



Función Pública



Resultados Medición Desempeño Institucional
vigencia 2023

Esquema metodológico para la
Conformación grupos par en entidades nacionales y
territoriales

Versión 01
Mayo 2024



Función Pública

Contenido

Presentación.....	2
Matriz comparativa entre tipologías y categorías de la ley 617 de 2000.....	4
Grupos par Medición de Desempeño Institucional Vigencia 2023	6
Composición de los grupos par	6
Tipos de entidad y Grupos Par	7
Tipo de entidad 1 - Alcaldías:.....	7
Tipo de entidad 2 – Áreas Metropolitanas.....	7
Tipo de entidad 3 – Asambleas:.....	8
Tipo de entidad 4 – Asociación de municipios:	8
Tipo de entidad 5 – Concejos:.....	8
Tipo de entidad 6 – Contralorías:	8
Tipo de entidad 7 – Distrito:	9
Tipo de entidad 8 – Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios.....	9
Tipo de entidad 9 - Empresa Industrial y Comercial del Estado	9
Tipo de entidad 10 - Empresa Sociales del Estado	10
Tipo de entidad 11 – Establecimientos Públicos:.....	10
Tipo de entidad 12 – Gobernaciones:	10
Tipo De Entidad 13 – Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud:	11
Tipo De Entidad 14 – Instituciones Universitarias:.....	11
Tipo De Entidad 15 – Nación – MECI:	11
Tipo De Entidad 16 – Nación – MIPG:	12
Tipo De Entidad 17 – Otras descentralizadas:.....	12
Tipo De Entidad 18 – Personerías:	12
Tipo De Entidad 19 – Unidades Administrativas Especiales:.....	12
Conclusiones	13

Presentación

La diversidad con la que cuenta el territorio nacional se constituye en un reto fundamental para la formulación y ejecución de políticas públicas que permitan garantizar la cobertura e integralidad de muchas acciones, para lo que se requiere una articulación entre actores nacionales, regionales y locales que conozcan a partir de sus realidades institucionales y sus características estructurales las variables que son determinantes para la satisfacción de las necesidades de los territorios.

Dicha heterogeneidad se expresa también en diferentes niveles en los que los territorios se desarrollan administrativa, política y fiscalmente, por lo que se hace relevante entender las particularidades que sirvan de línea base para la focalización, diseño y puesta en marcha de iniciativas para el desarrollo territorial. Así las cosas, la propuesta metodológica del Departamento Nacional de Planeación, la cual se adopta a partir de la Resolución 005 del 02 de enero de 2024¹, con el propósito de reconocer la autonomía de los territorios y optimizar las herramientas para mejorar la base fiscal de los municipios, permitiendo identificar grupos más homogéneos de acuerdo con sus características y necesidades lo cual contribuye a la focalización de las políticas públicas que comprenda las realidades heterogéneas del país.

Por tal motivo, se han identificado las necesidades de incorporar nuevas tipologías que respondan a los retos actuales y futuros de la planificación en Colombia. En este documento, se presentarán las nuevas tipologías propuestas por el DNP, su justificación y cómo pueden contribuir a mejorar la eficacia y eficiencia de la planificación en el país. Estas nuevas tipologías tienen como objetivo abordar de manera más integral los desafíos sociales, económicos y ambientales que enfrenta Colombia, adaptándose a las nuevas realidades y tendencias globales.

Lo anterior, haciendo uso de los factores que para efectos de delegación y asignación de competencias y funciones las cuales se establecieron en la Ley 1551 de 2012, en pro de modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Se ha hecho relevante señalar que, en la actualidad la caracterización de los departamentos, distritos y municipios responde directamente a las disposiciones de la Ley 617 de 2000, que reformó parcialmente la Ley 134 de 1994, en la que se estableció una categorización de entidades territoriales basada en sus capacidades de gestión administrativa y fiscal, a partir de la medición del tamaño de la población y del valor de los ingresos corrientes anuales. Bajo esos criterios se identificaron 5 categorías departamentales y 7 de municipios y distritos. Ahora bien, con esta categorización se ha logrado optimizar el control de los gastos de funcionamiento, sin

¹ Consultado en la Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal, https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/tipologias-de-entidades-territoriales.aspx

embargo, no ha permitido diferenciar las características de los entornos de desarrollo de las entidades territoriales.

En ese sentido, y como lo establece el Departamento Nacional de Planeación, que si bien la gran mayoría de los municipios cuenta con una población igual o superior a (10.000) habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anual los cuales no superan los (15.000) salarios mínimos legales mensuales. Con la categorización vigente el 88,8% de los municipios se encuentran concentrados en la categoría 6.²

Dado lo anterior, se puede interpretar que la categorización vigente no facilita la identificación de características diferenciadoras que permitan establecer entre los municipios y departamentos acciones más homogéneas.

Por tal motivo, y considerando las lecciones aprendidas en materia de desarrollo y capacidades institucionales, el Plan Nacional de Desarrollo PND 2022-2026, “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, tiene como apuesta pensar el desarrollo desde una óptica que incluya lo regional y territorial, frente a la comprensión de las potencialidades territoriales, la mitigación de las desigualdades y el acceso a los diferentes grupos de valor. Es por eso que, la propuesta analiza las capacidades de las entidades territoriales desde el cumplimiento de sus funciones y misionalidades a través de los Índices de Desempeño Fiscal e Índice de Desempeño Institucional, así como la integración del Índice de Distancias y Densidades, que hace referencia a comprobar que en términos generales entre mayor sea la distancia y menor la densidad poblacional la capacidad institucional de los municipios disminuye.

En consecuencia, la metodología diseñada permite realizar una mejor alineación de los indicadores que actualmente se producen en materia de desempeño y capacidad administrativa y organizacional, adicionalmente se incluyen otros factores relacionados con protección ambiental, liderazgo, formación de alianzas, atados directamente al cumplimiento de los objetivos a partir de la evidencia.

Por tanto, para el caso del Índice de Desempeño Institucional, que es el caso en el que se justificará la adopción de las nuevas tipologías del DNP para la medición de la vigencia 2023, es claro destacar que; es una operación estadística que mide anualmente la gestión y desempeño de las entidades públicas, proporcionando información para la toma de decisiones en materia de gestión

Entre otros factores, y en aras de promover la focalización de políticas públicas, la asistencia técnica diferenciada, y la asunción de competencias, se presenta a continuación

² Consultado de: Colaboración.DNP, estudios económicos, 2015, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/2015may28%20Tipologias.pdf>



Función Pública

el mapa con la distribución de las tipologías de municipios las cuales se dividen de la siguiente manera:

Matriz comparativa entre tipologías y categorías de la ley 617 de 2000

Tipologías	Ley 617 del 2000						Total	
	ESP	1	2	3	4	5		6
Bogotá	1							1
Ciudades Grandes	5							5
SC – Centro aglomeración		8	2	2				12
1		15	13	13	5	11	28	85
2		3	4	5	3	20	200	235
3		1		4	7	8	373	393
4						2	316	318
5				1	1	1	50	53
Total	6	27	19	25	16	42	967	1102

Fuente: Elaboración propia, consultado en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempeno_Fiscal/3.%20Presentación%20de%20resultados.pdf

En consideración con el cuadro anterior, los grupos par que se tendrán en cuenta para la medición de desempeño institucional de la vigencia 2023, se estructuraron considerando dos criterios básicos:

1. Naturaleza jurídica y razón de ser de la entidad
2. Índices de capacidades (Índice de Desempeño Fiscal – IDF), (Índice de Desempeño Institucional – IDI), así como el índice de Distancias y Densidades.

Una vez definidos los grupos par, para cada uno de ellos se toman los resultados numéricos (índices de desempeño) de las entidades que los componen, se ordenan de menor a mayor y se dividen en quintiles (cinco categorías con el mismo número de entidades, equivalente al 20% del total). Esta será una medida de ubicación, que les permitirá a las entidades a partir de comparaciones más realistas, conocer cómo está su desempeño frente a entidades de características similares.

A continuación, se explica con más detalle cómo se construyeron dichos grupos par.

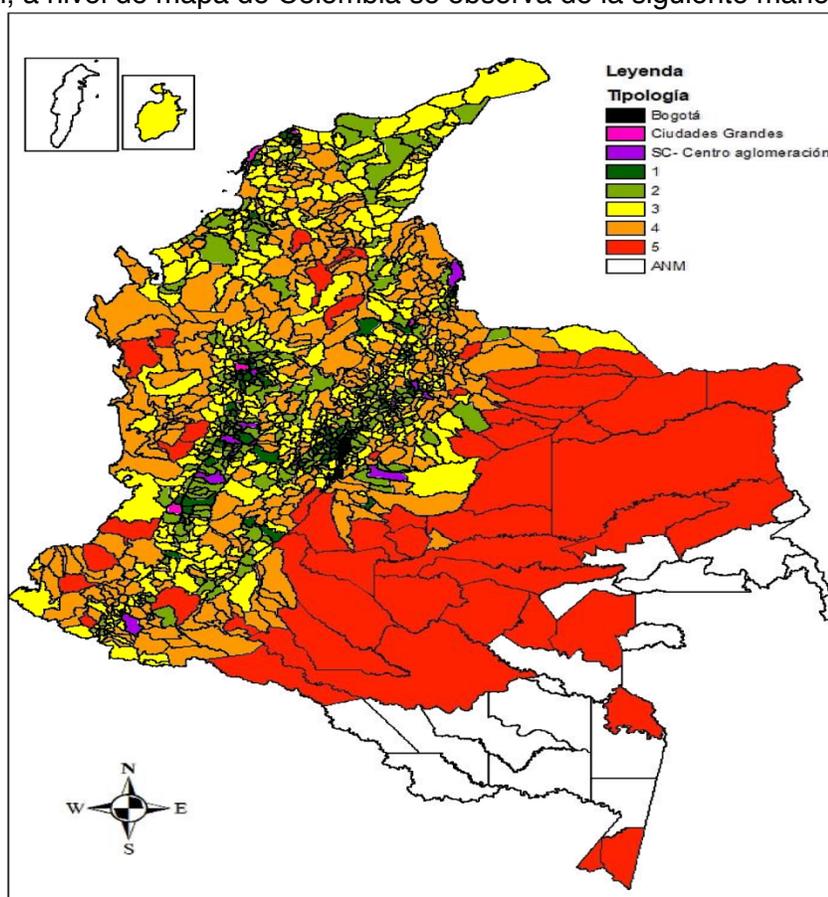
- En primer lugar, se organizan todas las entidades según su naturaleza jurídica y su misión. A partir de este ejercicio, se determinaron 50 tipos de entidades.
- Posteriormente, los tipos de entidades se desagregaron en grupos más pequeños y homogéneos.



Función Pública

Para ello, se utilizaron como insumo las tipologías municipales establecidas por el Departamento Nacional de Planeación en el año 2024.; este esquema clasifica a los municipios en 8 tipologías con características relativamente homogéneas al interior y heterogéneas entre grupos. Es importante resaltar que las tres primeras tipologías contienen los municipios que se encontraron no son comparables por su desarrollo, su dinámica económica y su importancia en su región. Las cinco categorías adicionales, incluyen los municipios restantes, aclarando que se seleccionó esta cantidad de grupos al considerar que logran diferenciar adecuadamente los municipios.

Ahora bien, a nivel de mapa de Colombia se observa de la siguiente manera:



Fuente: Consultado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempeno_Fiscal/3.%20Presentación%20de%20resultados.pdf

Es importante aclarar que, si bien la clasificación por tipologías del DNP corresponde a municipios y no a entidades propiamente, para la medición del FURAG se parte del supuesto de que todas las entidades de un municipio tienen las mismas condiciones

resumidas por la tipología. A partir de este ejercicio resultaron 50 grupos-par como se observan a continuación:

Grupos par Medición de Desempeño Institucional Vigencia 2023

GRUPO PAR	1	2	3	4	5	6	TOTAL
ALCALDIAS	20	85	235	391	318	53	1102
ÁREA METROPOLITANA							6
ASAMBLEA DEPARTAMENTAL							32
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS							21
CONCEJOS	18	46	15	14	1001		1094
CONTRALORÍAS							66
DISTRITO							53
EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	39	75	127	152	83	19	495
EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO	39	41	35	12			127
EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO	49	106	235	333	201	21	945
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS	150	135	122	104	31	21	611
GOBERNACIONES							32
INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SALUD							20
INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS							17
NACIÓN - MECI							72
NACIÓN - MIPG							160
OTRAS DESCENTRALIZADAS							50
PERSONERÍAS	18	46	15	14	1009		1102
UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES							15
TOTAL	333	534	784	1020	2651	113	6020

Fuente: elaboración propia

Composición de los grupos par

Como se mencionó anteriormente, las entidades que hacen parte del ámbito de aplicación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG - en el orden territorial reciben la misma tipología que tiene el municipio en el que se encuentran localizadas. Para el ejercicio de conformación de los grupos par solo se tienen en cuenta las tipologías de acuerdo con su naturaleza jurídica. Las excepciones en el caso de Distrito, Asambleas Departamentales, Asociaciones de Municipios, Contralorías, y Gobernaciones que se tratan como un solo grupo.



Función Pública

Es importante señalar que si bien, a partir de la metodología del DNP, se configuraban escenarios de municipios como ciudades grandes y centros de aglomeración, para la identificación de los grupos par para la Medición de Desempeño Institucional vigencia 2023, se definieron en un solo conjunto denominado Grupo 1.

Tipos de entidad y Grupos Par

Tipo de entidad 1 - Alcaldías:

El sector central del orden municipal está representado por la Alcaldía. El alcalde ejerce la autoridad política, es considerado la máxima autoridad administrativa y es representante legal del municipio.

Las alcaldías cuentan con Secretarías de Despacho y Departamentos Administrativos que se encargan de trabajar en pro de temáticas específicas relacionadas con la situación municipal y la prestación de servicios públicos.

Estas entidades a su vez están clasificadas en 6 grupos par, según las tipologías municipales así:

- ID_PAR 1 Alcaldía Grupo 1
- ID_PAR 2 Alcaldía Grupo 2
- ID_PAR 3 Alcaldía Grupo 3
- ID_PAR 4 Alcaldía Grupo 4
- ID_PAR 5 Alcaldía Grupo 5
- ID_PAR 6 Alcaldía Grupo 6

Tipo de entidad 2 – Áreas Metropolitanas

Las Áreas Metropolitanas son un tipo de esquema asociativo territorial conformado por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, para la programación y coordinación de su desarrollo humano y sustentable, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos que requieren una administración coordinada.

Estas asociaciones están clasificadas en un único grupo par, según tipo de entidad así:

- ID_PAR 7 Área Metropolitana

Tipo de entidad 3 – Asambleas:

Una Asamblea es una corporación política administrativa (órgano colegiado y deliberante) de elección popular que ejerce el control político sobre los actos de los Gobernadores, los Secretarios de Despacho y los Gerentes de las entidades descentralizadas.

Estas corporaciones están clasificadas en un único grupo par, según tipo de entidad así:

- ID_PAR 8 Asamblea departamental

Tipo de entidad 4 – Asociación de municipios:

Las Asociaciones de municipios, son un EAT de escala supramunicipal conformado por dos o más municipios del mismo o diferente departamento, creando con ello una entidad administrativa de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

Estas asociaciones están clasificadas en un único grupo par, según tipo de entidad así:

- ID_PAR 9 Asociación de municipios

Tipo de entidad 5 – Concejos:

Los Concejos son órganos colegiados de elección popular, de carácter deliberante, con funciones de fijación de prioridades y directrices del desarrollo municipal; disponen lo conveniente para la administración del Municipio y está integrada por concejales elegidos para un período de cuatro (4) años.

Estos órganos están clasificados en 5 grupos par así:

- ID_PAR 10 Concejos Grupo 1
- ID_PAR 11 Concejos Grupo 2
- ID_PAR 12 Concejos Grupo 3
- ID_PAR 13 Concejos Grupo 4
- ID_PAR 14 Concejos Grupo 5

Tipo de entidad 6 – Contralorías:

Las contralorías departamentales, distritales y municipales son los organismos de control encargados de realizar la vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción.

Estas entidades están clasificadas en un único grupo par, según tipo de entidad así:

- ID_PAR 15 Contralorías

Tipo de entidad 7 – Distrito:

Bogotá además de ser Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Para efectos de la medición del Desempeño Institucional, todas las entidades del Distrito, a excepción de la Alcaldía, se clasifican en un solo grupo par según tipo de entidad así:

- ID_PAR 16 Distrito

Tipo de entidad 8 – Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios

Las empresas de servicios públicos, son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de uno o varios servicios públicos de que trata la Ley 142 de 1994 o realizar una o varias actividades complementarias, o una y otra actividad.

Estas sociedades están clasificadas en 6 grupos par así:

- ID_PAR 17 Empresas de servicios públicos domiciliarios Grupo 1
- ID_PAR 18 Empresas de servicios públicos domiciliarios Grupo 2
- ID_PAR 19 Empresas de servicios públicos domiciliarios Grupo 3
- ID_PAR 20 Empresas de servicios públicos domiciliarios Grupo 4
- ID_PAR 21 Empresas de servicios públicos domiciliarios Grupo 5
- ID_PAR 22 Empresas de servicios públicos domiciliarios Grupo 6

Tipo de entidad 9 - Empresa Industrial y Comercial del Estado

Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado.

Estas empresas están clasificadas en 4 grupos par así:

- ID_PAR 23 Empresas Industriales y Comerciales del Estado Grupo 1
- ID_PAR 24 Empresas Industriales y Comerciales del Estado Grupo 2
- ID_PAR 25 Empresas Industriales y Comerciales del Estado Grupo 3
- ID_PAR 26 Empresas Industriales y Comerciales del Estado Grupo 4



Función Pública

Tipo de entidad 10 - Empresa Sociales del Estado

Las Empresas Sociales del Estado están encargadas de la prestación de servicios de salud por parte del Estado. Son entidades descentralizadas, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por ley o por las asambleas o concejos.

Estas empresas están clasificadas en 6 grupos par así:

- ID_PAR 27 Empresas Sociales del Estado Grupo 1
- ID_PAR 28 Empresas Sociales del Estado Grupo 2
- ID_PAR 29 Empresas Sociales del Estado Grupo 3
- ID_PAR 30 Empresas Sociales del Estado Grupo 4
- ID_PAR 31 Empresas Sociales del Estado Grupo 5
- ID_PAR 32 Empresas Sociales del Estado Grupo 6

Tipo de entidad 11 – Establecimientos Públicos:

Los establecimientos públicos, son los encargados de atender las funciones administrativos y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del derecho público, ejercen su autonomía administrativa conforme a los actos que los rigen y en el cumplimiento de sus funciones, se ciñen a lo determinado en la ley o norma que los creó o autorizó y a sus estatutos internos.

Estos establecimientos están clasificados en 6 grupos par así:

- ID_PAR 33 Establecimiento Público Grupo 1
- ID_PAR 34 Establecimiento Público Grupo 2
- ID_PAR 35 Establecimiento Público Grupo 3
- ID_PAR 36 Establecimiento Público Grupo 4
- ID_PAR 37 Establecimiento Público Grupo 5
- ID_PAR 38 Establecimiento Público Grupo 6

Tipo de entidad 12 – Gobernaciones:

El Sector Central del orden departamental está representando por la Gobernación. El Gobernador se considera el jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; también es agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica. Las Gobernaciones cuentan con

secretarías de despacho que se encargan de trabajar en pro de temáticas específicas que propendan por el desarrollo integral del territorio.

Estas entidades están clasificadas en 1 grupo par, según tipo de entidad así:

- ID_PAR 39 Gobernaciones

Tipo De Entidad 13 – Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud:

Este grupo está compuesto por entidades prestadoras de servicios de salud o afines diferentes a las E.S.E, tales como E.P.S., I.P.S., centros de salud, asociaciones, clínicas, Unidades Administrativas Especiales, Direcciones seccionales o territoriales entre otras.

Estas entidades están clasificadas en 1 grupo par, según tipo de entidad así:

- ID_PAR 40 Instituciones Prestadoras de Salud

Tipo De Entidad 14 – Instituciones Universitarias:

Las universidades públicas u oficiales son entidades públicas o estatales con personería jurídica, que deben organizarse como entes universitarios autónomos con régimen especial y que, entre otras características, gozan de autonomía académica, administrativa y financiera.

Estas Instituciones están clasificadas en 1 grupo par, según tipo de entidad así:

- ID_PAR 41 Instituciones Universitarias

Tipo De Entidad 15 – Nación – MECI:

Se establece para las entidades del orden nacional del nivel central las cuales proporcionan una estructura para el control a la estrategia, la gestión y la evaluación en las entidades del Estado, cuyo propósito es orientarlas hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales y la contribución de estos a los fines esenciales del Estado.

Estas entidades están clasificadas en 1 grupo par, según tipo de entidad así:

- ID_PAR 42 Nación – MECI



Función Pública

Tipo De Entidad 16 – Nación – MIPG:

Se establece para las entidades del orden nacional del nivel central las cuales buscan definir el marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio.

Estas entidades están clasificadas en 1 grupo par, según tipo de entidad así:

- ID_PAR 43 Nación – MIPG

Tipo De Entidad 17 – Otras descentralizadas:

Se define como las entidades que a partir de su composición accionaria o quehacer de la entidad en el marco de su institucionalidad deberán implementar criterios específicos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG.

Estas entidades están clasificadas en 1 grupo par, según tipo de entidad así:

- ID_PAR 44 Otras descentralizadas

Tipo De Entidad 18 – Personerías:

Los personeros municipales o distritales son los agentes del Ministerio Público en el municipio. Sin embargo, no dependen jerárquicamente de la Procuraduría General de la Nación, el personero es un funcionario municipal, elegido por el Concejo del respectivo municipio.

Estas entidades están clasificadas en cinco grupos par así:

- ID_PAR 45 Personerías Grupo 1
- ID_PAR 46 Personerías Grupo 2
- ID_PAR 47 Personerías Grupo 3
- ID_PAR 48 Personerías Grupo 4
- ID_PAR 49 Personerías Grupo 5

Tipo De Entidad 19 – Unidades Administrativas Especiales:

Las unidades administrativas especiales con personería jurídica, son entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se sujetan al

régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos.

Estas entidades están clasificadas en 1 grupo par, según tipo de entidad así:

- ID_PAR 50 Unidades Administrativas Especiales

Conclusiones

De todos modos, lo que se espera para la medición de la vigencia 2023 en cuanto al Índice de Desempeño Institucional (IDI)³ es medir la capacidad de las entidades públicas colombianas para orientar sus procesos de gestión institucional hacia una mejor producción de bienes y prestación de servicios, a fin de resolver efectivamente las necesidades y problemas de los ciudadanos con criterios de calidad, en el marco de la integridad, la legalidad y la transparencia. La medición del desempeño está contextualizada en el actual modelo colombiano de gestión pública, Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG; y sus antecedentes están orientados a diseñar sistemas y modelos que guíen a las entidades en el ejercicio de la gestión institucional (DAFP, 2020). Con el propósito de presentar los resultados más asociados a la realidad de los territorios y que sirvan como insumo para la mejora continua relacionada con los grupos par.

Finalmente, las nuevas tipologías permiten tener una lectura más integral de las entidades territoriales, de modo que se puedan comprender mejor las características estructurales del territorio, que facilite la concentración en municipios y departamentos con los que cuenta con entornos de desarrollo similares y proporcione herramientas dinámicas para el diseño e implementación de políticas públicas en las entidades territoriales.

³ Consultado en:
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempeno_Fiscal/2.%20Anexo%20Resolución_%20Metodología%20y%20resultados.pdf