

**Construcción de un índice sintético  
de desempeño institucional municipal  
en Colombia**

**Armando Ardila Delgado  
Diego José García Solano**

### **Armando Ardila Delgado**

Es actualmente el Subdirector General del Departamento Administrativo de la Función Pública en Colombia. Ingeniero industrial de la Universidad INNCA de Colombia, magíster en Economía por la Universidad de los Andes; estudios de posgrado en Ciencias Militares en el Centro de Educación Militar. Ha sido asesor del Departamento Nacional de Planeación y consultor en planeamiento estratégico y mejoramiento estratégico para el PNUD, el Banco Mundial, UNICEF y otras entidades gubernamentales colombianas e internacionales. Ha sido profesor en macroeconomía, microeconomía y evaluación económica y social de proyectos en diferentes universidades colombianas.

### **Diego José García Solano**

Se desempeña como contratista de la subdirección del Departamento Administrativo de la Función Pública en Colombia. Es economista de la Universidad de los Andes; cursa la Maestría en Economía de la misma universidad. Ha sido profesor asistente en microeconomía, tanto de maestría como de pregrado, en la Universidad de los Andes.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: [aardila@funcionpublica.gov.co](mailto:aardila@funcionpublica.gov.co)

[dj.garcia429@uniandes.edu.co](mailto:dj.garcia429@uniandes.edu.co)

## **Construcción de un índice sintético de desempeño institucional municipal en Colombia\***

*El documento expone los elementos necesarios para estimar un Indicador Sintético de Desempeño Institucional Municipal (ISDIM) a partir de una muestra de 128 municipios en Colombia. A través de la metodología de componentes principales se investiga cuáles son los determinantes principales del desempeño público en el orden territorial y, a su vez, se establece un ranking de los municipios estudiados, ordenados por el puntaje obtenido de la metodología. De cara a los acuerdos de paz en Colombia, este ejercicio metodológico concluye hacia qué áreas (talento humano, transparencia, capacidad de gerencia, entre otras) debe encausar cada alcaldía sus recursos y qué municipios deben ser focalizados críticamente por las entidades gubernamentales, en aras de ofrecer una mejor calidad de vida a sus ciudadanos.*

**Palabras clave:** Indicadores de Desempeño; Municipalidades; Desarrollo Municipal; Propuesta; Colombia

### **Construction of a Synthetic Index for Institutional Performance in Colombian Municipalities**

*This document presents in a detailed manner all the elements necessary for estimating a synthetic index for institutional performance in local governments, including a sample of 128 municipalities in Colombia. Through a principal components analysis, our research studies the salient points for an efficient public performance in a local level and establishes a ranking for the municipalities in the sample. In view of the Colombian peace process, this methodological exercise allows local government to know in which components they have bad performance, to allocate more resources to tackle those problems and allows nationwide institutions to aid those municipalities in the last positions.*

**Key words:** Performance Indicators; Municipalities; Municipal Development; Proposal; Colombia

---

Recibido: 05-08-2016. Aceptado: 10-12-2016.

(\*) Los autores agradecen al Departamento Administrativo de la Función Pública por su disposición a la consecución de la información necesaria para llevar a cabo el ISDIM. Se hace mención especial a Hernando Daza Rodríguez, quien fue el principal enlace con las diferentes entidades del Gobierno para la obtención de datos, sin lo cual no hubiera sido posible realizar este estudio. Cabe resaltar que el Índice Sintético de Desempeño Institucional tiene una versión realizada con entidades del orden nacional, que se encuentra disponible en el repositorio de información del Departamento Administrativo de la Función Pública.

## 1. Antecedentes

### ***La descentralización: entidades locales***

Como lo proclama la Constitución Política (1991a), el Estado colombiano busca la descentralización del poder y, por tanto, la desconcentración de las funciones y obligaciones en el territorio. De acuerdo con el Instituto de Estudios del Ministerio Público de la Procuraduría General de la Nación (2011), las entidades territoriales son “personas jurídicas de derecho público que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley”. Por lo tanto, para el Estado colombiano, son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas<sup>1</sup> (Constitución Política de Colombia, 1991b).

Para el caso colombiano, la división del Estado en alcaldías trae ventajas tanto a nivel administrativo como económico (FAO, 2004). En primer lugar, la descentralización permite mejorar la prestación de bienes y servicios públicos, ya que los Gobiernos locales se especializan y conocen más a fondo los problemas socioeconómicos que posee su respectiva jurisdicción. En segundo lugar, el gasto económico de gestionar y ejecutar políticas públicas es mucho menor para un Gobierno descentralizado, ya que la tarea logística y los costos de transacción disminuyen en un territorio objetivo más reducido. En tercer lugar, la descentralización es un refuerzo mayúsculo para la democracia, dado que aun dentro de un país, las distintas regiones presentan condiciones socioeconómicas heterogéneas y, junto con la presencia de entidades territoriales, se pueden focalizar de mejor manera las políticas públicas. En este sentido, el papel que juegan los Gobiernos locales como las alcaldías es esencial, en cuanto a que son la representación más cercana del Estado dentro de la sociedad colombiana (DNP, DAFP y ESAP, 2007).

### ***Competencias locales de los Gobiernos locales***

La gestión pública es un proceso dinámico, integral y participativo que siempre debe direccionar los planes y las decisiones públicas a alcanzar objetivos sociales, políticos, económicos y ambientales que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos. Así, es claro que, dado que los Gobiernos locales son el Estado en su forma más integral, son estos los que deben materializar la idea de mejorar el bienestar

(1) A los efectos de este documento se hará énfasis en los municipios.

Dado que los Gobiernos locales son el Estado en su forma más integral, son estos los que deben materializar la idea de mejorar el bienestar de la ciudadanía a través de programas que reduzcan la pobreza y aumenten el desarrollo sostenible de su respectiva región.

de la ciudadanía a través de programas que reduzcan la pobreza y aumenten el desarrollo sostenible de su respectiva región (DNP, DAFP y ESAP, 2007).

Si bien las alcaldías y las gobernaciones en Colombia tienen competencias relativamente similares, son las primeras las que se encargan de generar ese cambio de bienestar, debido a que son la primera instancia a la que recurre un ciudadano. De hecho, la Ley 715 (2001) establece las competencias de las entidades territoriales en sectores muy específicos: educación, salud, servicio de agua potable y alcantarillado, desarrollo rural, empleo y desarrollo económico, participación comunitaria, fortalecimiento institucional, entre otras. Una buena administración local es entonces aquella que logre presentar mejoras profundas en dichas áreas, por medio de un plan integral de planeación, gestión, ejecución y seguimiento.

### ***Planeación y finanzas de los Gobiernos locales***

Para la consecución de las competencias de los Gobiernos locales en Colombia se hacen imprescindibles dos elementos clave: la planeación de los proyectos sociales y su respectiva financiación. El primero hace referencia al procedimiento de anticipación, estructuración y sistematización de los procesos de una entidad territorial (Arriagada, 2002). Con ello, las alcaldías son más eficientes en la provisión de bienes y servicios públicos, debido a que la planificación permite ver un problema social de forma profunda y afrontarlo de manera estratégica y clara con una gestión organizacional y logística bien estructurada. Por otro lado, el concepto de financiación está muy relacionado con el de planeación, ya que las entidades territoriales, habiendo planeado cuáles son los problemas de su región y cómo van a ser afrontados, tienen más claro cuáles son los costos de un proyecto.

Para el caso colombiano, la ley establece que la entrega de los planes a seguir durante una administración local está basada en tres tipos de planificación: estratégica, operativa y financiera.

Para la planificación estratégica, los municipios entregan cuatro instrumentos distintos en los cuales deben verse la estructura de organización y gestión para cumplir los objetivos del Plan de Gobierno (DNP, DAFP y ESAP, 2007):

- Plan de Desarrollo.
- Plan Indicativo Cuatrienal.

Una característica primordial de las acciones locales es que puedan ser evaluadas. Esto conduce a que el Estado colombiano dirija sus esfuerzos a calcular el desempeño de todos los procesos desarrollados.

- Plan de Ordenamiento Territorial.
- SISBEN (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales).

En la planificación operativa, el Plan de Acción y el Banco de Programas y Proyectos de Inversión son las herramientas de planeación que permiten ver cuáles son los potenciales proyectos que una alcaldía tiene en su plan de trabajo para ser posteriormente ejecutados.

Por su parte, la planificación financiera permite ver los escenarios fiscales de los municipios y con esto, establecer el financiamiento de los distintos proyectos que se quieren llevar a cabo. Entre las herramientas que se encuentran para este tipo de planeación a nivel municipal están (DNP, DAFP y ESAP, 2007):

- Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- Plan Financiero.
- Proyecto de Presupuesto.

En resumen, las alcaldías son las entidades producto de la descentralización del Estado colombiano. Debido a que resultan de la delegación más cercana al ciudadano, su fin último es la ejecución de políticas públicas encaminadas a mejorar el bienestar de los colombianos. Por ende, la responsabilidad de estos Gobiernos locales es amplia y, en consecuencia, se hace necesaria una planificación integral de los proyectos a ejecutar junto con sus planes de financiación. Una característica primordial de estas acciones locales es que puedan ser evaluadas. Esto conduce a que el Estado colombiano dirija sus esfuerzos a calcular el desempeño de todos los procesos desarrollados.

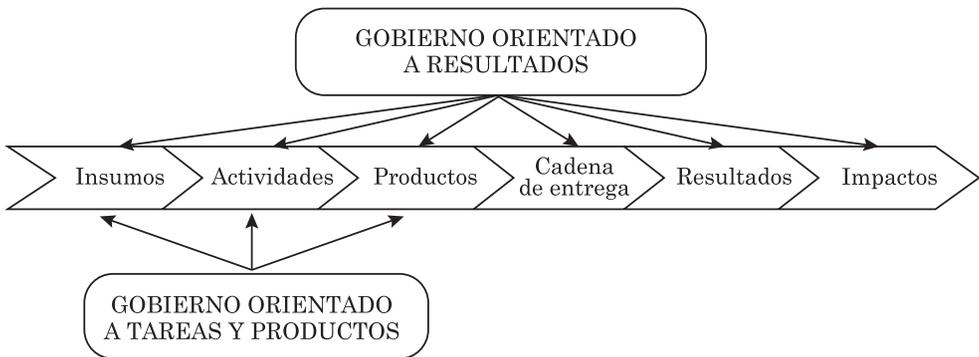
### ***Medición del desempeño de las entidades territoriales en Colombia***

#### *Definición de desempeño*

Para hablar de desempeño de las entidades públicas, primero se hace necesario establecer una definición que conecte el proceso de planeación, control y seguimiento a los fines últimos de las entidades territoriales. El desempeño “está asociado con los logros individuales y colectivos al interior de una organización y al alineamiento de la gestión con las metas y objetivos de la organización” (Arriagada, 2002). Por ende, para el caso colombiano, el desempeño de las instituciones territoriales hace referencia a los logros que estas tengan en el aumento del bienestar de los ciudadanos, por medio de políticas públicas focalizadas en aquellos que verdaderamente lo necesitan.

Teniendo en cuenta la complejidad del sistema que manejan las organizaciones, especialmente las de tipo público, establecer una medición de su desempeño es una labor problemática. Arriagada (2002) intenta definirla como el esfuerzo sistemático aplicado a una organización para la evaluación de sus procesos y productos. De lo anterior, es claro que no basta para la medición del desempeño territorial observar los productos que los Gobiernos locales entregan, ya que en ocasiones estos no reflejan un cambio en la calidad de vida de los ciudadanos. Es necesario que también el desempeño público evalúe el impacto de los productos de los Gobiernos locales en el bienestar de la ciudadanía. Esto es lo que se conoce como Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR) (ver Figura 1).

**Figura 1**  
**Gestión Pública Orientada a Resultados**



Fuente: Ardila y Beltrán (2016).

*Importancia de medir el desempeño público*

La ejecución de políticas de planeación, control y seguimiento en las alcaldías no trata simplemente de cumplir con los reportes de progreso que exigen las autoridades superiores nacionales. Tener un índice que señale cómo están haciendo su trabajo las entidades locales trae dos beneficios: en primer lugar, hacer un análisis minucioso de si verdaderamente la descentralización de las funciones del Estado ha traído efectos positivos en el alcance de este sobre los ciudadanos; y en segundo lugar, como lo afirma Arriagada (2002), un indicador del desempeño territorial permite en última instancia apoyar el mejoramiento de la gestión municipal, de tal manera que los procesos

de planeación, de localización de recursos y de control encaminen la región hacia un verdadero desarrollo sostenido local inclusivo que mejore la calidad de vida de los ciudadanos.

### ***Indicadores de medición del desempeño en Colombia***

Dado el papel central que juegan los municipios en el Estado colombiano, muchas entidades públicas y privadas se han tomado la labor de medir el desempeño de los Gobiernos locales. Generalmente, estas mediciones crean un escalafón que organiza las entidades de mayor a menor puntaje (Caballero y Acevedo, s.f.). Ello permite analizar de mejor manera los resultados, reconociendo la labor de aquellos Gobiernos locales que están en las primeras posiciones y centrando los esfuerzos en el mejoramiento de los que están en los puestos más bajos.

Debido a la complejidad de establecer una medida del desempeño completa, el trabajo de los grupos de estudio se enfoca en la investigación de un proceso específico de la entidad territorial. Por ejemplo, el índice de la organización Transparencia por Colombia encamina todos sus esfuerzos a una evaluación detallada de la “prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado” (Transparencia por Colombia, 2016). Por su parte, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) establece una evaluación del control interno, de tal manera que se cumplan los objetivos de cada entidad del Estado.

Así, es posible dividir las mediciones del desempeño en Colombia de la siguiente manera:

#### ***Desempeño de gobernabilidad***

Este tipo de evaluaciones intenta medir el desempeño de los Gobiernos locales a partir de los resultados que ejecuten en una vigencia. La entidad que hace mayores esfuerzos en medir esto es el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con su Índice de Desempeño Integral. Este ejercicio se desarrolla para todos los municipios de la nación e intenta medir su eficacia y eficiencia.

Por un lado, la eficacia se define como el cumplimiento de los objetivos y las metas establecidos en los planes de desarrollo, los cuales son un instrumento fundamental para una buena gestión de los Gobiernos y las administraciones públicas territoriales y la primordial base para los procesos de rendición de cuentas (Departamento Nacional de Planeación, 2015a).

En otras palabras, este componente mide la habilidad de las entidades territoriales para convertir sus recursos iniciales en la mayor cantidad de bienes y servicios públicos.

Por otro lado, la eficiencia es tratada por el DNP (2015) como el nivel de efectividad entre productos obtenidos y recursos asignados por un municipio para la prestación de servicios básicos, teniendo en cuenta las competencias y particularidades de las entidades territoriales y los lineamientos de política sectorial para evaluar la entrega de productos con la combinación óptima de recursos (Departamento Nacional de Planeación, 2015a).

Por ende, lo que se intenta buscar en este componente es la productividad que tiene cada institución territorial, sin importar su tamaño y su nivel de avance.

#### *Desempeño financiero*

Este tipo de medición pretende ver cómo se maneja el proceso de planificación financiera por parte de cada uno de los Gobiernos locales. En otras palabras, se espera observar la capacidad que tienen los municipios para gestionar sus propios recursos: el recaudo máximo de ingresos, la minimización de los costos, la focalización de los recursos y la capacidad de ahorro. Al igual que en el anterior ítem, el DNP es la entidad insignia de esta evaluación con su índice de desempeño fiscal.

#### *Desempeño de control interno*

En este tipo de desempeño se evalúa la cultura organizacional de las entidades territoriales de manera que estas siempre estén encaminadas hacia la ética pública, el mejoramiento del tratamiento de la información y la comunicación tanto interna como externa, de forma que se busque el impacto positivo en la calidad de vida de las personas (DNP, DAFP y ESAP, 2007). El DAFP ha creado un instrumento que permite medir este tipo de desempeño: el Modelo Estándar de Control Interno (MECI).

#### *Desempeño socioeconómico*

Una entidad territorial que sea capaz de reducir la pobreza, aumentar la riqueza de sus habitantes y proveer desarrollo social inclusivo es una entidad con un buen desempeño socioeconómico. Debido a su importancia, existen muchas evaluaciones de este tipo que intentan apreciar el efecto que ha tenido una entidad territorial en la vida

El desempeño público de las organizaciones territoriales depende de un conjunto de dimensiones inherentes a las actividades misionales, que pueden agilizar o ralentizar la entrega de los productos públicos a los ciudadanos.

de sus habitantes. La medición más significativa en esta área es el Índice Multidimensional de Pobreza, conducido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

## 2. Las dimensiones del desempeño público territorial

A partir de la visión de una entidad territorial como un modelo de negocio, una alcaldía es una institución que posee una amplia variedad de recursos, desde el humano hasta el económico y el físico, que trabajan en conjunto siguiendo unos procedimientos y procesos en pos de generar los bienes y servicios que la ciudadanía espera. Por lo anterior, entender las entrañas de esa cadena de valor permite a su vez entender de mejor manera el desempeño de lo público en el escenario territorial. Siguiendo esta lógica, el fin del ejercicio estadístico presentado en este documento es capturar de manera indirecta lo eficiente y lo eficaces que son los Gobiernos locales para proveer de bienes y servicios a sus ciudadanos y, de esta manera, obtener una medida de desempeño público territorial.

Luego de una revisión detallada de la literatura antes mencionada, se observa que el desempeño público de las organizaciones territoriales depende de un conjunto de dimensiones inherentes a las actividades misionales, que pueden agilizar o ralentizar la entrega de los productos públicos a los ciudadanos. Estos aspectos que configuran el desempeño de una entidad territorial se dividen en dos tipos: en primer lugar, están aquellos elementos intrínsecos para el cumplimiento de las metas de un Gobierno local, relacionadas con los insumos que posee y los procedimientos que se siguen dentro de la entidad; en segundo lugar, están los elementos relacionados con el ciudadano, en los temas de transparencia y calidad de los productos y el entorno en el que se desarrollan estas instituciones (ver Figura 2). A continuación se presentan las nueve dimensiones que definen el desempeño público territorial, divididas en sus respectivos contextos.

### **Contexto interno**

#### *i. Calidad del recurso humano*

Para el buen desarrollo de los objetivos misionales de una entidad territorial, es necesario que dicha organización cuente con un recurso humano de calidad. La capacidad de la mano de obra para desarrollar procesos productivos depende positivamente de su nivel de formación, de su *know-how* y de su percepción con respecto a la naturaleza del trabajo desarrollado.

*ii. Calidad de los sistemas de información*

Esta dimensión está basada en el concepto de inteligencia propuesto por IBM para las organizaciones (Dietrich, Planchy y Norton, 2014), el cual sugiere que una organización inteligente es aquella que puede acceder a información de calidad muy rápidamente y a bajos costos, para efectos de tomar mejores decisiones.

*iii. Capacidad de gerencia*

Esta dimensión tiene en cuenta variables asociadas a la capacidad de la gerencia para llevar a la organización a solucionar de manera efectiva problemas sociales. Sin duda, tendrá mejor desempeño una institución con una gerencia con la habilidad para interpretar su macro y micro entorno y garantizar el desarrollo de su negocio.

*iv. Calidad de los demás recursos*

Esta dimensión es complementaria a la de la calidad del recurso humano, ya que para que la mano de obra tenga el rendimiento esperado debe contar con las herramientas necesarias para facilitar el desarrollo de su cotidianidad laboral.

*v. Nivel de formalización en sus procesos*

Esta dimensión, en general, considera el nivel de implementación de sistemas integrados de gestión, el nivel de documentación de los procesos asociados a su negocio público y el nivel de orientación a la gestión por procesos.

*vi. Insumo-producto*

Para el nivel territorial, el concepto de insumo-producto es tangible, debido a que los municipios tienen competencias muy precisas que pueden ser comparadas con facilidad. Esta dimensión mide la eficiencia que tiene cada organización territorial para administrar sus recursos y entregar productos a la ciudadanía en educación, salud y servicios públicos, entre otros.

**Contexto externo**

*i. Transparencia*

Debido a su naturaleza pública, los municipios deben ser transparentes a la hora de entregar resultados a la ciudadanía. Esta dimensión quiere capturar la calidad de esos reportes disponibles para la po-

blación y, a su vez, medir los distintos controles que se hacen en los procesos para evitar a toda costa la corrupción.

*ii. Calidad de los productos*

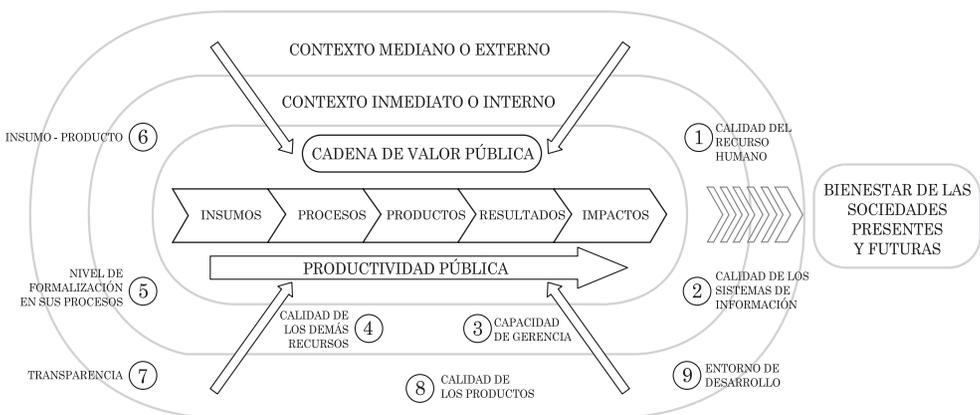
Esta dimensión intenta capturar el cambio de bienestar en la ciudadanía que generan los productos entregados por las entidades territoriales. Los indicadores de esta dimensión son las características socioeconómicas que permiten ver la calidad de vida que tienen los ciudadanos, en temas de institucionalidad, educación y seguridad, entre otros.

*iii. Entorno de desarrollo*

“El entorno de desarrollo es la caracterización de un área geográfica específica que se analiza de manera integral a partir de diferentes componentes tangibles e intangibles que tienen el potencial de generar sinergias, al interior y con su entorno, consiguiendo las transformaciones requeridas para alcanzar un desarrollo sustentable” (Departamento Nacional de Planeación, 2015a: 3).

En este sentido, se pretende capturar con esta dimensión esas características exógenas a las entidades territoriales que hacen que el desarrollo institucional de estas sea más rápido o más lento que el de otras.

**Figura 2**  
**Dimensiones del desempeño público territorial**



Fuente: elaboración propia.

El desempeño en lo público se comporta como una variable no observable. Así, afrontar su medición desde el punto de vista de la construcción de una variable artificial o sintética resulta pertinente.

### **3. El índice sintético de desempeño institucional municipal**

#### ***Los índices sintéticos***

En esencia, un índice sintético se define como una variable no observada que puede construirse a partir de variables observadas que le son determinantes. En consonancia con Saisana y Tarantola (2002), un indicador sintético puede definirse también como aquella combinación matemática de los indicadores que representan los distintos componentes del concepto que se pretende evaluar a partir de un sistema de partida, proporcionando una evaluación multidimensional del mismo.

#### ***Un índice sintético para medir el desempeño institucional en Colombia***

De acuerdo con lo expuesto, la medición del desempeño institucional municipal supone retos importantes relacionados con la dificultad para estimar el valor económico de los bienes y servicios producidos por cualquier institución pública. Por lo tanto, el desempeño en lo público se comporta como una variable no observable. Así, afrontar su medición desde el punto de vista de la construcción de una variable artificial o sintética resulta pertinente.

Por lo tanto, se propone la construcción de un índice sintético destinado a medir el desempeño institucional en las entidades territoriales municipales, el cual estará conformado por un conjunto de subíndices construidos con base en indicadores reportados por diferentes entidades del Gobierno. Cada subíndice corresponderá a una dimensión y se estimará teniendo como base los indicadores contenidos en cada una de ellas.

#### ***Las variables y las fuentes consideradas en la medición del índice sintético***

Con el propósito de identificar cifras reportadas y consolidadas que sirvieran para construir el Índice Sintético de Desempeño Institucional municipal colombiano, se adelantó un proceso de minería de datos, dirigido a ubicar indicadores activos que permitieran explicar intuitivamente el concepto de desempeño institucional, definido anteriormente. En este sentido, se encontraron 13 fuentes con información pertinente y útil (ver Figura 3).

**Figura 3**  
**Fuentes usadas para la construcción del ISDIM**



Fuente: elaboración propia.

De estas fuentes de información se obtuvieron 48 indicadores pertinentes que se distribuyeron en las 9 dimensiones de acuerdo a la información contenida en la Tabla 1.

**Tabla 1**  
**Dimensiones e indicadores del ISDIM**

Dimensión	Indicador	Fuente del Indicador	
Calidad del recurso humano	Contratación SECOP	SECOP	1
	Gastos por servicios personales	DNP	2
	Talento humano	INTEGRA	3
	Profesionalización de la planta	DNP	4
Calidad de los sistemas de información	Gestión Documental	ARCHIVO	5
	Transformación en línea	GEL	6
	Seguridad de la información	DNP	7
	Elementos transversales	GEL	8
	Información y comunicación	MECI	9

<b>Capacidad de gerencia</b>	Administración del riesgo	MECI	10
	Direccionamiento estratégico	MECI	11
	Proceso de planeación	INTEGRA	12
	Proceso de finanzas	INTEGRA	13
	Proceso de contratación	INTEGRA	14
	Directivos 2014	DNP	15
	IDF	DNP	16
<b>Calidad de los demás recursos</b>	Maquinaria y equipos	CONTADURÍA	17
	Edificaciones y terrenos	CONTADURÍA	18
	Depreciación	CONTADURÍA	19
<b>Nivel de formalización en sus procesos</b>	Proceso de control interno	INTEGRA	20
	Control interno contable	CONTADURÍA	21
	Entorno de control	MECI	22
	Seguimiento	MECI	23
	Transacción en línea	GEL	24
<b>Insumo-producto</b>	Ingresos totales	DNP	25
	Total, trámites y OPA inscritos	SUIT	26
	Atención hospitalaria	SISPRO	27
	Planta docente	DANE	28
	Suscriptores de electricidad	SUI	29
	Registros validados SISBEN	SISBEN	30
	Vacunas	SISPRO	31
	Estudiantes matriculados	DANE	32
<b>Transparencia</b>	Democracia en línea	GEL	33
	Anticorrupción	DNP	34
	Mapa de riesgo de corrupción	DNP	35
	Rendición de cuentas	DNP	36
	SIRI	PROCURADURÍA	37
<b>Calidad de los productos</b>	Puntaje matemáticas	ICFES	38
	Puntaje lectura crítica	ICFES	39
	Homicidios	FORENSIS	40
	Avance en trámites y OPA inscritos	SUIT	41
	Registros validados SISBEN en régimen subsidiado	SISBEN	42

<b>Entorno de desarrollo</b>	Dimensión urbana	DNP	43
	Dimensión económica	DNP	44
	Dimensión calidad de vida	DNP	45
	Dimensión ambiental	DNP	46
	Dimensión seguridad	DNP	47
	Dimensión institucional	DNP	48

Fuente: elaboración propia.

#### **4. Definición técnica y parámetros de construcción de índices sintéticos**

Dependiendo del ejercicio estadístico que se quiera hacer, la construcción de índices sintéticos se puede efectuar por medio de distintas metodologías. A continuación, la Tabla 2 resume las ventajas y desventajas de las diferentes maneras de realizar una estimación de índices sintéticos.

A partir de lo anterior, se decide utilizar la metodología de componentes principales (PCA, por sus siglas en inglés). De acuerdo con Somarriba-Arechavala (2008), el método de PCA “sintetiza la información contenida en un número elevado de indicadores, en un conjunto de componentes o factores denominados componentes principales que se caracterizan por no estar correlacionados entre sí y recoger la máxima variabilidad del conjunto de indicadores”.

En un nivel más técnico, la metodología de PCA permite hallar un vector de pesos para todas las dimensiones e indicadores, que maximice la varianza de la proyección de un espacio p-dimensional a un subespacio q-dimensional sujeto a que la suma de las entradas del vector de pesos sea igual a 1. Luego de resolver este problema de programación lineal, la solución óptima serán los valores y vectores propios de la matriz de observaciones normalizadas con desviación estándar. A partir de esto, el peso óptimo que tiene una variable sobre el indicador se obtiene de la división entre la suma ponderada de los valores propios con el vector propio que genera esta variable y la suma de todas las sumas ponderadas de este tipo de todas las variables.

Por lo anterior, esta metodología permite, en primer lugar, considerar todos los índices simples en la creación de los componentes; por consiguiente, la pérdida de información será muy pequeña. Además, ya que en la construcción de los componentes se tienen en cuenta las correlaciones de los índices simples, se soluciona, en segundo lugar, el problema de doble contabilidad. Por último, debido a la construcción

matemática del problema, es muy sencillo recuperar la importancia relativa de cualquier índice simple sobre el componente, teniendo en cuenta que aquellas variables que están más correlacionadas con el componente son las que tienen mayor importancia sobre el mismo (Somarriba-Arechavala, 2008).

**Tabla 2**  
**Ventajas y desventajas de las metodologías**

Metodología de Estimación	Ventajas	Desventajas
<b>Agregación Simple con Pesos Iguales</b>	Simplicidad de cálculo.	El peso que se le da a cada indicador simple dentro de un subindicador va a depender del tamaño relativo de los subindicadores.
	Facilidad para la interpretación.	No controla doble causalidad de los subindicadores que la componen.
<b>Métodos Participativos</b>	Simplicidad de cálculo.	Dependerá de las opiniones del grupo que le dé el peso a las variables.
	Facilidad para la interpretación.	Puede ser difícil conseguir resultados generalizables cuando se tienen más de 10 variables.
		No controla doble causalidad de los subindicadores que la componen.
<b>Técnicas de Análisis Multivariante</b>		
<b>Componentes principales</b>	Puede reducir la cantidad de variables sin perder información.	Solo permite comparaciones ordinales, dado que los resultados no tienen interpretación intuitiva.
	No incurre en doble contabilidad.	Es un método matemáticamente correcto que puede obviar relaciones intuitivas.
	Puede recuperar la importancia relativa de cada subindicador.	Puede no utilizar toda la información disponible.

Fuente: elaboración propia.

### **5. Las variables y las dimensiones definitivas**

Con el fin de definir qué variables y qué dimensiones son estimables por medio de PCA, se realizan las pruebas estadísticas del Índice de Kaiser-Mayer-Olkin (KMO) y el Coeficiente de Bartlett. Luego de realizar estas pruebas se concluye que es posible estimar las dimensiones de acuerdo con lo que se puede observar en la Tabla 3.

**Tabla 3**  
**Dimensiones e indicadores definitivos**

Dimensión	Indicador		Dimensión	Indicador	
<b>Calidad del recurso humano</b>	Contratación SECOP	1	<b>Insumo-producto</b>	Ingresos totales	24
	Gastos por servicios personales	2		Total trámites y OPA inscritos	25
	Talento humano	3		Atención hospitalaria	26
	Profesionalización de la planta	4		Planta docente	27
<b>Calidad de los sistemas de información</b>	Gestión Documental	5		Suscriptores de electricidad	28
	Transformación en línea	6		Registros validados SISBEN	29
	Seguridad de la información	7		Vacunas	30
	Elementos transversales	8		Estudiantes matriculados	31
	Información y comunicación	9		Democracia en línea	32
<b>Capacidad de gerencia</b>	Administración del riesgo	10	<b>Transparencia</b>	Anticorrupción	33
	Direccionamiento estratégico	11		Mapa de riesgo de corrupción	34
	Proceso de planeación	12		Rendición de cuentas	35
	Proceso de contratación	13		SIRI	36
	Directivos 2014	14	<b>Calidad de los productos</b>	Puntaje matemáticas	37
	IDF	15		Puntaje lectura crítica	38
<b>Calidad de los demás recursos</b>	Maquinaria y equipos	16	Homicidios	39	
	Edificaciones y terrenos	17	Avance en trámites y OPA inscritos	40	
	Depreciación	18	Registros validados SISBEN en régimen subsidiado	41	

<b>Nivel de formalización en sus procesos</b>	Proceso de control interno	19	<b>Entorno de desarrollo</b>	Dimensión urbana	42
	Control interno contable	20		Dimensión económica	43
	Entorno de control	21		Dimensión calidad de vida	44
	Seguimiento	22		Dimensión ambiental	45
	Transacción en línea	23		Dimensión seguridad	46
<b>Indicadores excluidos por motivos estadísticos</b>				Dimensión institucional	47
<b>Capacidad de gerencia</b>	Proceso de finanzas	1			

Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en la Tabla 3, la estimación del ISDIM excluirá solo un indicador de los inicialmente propuestos: proceso de finanzas en capacidad de gerencia. Por lo anterior, la estimación definitiva se realizará con 47 indicadores, distribuidos en 9 dimensiones. Cabe resaltar que nuevamente se realizaron pruebas estadísticas sobre los indicadores definitivos, para determinar su uso conjunto en una estimación por PCA.

## 6. Resultados

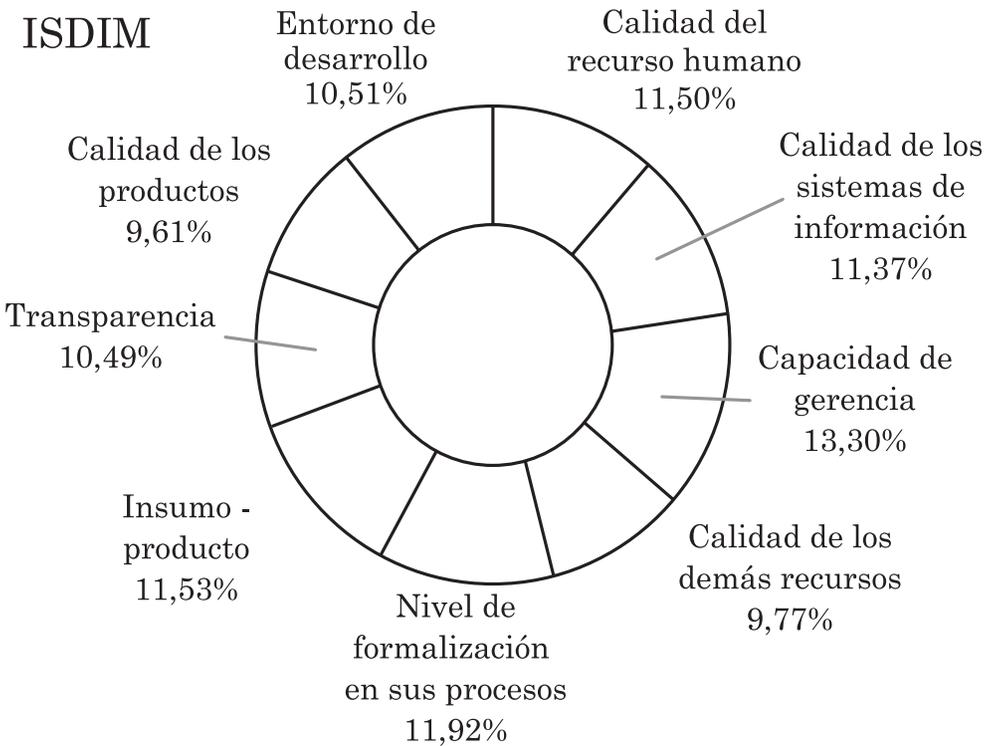
### *Peso de las variables sobre el ISDIM*

Luego del ejercicio de estimación por PCA, los resultados referentes al peso de cada dimensión en el ISDIM se presentan en la Figura 4. En esta se puede apreciar, en primer lugar, que la dimensión que más pesa sobre el desempeño de los Gobiernos locales es la capacidad de gerencia (13,30%), por delante de la de nivel de formalización en sus procesos (11,92%), la de insumo-producto (11,53%), la de calidad de los sistemas de la información (11,37%) y la del recurso humano (11,50%). A estas dimensiones les sigue en peso el entorno de desarrollo (10,51%), la transparencia (10,49%), la calidad de los demás recursos (9,77%) y, por último, la calidad de los productos (9,61%) entregados por cada institución territorial. Más allá de los pesos de cada dimensión, la Figura 4 tiene dos conclusiones que destacan. En primer lugar, es claro que, a pesar de que existan diferencias entre los porcentajes, los pesos entre las dimensiones no son radicalmente distintos unos de otros. Es decir, las dimensiones casi pesan de igual

El desempeño territorial también depende del entorno exterior. Por lo tanto, las decisiones de política pública para la mejora de la descentralización deben tener en cuenta la heterogeneidad de las condiciones de cada municipio y ajustar las medidas a este ambiente.

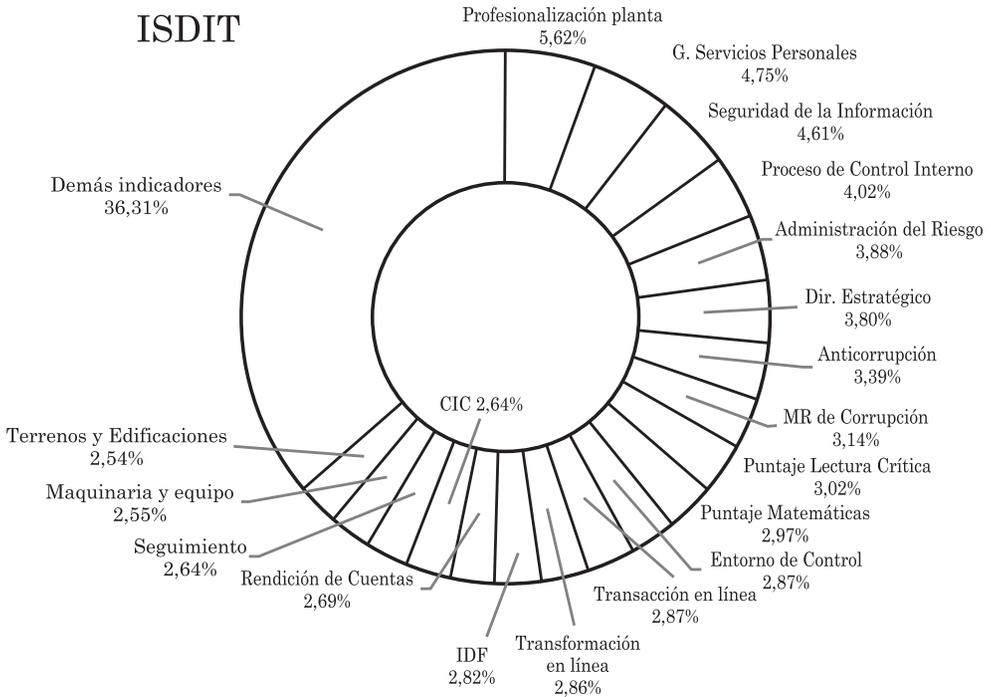
manera, mostrando así que cada componente es de similar importancia. La segunda conclusión que sale a la luz es la importancia de la dimensión de entorno de desarrollo, pues muestra que el desempeño territorial no solo depende de las características intrínsecas del Gobierno local, sino que también depende del entorno exterior al cual se enfrentan cada una de las entidades. Por lo tanto, las decisiones de política pública para la mejora de la descentralización deben tener en cuenta la heterogeneidad de las condiciones de cada municipio y ajustar las medidas a este ambiente.

**Figura 4**  
**Pesos de las dimensiones sobre el ISDIM**



Fuente: elaboración propia.

**Figura 5**  
**Peso de cada indicador sobre el ISDIM**



Fuente: elaboración propia.

En la Figura 5 se puede apreciar el porcentaje de peso de cada indicador sobre el ISDIM. Como primera observación, los indicadores que más peso tienen en el índice son el de profesionalización de la planta (5,62%), gastos en servicios personales (4,75%), seguridad de la información (4,61%), proceso de control interno (4,02%), administración del riesgo (3,88%) y direccionamiento estratégico (3,80%). Segundo, a diferencia de los pesos de las dimensiones, los indicadores tienen pesos radicalmente distintos que permiten hacer otro tipo de inferencias. En el nivel territorial, los datos provistos muestran la importancia que tiene para un Gobierno local el tipo de planta de personal con la que trabaja; no se puede considerar el número de funcionarios sin analizar también los requerimientos relacionados con su nivel de formación.

**En la dimensión calidad de los sistemas de información, el indicador con mayor peso fue el de seguridad de la información, sugiriendo que para que una entidad territorial sea una organización inteligente lo más importante no es poseer grandes flujos de información.**

En lo que respecta al análisis de dimensión por dimensión, la calidad del recurso humano se explica principalmente por el nivel académico del personal de planta que trabaja en la administración central del municipio, con un 39,91% de peso. Detrás de este indicador, le siguen los gastos por servicios personales (33,74%), que sirve de proxy de la cantidad de funcionarios que trabajan en una entidad local; el proceso de talento humano, con 14,81%; y, por último, contratación SECOP (11,51%), que hace referencia a los contratos de prestación de servicios que se les otorga a personas naturales para cumplir objetivos misionales.

En la dimensión calidad de los sistemas de información, el indicador con mayor peso fue el de seguridad de la información (31,75%), sugiriendo que para que una entidad territorial sea una organización inteligente lo más importante no es poseer grandes flujos de información. Por el contrario, se le otorga mayor preponderancia a información confiable, sin errores o incoherencias. Los pesos de los demás indicadores de esta dimensión fueron: transformación en línea, con 19,71%; elementos transversales, con 16,86%; gestión documental, con 16,80%; e información y comunicación, con 14,88%.

La dimensión capacidad de gerencia está explicada en un 49,74% por dos indicadores: la administración del riesgo (25,11%) y el direccionamiento estratégico (24,63%). Por consiguiente, se considera que una entidad territorial debe prestar atención a las acciones que toma una junta directiva para reducir riesgos inherentes al menester público y así encaminar a la entidad al cumplimiento de sus objetivos misionales. Los pesos de los demás indicadores de esta dimensión fueron: el Índice de Desempeño Fiscal, con 18,27%; los procesos de contratación, con 12,54%; la estabilidad directiva, con 11,8%; y los procesos de planeación (7,65%).

En la dimensión calidad de los demás recursos, los pesos estuvieron bien distribuidos entre las tres variables de la dimensión. Por un lado, la maquinaria y el equipo y las edificaciones y los terrenos terminan siendo de gran importancia para el buen desempeño institucional municipal, puesto que son las herramientas que ayudan al personal a cumplir sus labores de manera eficiente. Estos tuvieron un peso de 99,83% y 99,64%, respectivamente. Por otro lado, la depreciación de estos elementos juega un papel negativo en la productividad de los funcionarios, ya que a medida que los recursos físicos sean más anticuados e inservibles, los funcionarios no podrán cumplir sus labores con prontitud. Su peso fue de -99,47%.

En la dimensión nivel de formalización en sus procesos, la variable que tiene más impacto es la del cumplimiento de todas las actividades relacionadas con el control interno (26,70%). Esto indica que para el nivel territorial es de vital importancia estar chequeando todos los procedimientos que permiten la consecución final de los productos al ciudadano, para ser más eficientes en cuanto a calidad y cantidad. Los pesos de los demás indicadores de esta dimensión fueron: las actividades relacionadas con el control, con 19,10%; transacción en línea, con 19,08%; y las actividades de control interno contable y seguimiento, con 17,56% cada una.

En la dimensión insumo-producto, el indicador del número de trámites y OPA que fueron inscritos por los Gobiernos locales no parece tener mayor importancia relativa para el desempeño institucional. De hecho, los datos muestran que, para un buen desempeño público territorial, los Gobiernos locales deben tener recursos económicos para ejecutar sus planes, al tiempo que deben entregar un conjunto amplio de productos relacionados con sus competencias (salud, educación, seguridad, etc.). En esta dimensión, el indicador con mayor peso corresponde a los registros validados del SISBEN (15,36%), seguido de los estudiantes matriculados (15,30%), las atenciones hospitalarias prestadas (15,17%), los suscriptores de electricidad (15,14%), la planta docente (15,13%) y los ingresos totales del municipio (14,94%).

La dimensión de transparencia muestra que los procesos contra la corrupción son de vital importancia para consolidarse como un Gobierno probo, propicio para la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Ocupando más del 75%, los indicadores de anticorrupción (28,48%), el de mapa de riesgos de corrupción (26,38%) y el de rendición de cuentas (22,58%) son los que explican de mejor manera si una entidad cumple las condiciones necesarias para ser clara con su ciudadanía. Los pesos de los demás indicadores de esta dimensión fueron: democracia en línea, con 15,36%, y el sistema SIRI (7,19%).

En lo que tiene que ver con calidad de los productos, la educación juega un papel importante en el desempeño institucional de un municipio, ya que los pesos de las variables relacionadas con este sector suman más del 60% (puntaje en pruebas de matemáticas y lectura crítica, con 36,82% y 37,5%, respectivamente). Los pesos de los demás indicadores de esta dimensión fueron: tasa de inscripción de trámites, con 20,16%; registros validados en el SISBEN en el régimen subsidiado, con 21,04%; y homicidios, con -15,52%.

Por último, en lo relacionado con la dimensión entorno de desarrollo, su estimación fue relevante para el ejercicio, pues permite reconocer los ambientes etéreos en los cuales se desenvuelve cada una de las alcaldías de los municipios. En este sentido, se muestra que, para el buen desempeño institucional de una entidad territorial, es necesario que las condiciones de tipo urbano (20,85%) y económico (20,61%) principalmente sean propicias para la generación de un ambiente adecuado que permita observar los beneficios de la descentralización. Los pesos de los demás indicadores de entorno de desarrollo fueron: dimensión de calidad de vida, con 24,54%; dimensión institucional, con 19,58%; dimensión ambiental, con 17,22%; y dimensión de seguridad con -16,35%.

### ***El ranking del ISDIM***

La construcción del *ranking* del ISDIM supone una ventaja que consiste en proporcionar elementos para identificar el nivel relativo en el que se encuentra un municipio con respecto a los demás incluidos en la medición. Sin embargo, estos resultados deben revisarse con cierta precaución desde varios puntos de vista: i) como es relativo, el puesto alcanzado por la organización puede cambiar, dependiendo del número de municipios con información; ii) adicionalmente, el *ranking* no permite definir valores absolutos en términos de desempeño institucional, sino que establece una ordenación que sirve para diagnosticar qué tan lejos está una determinada organización pública con respecto a la mejor de la muestra; iii) los resultados son sobre una muestra y no toda la población; y vi) los pesos estimados van a cambiar en la medición de cada año, pues dependen de los datos.

Cabe aclarar que el puntaje del ISDIM se ubicará en un rango entre 39 y un máximo de 100. Esto quiere decir que la entidad que presente un menor desempeño dentro de la muestra se le asignará un valor de treinta y nueve, mientras que a la mejor se le asignará un valor de cien puntos. Esta ordenación permite asignarle un puesto dentro de la muestra a cada uno de los Gobiernos locales, de manera que el mejor quedará ubicado en el puesto 1 de desempeño y el peor se ubicará en el puesto 128. Es claro que estas reglas en materia de rango y puesto se extienden a las dimensiones en las cuales el mínimo dependerá de las mismas y el máximo será de 100.

En la Tabla 4 se presenta el *ranking* del ISDIM con los primeros y los últimos cinco puestos. Se puede apreciar que el puesto 1 lo ocupa el municipio de Medellín, capital del departamento de Antioquia.

Cabe resaltar que no solo fue el mejor en el *ranking* general, sino que también fue el mejor municipio en 6 dimensiones: calidad del recurso humano, capacidad de gerencia, calidad de los demás recursos, insumo-producto, calidad de los productos y entorno de desarrollo. Por otro lado, al final de la Tabla se puede apreciar que el municipio que ocupó el puesto 128 fue Caldoño, en Cauca.

**Tabla 4**  
**Ranking reducido del ISDIM**

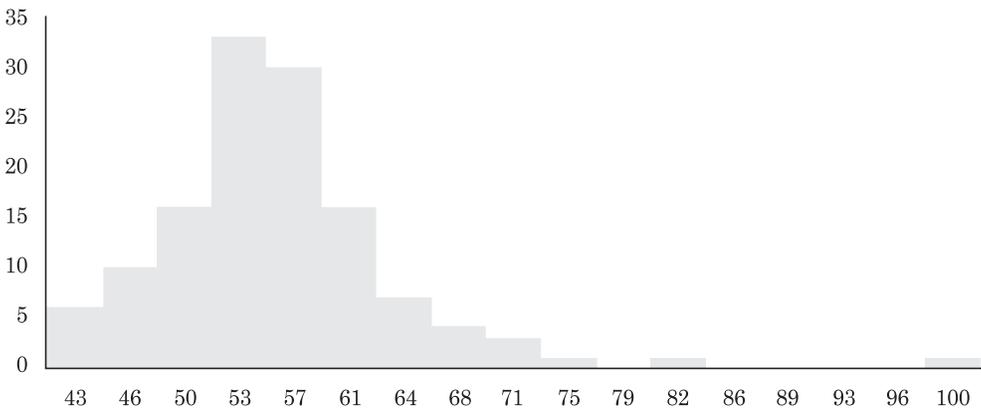
Departamento	Municipio	Calidad del recurso humano	Calidad de los sistemas de información	Capacidad de gerencia	Calidad de los demás recursos	Nivel de formalización en sus procesos	Insumo-producto	Transparencia	Calidad de los productos	Entorno de desarrollo	ISDIM
Antioquia	Medellín	1	7	1	1	18	1	77	1	1	1
Valle del Cauca	Cali	2	40	6	4	27	2	42	2	3	2
Atlántico	Barranquilla	4	16	2	3	30	3	37	5	2	3
Risaralda	Pereira	3	87	3	2	16	6	53	14	5	4
Quindío	Armenia	8	5	4	6	6	12	4	10	12	5
Cauca	Santa Rosa	98	115	126	105	118	127	73	104	127	124
Nariño	Roberto Payán	122	86	115	80	62	125	126	128	125	125
Nariño	Barbacoas	128	128	90	111	128	65	85	127	81	126
Caquetá	Milán	113	85	128	91	124	123	123	123	120	127
Cauca	Caldoño	94	126	127	59	125	46	122	117	124	128

Fuente: elaboración propia.

Una de las ventajas que permite este ejercicio es establecer cuáles son las dimensiones en las que cada Gobierno local puede mejorar, como medida de política pública. Por ejemplo, en el caso de Medellín, si bien es el mejor municipio del ranking, se encuentra en el puesto 77 en el tema de transparencia y en el puesto 18 en el nivel de formalización en sus procesos. Para el caso de Caldoño, Cauca, las posibilidades de mejora se encuentran en aquellas áreas donde su desempeño es crítico: calidad de los sistemas de información (puesto 126), capacidad de gerencia (puesto 127) y nivel de formalización en sus procesos (puesto 125).

En la Figura 6 se puede apreciar el histograma de la distribución de los municipios según su puntaje en el ISDIM. De acuerdo con eso, se puede deducir que el grueso de los Gobiernos locales tiene puntajes entre 46 y 61, lo cual indica que, en general, la mayoría de las entidades encuestadas posee posibilidades de mejora en el tema de desempeño institucional.

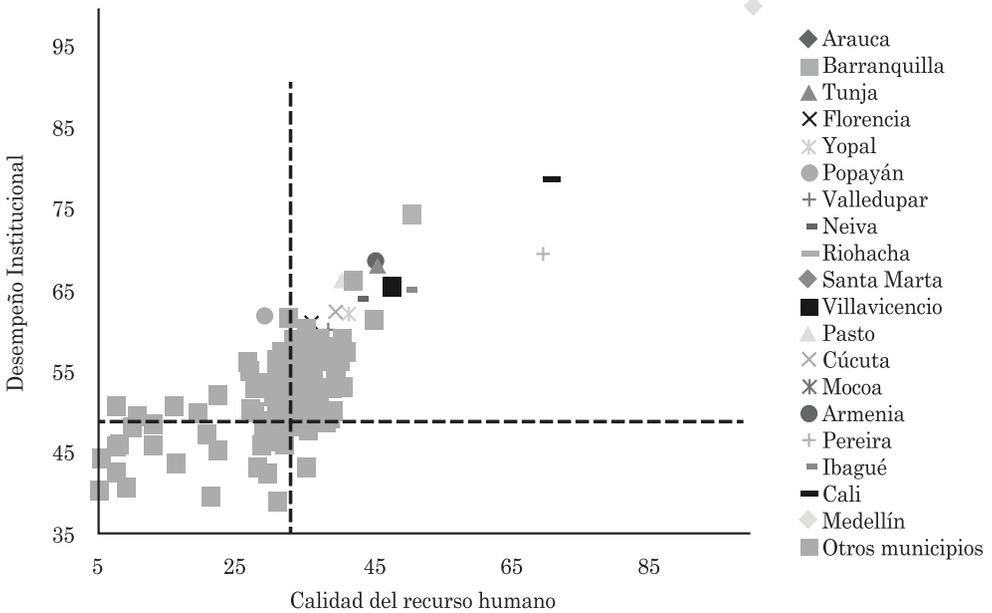
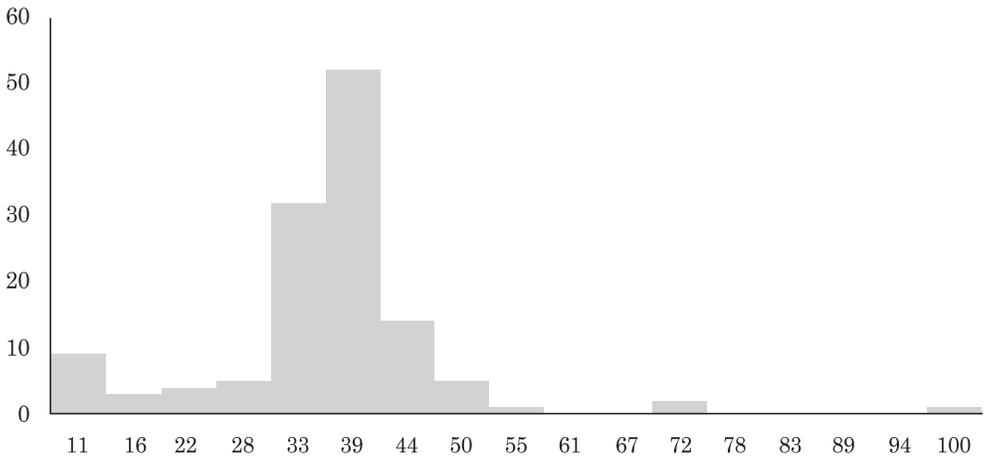
**Figura 6**  
**Distribución de las entidades territoriales por desempeño institucional**



Fuente: elaboración propia.

Analizando dimensión por dimensión, se puede apreciar en la Figura 7 que, en calidad del recurso humano, la mayoría de las entidades territoriales tiene puntajes entre 28 y 44 puntos, comparados con los 100 de Medellín. En este sentido, es claro que los municipios tienen mucho que mejorar en esta dimensión.

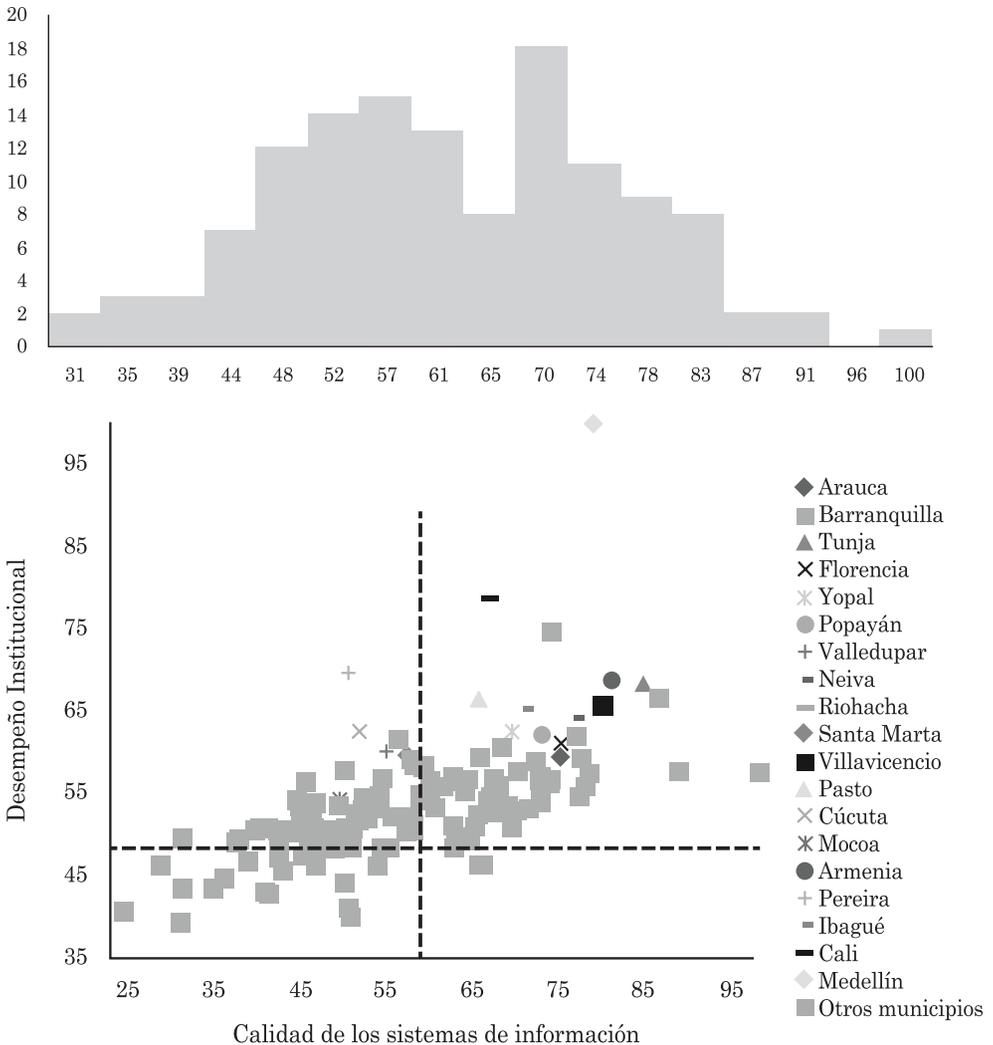
**Figura 7**  
**Distribución y dispersión en calidad del recurso humano**



Fuente: elaboración propia.

En la Figura 8 se puede apreciar la distribución de las entidades territoriales en lo relacionado con calidad de los sistemas de la información. Se puede analizar que existen dos rangos en los cuales se ubica la mayoría de los puntajes: entre 44 y 61 y entre 65 y 83. Si bien los del segundo grupo se encuentran mejor, es claro que existen muchas posibilidades de mejora para los Gobiernos locales en esta dimensión.

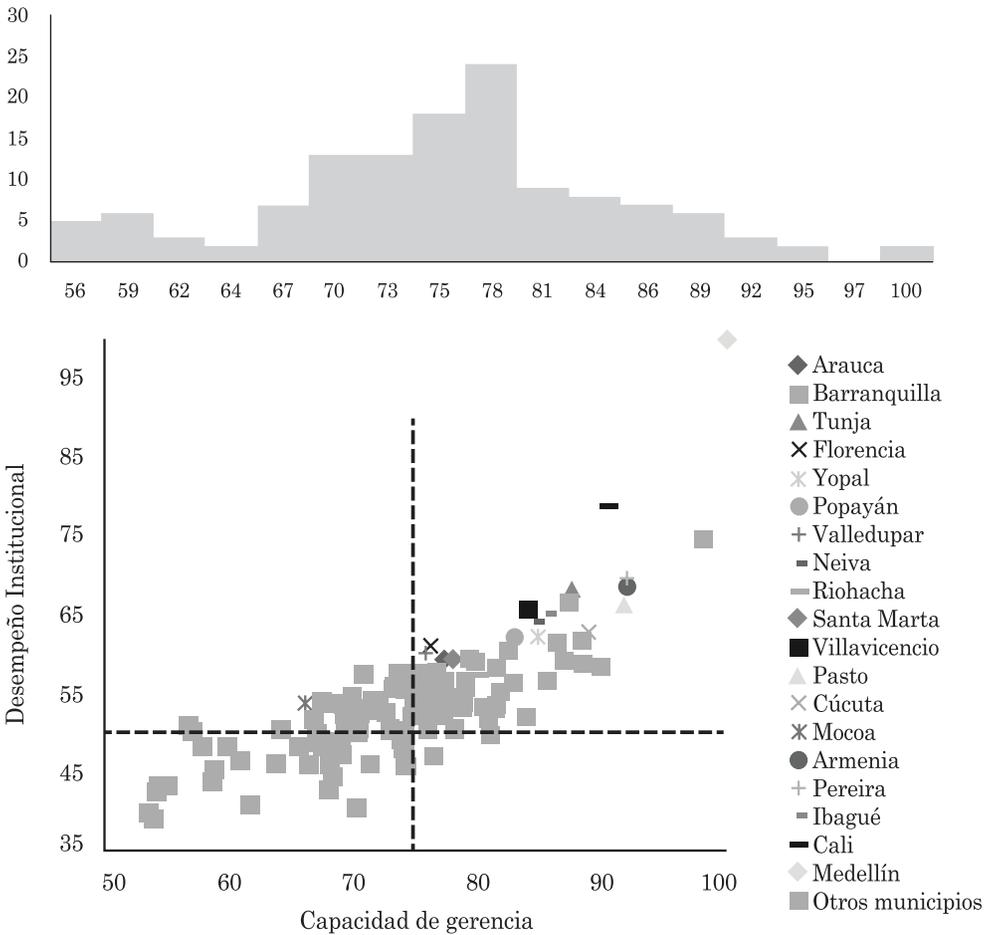
**Figura 8**  
**Distribución y dispersión en calidad de los sistemas de información**



Fuente: elaboración propia.

La Figura 9 muestra la distribución y la dispersión de los datos en lo que respecta a la dimensión capacidad de gerencia. Se puede apreciar que un gran cúmulo de puntajes se encuentra entre 67 y 86. Este resultado es positivo, ya que más de la mitad de los municipios pasan la media, aunque existe un grupo de entidades en la cola que tienen muchas oportunidades de mejora en esta dimensión.

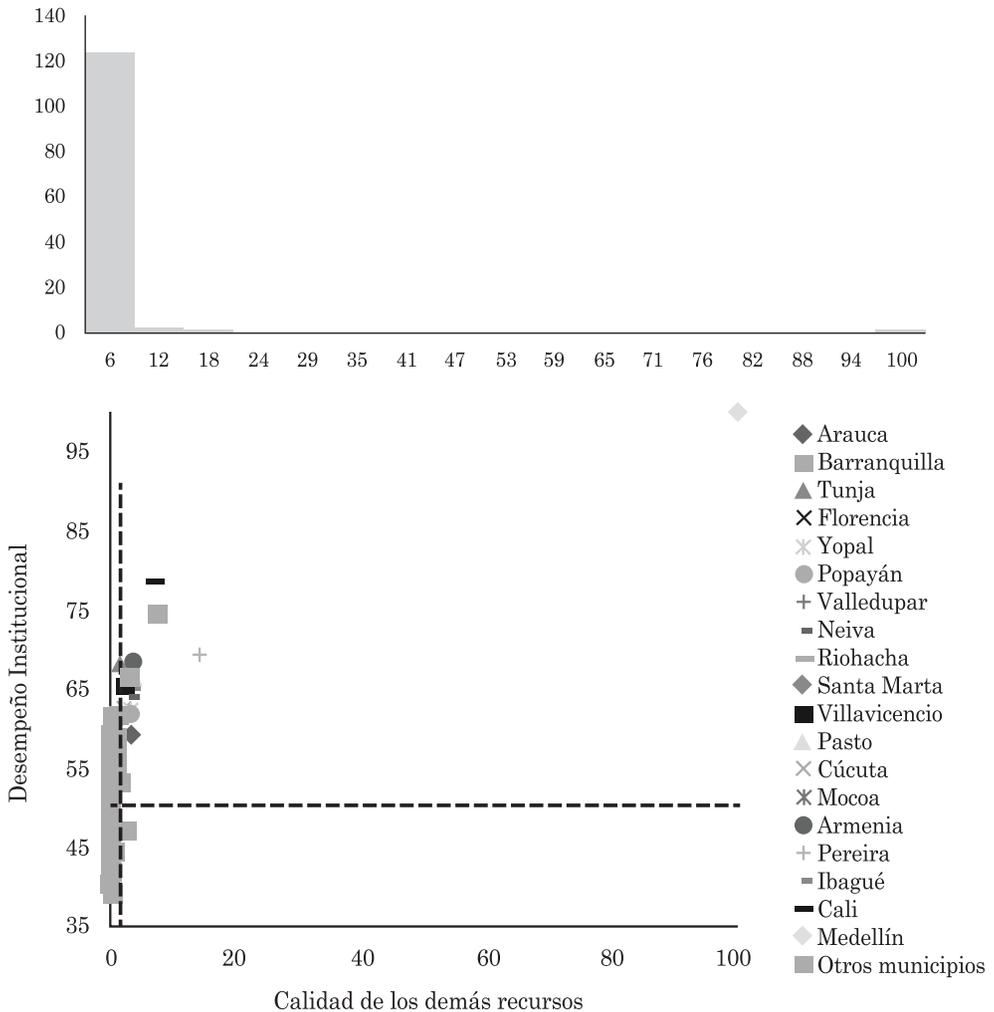
**Figura 9**  
**Distribución y dispersión en capacidad de gerencia**



Fuente: elaboración propia.

En la dimensión calidad de los demás productos, los resultados no son positivos ya que la mayoría de los datos se ubican en el lado derecho del intervalo de puntos. La Figura 10 permite observar que la mayoría de los puntajes se encuentra entre 0 y 6. Esto habla de la infraestructura precaria que poseen los Gobiernos locales para el desarrollo de sus actividades, dimensión que evidencia amplias posibilidades de mejora.

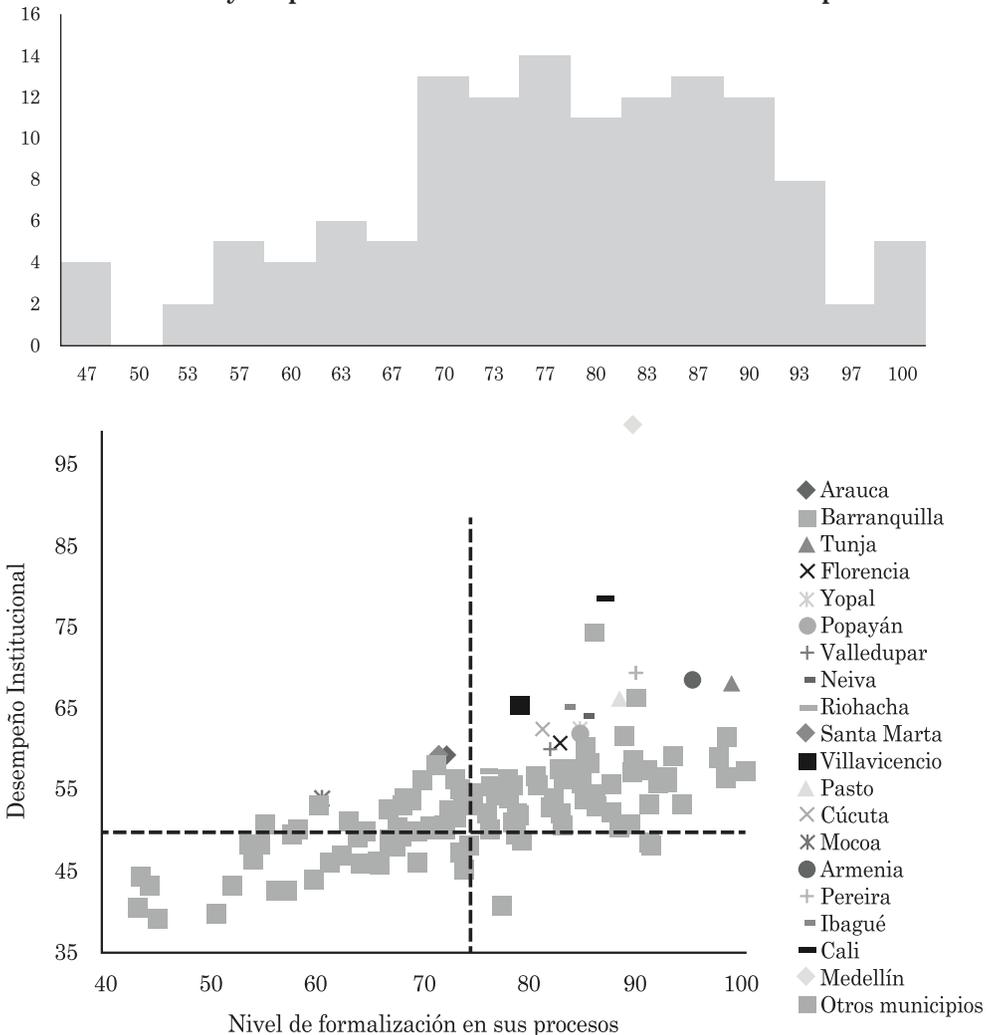
**Figura 10**  
**Distribución y dispersión en calidad de los demás productos**



Fuente: elaboración propia.

La dimensión nivel de formalización en sus procesos muestra que los datos se distribuyen a lo largo del intervalo de esta dimensión. En la Figura 11 se puede apreciar que el grueso de los puntajes se acumula entre 67 y 93, lo cual habla muy bien de los procesos de las entidades territoriales, pues están muy sistematizados. Sin embargo, existen entidades que no tienen los mejores resultados, en especial aquellas que se encuentran en el extremo izquierdo.

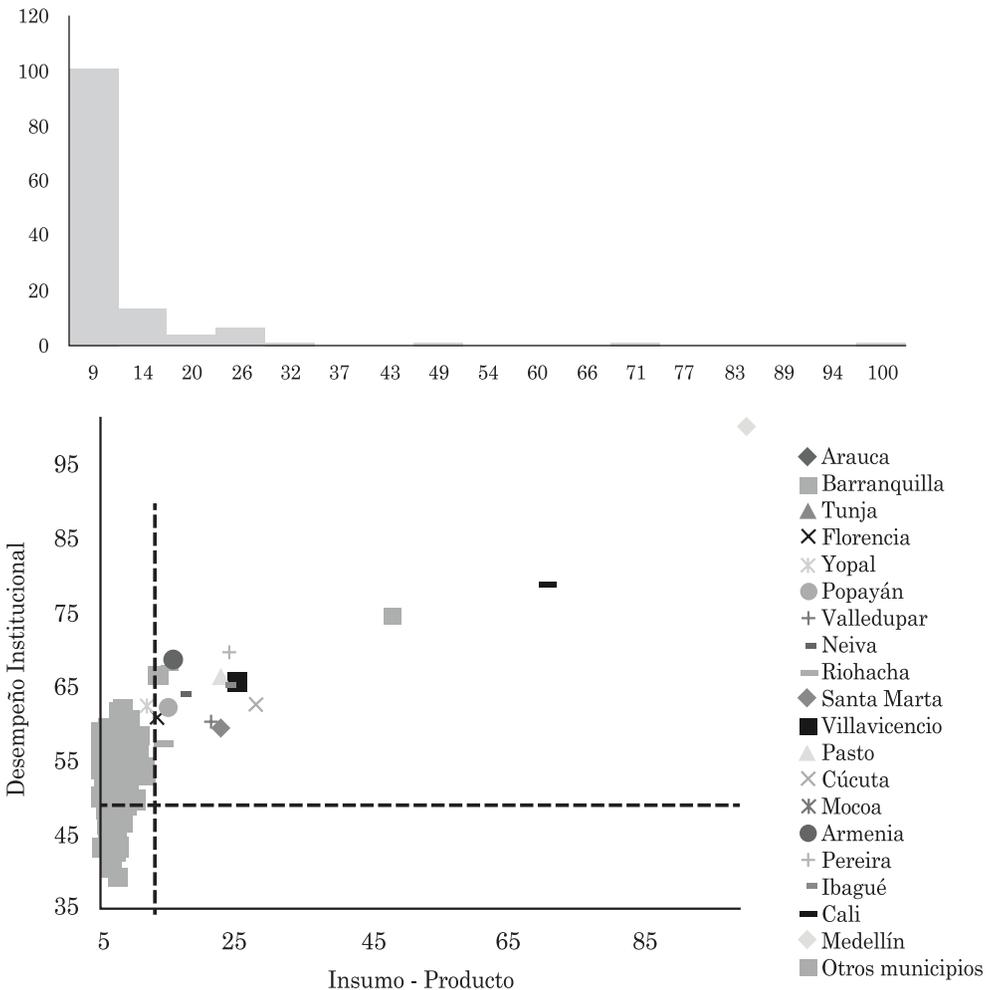
**Figura 11**  
**Distribución y dispersión en nivel de formalización en sus procesos**



Fuente: elaboración propia.

La dimensión insumo-producto presenta resultados precarios en lo relacionado con productividad pública. Esto quiere decir que la mayoría de las entidades no gasta bien sus recursos para producir un conjunto amplio de bienes y servicios para la ciudadanía. En la Figura 12 se puede apreciar que un gran cúmulo de entidades territoriales presenta puntajes entre 5 y 9. Comparando estos resultados con los de Medellín, existe una gran oportunidad de mejoramiento en esta dimensión.

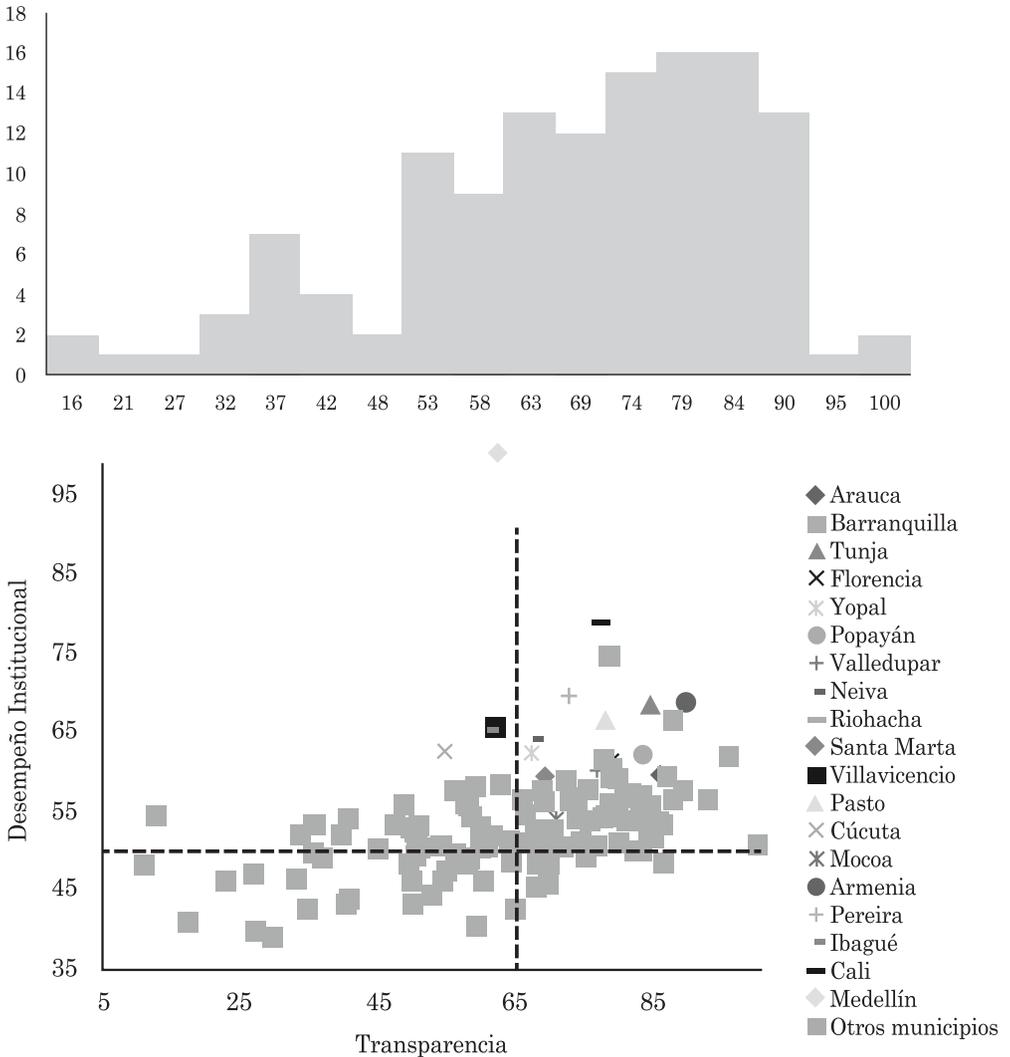
**Figura 12**  
**Distribución y dispersión en insumo-producto**



Fuente: elaboración propia.

En la dimensión transparencia, la Figura 13 muestra que la nube de puntos en el gráfico de dispersión se encuentra distribuida a lo largo del intervalo de puntos de la dimensión. También muestra que la mayoría de los municipios tiene puntajes entre 48 y 90, lo cual evidencia, por un lado, buenas prácticas relacionadas con transparencia y, por el otro, un grupo de municipios que tiene posibilidades de mejora en este sentido.

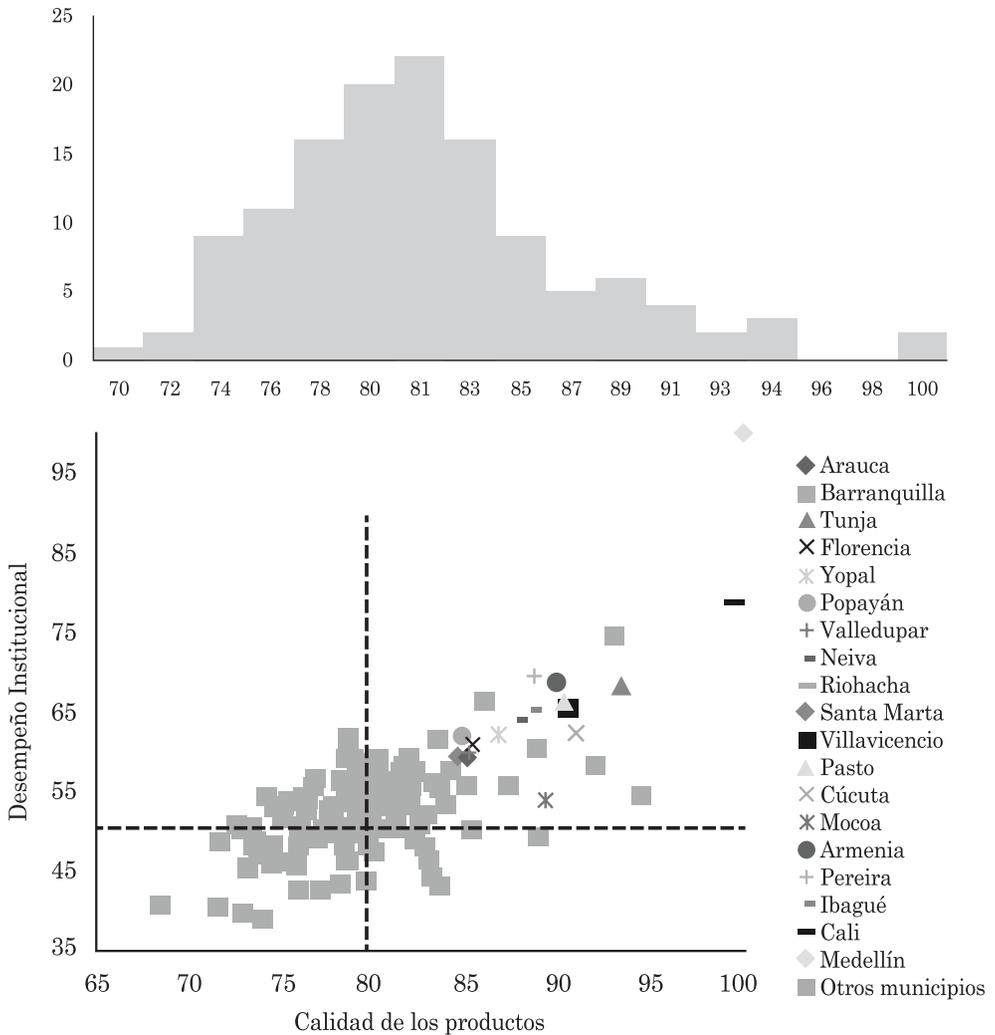
**Figura 13**  
**Distribución y dispersión en transparencia**



Fuente: elaboración propia.

En la dimensión calidad de los productos, la Figura 14 enseña que los puntajes se distribuyen a lo largo del intervalo, creando un cúmulo de entidades con entre 75 a 85 puntos. Aunque haya varias entidades por encima de la media, la mayoría se encuentra por debajo. Por consiguiente, es necesario considerar el potencial de mejora en esta dimensión.

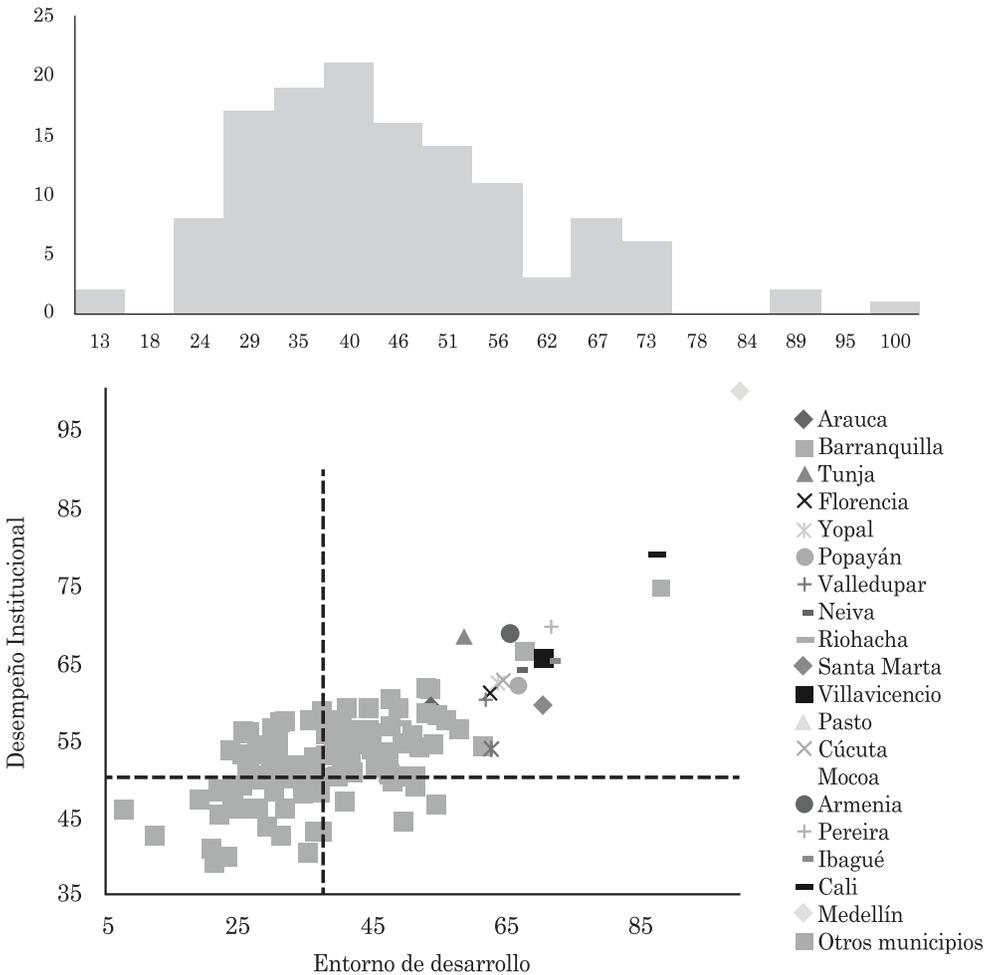
**Figura 14**  
**Distribución y dispersión en calidad de los productos**



Fuente: elaboración propia.

Los resultados correspondientes a la dimensión entorno de desarrollo son alarmantes, porque se encuentran bastante alejados del 100 obtenido por Medellín. La Figura 15 muestra que la mayoría de las entidades se ubica con puntajes entre 18 y 56. Esto evidencia la diversidad de condiciones externas en las que se desenvuelve un municipio en Colombia, por lo que es necesario trabajar fuertemente en estas diferencias para que las demás dimensiones se desplieguen de mejor manera.

**Figura 15**  
**Distribución y dispersión en entorno de desarrollo**



Fuente: elaboración propia.

## **7. Recomendaciones**

A continuación se plantean algunas observaciones y consideraciones que deberían ser tenidas en cuenta en el momento de estudiar y replicar para el futuro el ISDIM. Esta sección se centra en comentarios sobre las fuentes y las dimensiones.

### ***Sobre las fuentes***

Para el caso territorial, el Índice Sintético de Desempeño Institucional Municipal obtuvo la mejor disposición de las entidades para la obtención de la información. Aunque la mayoría hacía parte de datos abiertos, es necesario establecer un vínculo más formal con el Departamento Nacional de Planeación, pues en la mayoría de los casos el nivel de acceso a sus fuentes de datos es bastante limitada.

Para futuras estimaciones se espera contar con más información que permita la consolidación robusta del ISDIM. En este sentido, actualmente se posee acceso al Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), encargado de la recolección de datos sobre las finanzas y estados contables territoriales. Además, se está gestionando el acceso a la base de datos del Sistema General de Participaciones, con indicadores de interés para las dimensiones de insumo-producto y calidad de los productos.

### ***Sobre la muestra y los indicadores***

Aunque en la actual estimación se tiene una muestra de 128 de 322 municipios priorizados por el DAFP, se hace necesario extender la muestra a más Gobiernos locales. Se espera que con el pasar del tiempo las entidades que consolidan las fuentes de información sean cada vez más rigurosas con la recolección de esta y así poder ampliar la muestra.

En el caso de indicadores, es una lástima que el SIGEP (Sistema de Información y Gestión del Empleo Público) actualmente no tenga una base de datos consolidada para el empleo público territorial. Es necesario que esta fuente de información avance en la recolección de datos sobre los funcionarios públicos en este nivel, relacionada con temas de educación, experiencia, salarios y percepción de felicidad laboral.

## **8. Conclusiones**

La construcción de una medida de desempeño institucional para los municipios en Colombia tiene tres propósitos: en primer lugar, permite resumir toda la información necesaria de un municipio sobre cómo se desarrolla la cadena de valor pública, que entrega en última instancia productos y servicios al ciudadano; segundo, permite establecer un comparativo de una entidad territorial con sus pares, para así identificar cuáles son aquellas entidades que necesitan ayuda para el cum-

Dado que el método de estimación y los datos recolectados definen los pesos de las variables y de los componentes, este índice crea valores objetivos que dan indicio sobre qué es lo que realmente afecta el desempeño institucional a nivel local.

plimiento de sus competencias; y tercero, permite focalizar recursos no solo en aquellas entidades que tengan bajo desempeño, sino también en aquellos municipios que logran buenos resultados, con el propósito de conocer sus experiencias y cómo pueden extenderse a otros municipios.

Por medio de la metodología de componentes principales, el Índice Sintético de Desempeño Institucional Municipal es una valiosa herramienta para el Gobierno colombiano, tanto cualitativa como técnicamente. Dado que el método de estimación y los datos recolectados definen los pesos de las variables y de los componentes, este índice crea valores objetivos que dan indicio sobre qué es lo que realmente afecta el desempeño institucional a nivel local. Lo anterior es un avance importante respecto a otras mediciones de índices en Colombia, pues, a diferencia del ISDIM, algunas de estas usan juicio de expertos para su estimación, lo que lleva a un problema de subjetividad indeseable.

En cuanto a los resultados, es interesante, en primer lugar, apreciar que las nueve dimensiones del ISDIM tengan pesos similares. Esto muestra que en el territorio colombiano no existe un determinante que afecte más que otros el desempeño institucional y que, por tanto, para los municipios es necesario focalizar recursos en igual proporción para todas las áreas de la función pública. En segundo lugar, otro resultado que cabe analizar es el *ranking*. Si bien los mejores cinco municipios son ciudades capitales, esto no quiere decir que sean los mejores en todas las dimensiones. Es peculiar observar los resultados de la alcaldía de Medellín, la cual fue primera del *ranking*, pero en la dimensión transparencia ocupó el puesto 77. Esto permite deducir que, a pesar de ser el primero, Medellín tiene una oportunidad de mejora importante en los temas asociados con transparencia. Por último, el tercer resultado que arrojó el ejercicio es preocupante y alude a las dimensiones de la calidad de los demás recursos y de la relación insumo-producto. Se aprecia claramente un rezago de la gran mayoría de los municipios con respecto a la cabeza en esas dimensiones. Ello deja ver la extrema necesidad de focalizar energía y recursos por parte del Estado colombiano en el mejoramiento de estos resultados y, consecuentemente, del desempeño institucional de las entidades territoriales.

Para finalizar, este ejercicio no solo muestra resultados de los municipios en lo que se refiere a productividad pública, sino también muestra un vacío informacional en empleo público territorial. Si bien se cuenta con información muy relevante para el orden nacional, el SIGEP no tiene alcance en el territorio. A manera de recomendación, es importante que el Departamento Administrativo de la Función Pública avance en este tema, ya que esta información es pertinente a la hora de una caracterización minuciosa del menester público en Colombia.

## Bibliografía

- Ardila, Armando y Beltrán, Daniel (2016), "Construcción de un Índice Sintético de Desempeño Institucional", Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- Arriagada, Ricardo (2002), *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*, Santiago, CEPAL.
- Caballero, César y Acevedo, Andrea (s.f.), *25 Formas de medir a los gobernantes locales en Colombia*, Bogotá, Colombia Líder.
- Congreso de la República de Colombia (2001), Ley 715, Bogotá.
- Constitución Política de Colombia (1991a), Artículo 1 [Título I], Bogotá, Legis.
- \_\_\_\_\_ (1991b), Artículo 286 [Título XI], Bogotá, Legis.
- Departamento Nacional de Planeación (2015a), "Propuesta metodológica: Indicador de Desempeño Integral", Bogotá, DNP.
- \_\_\_\_\_ (2015b), "Tipologías departamentales y municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas", Bogotá, DNP.
- Dietrich, Brenda; Planchy, Emily; y Norton, Maureen (2014), *Analytics Across the Enterprise: How IBM Realizes Business Value from Big Data and Analytics*, Upper Saddle River, IBM Press.
- DNP, DAFP y ESAP (2007), *Gestión pública territorial*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia.
- Instituto de Estudios del Ministerio Público de la Procuraduría General de la Nación (2011), *Descentralización y entidades territoriales*, Bogotá, IEMP Ediciones.
- FAO (2004), *Descentralización e impuesto predial rural*, Roma, FAO.
- Saisana, Michaela y Tarantola, Stefano (2002), *State of the Art Report on Current Methodologies and Practices for Composite Indicator Development*, Brussels, European Commission. Joint Research Center.
- Somarriva-Arechavala, Noelia (2008), "Aproximación a la medición de la calidad de vida social e individual en la Europa comunitaria", Valladolid, Universidad de Valladolid. Tesis Doctoral.
- Transparencia por Colombia (2016), Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, Bogotá, Transparencia por Colombia, <http://indexdetransparencia.org.co/QueEs>.