuerzos sostenidos por modernizar la administración pública en América Latina y otras regiones en desarrollo, una constatación recurrente en la literatura especializada es que la mayoría de las reformas fracasan no en el diseño, sino en la implementación. Este fenómeno ha sido documentado de manera sistemática por Polidano (2001), cuyo análisis sigue siendo de referencia para comprender las dinámicas políticas y organizacionales que determinan el destino de las reformas administrativas.

Reformas Que Nunca se Implementan o se Implementan de forma Simbólica

Polidano (2001) observa que “la mayoría de las reformas en el gobierno fracasan. No fallan porque, una vez implementados, arrojan resultados insatisfactorios. Fallan porque nunca siquiera pasan la etapa de implementación. Se bloquean directamente o se ponen en práctica solo de manera simbólica y desganada” (p. 345). Este diagnóstico subraya que el principal cuello de botella no radica en la formulación técnica de las políticas, sino en las decisiones estratégicas y tácticas que se toman —o no se toman— durante su puesta en marcha.

Este fracaso no es necesariamente producto de incompetencia, sino de presiones institucionales y estructuras de incentivos perversas. Como señala Polidano (2001), “los reformadores están sujetos a presiones institucionales o incentivos que bien pueden empujarlos a tomar decisiones equivocadas, aunque lo sepan” (p. 346). En muchos casos, las reformas se

convierten en ejercicios rituales: se cumplen los requisitos formales para acceder a recursos o legitimidad internacional, pero sin transformar las prácticas organizacionales subyacentes.

Un factor crítico en este proceso es la falta de compromiso político de alto nivel. Polidano (2001) advierte que “en ausencia de un compromiso político de alto nivel con la reforma, es probable que ninguna estructura de comités funcione eficazmente por mucho tiempo. Pronto degeneraría en un foro para registrar eventos en lugar de tomar decisiones” (p. 355). Sin liderazgo visible y sostenido, las reformas pierden prioridad en la agenda gubernamental y se diluyen en la burocracia.

Rol del Liderazgo Político y la Sobrecarga de Expectativas

El liderazgo político no solo debe existir, sino ejercerse con realismo y estrategia. Polidano (2001) señala que muchos líderes “pueden ver la reforma como un ejercicio de escaparate político” (p. 357), promoviendo cambios superficiales para ganar visibilidad mediática o cumplir con condicionalidades externas, sin asumir los costos políticos reales de una transformación profunda.

Además, el ritmo de la reforma es crucial. “Forzar el ritmo puede conducir al desastre. Uno tiene que avanzar lentamente, paso a paso, todo el tiempo mirando el paso con cuidado” (Polidano, 2001, p. 349). Las reformas ambiciosas que intentan transformar múltiples dimensiones de la administración pública de manera simultánea suelen colapsar por la resistencia institucional, la sobrecarga de capacidades y la falta de aprendizaje iterativo.

Esta evidencia es fundamental para entender el caso del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) en Colombia. Aunque el modelo fue diseñado con estándares técnicos rigurosos, su éxito depende menos de la calidad del diseño y más de las condiciones de implementación en cada entidad territorial. El bajo desempeño de Villavicencio en la Política de

Integridad, en comparación con pares como Funza, no puede interpretarse únicamente como un déficit de voluntad, sino como un síntoma de las tensiones entre un modelo estandarizado y las realidades institucionales locales —una dinámica ampliamente documentada en la literatura sobre fracaso de reformas administrativas.

Críticas a la Lógica de la Nueva Gestión Pública en Contextos Frágiles

La Nueva Gestión Pública (NGP), pese a sus aspiraciones de modernización y eficiencia, ha sido objeto de críticas crecientes cuando se aplica en contextos institucionalmente frágiles, como los gobiernos locales de América Latina. En estos entornos, la lógica gerencial —centrada en la estandarización, la medición del desempeño y la adopción de “mejores prácticas” globales— puede generar efectos contraproducentes, entre ellos la sobrecarga normativa, el cumplimiento formal y la erosión de capacidades reales.

Sobrecarga Normativa y Cumplimiento Formal en Entidades Pequeñas

Uno de los problemas más documentados es la desproporción entre las exigencias del modelo y los recursos disponibles en entidades subnacionales, especialmente en municipios pequeños o de baja capacidad administrativa. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2017) advierte que, en el caso colombiano, “para organizaciones públicas menores, como los pequeños municipios, la evaluación MECI puede llegar a ser demandante, resultando en la subcontratación de la evaluación, en el uso de recursos ya escasos o en limitándose a marcar casillas, sin proporcionar la debida documentación y pruebas” (p. 134). Esta dinámica revela una paradoja: un instrumento diseñado para fortalecer el control interno, termina consumiendo recursos escasos o incentivando prácticas de simulación.

Este riesgo se extiende a la Política de Integridad. La OCDE (2017) recomienda que el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) “debe proveer directrices

metodológicas claras para ayudar a los Puntos de Contacto de Integridad a dirigir el desarrollo participativo de sus códigos, asegurando al mismo tiempo que estos se alineen con los principios generales. Dicha orientación metodológica debería reducir, en la medida de lo posible, el enfoque del diseño del código como un ejercicio de ‘marcar las casillas’” (p. 71). Sin embargo, en ausencia de acompañamiento técnico y recursos adecuados, las entidades locales tienden a priorizar la producción de evidencias formales —talleres, actas, códigos firmados— sobre la transformación cultural o la gestión preventiva de riesgos éticos.

Importación Acrítica de “Mejores Prácticas” sin Considerar la Capacidad Real

Este problema se agrava por la tendencia global a trasplantar modelos de gestión sin adaptarlos a las realidades locales. Andrews et al., (2017) critican esta lógica al señalar que “importar ‘mejores prácticas’ y colocar expectativas poco realistas sobre la presunción de que el nivel de desempeño y el ritmo de cambio logrado en otro lugar es posible en todas partes, incluso ‘aquí’ es una tentación” (p. 54). Esta mentalidad, impulsada por agencias de cooperación, organismos multilaterales y consultores internacionales, ignora las diferencias fundamentales en capacidad estatal, cultura organizacional y contexto político.

Como consecuencia, “las acciones de la comunidad de desarrollo internacional se basan en el trasplante de mejores prácticas con poca consideración por la capacidad real” (Andrews et al., 2017, p. 56). Este enfoque genera lo que los autores denominan “carga prematura”: una situación en la que “el estrés de la implementación excede la robustez organizacional, [y] la ‘carga prematura’ puede llevar al colapso de la capacidad” (Andrews et al., 2017, p. 55). En lugar de fortalecer las instituciones, el modelo las debilita al exigirles cumplir estándares que no pueden sostener con sus recursos actuales.

Esta crítica es especialmente relevante para el MIPG en Colombia. Al estandarizar los criterios de evaluación para todas las entidades del mismo Grupo Par —sin distinguir entre aquellas con burocracias profesionales y estables, y, aquellas con alta rotación, liderazgo inestable o débil articulación interinstitucional—, el modelo asume una homogeneidad institucional que no existe. El resultado no es la convergencia hacia la excelencia, sino la divergencia entre quienes pueden jugar el juego del reporte y quienes, a pesar de sus esfuerzos, quedan atrapados en una lógica de cumplimiento simbólico.

El Cumplimiento Simbólico como Respuesta Institucional

Isomorfismo y Apariencia de Efectividad

La base teórica de este comportamiento se encuentra en los trabajos fundacionales de (Meyer & Rowan, 1977), quienes argumentan que las organizaciones modernas adoptan estructuras no porque sean eficaces, sino porque les otorgan legitimidad ante actores externos (donantes, gobiernos centrales, organismos internacionales) (p. 340). En este marco, las políticas de integridad pueden convertirse en rituales simbólicos: se implementan códigos, se realizan talleres y se llenan formularios, no para cambiar la cultura organizacional, sino para demostrar cumplimiento ante instancias evaluadoras.

DiMaggio & Powell, (1983) profundiza esta idea al señalar que, bajo fuertes presiones institucionales (normativas, coercitivas y miméticas), las organizaciones tienden a parecerse entre sí y a adoptar estructuras formales para ganar legitimidad, más que por eficiencia técnica (Pag 147). La evaluación basada en indicadores estandarizados —como el FURAG del MIPG— refuerza esta lógica: lo que se mide es la producción de evidencias, no la calidad del juicio ético, la gestión de riesgos o la coherencia entre principios y decisiones. Así, el sistema incentiva no la integridad, sino la capacidad de simularla.

Esta dinámica explica por qué entidades con capacidades institucionales limitadas — como muchos municipios colombianos— pueden obtener altos puntajes en dimensiones técnicas (planeación, fortalecimiento organizacional) pero bajas calificaciones en integridad: no porque carezcan de voluntad, sino porque el juego está diseñado para premiar la forma, no la sustancia.

Desconexión entre Estado y Ciudadanos como Causa Estructural

Más allá de las presiones administrativas, el cumplimiento simbólico también responde a una causa estructural más profunda: la desconexión entre el Estado y la ciudadanía. Moore (2001) argumenta que “el subdesarrollo político se debe en gran medida a lo que podría denominarse una ‘desconexión’ entre estados y ciudadanos” (p. 385). Cuando las instituciones públicas no están ancladas en demandas sociales reales, ni rinden cuentas a comunidades organizadas, su lógica se vuelve autopoietica: se autorregulan en función de requisitos burocráticos, no de necesidades públicas.

Vacío de Investigación: hacia una Comprensión Contextualizada del Cumplimiento Simbólico en el Nivel Municipal Colombiano

La literatura revisada evidencia un consenso creciente en torno a tres hallazgos centrales, en primer lugar, existe una brecha estructural entre el diseño normativo de las políticas de integridad y su implementación real, especialmente en contextos institucionalmente frágiles (Andrews et al., 2017; OCDE, 2020);

En segundo lugar, las reformas administrativas inspiradas en la Nueva Gestión Pública fracasan con frecuencia en la etapa de implementación, no por defectos técnicos, sino por la ausencia de liderazgo político, sobrecarga institucional y desconexión con las capacidades reales (Polidano, 2001); y en tercer lugar, en entornos regulados pero con recursos limitados, las

organizaciones públicas responden mediante cumplimiento simbólico, adoptando formas sin función para mantener legitimidad (Meyer & Rowan, 1977; (DiMaggio & Powell, 1983).

Además, se ha documentado que la sobrecarga normativa y la importación acrítica de “mejores prácticas” generan dinámicas de isomorfismo que penalizan a entidades con menor capacidad administrativa (OCDE, 2017; Andrews et al., 2017). En América Latina, esta problemática se agrava por la desconexión entre Estado y ciudadanos (Moore, 2001) y por la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas efectiva (Rubio Campos, 2013; Acosta Dávila & Becerra Saguma, 2024).

Sin embargo, a pesar de esta robusta base teórica y empírica, persisten importantes lagunas en el contexto colombiano. En particular, no existen estudios académicos que analicen de manera sistemática cómo el diseño del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) interactúa con las capacidades institucionales locales para incentivar prácticas de cumplimiento simbólico en la Política de Integridad. La mayoría de los análisis se limitan a:

- Evaluar el desempeño agregado del MIPG a nivel nacional (DAFP, 2022),
- Describir buenas prácticas en entidades de alto desempeño, o
- Proponer ajustes técnicos al modelo sin cuestionar sus supuestos gerenciales.

Crucialmente, faltan investigaciones comparativas entre entidades del mismo Grupo Par —como Villavicencio y Funza— que permitan aislar variables institucionales clave (liderazgo estable, articulación del control interno, continuidad en la gestión) y evaluar si el alto desempeño en integridad depende menos de la voluntad política o la adopción formal de instrumentos y más de capacidades institucionales previas que permiten una implementación sustantiva.

Este vacío limita la posibilidad de comprender las tensiones entre modelos gerenciales estandarizados y realidades administrativas heterogéneas, diseñar políticas de integridad

contextualizadas, efectivas y sostenibles en el nivel local, y, superar la lógica tecnicista que reduce la ética pública a un indicador de desempeño.

Por tanto, esta investigación se propone llenar ese vacío al examinar cómo el diseño del MIPG, al aplicarse en un contexto de fragilidad institucional como el de la Alcaldía de Villavicencio durante la vigencia 2022, favorece prácticas de cumplimiento simbólico en lugar de una implementación sustantiva de la Política de Integridad. Al hacerlo, no solo contribuye al debate académico sobre la implementación de políticas públicas en contextos frágiles, sino que ofrece insumos críticos para la reforma del sistema de integridad pública en Colombia.

Marco Teórico

Principios Fundacionales de la NGP

La Nueva Gestión Pública (NGP) surgió en las décadas de 1980 y 1990 como un paradigma de reforma administrativa orientado a introducir en el sector público principios propios del sector privado, tales como la eficiencia, la descentralización, la orientación al cliente y la medición del desempeño (Valdez Zepeda & Vergara Ochoa, 2017). Según Cejudo (2011), la NGP se concibe como “un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa” (p. 13).

Este enfoque implica una transformación profunda de la lógica estatal: el gobierno deja de entenderse como un garante del bien común para convertirse en un “proveedor de servicios” y los ciudadanos pasan a ser “clientes” cuya satisfacción se mide mediante indicadores. Valdez Zepeda (2019) señala que esta racionalidad se sustenta en la creencia de que “el interés egoísta del individuo y no la comunión de intereses era el motor que movía a la humanidad y a la economía misma y que, por lo tanto, se debería privilegiar el libre mercado introduciendo una nueva racionalidad administrativa a los asuntos públicos” (p. 327).

Supuestos Implícitos de la NGP

Sin embargo, la NGP opera sobre una serie de supuestos institucionales que rara vez se explicitan, pero que son fundamentales para su funcionamiento. Entre ellos destaca la presunción de que existe una burocracia profesional, estable, técnica y comprometida con el interés público. Hood (2011) critica este punto al observar que “la nueva gestión pública asume una cultura de honestidad del servicio público como algo dado” (p. 68), ignorando que en muchos contextos —especialmente en países en desarrollo— dicha cultura no está consolidada.

Este supuesto resulta particularmente problemático cuando la NGP se trasplanta a entornos institucionalmente frágiles. Hood (2011) advierte que “el efecto de los ‘clones’ de la nueva gestión pública, difundidos por los ‘consultócratas’ de la gestión pública y otros en contextos donde hay poca ‘base de capital’ de la arraigada cultura de servicio público (como en muchos países del Tercer Mundo y tal vez también en Europa del Este) serán particularmente interesantes de observar” (p. 68). En estos casos, la lógica gerencial no transforma la administración, sino que se superpone a estructuras clientelares, informales o débiles, generando tensiones entre la forma y la función.

La NGP como “Traje del Emperador”

Una de las críticas más contundentes a la Nueva Gestión Pública proviene de Christopher Hood (2011), quien la compara con el célebre cuento del “nuevo traje del emperador”. Según este autor, la NGP es “como el nuevo traje del emperador en el famoso cuento de Hans Christian Andersen: mucho ruido y pocas nueces, y en ese sentido, un verdadero producto del estilo de los años ochenta” (p. 57). Desde esta perspectiva, los cambios introducidos por la NGP serían en gran medida superficiales: “todos los antiguos problemas y debilidades permanecen” más allá del lenguaje gerencial adoptado por los altos funcionarios (Hood, 2011, p. 57).

Esta crítica se profundiza al señalar que la NGP no necesariamente sirve al interés público, sino a intereses corporativos específicos. Hood (2011) argumenta que “el reclamo es que es un movimiento diseñado para servirse a sí mismo y para promover los intereses profesionales de un grupo de élite de ‘nuevos gerencialistas’ (directores superiores y funcionarios de los departamentos centrales de control, consultores de gestión y escuelas de negocios) en lugar de a la masa de clientes del servicio público o al personal de bajo nivel” (p.

58). En este sentido, la NGP funcionaría menos como una reforma sustantiva y más como un mecanismo de legitimación de nuevas élites administrativas.

La NGP no es un Modelo Universal

Más allá de su retórica de eficiencia, la NGP ha sido cuestionada por su pretensión de universalidad. Fernández Santos et al., (2008) advierten que “en bastantes ocasiones, las características particulares de cada país hacen que la implantación de los postulados de la NGP se realice de forma y ritmos distintos, aunque en algunos puntos presenten cierta convergencia” (p. 100). Esta variabilidad no es accidental, sino estructural: “la aplicabilidad y efectividad de los postulados que configuran la NGP es una tarea ardua para las Administraciones Públicas de los distintos países, incidiendo con diferente intensidad en los mismos, incluso, pudiendo variar considerablemente de un país a otro y de una jurisdicción a otra” (Fernández Santos et al., 2008, p. 100).

Esto implica que los fundamentos de la NGP “no deben tratarse como un modelo universal, puesto que cada país tiene un entorno político e ideológico determinado” (Fernández Santos et al., 2008, p. 100). Las diferencias en la implementación se explican, en gran medida, por “las características culturales, económicas y administrativas de cada entidad pública, dando lugar a convergencias y divergencias en diversos aspectos de su gestión” (Fernández Santos et al., 2008, p. 100).

Esta crítica se refuerza desde perspectivas latinoamericanas. Ramírez Brouchoud & Tabares Quiroz, (2011) señalan que, pese a la introducción de modelos del sector privado en lo público, “el gobierno nunca será igual a la empresa, entre otras cosas, por el hecho de que su existencia se legitima por la búsqueda de objetivos diferentes” (p. 102). De la Garza Montemayor et al., (2018) van más lejos al afirmar que “muchas de las proposiciones de la

Nueva Gestión Pública provienen de generalizaciones que no tienen aplicación práctica en determinadas sociedades, como por ejemplo la mexicana” (p. 31).

Finalmente, Cejudo (2011) subraya que, sin un anclaje ético, la NGP pierde su sentido: “si no somos capaces de en efecto darle contenido moral al servicio público, entonces nuestra tarea pierde sentido, profundidad y trascendencia” (p. 12). Esta observación es crucial: la NGP, al centrarse en la eficiencia técnica, desplaza la discusión sobre los fines del Estado y la naturaleza del bien público, reduciendo la política a gestión.

Capacidad Estatal Real Vs. Isomorfismo Institucional

La Trampa de la Capacidad y el “Fracaso Exitoso”

Una de las contribuciones teóricas más relevantes para comprender las dinámicas de reforma en contextos institucionalmente frágiles, proviene del trabajo de Andrews et al., (2017), quienes introducen el concepto de “trampa de capacidad” para describir situaciones en las que las organizaciones estatales “no pueden realizar las tareas que se les piden y hacer lo mismo día tras día no mejora la situación; de hecho, por lo general solo empeora las cosas” (p. 10). En estos contextos, la repetición de prácticas formales sin resultados sustantivos no solo es ineficaz, sino contraproducente.

Este fenómeno se vincula con lo que los autores denominan “fracaso exitoso”: una condición en la que las organizaciones mantienen legitimidad y acceso a recursos —nacionales e internacionales— a pesar de su incapacidad funcional real. Como señalan, “nos referimos a esta combinación de fracaso de capacidad mientras se mantiene al menos la apariencia y a menudo la legitimidad y los beneficios de la capacidad como ‘fracaso exitoso’” (Andrews et al., 2017, p. 31). Este éxito aparente se sostiene mediante lo que la teoría organizacional denomina

mimetismo isomórfico: la adopción de formas institucionales sin la correspondiente capacidad para ejecutar sus funciones.

El mimetismo isomórfico, en este sentido, “confunde la forma y la función: ‘parecerse a’ sustituye a ‘hacer’” (Andrews et al., 2017, p. 31). Así, “aprobar una ley laboral se cuenta como éxito incluso si la falta de cumplimiento significa que nunca cambia la experiencia diaria de los trabajadores” (Andrews et al., 2017, p. 31). Esta lógica explica por qué muchos países en desarrollo “han mantenido suficiente legitimidad interna y externa para seguir recibiendo presupuesto nacional y financiación de agencias internacionales durante todo este período con el pretexto de que son capaces de implementar y/o que la mejora en la capacidad es inminente” (Andrews et al., 2017, p. 31).

La Brecha de Jure / de Facto como Fenómeno Sistémico

La distancia entre lo que está en los libros (de jure) y lo que ocurre en la práctica (de facto) no es un accidente, sino una consecuencia estructural de la presión global por adoptar estándares internacionales, sin considerar la capacidad local de implementación. Andrews et al. (2017) argumentan que “se alienta a las organizaciones en los países en desarrollo a adoptar agendas globales, ‘soluciones’ y las formas y el aparato formal de políticas identificadas como ‘mejores prácticas’, ya sea que aborden problemas nominados localmente o se adapten al contexto local o no” (p. 40).

Esta dinámica genera lo que los autores llaman “carga prematura”: cuando “el estrés de la implementación excede la robustez organizacional, la ‘carga prematura’ puede llevar al colapso de la capacidad” (Andrews et al., 2017, p. 55). En tales condiciones, las organizaciones no fracasan por falta de voluntad, sino por la imposición de expectativas desproporcionadas respecto a su capacidad real. Como señalan, “importar ‘mejores prácticas’ y colocar expectativas

poco realistas sobre la presunción de que el nivel de desempeño y el ritmo de cambio logrado en otro lugar es posible en todas partes, incluso ‘aquí’ es una tentación” (Andrews et al., 2017, p. 54).

Frente a esta presión, las organizaciones recurren a estrategias de simulación. Andrews et al. (2017) observan que, cuando la implementación fracasa, “los hechos administrativos estipulados en la fórmula de la política son manipulados para crear un cumplimiento de la política que es una ficción completa” (p. 89). Esto ocurre porque “la política incluye la designación de qué agentes tienen la autoridad para declarar hechos administrativos” y en contextos frágiles, dichos hechos se construyen para satisfacer requisitos formales, no para reflejar realidades operativas (Andrews et al., 2017, p. 89).

Este marco teórico permite comprender que el bajo desempeño en integridad no es necesariamente un indicador de corrupción o negligencia, sino de una asimetría estructural entre las exigencias del modelo y las capacidades institucionales reales. La capacidad estatal, en este sentido, no se construye mediante la imitación de formas, sino “mediante la práctica persistente”, al igual que “aprender un idioma, un deporte o un instrumento musical” (Andrews et al., 2017, p. 28). Por ello, “para desarrollar capacidades, debemos centrarnos en resolver problemas en lugar de importar soluciones” (Andrews et al., 2017, p. 28).

Ética Instrumentalizada y la Paradoja de la Medición Ética

La Ética como Sistema de Control

La incorporación de la ética en los marcos de gestión pública contemporáneos ha transformado su naturaleza: de ser un asunto de juicio moral individual y responsabilidad colectiva, se ha convertido en un componente técnico de los sistemas de control organizacional. Stansbury & Barry, (2007) analizan esta transformación en el ámbito corporativo y advierten que

los programas de ética, al concebirse como mecanismos de control, pueden tener efectos contraproducentes. Según los autores, “la forma en que se ejerce el control puede tener consecuencias perniciosas y ser moralmente problemática. En particular, el control que fomentan los programas de ética puede debilitar la capacidad y la motivación de los empleados para ejercer su propio juicio moral, especialmente en situaciones novedosas” (pág. 1).

Esta crítica es profundamente relevante para el ámbito público, donde la ética se ha traducido en códigos, talleres, reportes y cumplimiento de listas de chequeo. En este proceso, la integridad deja de ser una virtud cultivada en la práctica cotidiana y se convierte en un objeto de gestión observable y medible. El riesgo, entonces, no es la ausencia de ética, sino su instrumentalización: la ética se despliega no para fortalecer la responsabilidad, sino para demostrar cumplimiento ante instancias evaluadoras.

La Paradoja de la Medición Ética

A partir de la tensión entre la lógica gerencial de la Nueva Gestión Pública, los supuestos institucionales implícitos en su diseño y las realidades de fragilidad administrativa en contextos locales, se propone aquí la categoría analítica de la “paradoja de la medición ética”.

Esta paradoja sostiene que cuanto más se mide la integridad como un componente del desempeño institucional, más se incentiva su simulación en contextos de fragilidad institucional. El sistema no mide la integridad real —entendida como coherencia entre principios, decisiones y prácticas—, sino la capacidad de producir evidencias formales que simulan dicha integridad. En otras palabras, el diseño del MIPG, al exigir reportes estandarizados, plazos fijos y evidencias documentales, premia no la transformación cultural, sino la gestión eficaz de la apariencia de integridad.

Esta lógica explica por qué una entidad como Villavicencio —que obtiene puntajes altos en políticas como Fortalecimiento Organizacional (98,2) o Planeación Institucional (83,6)— registra un desempeño marcadamente bajo en Integridad (29,7). No se trata necesariamente de una falta de voluntad política, sino de que el juego está diseñado para burocracias con capacidades institucionales previas: liderazgo estable, articulación entre control interno y planeación, capacidad de gestión de riesgos y continuidad en la implementación de políticas. En ausencia de estas condiciones, el sistema no genera incentivos para la construcción sustantiva de integridad, sino para la producción eficiente de cumplimiento simbólico.

La paradoja se agudiza porque el mismo mecanismo que busca promover la transparencia —la medición estandarizada— termina ocultando las asimetrías reales de capacidad. Dos entidades del mismo Grupo Par, como Villavicencio y Funza, operan bajo las mismas reglas formales, pero con realidades institucionales radicalmente distintas. El modelo, sin embargo, no distingue entre ellas: ambas son juzgadas por su capacidad de reportar, no por su capacidad de transformar.

Así, la paradoja de la medición ética no es un defecto accidental del MIPG, sino una consecuencia estructural de su fundamento gerencial: al priorizar la observabilidad sobre la sustancia, la forma sobre la función y el reporte sobre la práctica, el modelo reproduce las dinámicas de isomorfismo institucional descritas por Andrews et al. (2017), donde “parecerse a” sustituye a “hacer”.

Esta categoría analítica permite, por tanto, comprender no solo por qué el desempeño en integridad varía entre entidades pares, sino también cómo el diseño del MIPG, pese a sus buenas intenciones, contribuye a la fragilidad sistémica del sistema de integridad pública municipal en Colombia.

Metodología

Esta investigación adopta un enfoque cualitativo-comparativo, con apoyo de datos cuantitativos descriptivos, orientado a comprender cómo la aplicación acrítica de un modelo de gestión homogéneo —el MIPG— en contextos institucionalmente heterogéneos genera incentivos no intencionados que favorecen el cumplimiento simbólico sobre la implementación sustantiva de la Política de Integridad. Lejos de buscar generalización estadística, el diseño busca profundizar en la lógica causal que explica por qué entidades del mismo Grupo Par — Villavicencio y Funza— obtienen resultados radicalmente distintos en la Política de Integridad. Los datos cuantitativos (puntajes del FURAG, porcentajes de la encuesta) no se analizan como variables independientes, sino como insumos descriptivos que iluminan un fenómeno complejo, cuya interpretación se construye mediante triangulación y análisis crítico.

Diseño de la Investigación

El diseño corresponde a un estudio de caso comparativo, siguiendo la lógica de “casos más similares, resultados diferentes” (Przeworski & Teune, 1970). Villavicencio (29,7/100) y Funza (98,3/100) pertenecen al mismo Grupo Par 1 —comparten categoría municipal, población y marco normativo—, pero sus resultados en 2022 son opuestos. Este contraste permite identificar las condiciones institucionales previas —liderazgo comprometido, planeación estratégica, articulación del control interno— que hacen viable una implementación sustantiva, más allá de la mera adopción formal de instrumentos. El enfoque no es prescriptivo (“hagan como Funza”), sino explicativo: ¿qué factores estructurales permiten que el mismo modelo se traduzca en prácticas radicalmente distintas?

Población y Muestra

La unidad de análisis es la implementación de la Política de Integridad en entidades del Grupo Par 1 del MIPG. Se seleccionaron dos casos de manera intencional: Villavicencio (Meta), como caso principal (bajo desempeño: 29,7/100), y Funza (Cundinamarca), como caso de contraste (alto desempeño: 98,3/100). Ambas pertenecen a la misma categoría municipal, comparten marco normativo y pertenecen al mismo grupo de comparación del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), lo que permite aislar las variables explicativas del desempeño diferencial. La muestra documental incluye el Formulario Único de Reporte de Avance de Gestión (FURAG) 2022 restringido, informes de control interno, resoluciones administrativas (Resolución 086/2022 de Funza), auditorías internas y la Política de Integridad institucional de Villavicencio (2021). Adicionalmente, se aplicó una encuesta no probabilística a 329 funcionarios de Villavicencio en 2024 de 701 servidores públicos de planta, con consentimiento informado y anonimato garantizado. La muestra no busca representatividad estadística, sino riqueza informativa sobre la percepción de los actores clave respecto a la implementación de la Política de Integridad.

Dimensiones Analíticas

Para abordar la pregunta de investigación desde un enfoque cualitativo-comparativo y de triangulación metodológica, se hizo necesario operacionalizar los conceptos teóricos centrales de la investigación (fragilidad institucional y cumplimiento simbólico). Estas categorías analíticas actúan como puentes conceptuales que traducen las variables del estudio (el diseño del MIPG, la fragilidad institucional y el cumplimiento simbólico) en indicadores empíricos y observables. La interpretación de la evidencia se articula en torno a cuatro categorías analíticas que se detallan a continuación en la Tabla 3:

Tabla 3*Dimensiones Analíticas de la Investigación*

Dimensión	Propósito	Indicadores	Fuente de Evidencia
Tipo de implementación	Capturar el grado en que la política se traduce en procesos sustantivos (planeación, gestión de riesgos) frente a acciones simbólicas de alta visibilidad (difusión, talleres).	<ul style="list-style-type: none"> • % de acciones de alta complejidad ejecutadas (planeación institucional, autodiagnóstico, gestión de conflictos de interés, gestión de riesgos) • % de acciones de baja complejidad ejecutadas (difusión, sensibilización, cumplimiento normativo formal) • Percepción de funcionarios sobre efectividad del control interno y conocimiento de canales de denuncia 	FURAG 2022 restringido Encuesta a 329 funcionarios
Capacidades institucionales locales	Identificar las condiciones estructurales que hacen viable una implementación sustantiva: liderazgo comprometido, planificación estratégica, articulación del control interno y gestión del talento humano.	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de plan estratégico de integridad con diagnóstico y cronograma • Adopción formal mediante acto administrativo (ej. resolución) • Liderazgo visible (percepción de funcionarios y evidencia documental) • Articulación entre control 	Resolución 086/2022 (Funza) Auditorías internas Encuesta Documentos de planeación Institucional

		interno, planeación y gestión del talento humano	
Diseño del MIPG/FURAG	Analizar cómo la estructura del modelo — en particular la categorización y ponderación de acciones— incentiva, de forma no intencionada, la priorización de lo reportable sobre lo sustantivo.	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura del FURAG (104 acciones categorizadas por complejidad) • Ponderación implícita que favorece acciones visibles (talleres) y desincentiva procesos complejos (gestión de riesgos) • Requisitos de reporte formal vs. exigencias de resultado real 	<p>FURAG 2022 (DAFP)</p> <p>Guía de implementación del MIPG (2021)</p> <p>Análisis de contenido del formulario FURAG 2022</p>
Caso de contraste (Funza)	Servir como referente empírico para identificar las condiciones de posibilidad del éxito en la implementación sustantiva, dentro del mismo marco normativo y grupo de comparación.	<ul style="list-style-type: none"> • Desempeño en acciones de alta complejidad (90–100%) • Existencia de mecanismos reales para gestión de conflictos de interés y riesgos • Adopción formal de plan de gestión con diagnóstico, cronograma, presupuesto y seguimiento 	<p>resultados FURAG 2022 de Funza</p> <p>Resolución 086/2022</p> <p>Comparación sistemática con Villavicencio</p>

Nota. Elaboración propia con base en datos del FURAG 2022, informes de control interno y encuesta a funcionarios (2024)

Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos

La investigación empleó tres técnicas complementarias para garantizar triangulación y profundidad analítica. En primer lugar, se realizó un análisis documental del Formulario Único de Reporte de Avance de Gestión (FURAG) 2022 restringido de ambas alcaldías, informes de

control interno, resoluciones administrativas (Resolución 086/2022 de Funza) y auditorías internas, con el fin de identificar acciones realizadas, estructuras existentes y brechas de implementación.

En segundo lugar, se aplicó una encuesta estructurada a 329 funcionarios de la Alcaldía de Villavicencio en 2024, mediante Google Forms, con consentimiento informado y anonimato garantizado. El instrumento incluyó 12 ítems en tres bloques: percepción de integridad, obstáculos a la implementación y efectividad del control interno y mostró un coeficiente Alfa de Cronbach de 0,87, lo que indica alta confiabilidad.

En tercer lugar, se construyó una matriz de contraste sistemático que comparó ambos casos en 12 dimensiones del FURAG, permitiendo identificar patrones de acción y estructura diferenciados. Estas técnicas, combinadas, permitieron no solo describir el fenómeno, sino interpretarlo críticamente a la luz del marco teórico construido.

Análisis de Datos

El análisis de los hallazgos se realizó mediante una estrategia de triangulación cualitativa, que articula tres fuentes complementarias:

- A. El análisis documental del Formulario Único de Reporte de Avance de Gestión (FURAG) 2022 restringido;
- B. La revisión de informes internos de control, auditorías y resoluciones administrativas; y
- C. Los resultados de la encuesta aplicada a 329 funcionarios de la Alcaldía de Villavicencio en 2024.

Este enfoque no busca generalización estadística, sino profundizar en la comprensión causal de por qué entidades del mismo Grupo Par —Villavicencio y Funza— obtienen resultados radicalmente distintos en la Política de Integridad.

En primer lugar, se realizó un análisis documental cualitativo del FURAG 2022, identificando patrones de asimetría en la implementación: mientras las acciones de baja complejidad (talleres, difusión) fueron ejecutadas en su totalidad (100%), las de alta complejidad (planeación institucional, autodiagnóstico, gestión de riesgos) registraron un cumplimiento del 0%. Esta asimetría no se interpreta como negligencia, sino como una racionalidad adaptativa frente a un sistema de evaluación que premia lo visible y de bajo costo técnico. Adicionalmente, se contrastó la documentación de Villavicencio con la de Funza, evidenciando que esta última adoptó la Resolución 086/2022, un plan estructurado con diagnóstico previo, cronograma, responsables y mecanismos de seguimiento, mientras que Villavicencio carece de cualquier plan de gestión formalizado.

En segundo lugar, se aplicó un análisis estadístico descriptivo a los datos de la encuesta, calculando frecuencias y porcentajes para cada ítem. Los resultados revelan que el 58,66% de los funcionarios “no conoce los canales actuales para denunciar irregularidades” y que el 35,26% identifica la “falta de liderazgo comprometido” como el principal obstáculo para la implementación de la cultura de integridad. Estos hallazgos no se analizan como datos aislados, sino como evidencia contextual que valida y enriquece el análisis documental.

Finalmente, se realizó una triangulación sistemática entre las tres fuentes: la autoevaluación del control interno (que se califica como “presente y funcionando”) se confronta con la percepción de los funcionarios (58,66% desconoce los canales de denuncia) y con la evidencia documental (ausencia de mecanismos para el manejo de conflictos de interés). Esta

triangulación permite identificar una brecha estructural entre forma y función, que no es un error administrativo, sino el resultado predecible de un diseño que incentiva el cumplimiento simbólico en contextos de fragilidad institucional.

Aspectos Éticos

La investigación se desarrolló bajo los principios éticos reconocidos internacionalmente para estudios con seres humanos. En primer lugar, se respetaron los lineamientos de la Declaración de Helsinki (Asociación Médica Mundial, 1964, enmendada 2013), garantizando la autonomía, el consentimiento informado y la confidencialidad de los participantes. La encuesta aplicada en 2024 fue anónima, voluntaria y con fines exclusivamente académicos, sin vulnerar los derechos fundamentales de los funcionarios de la Alcaldía de Villavicencio.

En segundo lugar, se adoptaron los principios del Informe Belmont (1979): respeto por las personas, beneficencia y justicia. El consentimiento informado se obtuvo mediante un aviso inicial en el formulario digital, donde se explicaba el propósito de la investigación, la confidencialidad de las respuestas y el derecho a retirarse en cualquier momento. No se recopilaron datos sensibles (raza, religión, orientación sexual), y las variables sociodemográficas (género, edad, nivel educativo) se utilizaron únicamente para enriquecer el análisis cualitativo, no para inferencia estadística.

En tercer lugar, se garantizó el tratamiento de la información conforme a la Ley Estatutaria 1581 de 2012 de Protección de Datos Personales en Colombia. Los datos de la encuesta se almacenaron en una base cifrada, accesible únicamente al investigador y no se divulgarán sin anonimización previa.

Finalmente, se respetaron las normas éticas relacionadas con el uso de fuentes documentales y bibliográficas, cumpliendo estrictamente con las normas de citación APA,

séptima edición, lo que asegura la integridad académica y evita el plagio. Dado que la investigación no involucra experimentación con animales, plantas ni manipulación de organismos vivos, no existió riesgo biológico ni ambiental. En este sentido, el estudio se enmarca en los estándares internacionales de la American Educational Research Association (AERA, 2011), que establecen la honestidad, la transparencia y la responsabilidad como principios fundamentales de toda investigación científica.

Limitaciones Metodológicas

Toda investigación, por rigurosa que sea, enfrenta limitaciones inherentes a su diseño, contexto y acceso a la información. En este estudio, la principal limitación radica en el desfase temporal entre las fuentes documentales y la percepción de los actores. Mientras que los resultados del FURAG corresponden a la vigencia 2022, la encuesta aplicada a los funcionarios de la Alcaldía de Villavicencio se realizó en 2024. A primera vista, este intervalo podría interpretarse como una debilidad metodológica. Sin embargo, lejos de constituir un obstáculo, este desfase permite constatar la persistencia estructural de los problemas detectados: el bajo desempeño no responde a circunstancias coyunturales, sino a deficiencias arraigadas en la capacidad institucional, el liderazgo y la cultura organizacional.

Una segunda limitación se relaciona con el acceso restringido a ciertos documentos internos de la administración municipal, particularmente aquellos que podrían validar de manera exhaustiva los procesos asociados a la Política de Integridad. Aunque se obtuvo el FURAG 2022 mediante solicitud institucional restringida —un logro metodológico significativo—, no fue posible acceder a actas de comités de integridad, planes operativos detallados o informes de seguimiento no publicados. Para mitigar esta limitación, se recurrió a fuentes oficiales disponibles públicamente (resoluciones, políticas institucionales, informes de auditoría) y, sobre

todo, a la comparación sistemática con la Alcaldía de Funza, cuya documentación (Resolución 086/2022) sí fue accesible y sirvió como contrapunto analítico robusto.

Finalmente, al tratarse de un diseño cualitativo-comparativo, los hallazgos no pretenden generalización estadística, sino transferibilidad analítica. Esto no es una debilidad, sino una elección epistemológica coherente con el objetivo de la investigación: comprender en profundidad cómo y por qué el diseño del MIPG incentiva el cumplimiento simbólico en contextos de fragilidad institucional, no medir la frecuencia de dicho fenómeno en una población más amplia.

Triangulación Metodológica

La validez y confiabilidad de los hallazgos de esta investigación se sustentan en una estrategia rigurosa de triangulación metodológica, entendida como la articulación de múltiples fuentes, técnicas y perspectivas para contrastar evidencias y reducir sesgos (Flick, 2018; Creswell & Plano Clark, 2017). Esta estrategia no busca convergencia absoluta, sino identificar patrones de coherencia y tensión que enriquezcan la interpretación crítica del fenómeno estudiado.

En primer lugar, se trianguló fuentes documentales: el análisis del FURAG 2022 restringido se contrastó con informes de control interno, auditorías internas, resoluciones administrativas y la Política de Integridad institucional de Villavicencio (2021). Esta triangulación permitió evidenciar contradicciones críticas, como la autoevaluación del control interno como “presente y funcionando”, mientras se reconoce textualmente la inexistencia de mecanismos para el manejo de conflictos de interés.

En segundo lugar, se integró la percepción de los actores clave mediante una encuesta a 329 funcionarios de Villavicencio en 2024. Los hallazgos cuantitativos (58,66% no conoce los

canales de denuncia; 35,26% identifica la “falta de liderazgo comprometido” como principal obstáculo) no se analizaron de forma aislada, sino que se confrontaron con la evidencia documental. Por ejemplo, la percepción de bajo compromiso de la alta dirección valida la ausencia de un plan de gestión del Código de Integridad, evidenciada en el FURAG y en la auditoría interna.

En tercer lugar, se aplicó una comparación sistemática con un caso de contraste: la Alcaldía de Funza (98,3/100). Este contraste no es prescriptivo (“hagan como Funza”), sino analítico: permite aislar las condiciones de posibilidad del éxito (liderazgo visible, planificación estratégica, unidad de integridad funcional) y demostrar que el bajo desempeño de Villavicencio no es un déficit moral, sino el resultado predecible de un modelo homogéneo aplicado en un territorio heterogéneo.

Esta triangulación —documental, perceptiva y comparativa— garantiza que los hallazgos no dependan de una única perspectiva, sino que emergen de la convergencia crítica de múltiples líneas de evidencia, fortaleciendo así la robustez y la credibilidad de la investigación.

Cierre del Capítulo

En síntesis, esta investigación adopta un enfoque cualitativo-comparativo riguroso, orientado a comprender cómo el diseño del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) incentiva prácticas de cumplimiento simbólico en contextos de fragilidad institucional. Lejos de buscar generalización estadística, el diseño busca profundizar en la lógica causal que explica por qué entidades del mismo Grupo Par —Villavicencio y Funza— obtienen resultados radicalmente distintos en la Política de Integridad. La triangulación entre análisis documental del FURAG 2022 restringido, revisión de informes internos y percepción de 329 funcionarios permite no solo describir el fenómeno, sino interpretarlo críticamente a la luz del marco teórico construido.

Las variables —dependiente, independiente, contextual y de contraste— se operacionalizan de manera coherente con los objetivos, evitando lógicas causales lineales y privilegiando una comprensión contextual de las condiciones que hacen viable la implementación sustantiva. El análisis combina codificación temática, estadística descriptiva y comparación sistemática, garantizando validez interna mediante la confrontación de fuentes. Asimismo, se respetan los principios éticos internacionales y nacionales, asegurando anonimato, confidencialidad y uso responsable de la información sensible. Las limitaciones —como el desfase temporal entre el FURAG 2022 y la encuesta 2024— no debilitan el estudio, sino que permiten constatar la persistencia estructural de los problemas detectados.

En conjunto, este marco metodológico no busca prescribir “buenas prácticas”, sino explicar por qué el MIPG, al aplicarse acríticamente en contextos heterogéneos, genera incentivos perversos que desincentivan la inversión en capacidades reales y fomentan la simulación, convirtiendo la ética en un indicador de desempeño más que en una práctica institucional arraigada. Este diseño robusto y coherente sienta las bases para presentar, en el siguiente capítulo, los hallazgos empíricos que responden de manera directa a los objetivos de la investigación.

Resultados

Sesgos en la Estructura y Mecanismos de Medición del FURAG 2022: Priorización de Acciones de Alta Visibilidad sobre Procesos Sustantivos de Integridad.

El análisis del reporte de la Alcaldía de Villavicencio en el FURAG 2022 reveló un cumplimiento general del 26% en las acciones de la Política de Integridad (27 de 103 acciones realizadas). Estas acciones se agrupan en 12 preguntas del formulario, cada una asociada a un aspecto clave de la política, como se detalla en la Tabla 4.

Tabla 4

Aspectos Claves por Preguntas FURAG 2022

Núm. Preg.	Pregunta	Aspecto Clave	Acciones Para Realizar
87	Para gestionar el cumplimiento de la política de integridad pública desde la planeación institucional, la entidad durante la vigencia evaluada:	Planeación Institucional	14
88	¿Qué instrumentos tuvo en cuenta la entidad para elaborar su autodiagnóstico del estado de los elementos de la política de integridad pública durante la vigencia evaluada?	Autodiagnóstico de Integridad	7
89	Para la implementación del Código de Integridad del Servicio Público Colombiano, la entidad durante la vigencia evaluada: De acuerdo con la Ley 2016 de 2020, el Código de Integridad es obligatorio para todas las entidades.	Implementación del Código	8
90	En sus acciones de difusión y sensibilización del Código de Integridad del Servicio Público Colombiano durante la vigencia evaluada, la entidad incorporó:	Difusión y Sensibilización	7

		Seguimiento y Evaluación	
91	La entidad diseñó y ejecutó acciones de mejora para la implementación del Código de Integridad del Servicio Público Colombiano a partir de:	(Acciones de mejora Código)	8
92	En los procesos de selección, vinculación, contratación y evaluación de sus servidores y contratistas, la entidad incorporó elementos de integridad pública como:	Seguimiento y Evaluación (Seguimiento y Evaluación)	6
93	En los procesos de contratación con personas jurídicas, la entidad incorpora elementos de integridad pública como:	Rol del Control Interno (Integridad en la Contratación)	3
94	Para gestionar la mejora continua de la política de integridad pública, la entidad:	Rol del Control Interno (Mejora Continua)	7
95	¿Cuáles de las siguientes acciones implementó la entidad durante la vigencia evaluada para la identificación y gestión de conflictos de interés?:	Rol del Control Interno (Identificación y C. intereses)	10
96	Para el cumplimiento de la Ley 2013 de 2019, Decreto 830 de 2021, Directiva Presidencial 001 de 2022 y otras normas de integridad pública, la entidad:	Cumplimiento Normativo	10
97	En el marco del seguimiento y control para la gestión preventiva de conflictos de intereses y disminución de	Gestión Conflictos de Intereses	7

	riesgos relacionados con la integridad pública, la entidad:		
98	Para fortalecer la gestión de riesgos y controles asociados a la integridad pública, la entidad:	Gestión de Riesgos de Integridad	16
TOTAL			103

Nota: Elaboración propia con datos de resultados del FURAG 2022

Sin embargo, este desempeño global oculta una marcada asimetría en la implementación de los distintos componentes de la política. Como se detalla en la Tabla 5, mientras las acciones asociadas a la difusión, la sensibilización y el cumplimiento normativo formal (Preguntas 90, 93 y 96) presentaron tasas de cumplimiento del 100%, las acciones vinculadas a la planeación estratégica, la gestión de riesgos y la mejora continua (Preguntas 87, 88, 91, 95, 97 y 98) registraron un cumplimiento del 0%. En estas últimas categorías, la entidad reportó cero acciones realizadas de un total de 54 posibles, lo que evidencia la ausencia de un autodiagnóstico, una estrategia anual de integridad y de mecanismos para la gestión de conflictos de interés y riesgos.

Tabla 5

Cumplimiento de Acciones en la Política de Integridad, FURAG 2022

Preg.	Aspecto Clave	Acciones a Realizar	Acciones Realizadas
87	Planeación Institucional	14	0
88	Autodiagnóstico	7	0
89	Implementación del Código	8	4
90	Difusión y Sensibilización	7	7
91	Seguimiento y Evaluación (Acciones de mejora Código)	8	0
92	Seguimiento y Evaluación (integridad en la Selección)	6	4

93	Rol del Control Interno (Contratación P. Jurídica)	3	3
94	Rol del Control Interno (Mejora Continua)	7	1
95	Rol del Control Interno (Identificación y C. intereses)	10	0
96	Cumplimiento Normativo	10	8
97	Gestión Conflictos de Intereses	7	0
98	Gestión de Riesgos de Integridad	16	0
TOTAL		103	27

Nota: Elaboración propia con datos de resultados del FURAG 2022

Un Patrón de Cumplimiento Reactivo vs. Omisión Estructural

La distribución del cumplimiento evidencia un patrón consistente que permite categorizar el desempeño de la entidad. Como se sintetiza en la Tabla 6, la entidad ejecuta de manera óptima las acciones tácticas y de verificación inmediata —categorizadas como de "Cumplimiento Total" y "Cumplimiento Alto"—, tales como la difusión del Código de Integridad y el cumplimiento de trámites normativos específicos. Por el contrario, se identifica una "Cumplimiento Cero" en los procesos estructurales y preventivos que constituyen el núcleo de un sistema de integridad sustantivo, como la planeación institucional, la gestión de riesgos y el autodiagnóstico.

Tabla 6

Cuadro Comparativo de Resultados - Política de Integridad FURAG 2022

Categoría de Desempeño	Preguntas	Porcentaje de Cumplimiento	Estado	Naturaleza de las Acciones
Cumplimiento Total (Fortalezas Operativas)	P90. Difusión Código de Integridad P93. Integridad en Contratación	100%	Óptimo	Acciones Tácticas: Comunicación, verificación y control operativo.

Cumplimiento Alto (Fortalezas Administrativas)	P96. Cumplimiento Normativo (Ley 2013/Decreto 830)	80%	Satisfactorio	Gestión de Trámites: Seguimiento a declaraciones, carga en sistemas.
Cumplimiento Medio (Áreas de Mejora)	P92. Integridad en Talento Humano P89. Implementación Código de Integridad	66.7% 50%	Medio	Procesos Híbridos: Combina acciones realizadas (control) con omisiones críticas (prevención).
Cumplimiento Bajo (Debilidades Críticas)	P94. Mejora Continua	14.3%	Crítico	Gestión del Conocimiento: Documentación, aprendizaje y mejora.
Cumplimiento Cero (Fallas Estructurales)	P87. Planeación Institucional P88. Autodiagnóstico P91. Acciones de Mejora (Código) P95. Gestión Conflictos de Interés P97. Seguimiento y Control Preventivo P98. Gestión de Riesgos de Integridad	0%	Crítico	Gestión Estratégica y Preventiva: Planeación, diagnóstico, sistemas de prevención y gestión basada en riesgos.

Nota: Elaboración propia con datos de resultados del FURAG 2022

Este patrón de cumplimiento reactivo se visualiza con mayor claridad al agrupar las acciones del FURAG en dos categorías analíticas amplias. La Tabla 7 contrasta de manera elocuente las "Acciones de Baja Complejidad y Alta Visibilidad", que registran altas tasas de

ejecución, con las "Acciones de Alta Complejidad y Baja Visibilidad" —vinculadas a procesos estructurales—, donde el cumplimiento es nulo. Esta dicotomía confirma que el esfuerzo institucional se concentró en actividades formales y de fácil reporte, en detrimento de la implementación de los cimientos de una política de integridad robusta.

Tabla 7

Cumplimiento de acciones por aspecto clave (FURAG 2022, Villavicencio)

Baja complejidad (alta visibilidad)	Alta complejidad (procesos estructurales)
Difusión y Sensibilización (Preg. 90)	Planeación Institucional (Preg. 87)
Implementación del Código (Preg. 89)	Autodiagnóstico (Preg. 88)
Rol del Control Interno (Contratación, Preg. 92, 93)	Seguimiento y Evaluación (Preg. 91, 94)
Cumplimiento Normativo (Preg. 96)	Gestión Conflictos de Interés (Preg. 97)
	Gestión de Riesgos de Integridad (Preg. 98)
	Rol del Control Interno (Conflictos de Interés, Preg. 95)

Nota: Elaboración propia con datos de resultados del FURAG 2022

Triangulación con Evidencia Documental

El patrón de reporte identificado en el FURAG 2022 se vio respaldado por los hallazgos de la auditoría interna de la entidad. El informe de auditoría de calidad al subproceso de Recursos Humanos, con fecha del 18 de mayo de 2022, señaló como hallazgo crítico que no se encontró "publicado ni elaborado el plan estratégico de talento humano para vigencia 2022, como tampoco se encontró el Plan Anual de Vacantes, Plan de Previsión de Recursos Humanos" (SIG, 2022).

Este hallazgo documental es consistente con el incumplimiento del 100% de las acciones de la Pregunta 87 del FURAG, relativa a la "Planeación Institucional". La ausencia de este plan

estratégico, un documento vital para articular la Política de Integridad con la gestión del talento humano, confirma que la falta de ejecución reportada en el FURAG no fue una omisión en el reporte, sino una realidad operativa. La revisión documental no encontró evidencia de un plan de gestión específico para la Política de Integridad en Villavicencio para la vigencia 2022.

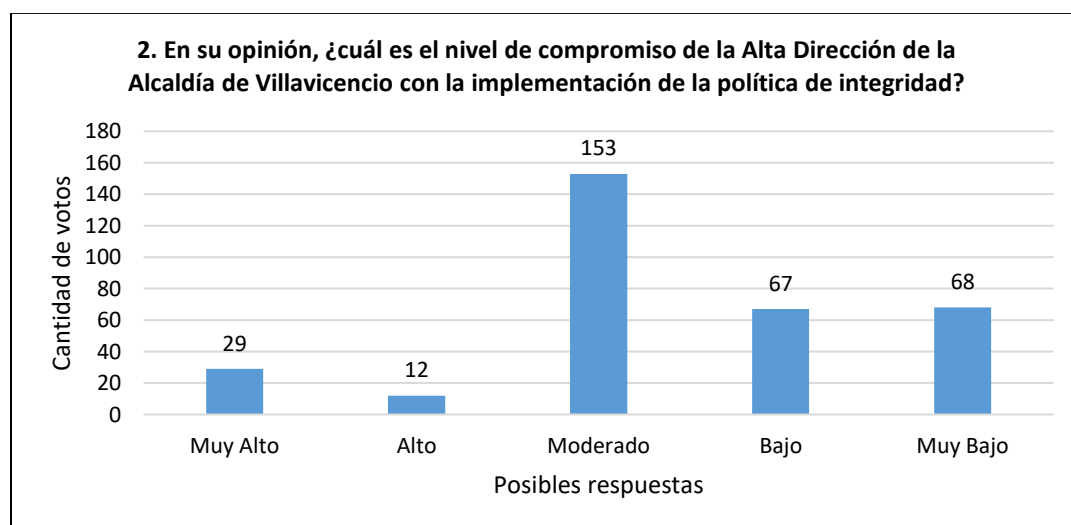
La Percepción de los Funcionarios: Liderazgo y Recursos como Factores Críticos

La encuesta aplicada en 2024 a 329 funcionarios de la Alcaldía de Villavicencio proporciona la dimensión perceptual que explica la asimetría identificada en el reporte formal. Los datos revelan una percepción crítica sobre el compromiso del liderazgo y la disponibilidad de recursos, factores que condicionan la capacidad de implementar acciones complejas.

En primer lugar, la percepción sobre el compromiso de la alta dirección se encuentra dividida. Como se observa en la Gráfica 1, mientras un 46.50% de los funcionarios lo calificó como "Moderado", la suma de las respuestas "Bajo" (20.36%) y "Muy bajo" (20.67%) representa un 41.03% de los encuestados.

Gráfica 1

Nivel de compromiso Alta Dirección



Fuente: Elaboración propia con datos de resultados de la encuesta realizada 2024

Un análisis desagregado por género, presentado en la Tabla 8, muestra que las mujeres tienen una percepción ligeramente más crítica, con un 42.5% en las categorías negativas, frente a un 38.7% en los hombres.

Tabla 8

Nivel de Compromiso en la Implementación de la Política por la Alta Dirección

2. En su opinión, ¿cuál es el nivel de compromiso de la Alta Dirección de la Alcaldía de Villavicencio con la implementación de la Política de Integridad?	Género			
	Etiquetas de fila	Femenino		Masculino
Alto	8	4,00%	4	3,10%
Bajo	48	24,00%	19	14,70%
Moderado	91	45,50%	62	48,10%
Muy alto	16	8,00%	13	10,10%
Muy bajo	37	18,50%	31	24,00%

Nota: Elaboración propia con datos de la encuesta 2024

Esta percepción de falta de liderazgo se corrobora como el principal obstáculo identificado para una implementación exitosa. La Tabla 9 detalla que la "Falta de liderazgo comprometido" fue señalada por el 35.26% de los encuestados, posicionándose muy por encima de otros factores como la "Falta de recursos o capacitación" (21.88%) o la "Resistencia al cambio" (19.15%).

Tabla 9

Principales Obstáculos para la Implementación de la Cultura de Integridad

Obstáculo	Número de respuestas	Porcentaje
Falta de liderazgo comprometido	116	35,26%
Falta de recursos o capacitación	72	21,88%

Resistencia al cambio dentro de la organización	63	19,15%
Normatividad poco clara	33	10,03%
Falta de canales para denuncias de irregularidades o conflictos de intereses	25	7,60%
Desconfianza ciudadana	8	2,43%
Otros	8	2,43%
Procesos burocráticos excesivos	4	1,22%
Total	329	100,00%

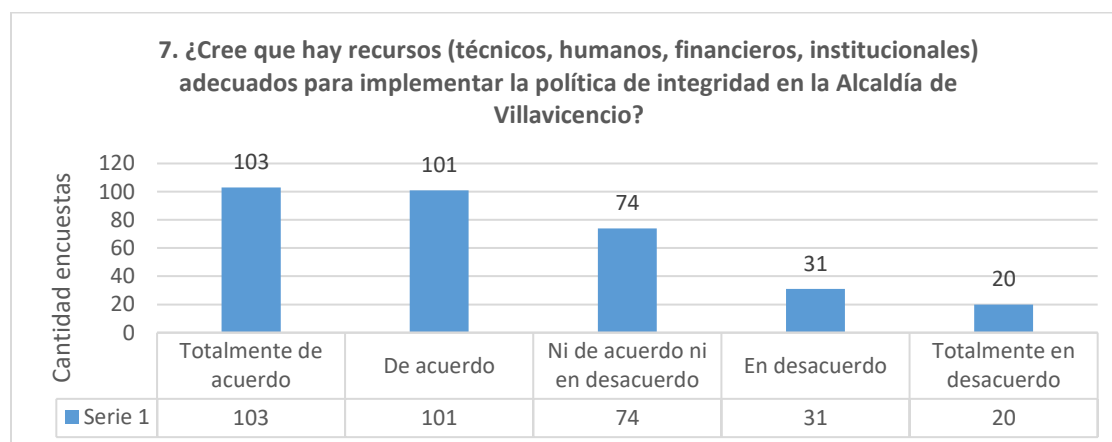
Nota: Elaboración propia con datos de la encuesta realizada en el 2024 a los funcionarios.

Tomada de la pregunta *¿Cuál considera que es el principal obstáculo para una implementación exitosa de la cultura de integridad en la Alcaldía de Villavicencio?*

Respecto a la disponibilidad de recursos, la percepción también se encuentra dividida. La Gráfica 2 muestra que, si bien un 62.01% de los funcionarios está "De acuerdo" o "Totalmente de acuerdo" con que existen recursos adecuados para la implementación, un 37.99% restante (una porción significativa) se muestra en desacuerdo o neutral. Esto sugiere que la disponibilidad de recursos no es percibida como universal o suficiente para abordar los desafíos de la política.

Gráfica 2

Existencia de Recursos Adecuados para la Implementación de la Política de Integridad



Fuente: Elaboración propia con datos de resultados de la encuesta realizada 2024

Síntesis del Hallazgo: La Configuración del Cumplimiento Asimétrico

La triangulación de la evidencia del FURAG 2022, la revisión documental y la encuesta de percepción delineó una configuración coherente en la implementación de la Política de Integridad en la Alcaldía de Villavicencio. Los hallazgos no apuntan a una mera negligencia, sino a un patrón sistemático de cumplimiento asimétrico, caracterizado por una triple disociación:

1. **Disociación Estratégica:** Evidenciada por el cumplimiento del 0% en las acciones de planeación y gestión de riesgos del FURAG y validada por la ausencia documental de un Plan Estratégico de Talento Humano 2022. La entidad opera sin los cimientos de un sistema de integridad.
2. **Disociación Perceptual:** Reflejada en la percepción de un 41.03% de los funcionarios que califica el compromiso de la alta dirección como "Bajo" o "Muy bajo" y en la identificación de la "Falta de liderazgo comprometido" como el principal obstáculo (35.26%). Existe una clara desconexión entre el reporte formal y la experiencia interna.
3. **Disociación Operativa:** Demostrada por la capacidad de ejecutar y reportar acciones concretas de alta visibilidad (ej. talleres de sensibilización), junto con la incapacidad total para implementar procesos complejos de seguimiento y mejora. La entidad prioriza la evidencia inmediata sobre la efectividad sustantiva.

Este patrón de reportar lo visible y omitir lo esencial explica el bajo desempeño de la entidad. La configuración resultante sugiere que el esfuerzo institucional se canalizó hacia la producción de evidencias formales que aseguraran un cumplimiento mínimo en el MIPG, en detrimento de la construcción de una cultura de integridad robusta. Este contraste preliminar con el caso de Funza (Tabla 10), que logra un desempeño excelente en el mismo modelo, indica que

la raíz del fenómeno no está en el diseño del instrumento per se, sino en las condiciones institucionales que determinan su implementación.

Tabla 10

Comparación de puntajes en Política de Integridad (FURAG 2022)

Municipio	Puntaje MIPG (Integridad)	% Acciones de Alta Complejidad Realizadas	% Acciones de Baja Complejidad Realizadas	Posición Nacional (de 1,088)
Funza	98.3	90-100% (Preg. 87, 88, 91, 94, 95, 97, 98)	100%	Top 10 (Puesto 8)
Villavicencio	29.7	0% (Preg. 87, 88, 91, 94, 95, 97, 98)	80-100% (Preg. 89, 90, 92, 93, 96)	849 (Percentil 22)

Nota: Elaboración propia con datos de la encuesta 2024

Discusión de Resultados Objetivo 1

Los hallazgos del análisis del FURAG 2022 en Villavicencio no solo revelan un bajo desempeño en la Política de Integridad, sino que exponen un sesgo estructural en el diseño del instrumento de evaluación: el sistema premia sistemáticamente las acciones de baja complejidad y alta visibilidad (difusión, talleres, cumplimiento normativo formal), mientras desincentiva o ignora las acciones de alta complejidad y baja visibilidad (planeación institucional, autodiagnóstico, gestión de riesgos, seguimiento preventivo). Este patrón —27 de 103 acciones realizadas, con 0% de cumplimiento en 54 acciones estructurales— no es un accidente administrativo, sino la manifestación empírica de la "paradoja de la medición ética" propuesta en el marco teórico.

Esta paradoja sostiene que cuanto más se mide la integridad como un indicador de desempeño, más se incentiva su simulación en contextos de fragilidad institucional. El caso de

Villavicencio confirma esta dinámica: la entidad concentra sus esfuerzos en producir evidencias fácilmente reportables (afiches, actas de talleres, declaraciones juradas), no porque carezca de voluntad, sino porque el sistema recompensa precisamente eso. Como señala la OCDE (2017), en entidades con recursos limitados, la evaluación puede "resultar en la subcontratación de la evaluación, en el uso de recursos ya escasos o en limitándose a marcar casillas, sin proporcionar la debida documentación y pruebas" (p. 134). Villavicencio no "marca casillas" por negligencia, sino como racionalidad adaptativa frente a un modelo que no distingue entre forma y sustancia.

Este hallazgo se alinea con la crítica de Andrews et al., (2017) al isomorfismo institucional: las organizaciones adoptan formas sin función para mantener legitimidad. En este caso, el FURAG actúa como un mecanismo de presión isomórfica que induce a las entidades a simular integridad mediante la producción de evidencias formales, mientras omiten los procesos que verdaderamente la sustentan. Como observan los autores, "el mimetismo isomórfico confunde la forma y la función: 'parecerse a' sustituye a 'hacer'" (p. 31). La ausencia de un plan estratégico de talento humano o de mecanismos para gestionar conflictos de interés —validada tanto por el FURAG como por la auditoría interna— no es una omisión aislada, sino la consecuencia predecible de un diseño que no exige ni valora la capacidad real.

Además, la triangulación con la encuesta a funcionarios revela una disociación perceptual crítica: el 41% de los servidores percibe el compromiso de la alta dirección como "bajo" o "muy bajo", y el 35.26% identifica la "falta de liderazgo comprometido" como el principal obstáculo. Esto confirma la advertencia de Polidano (2001): sin liderazgo político visible y sostenido, las reformas "degeneran en un foro para registrar eventos en lugar de tomar decisiones" (p. 355). En Villavicencio, la Política de Integridad se convierte en un ejercicio burocrático delegado, no en una prioridad estratégica de la administración.

El contraste con Funza refuerza esta interpretación. Ambas entidades operan bajo el mismo marco normativo y sistema de evaluación, pero Funza logra un 98.3/100 porque cuenta con capacidades institucionales previas: liderazgo comprometido, planificación estratégica (Resolución 086/2022), y articulación del control interno. Esto demuestra que el problema no está en el MIPG en abstracto, sino en su aplicación acrítica en contextos heterogéneos. Como señala Fernández Santos et al. (2008), la NGP "no debe tratarse como un modelo universal, puesto que cada país tiene un entorno político e ideológico determinado" (p. 100). Lo mismo aplica al nivel municipal: un modelo estandarizado no puede ignorar las asimetrías de capacidad entre entidades del mismo Grupo Par.

En síntesis, el FURAG 2022, lejos de ser un instrumento neutral, incorpora un sesgo gerencial que prioriza la observabilidad sobre la sustancia. Este sesgo no es técnico, sino político: refleja la influencia de la Nueva Gestión Pública, que reduce la ética a un componente gestionable del desempeño. El resultado es un sistema que mide la capacidad de simular integridad, no la integridad misma. Esta constatación no solo responde al primer objetivo, sino que sienta las bases para comprender por qué, en contextos de fragilidad institucional, el MIPG reproduce dinámicas de cumplimiento simbólico en lugar de transformar las prácticas organizacionales.

Brecha entre Autoevaluación de Control Interno y Percepción: Evidencia de una "Burocracia de la Apariencia"

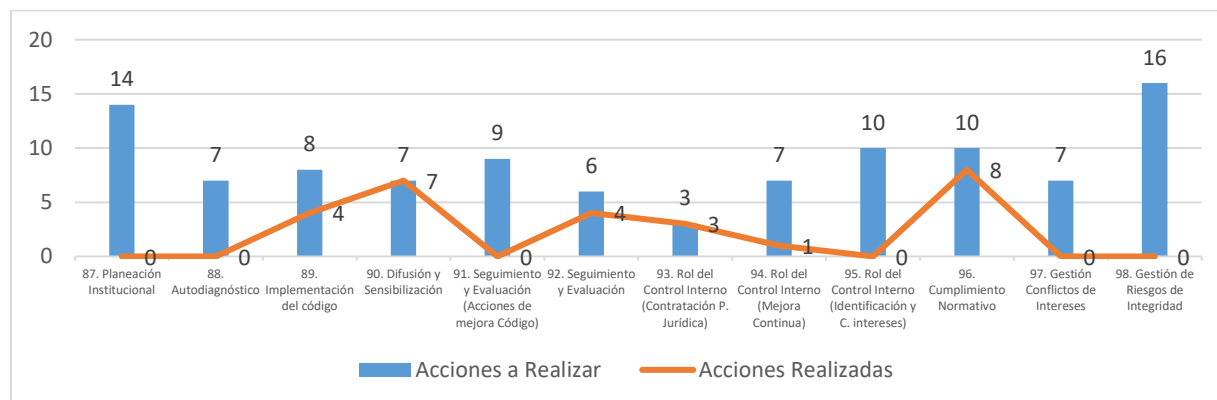
Incongruencias en la Autoevaluación Formal del Control Interno

La revisión del Informe Parametrizado de Control Interno 2022 de la Alcaldía de Villavicencio reveló inconsistencias sustanciales entre las calificaciones formales asignadas y las descripciones textuales de la gestión de integridad. Este análisis se enmarca en un contexto de

baja ejecución reportada en el FURAG, donde de 103 acciones planificadas en la Política de Integridad, solo 27 fueron ejecutadas, como ilustra la Gráfica 3.

Gráfica 3

Comparación entre Acciones Planificadas y Ejecutadas del FURAG 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de FURAG 2022. Datos en la tabla 5 Cumplimiento de Acciones en la Política de Integridad, FURAG 2022

Un hallazgo crítico se identificó en la evaluación del Lineamiento 1.2, "Mecanismos para el manejo de conflictos de interés". La Imagen 2, que muestra un extracto del informe, evidencia la incongruencia: en la columna de "Calificación", este ítem recibió la puntuación máxima (3) tanto para "Presente" como para "Funcionando", lo que se traduce en una evaluación final de "Mantenimiento del control". Sin embargo, en la celda de "Hallazgos" del mismo registro, el informe textualmente reconoce que la "entidad no ha establecido un mecanismo para el manejo del conflicto de intereses".

Imagen 2

Informe Parametrizado Control Interno 2022 Ambiente de Control

AMBIENTE DE CONTROL							
La entidad debe asegurar un ambiente de control que le permita disponer de las condiciones mínimas para el ejercicio del control interno. Esto se logra con el compromiso, liderazgo y los lineamientos de la alta dirección y del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno. El Ambiente de Control es el fundamento de todos los demás componentes del control interno, se incluyen la integridad y valores éticos, la competencia (capacidad) de los servidores de la entidad; la manera en que la Alta Dirección asigna autoridad y responsabilidad, así como también el direccionamiento estratégico definido.							
Lineamiento 1: La entidad demuestra el compromiso con la integridad (valores) y principio	Explicación de cómo la Entidad evidencia que está dando respuesta al requerimiento Referencia a Procesos, Manuales/Políticas/Procedimientos/Instructivos u otros desarrollos que den cuenta de su aplicación	Explicación de cómo la Entidad evidencia que está dando respuesta al requerimiento Referencia a Procesos, Manuales/Políticas de Operación/Procedimientos/Instructivos u otros desarrollos que den cuenta de su aplicación	Presente (1/2/3)	EVIDENCIA DEL CONTROL		Funcionamiento (1/2/3)	Evaluación
				No.	Referencia a Análisis y verificaciones en el marco del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno		
1.1 Aplicación del Código de Integridad. (incluye análisis de desviaciones, convivencia laboral, temas disciplinarios internos, quejas o denuncias sobre los servidores de la entidad, u otros temas relacionados).	Dimensión Talento Humano Política Integridad	1. La entidad tiene establecido el Código de Integridad y realiza su difusión a través del proceso de Inducción y Reinducciones, y a través de capacitaciones y sensibilizaciones realizadas a los funcionarios. Se han desarrollado 11 sensibilizaciones del Código de Integridad las cuales contaron con una asistencia de 348 funcionarios. 2. La entidad tiene establecido el "COMITÉ DE CONVIVENCIA LABORAL" el cual está establecido con el procedimiento 1101-P-GRM-39 "PROCEDIMIENTO DEL COMITÉ DE CONVIVENCIA LABORAL", el cual tiene como objeto: establecer las directrices para conocer y evaluar las quejas de los servidores públicos presentadas en el Comité de Convivencia Laboral de la Administración Municipal, en las que se describen situaciones que puedan constituir presunto acoso laboral; así mismo formular recomendaciones para restablecer la armonía y la sana convivencia laboral y hacer seguimiento a los compromisos adquiridos por las partes involucradas en la queja.98_713_728)	3	1	https://www.villavicencio.gov.co/centrode documentacion#open=30_692_695_697702	La tercera línea de defensa verifica el avance de la política de integridad y su implementación, mediante mesas de trabajo, así como las actividades adelantadas evidenciadas en estas mesas.	3
				2	Registro de Asistencia a Inducción y Reinducción		
				3	101-P-GRM-39-V1 Procedimiento del comité de convivencia laboral		
				4			
				5			
				6			
				7			
				8			
1.2 Mecanismos para el manejo de conflictos de interés.	Dimensión Talento Humano Política Integridad	Desde la Dirección de Personal, la entidad no ha establecido un mecanismo para el manejo del conflicto de intereses, sin embargo, mediante la Circular CIRCULAR 1100-12.02/009, CIRCULAR 1100-12.02/014 y CIRCULAR 1100-12.02/028, la entidad solicitó a todos los funcionarios de la entidad, tomar el curso virtual de integridad, transparencia y lucha contra la corrupción desde la plataforma del DAFP. Igualmente en el 1101-P-GRM-02 PROCEDIMIENTO PARA INDUCCION Y REINDUCCION DE PERSONAL, se encuentra establecido y contemplado la forma de incentivar a los funcionarios de la administración a tomar el curso virtual de integridad, transparencia y lucha contra la corrupción desde la plataforma del DAFP.	3	1	Circular 1100-12.02/009, Circular 1100-12.02/014 y Circular 1100-12.02/028	La tercera línea de defensa mediante el análisis al informe trimestral de autoevaluación, evidencia el cumplimiento del curso de integridad, sin embargo no se cuentan con mecanismos para el manejo de conflicto de interés.	2
				2	Informe trimestral de autoevaluación		
				3			
				4			
				5			
				6			
				7			
				8			

Fuente: datos del informe Parametrizado de Control interno 2022 en su pestaña “Ambiente de Control”

Esta incongruencia fundamental —calificar como óptimo y en funcionamiento un mecanismo que se declara inexistente— se sintetiza en la Tabla 11, la cual contrasta las declaraciones textuales con las calificaciones otorgadas en aspectos clave de la autoevaluación. La tabla muestra un patrón donde fallas críticas reconocidas en el mismo informe, como la ausencia de mecanismos para conflictos de interés, no impactan la calificación global favorable del sistema.

Tabla 11*Incongruencia en la Evaluación del Control Interno: Villavicencio (2022)*

Aspecto Evaluado	Declaración del Informe	Calificación Otorgada	Incongruencia
Mecanismos para conflictos de interés	<i>"No se ha establecido un mecanismo para el manejo del conflicto de intereses"</i> .	Presente: 3; Funcionando: 3; Evaluación: <i>"Mantenimiento del control"</i> .	No hay mecanismo , pero se califica como <i>"presente y funcionando"</i> .
Aplicación del Código de Integridad	11 sensibilizaciones con 348 funcionarios; cursos virtuales del DAFP.	Presente: 3; Funcionando: 3; Evaluación: <i>"Mantenimiento del control"</i> .	Solo acciones de baja complejidad , pero se califica como <i>"mantenimiento del control"</i> .
Observaciones de la tercera línea	<i>"No se cuentan con mecanismos para el manejo de conflicto de interés"</i> .	Deficiencia de control (diseño o ejecución) para el punto 1.2, pero no afecta la calificación global .	Fallas críticas no impactan la evaluación final .

Nota: Elaboración propia

Percepción de los Funcionarios sobre la Efectividad del Control Interno

Los datos de la encuesta aplicada en 2024 a los funcionarios de la Alcaldía muestran una percepción dividida y crítica sobre la efectividad del control interno, que contrasta marcadamente con su autoevaluación formal favorable.

En cuanto a la capacidad del control interno para garantizar la transparencia y la integridad, la Tabla 12 revela que, si bien un 44.07% de los encuestados estuvo "De acuerdo" o "Totalmente de acuerdo", un 35.26% se mantuvo neutral y un 20.67% expresó su desacuerdo.

Este nivel de neutralidad y desacuerdo, que representa a más de la mitad de los funcionarios, sugiere una falta de consenso sobre la efectividad del control como garantía de transparencia.

Tabla 12

Percepción Efectividad de los Controles Internos para Garantizar la Transparencia

Respuesta	Número de respuestas	Porcentaje
De acuerdo	135	41,03%
En desacuerdo	58	17,63%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	116	35,26%
Totalmente de acuerdo	10	3,04%
Totalmente en desacuerdo	10	3,04%
Total	329	100,00%

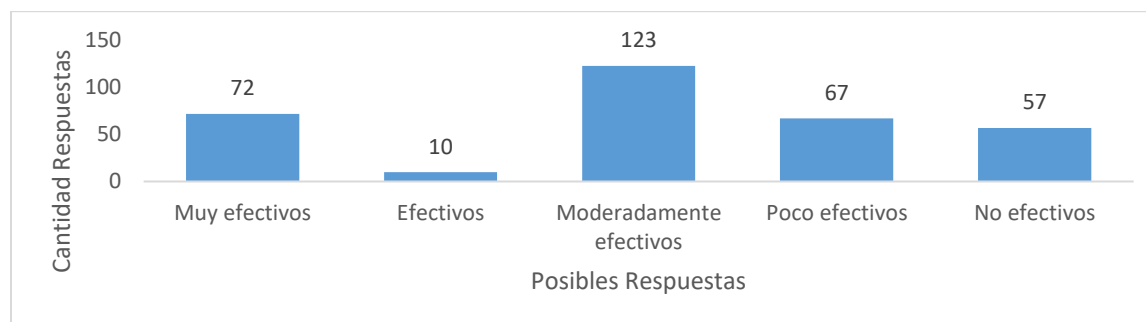
Nota: Elaboración propia con datos de la encuesta realizada en el 2024 a los funcionarios.

Tomada de la pregunta 5 de la sección III. Acciones de Control Interno *¿Considera que los controles internos actuales garantizan la transparencia y la integridad en la Alcaldía?*

La evaluación de los sistemas de seguimiento y evaluación por parte del personal refuerza esta visión. La Gráfica 4 muestra que solo el 24.92% de los funcionarios los consideró "Efectivos" o "Muy efectivos". Una porción significativa del 37.69% los calificó como "Poco efectivos" o "No efectivos", mientras que el 37.39% restante los consideró "Moderadamente efectivos". Esto indica que los mecanismos de monitoreo no son percibidos como plenamente eficaces por una mayoría de los servidores.

Gráfica 4

Efectividad de los Sistemas de Seguimiento y Evaluación



Fuente: Elaboración propia con datos de FURAG 2022

Un hallazgo particularmente crítico se refiere a los canales de denuncia. La Tabla 13 evidencia que el 58.66% de los funcionarios declaró directamente no conocer los canales actuales para denunciar irregularidades. Adicionalmente, un 29.48% consideró que estos canales no son eficaces. La suma de estas respuestas (88.14%) indica una falla severa en la difusión y en la confiabilidad percibida de un mecanismo fundamental de control y rendición de cuentas.

Tabla 13

Percepción sobre la Eficacia de los Canales de Denuncia

Respuesta	Número de respuestas	Porcentaje
No	97	29,48%
No conozco los canales actuales	193	58,66%
SI	39	11,85%
Total	329	100,00%

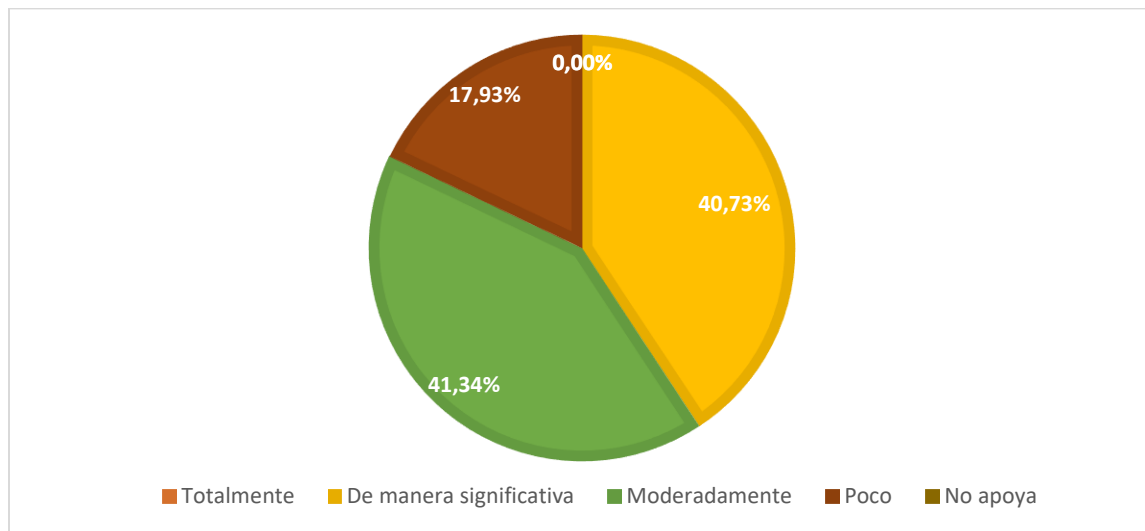
Nota: Elaboración propia con datos de la encuesta 2024

Finalmente, respecto al apoyo de la alta dirección, la Gráfica 5 muestra que, si bien un 40.73% percibió que el apoyo se da "De manera significativa" y un 41.34% "Moderadamente", un 17.93% consideró que el apoyo es "Poco significativo" o "Nada significativo". Esta

percepción de falta de apoyo por una parte del funcionariado se alinea con los hallazgos del Objetivo 1 sobre el liderazgo.

Gráfica 5

Apoyo de la Alta Dirección Acciones de Control Interno



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta 2024

Síntesis de Hallazgos Objetivo 2: La Configuración de una Brecha Perceptiva

La triangulación de las fuentes de evidencia delineó una brecha consistente y sólida entre la autoevaluación formal del control interno y la percepción de su efectividad por parte de los funcionarios.

Por un lado, el Informe Parametrizado de Control Interno 2022 presenta un sistema que opera con calificaciones máximas en componentes clave, a pesar de reconocer textualmente la ausencia de mecanismos fundamentales, como el de conflictos de interés. Esta incongruencia sugiere que la autoevaluación prioriza la forma sobre el fondo, validando la existencia de los controles en el plano formal, independientemente de su operatividad real.

Por otro lado, la encuesta de percepción de 2024 revela que esta evaluación formal favorable no se traduce en una sensación de efectividad entre el personal. Una porción

significativa de funcionarios no percibe los controles como una garantía de transparencia, considera inefectivos los sistemas de seguimiento y, de manera crítica, desconoce o desconfía de los canales de denuncia.

La conjunción de estas evidencias configura una brecha sustancial. Mientras la autoevaluación oficial reporta un sistema de control interno robusto y en "mantenimiento del control", la experiencia interna está marcada por la desconfianza, la percepción de ineffectividad y la opacidad de los mecanismos clave. Esta disociación no es una falla aislada, sino el síntoma de un sistema donde el cumplimiento de los requisitos formales de evaluación no asegura—y en este caso, enmascara—la efectividad sustantiva del control interno en la gestión de la integridad pública.

Discusión de Resultados Objetivo 2

Los hallazgos del análisis del Informe Parametrizado de Control Interno 2022 de Villavicencio revelan una incongruencia estructural: mientras el sistema se autoevalúa como "presente y funcionando" —incluso con calificaciones máximas—, reconoce textualmente la inexistencia de mecanismos fundamentales, como el de gestión de conflictos de interés. Esta contradicción no es un error administrativo aislado, sino la manifestación de lo que puede denominarse una "burocracia de la apariencia": un régimen institucional donde la producción de evidencias formales sustituye a la efectividad operativa, y donde la evaluación se convierte en un ejercicio ritual de legitimación más que en un instrumento de mejora.

Esta dinámica confirma la crítica de Meyer & Rowan (1977) al cumplimiento simbólico como estrategia de supervivencia en entornos regulados. En Villavicencio, el control interno no opera como un sistema de prevención y aprendizaje, sino como un dispositivo de reporte diseñado para satisfacer los requisitos del MIPG. La calificación óptima otorgada a un

mecanismo inexistente no responde a negligencia, sino a una lógica adaptativa: el sistema premia la declaración formal ("tenemos un mecanismo") por encima de su operatividad real ("el mecanismo funciona"). Como señala Andrews et al. (2017), en estos contextos, "los hechos administrativos estipulados en la fórmula de la política son manipulados para crear un cumplimiento de la política que es una ficción completa" (p. 89).

La triangulación con la encuesta a funcionarios expone la brecha perceptiva que esta burocracia de la apariencia genera. Mientras la autoevaluación oficial reporta un sistema robusto, el 58.66% de los servidores desconoce los canales de denuncia y solo el 24.92% considera efectivos los sistemas de seguimiento. Esta disociación no es casual: refleja la desconexión entre Estado y ciudadanos internos descrita por Moore (2001). Cuando los mecanismos de control no están anclados en prácticas reales ni en una cultura de rendición de cuentas, pierden credibilidad ante quienes deben operarlos. La percepción de ineffectividad no es un fallo subjetivo, sino la respuesta racional a una realidad institucional disfuncional.

Además, esta brecha se alimenta de la falta de liderazgo comprometido, identificada como el principal obstáculo por el 35.26% de los funcionarios. Sin un respaldo visible de la alta dirección, el control interno se convierte en una responsabilidad delegada a unidades técnicas sin autoridad real, lo que reproduce la advertencia de Polidano (2001): en ausencia de compromiso político, las estructuras de control "degeneran en un foro para registrar eventos en lugar de tomar decisiones" (p. 355). La autoevaluación favorable, en este contexto, no es un diagnóstico, sino un acto de fe burocrática que busca mantener la legitimidad institucional frente al DAFP y otros actores externos.

El contraste con Funza —que no solo reporta, sino que demuestra mediante resoluciones, planes y mecanismos operativos— refuerza que el problema no está en el diseño del MIPG per

se, sino en su aplicación en contextos con capacidades institucionales asimétricas. Villavicencio, al carecer de planeación estratégica, liderazgo estable y articulación del control interno, se ve forzada a priorizar la simulación del cumplimiento sobre la construcción de capacidades reales. El resultado es un sistema que, lejos de prevenir riesgos, enmascara fallas estructurales bajo una capa de formalidad.

En síntesis, la brecha entre autoevaluación y percepción no es un indicador de corrupción, sino de fragilidad institucional sistémica. Revela cómo un modelo gerencial que prioriza la observabilidad y la estandarización termina desincentivando la honestidad institucional: es más seguro declarar que todo funciona, aunque no sea cierto, que reconocer deficiencias que podrían afectar el puntaje en el MIPG. Esta constatación valida la "paradoja de la medición ética": cuanto más se mide la integridad como desempeño, más se incentiva su ocultamiento o simulación en contextos frágiles.

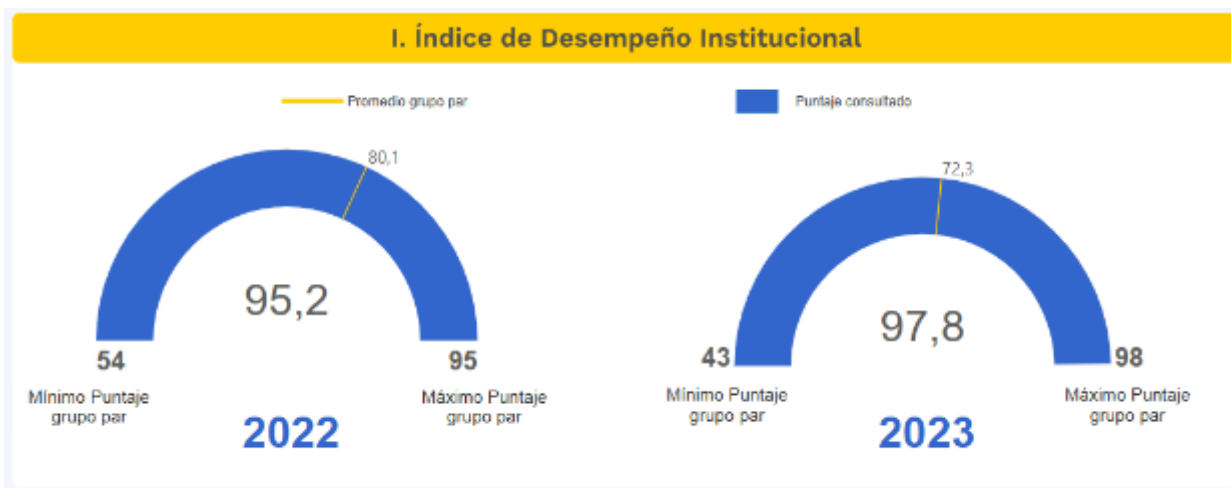
Capacidades Institucionales Previas como Determinantes del Alto Desempeño: Análisis Comparativo de Villavicencio y Funza en la Política de Integridad del MIPG

Contexto Comparativo: Desempeño en el MIPG e IDI

La comparación del desempeño institucional entre Villavicencio y Funza revela diferencias abismales en su capacidad para implementar el mismo marco de gestión. Para la vigencia 2022, Funza obtuvo un puntaje de 98.3 en la Política de Integridad del FURAG, ubicándose en el top 10 nacional. Por el contrario, Villavicencio obtuvo 29.7 puntos en la misma política, situándose en el puesto 849 a nivel nacional (equivalente al percentil 22).

Imagen 3

Comparativo IDI Alcaldía de Funza 2022-2023

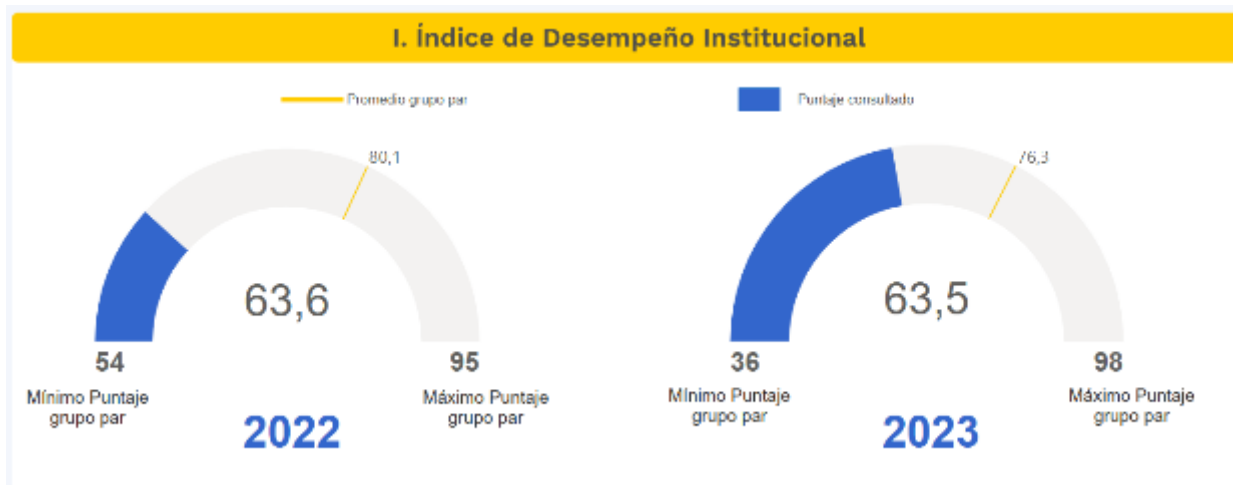


Fuente: Medición del Desempeño Institucional DAFP 2022-2023.

Esta brecha en el desempeño específico de integridad se refleja también en el Índice de Desempeño Institucional (IDI) global. La Imagen 3 muestra que Funza mantuvo un IDI de 95.2 en 2022 y 97.8 en 2023, muy por encima del promedio de su grupo par. En marcado contraste, la Imagen 4 revela que Villavicencio registró un IDI de 63.6 en 2022 y 63.5 en 2023, consistentemente por debajo del promedio de su grupo par y sin mostrar mejora.

Imagen 4

Comparativo IDI Alcaldía de Villavicencio



Fuente: Medición del Desempeño Institucional DAFP 2022-2023

La posición relativa de ambas entidades se visualiza en el ranking de su grupo par avanzado. La Tabla 14 (Resultados Municipios Categoría 1 grupo par Avanzado 2022) sitúa a Funza en los primeros puestos (junto a Sabaneta y Mosquera) con su puntaje de 98,3, mientras que Villavicencio se ubica en el puesto 26 de 27, solo por encima de Popayán.

Tabla 14

Resultados Municipios Categoría 1 Grupo Par Avanzado 2022

Número	Departamento	Municipio	capital	POLÍTICA 2 Integridad
1	Antioquia	Sabaneta	NO	98,3
2	Cundinamarca	Funza	NO	98,3
3	Cundinamarca	Mosquera	NO	98,3
4	Antioquia	Rionegro	NO	95,8
5	Risaralda	Pereira	SI	89,8
6	Tolima	Ibagué	SI	88,1
7	Valle del Cauca	Palmira	NO	87,3
8	Caldas	Manizales	SI	82,2

9	Antioquia	Bello	NO	78,8
10	Antioquia	Itagüí	NO	76,3
11	Valle del Cauca	Yumbo	NO	76,3
12	Antioquia	Envigado	NO	73,0
13	Nariño	Pasto	SI	72,0
14	Casanare	Yopal	SI	69,5
15	Norte de Santander	San José de Cúcuta	SI	66,1
16	Boyacá	Tunja	SI	64,4
17	Cesar	Valledupar	SI	57,6
18	Huila	Neiva	SI	56,5
19	Cundinamarca	Soacha	NO	54,0
20	Córdoba	Montería	SI	45,6
21	Santander	Floridablanca	NO	44,9
22	Cundinamarca	Chía	NO	42,4
23	Magdalena	Santa Marta	SI	39,4
24	Antioquia	Armenia	NO	37,3
25	Santander	Barrancabermeja	NO	35,8
26	Meta	Villavicencio	SI	29,7
27	Cauca	Popayán	SI	17,8

Nota: Elaboración propia con datos de resultados del FURAG 2022



El Caso de Funza: Evidencia de Capacidades Institucionales Consolidadas

El análisis documental de la gestión de Funza revela un enfoque sistemático y formal para la implementación de la Política de Integridad, sustentado en capacidades institucionales explícitas. La evidencia central la constituye la Resolución 086 del 28 de enero de 2022, emitida por la Alcaldía de Funza. Como se aprecia en la Imagen 5, esta resolución adopta formalmente el "Plan de Gestión del Código de Integridad 'TUS VALORES, TU FORTUNA LIDERES

ÉTICOS SIN CONFLICTO 2022", y ordena su socialización a toda la planta de personal y contratistas.

Imagen 5

Resolución 086 de 2022 de la Alcaldía de Funza

 ALCALDIA DE FUNZA SISTEMA INTEGRADO DE GESTION	PROCESO GESTIÓN JURIDICA		22 – FR – 11
	RESOLUCIÓN N. 086 (28 ENE 2022)		Versión: 00 Fecha: 2021-11-11

<<POR LA CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE GESTIÓN DEL CÓDIGO DE INTEGRIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO DE LA ALCALDÍA DE FUNZA CUNDINAMARCA>>

EL ALCALDE MUNICIPAL DE FUNZA CUNDINAMARCA, en uso de sus facultades Constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 2.2.22.2.1, 2.2.22.3.3 del Decreto 1083 de 2015 modificados por el Decreto 1499 de y

Fuente: Plan de Gestión del Código de integridad Alcaldía de Funza

El contenido de este Plan de Gestión, detallado en la Tabla 15, evidencia un proceso institucional robusto. El plan no es un documento aislado, sino que se construye sobre una base diagnóstica, incorporando los resultados de autodiagnósticos de vigencias anteriores (2020 y 2021) y las recomendaciones del FURAG. Asimismo, establece un ciclo de mejora continua, al definir un objetivo general, un plan de capacitación, proyectos, responsables, cronograma, presupuesto y mecanismos de seguimiento y evaluación para la vigencia 2022.

Tabla 15

Elementos del Plan de Gestión Código de Integridad en Funza (2022)

Elemento	Detalle	Implicación
Adopción formal	Plan de gestión adoptado mediante resolución del alcalde.	Compromiso político y legal con la integridad.

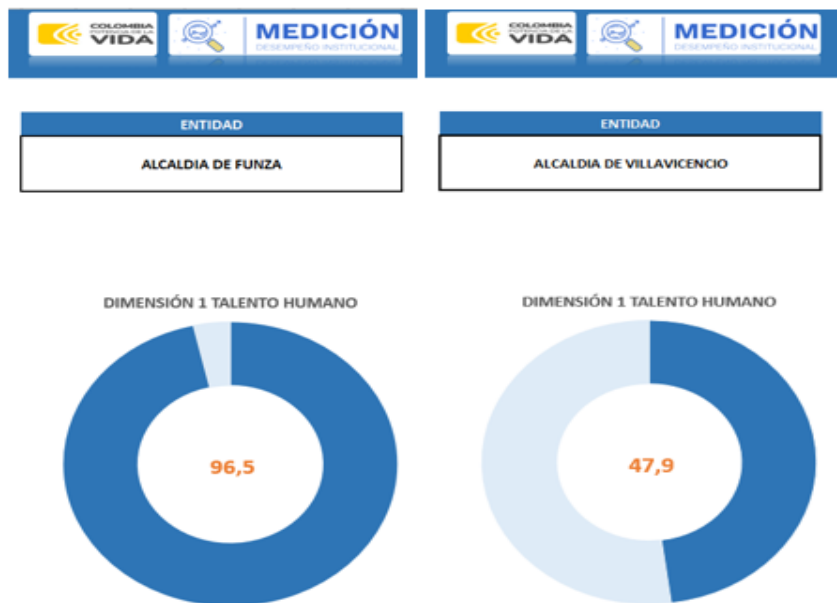
Socialización	El plan se socializa a todos los funcionarios públicos.	Garantiza que el personal conozca sus responsabilidades.
Autodiagnóstico	Se considera el autodiagnóstico previo para diseñar el plan.	La política se basa en evidencia interna, no en requisitos externos.
Evaluación de acciones 2021	Se revisan los resultados de la vigencia anterior (cumplimiento del 100%).	Ciclo de mejora continua: lo que funciona se mantiene; lo que no, se ajusta.
Planificación 2023	El plan para 2023 refleja el cumplimiento del 100% del plan 2022.	Coherencia y seguimiento: las acciones no son aisladas, sino parte de una estrategia a largo plazo.
Transparencia	El plan está disponible (implícito en la publicación de la resolución).	Rendición de cuentas: la ciudadanía y los funcionarios pueden acceder a la información.

Nota: Elaboración propia con datos de la resolución 086 de 2022 de la Alcaldía de Funza

La solidez de la gestión de Funza también se manifiesta en un mejor desempeño integral dentro del MIPG. La Imagen 6 (Comparativo Villavicencio - Funza Resultado Dimensión 1 MIPG) muestra que, para la Dimensión de Talento Humano —que agrupa la Gestión Estratégica del Talento y la Política de Integridad—, Funza obtuvo una calificación de 96.5, más del doble que la de Villavicencio (47.9). Esto indica una articulación superior entre la gestión del personal y la política de integridad.

Imagen 6

Comparativo Villavicencio – Funza Resultado Dimensión 1 MIPG



Nota: Medición del Desempeño Institucional DAFP 2022.

El Caso de Villavicencio: Evidencia de Fragilidad Institucional

El análisis documental de Villavicencio para la misma vigencia mostró un patrón diametralmente opuesto, caracterizado por la ausencia de los elementos de planificación y gestión formal identificados en Funza. A diferencia de la Resolución 086 de Funza, la revisión documental no encontró evidencia de un acto administrativo equivalente que adoptara un plan de gestión de la integridad para 2022. Esta ausencia de planificación formal se vio reflejada en las respuestas al FURAG 2022. Como se muestra en la Tabla 16, para la Pregunta 87 (Planeación Institucional), que comprendía 14 acciones específicas —como elaborar un autodiagnóstico, formular una estrategia anual o designar un responsable—, Villavicencio reportó cero acciones realizadas.

Tabla 16*Planeación Institucional cumplimiento Política de Integridad*

Acciones a realizar para la Política de Integridad Pública:	Acción realizada
Elaboró un autodiagnóstico del estado de los elementos de la política previo al desarrollo de la estrategia anual	NO
Formuló o actualizó su estrategia anual de integridad pública y cronograma de trabajo	NO
Articuló en su estrategia las acciones asociadas al Código de Integridad del Servicio Público Colombiano	NO
Articuló en su estrategia las acciones asociadas a la gestión de conflictos de intereses	NO
Articuló en su estrategia las acciones asociadas al desarrollo de la cultura de integridad pública	NO
Articuló en su estrategia las acciones asociadas a la gestión de riesgos y sanciones	NO
Incorporó los controles asociados a los riesgos identificados en materia de integridad pública	NO
Incluyó la estrategia anual de integridad en la planeación institucional	NO
Designó un responsable, área o grupo de trabajo encargado de implementar la estrategia anual de integridad pública	NO
Evaluó e hizo seguimiento a la implementación de la estrategia anual de integridad pública definida o actualizada	NO
Estableció indicadores de impacto en el proceso de seguimiento y evaluación de la implementación de la estrategia de integridad pública	NO
Desarrolló acciones adicionales en materia de integridad pública no previstas en la planeación	NO
Documentó sus buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre integridad pública	NO
Incorporó buenas prácticas y lecciones aprendidas del sector público o privado	NO

Nota: Elaboración propia con datos del FURAG 2022. Tomado del Formulario FURAG 2022 de la pregunta 87 que dice: “Para gestionar el cumplimiento de la política de integridad pública desde la planeación institucional, la entidad durante la vigencia evaluada:”

Esta falta de implementación fue confirmada por los hallazgos de la auditoría interna. El informe de auditoría de calidad al subproceso de Recursos Humanos (18 de mayo de 2022) señaló como hallazgo crítico que no se encontró "publicado ni elaborado el plan estratégico de talento humano para vigencia 2022, como tampoco se encontró el Plan Anual de Vacantes, Plan de Previsión de Recursos Humanos" (SIG, 2022). Este hallazgo valida el incumplimiento reportado en el FURAG y subraya una desarticulación fundamental entre la gestión del talento humano y la política de integridad.

La política documentada de la alcaldía, el documento 1000-POL-DIR-23, establece compromisos como "diagnosticar el nivel de integridad" y "elaborar un plan de acción", según lo indica (Alcaldía de Villavicencio, 2021). Sin embargo, la evidencia del FURAG y la auditoría confirman que estos compromisos no se materializaron en acciones concretas durante la vigencia bajo estudio.

Síntesis Comparativa Objetivo 3: Dos Configuraciones Institucionales Distintas

El contraste entre los casos de Funza y Villavicencio revela dos configuraciones institucionales radicalmente distintas frente a los mismos requisitos del MIPG, lo que explica la brecha abismal en su desempeño.

La Tabla 17 consolida este contraste de manera elocuente, mostrando las diferencias en la implementación de aspectos clave de la Política de Integridad según el reporte al FURAG 2022. Mientras Funza respaldó su alto puntaje con evidencia de una implementación estructurada — como un plan de gestión formal (Resolución 086) y la realización de autodiagnósticos—, Villavicencio careció de dichos soportes, reportando incumplimiento en los componentes estratégicos.

Tabla 17*Comparativo Respuestas Villavicencio - Funza FURAG 2022*

Aspecto clave (pregunta FURAG 2022)	Lo que pedía el FURAG	Evidencia Villavicencio 2022	Evidencia Funza 2022
Planeación institucional (Preg. 87)	Incluir la Política de Integridad en la planeación institucional.	No se evidenció plan de gestión ni lineamientos específicos en la vigencia 2022.	Resolución 086 de enero 2022, plan de gestión del Código de Integridad.
Autodiagnóstico (Preg. 88)	Realizar autodiagnóstico de integridad.	No se encontró evidencia documental de autodiagnóstico.	Sí realizaron autodiagnóstico como insumo del plan de gestión.
Implementación del código (Preg. 89)	Acciones de implementación del código de integridad.	Se evidenció solo divulgación superficial, sin seguimiento.	Implementación con actividades formativas y de control.
Difusión y sensibilización (Preg. 90)	Estrategias de comunicación y sensibilización.	Sin campañas internas consistentes; baja apropiación.	Capacitaciones y actividades periódicas de sensibilización.
Seguimiento y evaluación (Preg. 91–92)	Diseñar e implementar mecanismos de seguimiento a la política.	No se encontró evidencia clara de seguimiento en 2022.	Reportes de seguimiento integrados al sistema de control interno.
Rol del control interno (Preg. 93–95)	Acciones de auditoría, control interno y evaluación independiente.	Control interno emitió informes, pero las observaciones no fueron implementadas.	Control interno activo, con retroalimentación efectiva a la gestión.

Cumplimiento Normativo (Preg. 96)	Involucrar a la ciudadanía en el monitoreo de integridad.	Sin mecanismos claros de participación.	Canales de participación ciudadana habilitados.
Canales de denuncia (Preg. 97)	Contar con canales accesibles y eficaces de denuncia.	No hay canales de denuncia, ni procedimientos, ni formatos para el conflicto de intereses	Canales visibles y funcionales para la denuncia de irregularidades.
Gestión de riesgos de Integridad (Preg. 98)	Integrar la gestión de riesgos de integridad en procesos institucionales.	No se realizaron acciones: sin canales internos/externos eficaces, sin capacitación, sin identificación ni control de riesgos de integridad, sin seguimiento a sanciones ni acciones de mejora.	Incorporación de riesgos de integridad en la política de administración del riesgo y acciones de mejora periódicas.

Nota. Elaboración propia con base en respuestas FURAG 2022 de Villavicencio y Funza, y en los objetivos de investigación planteados.

Esta divergencia no se limita al reporte, sino que se extiende a las capacidades institucionales subyacentes. El caso de Funza demuestra la presencia de un liderazgo estable y articulador (evidenciado por la firma de la resolución por parte del alcalde), planificación formal (con un plan documentado, con cronograma y responsables) y un ciclo de mejora continua (al basar su plan en diagnósticos previos y evaluaciones). Estas capacidades le permitieron traducir los requisitos formales del MIPG en una implementación sustantiva.

Por el contrario, el caso de Villavicencio se caracteriza por una fragilidad institucional manifiesta, expresada en la ausencia de liderazgo formal para adoptar la política, la falta de planificación estratégica (confirmada por la auditoría) y la desarticulación interna (entre el talento humano y la integridad). Esta configuración limitó su respuesta al MIPG a un

cumplimiento fragmentado y reactivo de acciones de alta visibilidad, incapaz de generar los procesos complejos que sustentan una cultura de integridad robusta.

La evidencia comparativa sugiere, por lo tanto, que el alto desempeño en el MIPG depende menos de la voluntad política o la adopción formal de instrumentos (como lo evidencia el caso de Villavicencio con sus acciones de alta visibilidad, pero sin sustancia), y más de la existencia previa de capacidades institucionales —liderazgo, planeación y articulación— que permiten una implementación sustantiva del modelo.

Discusión de Resultados Objetivo 3

La comparación sistemática entre Villavicencio y Funza —entidades del mismo Grupo Par 1, sometidas al mismo marco normativo y evaluadas con los mismos criterios del MIPG— revela que el desempeño diferencial no se explica por la "buena voluntad" o la mera adopción formal de instrumentos, sino por la presencia o ausencia de capacidades institucionales previas. Funza no obtiene 98.3/100 porque "quiere más", sino porque cuenta con una infraestructura institucional robusta que le permite traducir los requisitos del modelo en prácticas sustantivas. Villavicencio, en cambio, no fracasa por negligencia, sino por fragilidad estructural: carece de los cimientos mínimos para jugar un juego diseñado para burocracias profesionales.

El caso de Funza demuestra que el éxito en el MIPG depende de tres capacidades interrelacionadas:

1. Liderazgo comprometido y visible: la Resolución 086 de 2022, firmada por el Alcalde, no es un trámite burocrático, sino un acto de compromiso político explícito que dota de legitimidad y mandato a la Política de Integridad. Esto contrasta con Villavicencio, donde la ausencia de un acto administrativo equivalente refleja la falta de priorización estratégica por

parte de la alta dirección —una percepción confirmada por el 41% de los funcionarios que califican el compromiso del liderazgo como "bajo" o "muy bajo".

2. Planeación estratégica basada en evidencia: el Plan de Gestión de Funza no es una copia del FURAG, sino un documento construido sobre autodiagnósticos previos y evaluaciones de gestión, lo que permite un ciclo de mejora continua. Villavicencio, en cambio, reportó 0% de cumplimiento en planeación institucional, sin autodiagnóstico, sin estrategia anual y sin articulación con la gestión del talento humano —una omisión validada por la auditoría interna que encontró ausente el Plan Estratégico de Talento Humano 2022.
3. Articulación del control interno con la gestión: en Funza, el control interno no es un ente fiscalizador aislado, sino un actor estratégico que retroalimenta la política mediante seguimiento y evaluación. En Villavicencio, el control interno se limita a una autoevaluación formal contradictoria —califica como "funcionando" un mecanismo que textualmente reconoce como inexistente—, lo que refleja una desconexión entre la función de control y la operación real.

Esta comparación confirma la advertencia de Polidano (2001): sin liderazgo político visible y estructuras de planificación, las reformas "degeneran en un foro para registrar eventos en lugar de tomar decisiones" (p. 355). También valida la crítica de Andrews et al. (2017) a la "carga prematura": el MIPG exige a todas las entidades del Grupo Par 1 las mismas capacidades, pero solo aquellas con infraestructura institucional previa pueden responder de forma sustantiva.

En síntesis, el contraste entre Villavicencio y Funza no es una historia de "buenas y malas prácticas", sino de asimetrías institucionales estructurales. El MIPG, al ignorar estas asimetrías, reproduce y amplifica las desigualdades existentes: premia a quienes ya tienen capacidad y castiga a quienes luchan por construirla en contextos de fragilidad. Esta constatación implica que

la solución no es "hacer como Funza", sino reformar el modelo para que sea sensible a las capacidades reales de cada entidad, promoviendo un enfoque diferenciado que fortalezca, en lugar de sancionar, a los municipios más vulnerables.

Conclusiones

Esta investigación demuestra que el bajo desempeño de la Alcaldía de Villavicencio en la Política de Integridad del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) durante la vigencia 2022, no responde a una falta de voluntad política ni a negligencia administrativa, sino a la interacción perversa entre un diseño gerencial homogéneo y una realidad institucional frágil. El MIPG, al aplicarse de forma acrítica en contextos heterogéneos, incentiva prácticas de cumplimiento simbólico que priorizan la producción de evidencias formales sobre la construcción de capacidades sustantivas, reproduciendo así una cultura de gestión basada en la apariencia de efectividad, no en la efectividad real. Tres hallazgos empíricos fundamentan esta conclusión respondiendo a los objetivos planteados inicialmente.

En primer lugar, se identificó un sesgo estructural en el FURAG 2022: el sistema premia sistemáticamente las acciones de baja complejidad y alta visibilidad (difusión, talleres, cumplimiento normativo formal), mientras desincentiva o ignora los procesos de alta complejidad y baja visibilidad (planeación institucional, autodiagnóstico, gestión de riesgos). Villavicencio, al carecer de capacidades institucionales previas, se vio forzada a concentrar sus esfuerzos en lo que el modelo recompensa, ejecutando el 100% de las acciones visibles pero el 0% de las estructurales.

En segundo lugar, se evidenció una brecha profunda entre la autoevaluación formal del control interno y la percepción de los funcionarios. Mientras el Informe Parametrizado califica como "presente y funcionando" un mecanismo de conflictos de interés que textualmente reconoce como inexistente, más del 58% de los servidores desconoce los canales de denuncia y solo el 24.92% considera efectivos los sistemas de seguimiento. Esta disociación configura lo

que puede denominarse una "burocracia de la apariencia", donde la legitimidad se mantiene mediante la simulación del cumplimiento, no mediante la efectividad operativa.

En tercer lugar, la comparación con Funza —entidad del mismo Grupo Par 1 con desempeño máximo (98.3/100)— reveló que el éxito en el MIPG depende menos de la adopción formal de instrumentos y más de la existencia de capacidades institucionales previas: liderazgo comprometido (Resolución 086/2022), planificación estratégica basada en autodiagnósticos y articulación del control interno con la gestión. Villavicencio, en cambio, carece de estas condiciones, lo que la condena a una lógica reactiva que no puede sostener los procesos complejos que la integridad verdaderamente exige.

Estos hallazgos validan la categoría teórica central de esta investigación: la "paradoja de la medición ética". Cuanto más se mide la integridad como un indicador de desempeño institucional, más se incentiva su simulación en contextos de fragilidad. El sistema no mide la integridad real, sino la capacidad de simularla. Esta paradoja no es un defecto accidental del MIPG, sino una consecuencia estructural de su fundamento en la Nueva Gestión Pública, que reduce la ética a un componente gestionable del desempeño, ignorando sus dimensiones políticas, culturales y relacionales.

Las implicaciones de esta investigación son tanto teóricas como políticas. Teóricamente, contribuye al debate sobre la implementación de políticas públicas en contextos frágiles, mostrando cómo los modelos isomórficos generan "fracaso exitoso" (Andrews et al., 2017) y reproducen desigualdades institucionales. Políticamente, exige una reforma profunda del MIPG: dejar de aplicar un estándar único a entidades heterogéneas y pasar a un enfoque diferenciado que fortalezca capacidades, no que sancione fragilidades. Esto implica reemplazar la lógica de

"marcar casillas" por una de acompañamiento técnico, liderazgo visible y construcción de capacidades a largo plazo.

En síntesis, esta tesis no solo explica por qué Villavicencio obtuvo 29.7 puntos en integridad, sino que ofrece una crítica institucional rigurosa al paradigma gerencial dominante. Demuestra que, sin reconocer las asimetrías reales de capacidad, cualquier política de integridad —por más avanzada que sea en el papel— terminará siendo una ficción administrativa que mide la apariencia, no la sustancia.

Recomendaciones

Nivel Normativo: Reformar el MIPG hacia un Enfoque Diferenciado y Sensible a la

Capacidad Institucional

- Reemplazar la lógica de "un estándar único para todos" por un enfoque escalonado por niveles de capacidad: El DAFP debe desarrollar trayectorias diferenciadas de implementación para la Política de Integridad, según el nivel de desarrollo institucional de cada entidad (básico, intermedio, avanzado). Las entidades frágiles no deberían ser evaluadas con los mismos criterios que las burocracias profesionales.
- Incorporar criterios de "capacidad real" en la definición de los Grupos Par: Más allá de la categoría municipal o los ingresos, los Grupos Par deben considerar indicadores de capacidad administrativa: rotación del liderazgo, existencia de planeación estratégica, articulación del control interno y estabilidad del talento humano.
- Revisar la ponderación del FURAG para desincentivar la "cultura de la casilla": Las acciones de alta complejidad (planeación, autodiagnóstico, gestión de riesgos) deben tener mayor peso relativo que las de difusión o cumplimiento normativo formal. La integridad no se mide por cuántos talleres se hacen, sino por cuántos riesgos se previenen.

Nivel Operativo: Fortalecer Capacidades, no solo Exigir Reportes

- Convertir al DAFP en una agencia de acompañamiento, no solo de evaluación: El DAFP debe diseñar programas de fortalecimiento institucional focalizado para entidades con bajo desempeño, que incluyan asistencia técnica en:
 - ✓ Elaboración de planes estratégicos de integridad,
 - ✓ Diseño de mecanismos de gestión de conflictos de interés,
 - ✓ Articulación del control interno con la gestión del talento humano.

- Exigir actos administrativos formales como condición mínima de implementación: La adopción de la Política de Integridad debe materializarse en una resolución del alcalde o gobernador, que defina responsables, cronogramas y recursos. Esto garantiza compromiso político visible, no solo delegación burocrática.
- Promover la transparencia activa de los planes de integridad: Todas las entidades deben publicar sus planes de gestión de integridad en sus portales de transparencia, permitiendo el monitoreo ciudadano y la rendición de cuentas real, no solo formal.

Nivel Técnico-Académico: Reorientar la Medición de la Integridad

- Desarrollar indicadores de "integridad sustantiva", no solo de "cumplimiento formal": Se deben crear métricas que capturen:
 - ✓ La existencia de mecanismos operativos (no solo declarados),
 - ✓ La percepción de los funcionarios sobre la efectividad del control interno,
 - ✓ La resolución real de casos de conflicto de interés.
- Incorporar la triangulación perceptiva en la evaluación oficial del MIPG: El DAFP debería aplicar encuestas anónimas a funcionarios en todas las entidades, como insumo complementario al FURAG. La brecha entre autoevaluación y percepción es un termómetro de la fragilidad institucional.
- Fomentar investigaciones académicas sobre capacidades institucionales locales: Se requieren estudios que identifiquen los factores estructurales (no coyunturales) que explican el éxito o fracaso en la implementación de políticas de integridad, para informar diseños de política más realistas y efectivos.

Estas propuestas buscan superar la paradoja de la medición ética: en lugar de medir la capacidad de simular integridad, el sistema debe medir y fortalecer la capacidad de ejercerla.

Esto implica un cambio de paradigma: pasar de un modelo gerencial y punitivo a uno institucional y formativo, que reconozca las asimetrías reales del Estado colombiano y promueva la integridad no como un indicador, sino como una práctica arraigada en la cultura organizacional.

Estas recomendaciones no solo son viables, sino urgentes. Sin ellas, el MIPG seguirá reproduciendo una ética de la apariencia que mide lo visible, ignora lo sustantivo y castiga a quienes más necesitan apoyo para construir instituciones confiables.

Referencias Bibliográficas

- Acosta Dávila, A. M., & Becerra Saguma, L. R. (2024). Corrupción en la Administración Pública Latinoamericana: Impactos, Perspectivas y Recomendaciones para el Desarrollo. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*. Volumen 8, Numero 4.
<https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/12880/18610>
- Alcaldía de Funza. (2022). Resolución 086 de enero 28 de 2022. Por la cual se adopta el Plan de Gestión del Código de Integridad del servidor público de la Alcaldía de Funza Cundinamarca.
https://funzacundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/funzacundinamarca/content/files/001407/70332_resolucion-086-28-de-enero-2022.pdf
- Alcaldía de Funza. (2023). PLAN DE GESTIÓN DEL CÓDIGO DE INTEGRIDAD.
https://funzacundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/funzacundinamarca/content/files/001959/97902_plan-de-gestion-del-codigo-de-integridad.pdf
- Alcaldía de Villavicencio. (2021). 1000-POL-DIR-23-Política de Integridad. Procesos de Direccionamiento. <https://apps.villavicencio.gov.co:6001/download/11177>
- American Educational Research Association. (2011). Code of ethics. *Educational Researcher*, 40(3), 145–156. <https://doi.org/10.3102/0013189X11410403>
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford University Press.
<https://library.oapen.org/bitstream/id/bb540dab-9bbb-45ea-8ef1-4843b24dd432/624551.pdf>

- Asociación Médica Mundial. (2013). Declaración de Helsinki: Principios éticos para las investigaciones médicas en seres humanos (Enmendada en la 64ª Asamblea General, Fortaleza, Brasil, octubre de 2013). <https://www.wma.net/es/policies-post/declaracion-de-helsinki-de-la-amm-principios-eticos-para-las-investigaciones-medicas-en-seres-humanos/>
- Boehm, F. (2015). Códigos de comportamiento para la administración pública. Revista Digital de derecho Administrativo, (14), 65–89. <https://doi.org/10.18601/21452946.n14.06>
- Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley Estatutaria 1581 de 2012: Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. Diario Oficial No. 48.587. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>
- Constitución Política de Colombia. (1991). TITULO VII. De la Rama Ejecutiva. Capítulo 1. DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA art 189. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr006.html
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2017). Designing and conducting mixed methods research (3rd ed.). SAGE Publications.
- DAFP. (2019). Valores del servidor público Código de Integridad. https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587425/34877072/2019-08-21_Codigo_integridad.pdf/da1a074a-8309-a46e-11a5-cfff0a3279e9?t=1566404916392
- DAFP. (2020). Lista Índices de Gestión y Desempeño. Dirección de Gestión y Desempeño Institucional. Medición del Desempeño Institucional. <https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/36200637/Definicion+de+indi>

[ces+de+gestion+y+desempe%C3%B1o.xlsx.pdf/ab90dfcc-7d4b-ed82-9ddc-44f66b0ee75f?t=1589575793023](https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/36200637/Definicion+de+indices+de+gestion+y+desempe%C3%B1o.xlsx.pdf/ab90dfcc-7d4b-ed82-9ddc-44f66b0ee75f?t=1589575793023)

DAFP. (2020). Lista Índices de Gestión y Desempeño. Dirección de Gestión y Desempeño Institucional. Medición del Desempeño Institucional.

<https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/36200637/Definicion+de+indices+de+gestion+y+desempe%C3%B1o.xlsx.pdf/ab90dfcc-7d4b-ed82-9ddc-44f66b0ee75f?t=1589575793023>

DAFP. (2021). Esquema metodológico para la conformación de Grupos Par.

https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/39174329/2021-05-20_Descripcion_grupos_par.pdf/0d83ad04-06a1-70b3-2ff8-755b59795219?t=1621526093815

DAFP. (2021). Marco General del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional.

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Marco+General+Sistema+de+Gesti%C3%B3n+Integrado+de+Planeaci%C3%B3n+y+Gesti%C3%B3n+MIPG+Versi%C3%B3n+2+-+Julio+2018.pdf/12861a42-8ff2-95c0-f513-b2085bcf90f7>

DAFP. (2022). Resultados desempeño institucional Territorio, vigencia 2022. Naturaleza jurídica alcaldías.

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZmE5Mjg3ZTk0NmY0OjQ0LTk2MDctNDMyYmU0YzdlYmU3IiwidCI6IjU1MDNhYWMyLTdhMTUtNDZhZi1iNTIwLTJhNjc1YWQxZGYxNiIsImMiOiR9>

- DAFP. (2022). Resultados en formato Excel y material de apoyo. Resultados Territorio MIPG. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/42311499/resultados-idi-2022-vf-territorio-mipg.xlsx/4df19f6f-f3b2-1cd1-59c1-03b80ffafb79?t=1701277010774>
- DAFP. (2024). Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión Versión 6. https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/56548624/2024-12-18_Manual_operativo_mipg_6V-publicada.pdf/0a5653af-7639-bda1-ec7a-6cded14d7da4?t=1746645145494
- DAFP. (s.f.). Cómo opera MIPG. Lineamientos de la Política de Integridad. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/como-opera-mipg>
- De la Garza Montemayor, D. J., Yllán Ramírez, E. R., & Barredo Ibáñez, D. (2018). Tendencias en la administración pública moderna: la nueva gestión pública en México. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23 (81), 31-48. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29055767003>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Fernández Santos, Y., Fernández Fernández, J. M., & Rodríguez Pérez, A. (2008). Modernización de la Gestión Pública: Necesidad, incidencias, límites y críticas. *Pecunia: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de León*, (6), 75–105. <https://doi.org/10.18002/pec.v0i6.700>
- Flick, U. (2018). *An introduction to qualitative research* (6th ed.). SAGE Publications.

- Grindle, M. S. (2007). Revisión de la gobernanza suficientemente buena. Revisión de políticas de desarrollo, 25: 533-574. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2007.00385.x>
- Guillermo M. Cejudo (2011). Nueva gestión pública. Siglo XXI Editores.
<https://lumen.uv.mx/resources/files/documents/2022/1/28/6276/049a5d7a-9dc2-4449-9e4e-66ab94ae6e6b.pdf>
- Hood, C. (2011). ¿UNA GESTIÓN PÚBLICA PARA TODO MOMENTO? En G. M. Cejudo (Comp.), Nueva gestión pública (pp. 48–74). Siglo XXI Editores.
<https://lumen.uv.mx/resources/files/documents/2022/1/28/6276/049a5d7a-9dc2-4449-9e4e-66ab94ae6e6b.pdf>
- Ley 489. (1998). "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones":
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>
- Mendoza-Zamora, W. M., García-Ponce, T. Y., Delgado-Chávez, M. I., & Barreiro-Cedeño, I. M. (2018). El control interno y su influencia en la gestión administrativa del sector público. Dominio De Las Ciencias, 4(4), 206–240. <https://doi.org/10.23857/dc.v4i4.835>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. American Journal of Sociology, 83(2), 340–363.
<https://www.jstor.org/stable/2778293>
- Moore, M. (2001). Political Underdevelopment: What causes ‘bad governance.’ Public Management Review, 3(3), 385–418. <https://doi.org/10.1080/14616670110050020>

- National Commission for the Protection of Human Subjects of Biomedical and Behavioral Research. (1979). The Belmont Report: Ethical principles and guidelines for the protection of human subjects of research. U.S. Department of Health, Education, and Welfare. <https://www.hhs.gov/ohrp/regulations-and-policy/belmont-report/read-the-belmont-report/index.html>
- OCDE (2017), Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278646-es>
- OCDE (2018). La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264306745-es/index.html?itemId=/content/publication/9789264306745-es>
- OCDE (2020), Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>.
- Ospina Bozzi, S. (2014). Evaluación de la gestión RSP pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. Revista Do Serviço Público, 52(1), p. 25-55. <https://doi.org/10.21874/rsp.v52i1.299>
- Pedrero, M. C. (2021). REFLEXIONES DE ÉTICA PÚBLICA PARA FUNCIONARIOS PÚBLICOS. REVISTA CHILENA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. <https://revista.ceacgr.cl/index.php/revista/article/view/88/153>
- Polidano, C. (2001). Por qué fracasan las reformas de la administración pública. Revisión de la gestión pública, 3(3), 345–361. <https://doi.org/10.1080/14616670110050039>

- Przeworski, A., & Teune, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley-Interscience.
- Ramírez Brouchoud, M. F., & Tabares Quiroz, J. (2011). La incidencia de la nueva gestión pública en la reconfiguración de las funciones de los concejales de la ciudad de Medellín. *Reflexión Política*, vol. 13, núm. 26, pp. 100-115.
<https://www.redalyc.org/pdf/110/11021354009.pdf>
- Ramos Molano, D. L. (2010). La nueva gestión pública en Medellín= New Public Management In Medellín. <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/9ad6fbba-df42-4a1b-b73b-cb63c0856c9b/content>
- Rubio Campos, J. (2013). Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina. *Buen Gobierno*, (15), 146-156. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. <https://www.redalyc.org/pdf/5696/569660536006.pdf>
- Satán-Chuiza, M., & Vegas-Meléndez, H., (2025). Nueva gestión pública como modelo integral de la cultura organizacional en la administración pública local. *593 Digital Publisher CEIT*, 10(1), 774-784, <https://doi.org/10.33386/593dp.2025.1.2945>
- SIG, A. (18 de 05 de 2022). Informe de Auditoría Interna de Calidad.
<https://apps.villavicencio.gov.co:6001/download/31829>
- SIG, A. (2022). Informe de Auditoría Interna de Calidad.
<https://apps.villavicencio.gov.co:6001/download/31829>
- Stansbury, J. M., & Barry, B. (2007). Programas de ética y la paradoja del control. *Business Ethics Quarterly*, de próxima publicación, disponible en SSRN.
<https://ssrn.com/abstract=962499>

Valdez Zepeda, A., & Vergara Ochoa, A. (2017). La nueva gestión pública basada en rankings: de la planeación a la evaluación Opera. 21 (nov. 2017), 79–94.

<https://doi.org/10.18601/16578651.n21.05>.

Valdez Zepeda, A., (2019). Paradigmas emergentes en la gestión pública en América Latina.

Revista Venezolana de Gerencia, 24 (86), 325-339.

<https://www.redalyc.org/journal/290/29059356003/29059356003.pdf>

Valencia-Tello, D. C. (2020). El fomento a una cultura de integridad en la administración pública colombiana. Revista Jurídica Piélagus, 19(1), 84–104.

<https://journalusco.edu.co/index.php/pielagus/article/view/2408/3931>

Apéndices

Apéndice A

Análisis Descriptivo de la Encuesta Aplicada a Funcionarios de la Alcaldía de Villavicencio
(2024)

<https://docs.google.com/document/d/1Vih96jRWQ93K9J3n4ripVWEkeGYvQSjB/edit?usp=sharing&ouid=116108418584519577160&rtpof=true&sd=true>

Apéndice B

Formulario Diligenciado FURAG 2022(Documento Público Reservado) Extracto Política de Integridad.

Alcaldía de Villavicencio. https://drive.google.com/file/d/1ccLx-YM3dy9PxGF8Ssu0_rYn7CCvLPXe/view?usp=sharing

Apéndice C

Form de Google Evaluación de la Política de Integridad: Tu Opinión Importa.

Alcaldía de Villavicencio.

https://drive.google.com/file/d/1o8qICXKrDFYI3ktkgCOO_m0FP62VVPKA/view?usp=sharing