



FUNCIÓN PÚBLICA

Función Pública
Agosto de 2022

Informe de cierre de brechas de política de gestión del conocimiento y la innovación

Evaluación cuatrienio 2018 - 2021

Versión 1

César Augusto Manrique Soacha
Director

Lina Marcela González González
Subdirectora (e)

José Fernando Ceballos Arroyave
Secretario General (e)

Adriana Vargas Tamayo
Directora de Participación, Transparencia y
Servicio al Ciudadano

María Magdalena Forero Moreno
Directora de Gestión del Conocimiento

Hugo Armando Pérez Ballesteros
Director de Desarrollo Organizacional

María del Pilar García González
Directora de Gestión y Desempeño Institucional

Francisco Camargo Salas
Director de Empleo Público

Armando López Cortés
Director Jurídico

Luz Stella Patiño Jurado
Jefe de Oficina de Control Interno

Daniel Canal Franco
Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Carlos Andrés Guzmán Rodríguez
Jefe Oficina Asesora de Planeación

Édgar Alexander Prieto Muñoz
Jefe Oficina de Tecnología de la Información y
las Comunicaciones

Elaborado por:
Mónica María Celis González
Juan Camilo López Nacimiento
Dirección de Gestión del Conocimiento

**Departamento Administrativo de la Función
Pública**

Carrera 6 n.º 12-62
Conmutador: (+57) 601 7395656 / 86
Fax: (+57) 601 7395657 Web:
www.funcionpublica.gov.co
Correo electrónico:
eva@funcionpublica.gov.co
Bogotá, D.C., Colombia.

Tabla de contenido

Informe de cierre de brechas de política de gestión del conocimiento y la innovación....	0
Índice de tablas	3
Índice de graficas	3
Introducción	5
1. Aspectos generales	7
1.1 Alcance	7
1.2 Objetivo.....	7
1.3 Contexto de la política de Gestión del Conocimiento y la Innovación.....	8
2. Metodología.....	10
2.1 Universo de entidades:	11
2.2 Manejo de datos	11
2.3 Análisis y formulación de datos	11
2.4 Producción de resultados	12
3. Medición del Desempeño Institucional de la política de GESCO+I	13
3.1 Entidades del orden nacional	13
3.1.1 Sectores administrativos.....	15
3.1.2 Desempeño de la política de GESCO+I por grupo de entidades del orden nacional	20
3.1.3 Variación intertemporal de la política de GESCO+I por grupo de entidades del orden nacional.....	21
3.2 Entidades del orden territorial.....	22
a. Clasificación de entidades territoriales por clúster	23
b. Alcaldías clúster 1 – avanzado	23
c. Alcaldías clúster 2 – intermedio	25
d. Alcaldías clúster 3 – básico.....	26
e. Entidades PDET.....	27
f. Gobernaciones	27
4. Identificación de brechas.....	29
4.1 Entidades del orden nacional	29
a. Falta de participación en comunidades de práctica.....	29

b.	Baja implementación de técnicas de analítica de datos para predicción de comportamientos o hechos	31
c.	Ausencia de gestión de investigaciones o analítica a través de semilleros o grupos internos o externos	34
4.2	. Entidades del orden territorial.....	36
a.	Baja incorporación de elementos de I+D+I en las plataformas estratégicas de las entidades .	36
b.	Falta de gestión de los riesgos y controles relacionados con la fuga de capital intelectual.....	38
c.	Bajo impulso e implementación de proyectos de investigación e innovación.	39
5.	Conclusiones y recomendaciones	42
6.	Bibliografía	43

Índice de tablas

Tabla 1 Universo de entidades orden nacional MIPG, vigencia 2018 – 2021	13
Tabla 2 Variación de la MDI entidades nacionales vigencia 2018 – 2021	14
Tabla 3. MDI de subíndices de política 2019-2021	14
Tabla 4 Variación intertemporal sectores administrativos vigencia 2018 – 2022	19
Tabla 5 Tabla resumen grafica 6	20
Tabla 6 Cuartiles entidades nacionales vigencia 2018 – 2022	21
Tabla 7. Variación intertemporal crecimiento política cuatrienio	21
Tabla 8 Universo de entidades orden territorial - alcaldías y gobernaciones MIPG, vigencia 2018 – 2021	22
Tabla 9 Variación de la MDI Alcaldías y Gobernaciones vigencia 2018 – 2021	23
Tabla 10 Medición del Desempeño Institucional alcaldías clúster 1	24
Tabla 11 Medición del Desempeño Institucional alcaldías clúster 2	25
Tabla 12 Medición del Desempeño Institucional alcaldías clúster 3	26
Tabla 13 Medición del Desempeño Institucional entidades PDET	27
Tabla 14. Medición del Desempeño Institucional gobernaciones	27
Tabla 15 Variación intertemporal - entidades territoriales análisis mixto	28

Índice de graficas

Gráfica 1. MDI política GESCO+I sectores administrativos 1 vigencia 2018 – 2021	16
Gráfica 2. MDI política GESCO+I sectores administrativos 2 vigencia 2018 – 2021	16
Gráfica 3. MDI política GESCO+I sectores administrativos 3 vigencia 2018 – 2021	16
Gráfica 4 MDI política GESCO+I sectores administrativos 4 vigencia 2018 – 2021	17
Gráfica 5 MDI política GESCO+I sectores administrativos especiales vigencia 2018 – 2021	18
Gráfica 6 Variación intertemporal por dimensiones MIPG 2018 – 2022	20
Gráfica 7 Brecha 1 nación, Participación en comunidades de practica	30
Gráfica 8 Árbol de determinantes falta de participación en comunidades de práctica. ...	31
Gráfica 9 Brecha 2 nación, Analítica de datos para predicción de comportamientos o hechos	32
Gráfica 10 Árbol de determinantes de la baja implementación de técnicas de analítica de datos para predicción de comportamientos o hechos.	33
Gráfica 11 Brecha 3 nación, Ausencia de gestión de investigaciones y/o analítica a través de semilleros o grupos internos o externos.....	34
Gráfica 12 Árbol de determinantes ausencia de gestión de investigaciones y/o analítica a través de semilleros o grupos internos o externos.	35
Gráfica 13 Brecha 1 territorio, Baja incorporación de elementos de I+D+I en las plataformas estratégicas de las entidades	36
Gráfica 14 Árbol de determinantes de la baja incorporación de elementos de I+D+I en las plataformas estratégicas de las entidades.....	37

Gráfica 15 Brecha 2 territorio, Falta de gestión de los riesgos y controles relacionados con la fuga de capital intelectual38

Gráfica 16 Árbol de determinantes falta de gestión de los riesgos y controles relacionados con la fuga de capital intelectual39

Gráfica 17 Brecha 3 territorio, Bajo impulso e implementación de proyectos de investigación e innovación.40

Gráfica 18 árbol de determinantes del bajo impulso e implementación de proyectos de investigación e innovación41

Introducción

El mejoramiento permanente de las entidades y, con ello, del servicio prestado a los diferentes grupos de valor, ha sido un foco de atención constante desde el origen de las teorías sobre la administración pública. En Colombia se han establecido múltiples modelos de gestión y grandes esfuerzos por impulsar la gestión institucional, particularmente en este cuatrienio, por lo que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: *Pacto por Colombia, Pacto por la equidad*, establece el Pacto V, Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación y el Pacto XV: por una Gestión Pública Efectiva, los cuales trazan los lineamientos para fomentar la política de innovación en el país, y que encuentran un propósito común con la política de gestión del conocimiento y la innovación en el marco del MIPG.

En palabras del Pacto XV del PND, la innovación institucional, así como el crecimiento económico y social, requieren de un entorno favorable basado en la existencia de un Estado simple, eficiente y productivo, que esté fundamentado en el conocimiento. De otra parte, el PND dispone que, para mejorar la eficiencia y productividad en la gestión pública, es necesario avanzar en la evaluación institucional, para lo cual el Departamento Administrativo de la Función Pública debe consolidar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG en las entidades públicas del orden nacional y territorial y diseñar un esquema de asesoría técnica integral de acompañamiento, a las entidades líderes de las políticas de gestión y desempeño, buscando así, contribuir a consolidar la política de gestión del conocimiento y la innovación, y avanzar en su comprensión, implementación y fortalecimiento por parte de las entidades del sector público a las cuales les aplica el Modelo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.2.22.3.4. del Decreto 1499 de 2017.

En la misma línea de análisis, el Pacto V del PND se refiere a la gestión del conocimiento y los aprendizajes para crear valor público derivado de la innovación y, en ese orden, establece que el Departamento Administrativo de la Función Pública debe diseñar, medir, analizar y difundir herramientas que incorporen tanto el conocimiento tácito derivado de la práctica de la innovación, como el explícito producto de procesos de documentación y sistematización de esta.

De esta forma, desde el Sector Función Pública se debe colaborar con las entidades públicas en procura de contar con mecanismos de innovación para crear y potenciar soluciones eficientes en cuanto a recursos económicos, de tiempo y espacio que incentiven la generación de nuevo conocimiento y construyan una relación más dinámica entre el Estado y la ciudadanía, basada en la confianza, la calidad en el servicio y la transparencia.

De allí la importancia de elaborar un informe de cierre de brechas, que le permita a este departamento administrativo, en su calidad de líder de política, hacer seguimiento de manera integral al avance en la implementación y desarrollo de las políticas de gestión y desempeño institucional a su cargo y, así, enfocar metodologías de análisis y diagnósticos sobre su estado. Del mismo modo, y con base en los resultados de la Medición del Desempeño Institucional - MDI, orientar a las entidades a implementar acciones para el fortalecimiento de su gestión y desempeño, bajo la óptica de los líderes de política, que correspondan a las direcciones técnicas de la entidad.

En ese ámbito, este documento es fundamental para el avance en los retos propuestos sobre la gestión del conocimiento, dado que posibilita el reconocimiento de las características de la política de gestión del conocimiento y la innovación y sus componentes en relación con las entidades de los órdenes nacional y territorial a las que aplica el Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG.

En ese orden, vale la pena mencionar que, de acuerdo con el Manual Operativo del MIPG (2021), la dimensión de gestión del conocimiento y la innovación reconoce la importancia de conservar y compartir el conocimiento al interior de las entidades para dinamizar el ciclo de la política pública, facilitar el aprendizaje y la adaptación a las nuevas tecnologías, interconectar el conocimiento entre los servidores públicos y las áreas y promover buenas prácticas de gestión institucional.

Ahora bien, en relación con su contenido, debe señalarse que este informe presenta un análisis descriptivo de los resultados de la MDI de la política de gestión del conocimiento y la innovación, reportados en el Formulario Único de Reporte y Avance de la Gestión, FURAG, durante el cuatrienio 2018-2022, para las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial.

Del mismo modo, a partir de este análisis, se busca orientar la toma de decisiones con el fin de fortalecer la implementación de la política a cargo de la Dirección de Gestión del Conocimiento. Lo anterior, en clara alineación con los ejes de la política de gestión del conocimiento y la innovación e identificando oportunidades de acción que conduzcan a mejorar los puntajes obtenidos en la medición del desempeño de la política en las entidades y, de esta manera, contribuir a consolidar la eficiencia y productividad en la gestión pública a través del avance en el seguimiento y la evaluación institucional, generando así un insumo clave para el desarrollo de las metas a proponer para el próximo cuatrienio en procura del permanente mejoramiento del desempeño institucional en las entidades a las que aplica la política.

Con base en lo anterior, el informe se estructura, primero, con la explicación metodológica y los análisis descriptivos de los resultados de las entidades del orden nacional y territorial, posteriormente, presenta la clasificación del desempeño para Alcaldías y Gobernaciones y Municipios PDET; luego procede a exponer las principales recomendaciones por clúster 1, 2 y 3 para los niveles nacional y territorial, para después hacer un recuento de barreras que afectan el avance de las acciones encaminadas a mejorar el desempeño y, finalmente, esboza algunas recomendaciones y acciones con el fin de coadyuvar al cierre de las brechas en las entidades.

1. Aspectos generales

1.1 Alcance

Este informe se enfoca en el análisis del desempeño de la sexta dimensión y de la decimoquinta política del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, en relación con las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, haciendo énfasis en los municipios PDET¹, presentando, así, descripciones de los resultados de estas entidades y de la medición de su desempeño, al igual que estrategias y elementos de análisis que servirán de insumo para la Dirección de Gestión de Conocimiento en el marco de la atención integral a los grupos de valor, así como para que las entidades puedan identificar oportunidades de mejora en su desempeño institucional.

1.2 Objetivo

El objetivo principal del informe es presentar un análisis del desempeño institucional de las entidades de los distintos órdenes durante el cuatrienio 2018 – 2021, para impulsar con ello, la adecuada implementación de la política de gestión del conocimiento y la innovación, a través de la identificación de las principales brechas que impiden el fortalecimiento y que, de esta manera, el informe sirva de insumo para la elaboración de documentos técnicos, el diseño de herramientas y otras estrategias, con el fin de mejorar los procesos de asesoría técnica y atender las recomendaciones, en procura de la mejora continua en la implementación de la política en las distintas entidades por medio de la acción integral.

La correcta implementación de la política de gestión del conocimiento y la innovación - GESCO+I fortalece de forma transversal las demás dimensiones que componen el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, esto en virtud de la posibilidad que presenta para las entidades la adaptación permanente, el aprendizaje de sí mismas, la toma de decisiones basadas en evidencia y la resolución de problemas de gestión o de prestación de servicios cada vez más eficiente, razón por la cual, para la Dirección de Gestión del Conocimiento, es de gran relevancia brindar acompañamiento a las entidades del orden nacional y territorial en el proceso de implementación y fortalecimiento de la misma.

¹ Municipios PDET – Los programas de Desarrollo con Enfoque Territorial son un instrumento especial de planificación y gestión, que tienen como objetivo estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional, y así lograr el desarrollo rural que se requiere para la construcción de paz estable y duradera. Más información en:

https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_pdet/

En el mismo sentido, este informe tiene como fin servir de insumo para la evaluación del cumplimiento de las metas establecidas en cuanto al aumento en el desempeño institucional enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022), y, de igual manera, se debe señalar que el informe busca sentar un precedente para análisis posteriores y para la interpretación de las entidades del orden nacional y territorial sobre los avances reportados en cuanto a la política de gestión del conocimiento y la innovación.

1.3 Contexto de la política de Gestión del Conocimiento y la Innovación

La política cumple un rol transversal y esencial en el fortalecimiento de las demás políticas del modelo, la sexta dimensión de MIPG – gestión del conocimiento y la innovación – plantea la importancia de que las entidades conserven y compartan su conocimiento para dinamizar el ciclo de política pública, facilitar el aprendizaje y la adaptación a las nuevas tecnologías, compartir el conocimiento entre los servidores y dependencias, y promover buenas prácticas de gestión en la administración pública. A su vez, el índice de la política de gestión del conocimiento y la innovación se compone de los siguientes cinco (5) índices:

- a. El **índice de planeación** que mide la capacidad de la entidad de proyectar estrategias, herramientas y planes de acción a partir de las necesidades de conocimiento del talento humano y de sus grupos de valor para la implementación de la política de gestión del conocimiento y la innovación.
- b. El **índice de generación y producción** que mide la capacidad de generar nuevo conocimiento o actualizar el existente al interior de la entidad mediante mecanismos que buscan: idear, investigar, experimentar e innovar en el quehacer cotidiano.
- c. El **índice de herramientas de uso y apropiación** que mide la capacidad de la entidad de generar herramientas para utilizar y apropiar el conocimiento mediante acciones que permitan obtener, organizar, sistematizar, guardar, compartir y transferir fácilmente los datos y la información de la entidad.
- d. El **índice de cultura de compartir y difundir** que mide la capacidad de la entidad para generar espacios y mecanismos de difusión del conocimiento mediante comunidades de práctica, la socialización de lecciones aprendidas, transferencia de buenas prácticas y el fortalecimiento y desarrollo del proceso de enseñanza–aprendizaje organizacional, entre otros.
- e. El **índice de analítica institucional** que mide la capacidad de la entidad de tomar decisiones basadas en evidencia, así como generar acciones que permitan gestionar los datos y la información que produce.

Por consiguiente, es fundamental definir la ruta de implementación de la política, con este propósito, se presentan a continuación los cinco ejes de la política (incluyendo el eje transversal de planeación), que permiten desarrollar una serie de acciones y herramientas concretas para contribuir a fortalecer la gestión institucional. Dichos ejes, producto del doble ciclo de la gestión de conocimiento, son: planeación, generación y producción, herramientas para uso y apropiación, analítica institucional y cultura de compartir y difundir. De acuerdo con estos ejes, se ha definido una ruta de implementación conformada por los siguientes 7 objetivos:

1. Mitigar la fuga de conocimiento.
2. Generar y actualizar conocimiento estratégico para la entidad.
3. Fortalecer la entidad mediante alianzas efectivas.
4. Tomar decisiones basadas en evidencias
5. Facilitar el acceso al conocimiento de la entidad
6. Fortalecer mecanismos para compartir el conocimiento
7. Fortalecer procesos de aprendizaje organizacional

Estos objetivos derivados de los ejes de la gestión del conocimiento buscan que las entidades orienten la implementación hacia la mejora de los resultados de gestión y desempeño institucional, lo cual puede hacerse de manera periódica con base en los resultados del Índice de Desempeño Institucional (IDI) y del autodiagnóstico de la política en la correspondiente vigencia, a fin de cerrar las brechas e identificar oportunidades para fortalecer la implementación.

2. Metodología

Para el presente informe se hizo uso de la metodología de análisis de cierre de brechas para el desempeño institucional, la cual está orientada a la identificación de las razones que subyacen a cada una de las brechas y, con ello, busca facilitar la puesta en marcha de estrategias que permitan minimizar las distancias o diferencias entre los escenarios de gestión previstos por las organizaciones, derivados en acciones que cuentan con objetivos, metas y requisitos de calidad definidos para un periodo de tiempo y acordes con las características institucionales y los objetos misionales de la entidad, respecto al alcance de sus resultados.

Con base en lo anterior, para la elaboración de este informe se desarrollaron las siguientes fases:

1. Recolección de información de las entidades sobre la implementación de las políticas a través del FURAG, que se realizó entre los meses de febrero a abril de 2022.
2. Aplicación de la metodología de análisis de cierre de brechas para el desempeño institucional, conforme al documento establecido por la Oficina Asesora de Planeación – OAP (2022).
3. Procesamiento de la información para el análisis descriptivo de los resultados del grupo nación, de los clústeres territoriales y del grupo de los Municipios PDET.
4. Procesamiento de las frecuencias de las recomendaciones dadas para mejorar la política en cada entidad, según los grupos de análisis definidos, como primer insumo para la identificación de brechas.
5. Un análisis mixto según el cual se seleccionan las entidades que en cada grupo se ubicaron por debajo del cuartil 1, se revisa el comportamiento que tuvieron en los índices de la política de gestión del conocimiento y la innovación priorizando las recomendaciones más recurrentes.
6. Diagnóstico diferencial de las brechas y sus determinantes más limitantes, a partir de la elaboración de árboles de determinantes para cada brecha, se efectuó un análisis de causas y alternativas de solución.
7. Identificación de barreras conceptuales o imaginarios colectivos que afectan el avance en el proceso de cierre de brechas.
8. Recomendaciones al líder de la política, las cuales organizan la información obtenida en un plan de acción identificando la brecha analizada, las estrategias para cerrar la brecha, los responsables y los plazos de ejecución.

En las páginas siguientes, se llevará a cabo el desarrollo de un análisis descriptivo de los datos obtenidos por medio de los resultados reportados por cada una de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, dentro del ámbito de aplicación de la política de gestión del conocimiento y la innovación, con el fin de contribuir a su fortalecimiento y buscando lograr con ello identificar los puntos que requieren acciones de mejora para cumplir con la meta propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio 2018-2022.

Para el análisis de brechas, se desagregó la información reportada por las entidades, la cual permite realizar una lectura del estado de avance de las mismas y, así, presentar un análisis de los datos obtenidos en la medición de la gestión institucional durante el cuatrienio 2018 - 2021. En el mismo sentido, vale la pena señalar que el análisis de estos se desarrolló de la siguiente manera:

2.1 Universo de entidades:

El Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, modificado por el Decreto 1499 de 2017, establece que la medición del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG² aplica para todos los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

2.2 Manejo de datos

A partir de los resultados de la política de gestión del conocimiento y la innovación para la vigencia 2021, se identificó bajo código binario las respuestas de cada una de las entidades siendo cero (0) no y uno (1) sí. Posteriormente, la Dirección de Gestión del Conocimiento inició el proceso de selección de criterios técnicos sujetos a estudio y estudio, logrando identificar cuáles son los datos que tienen relación directamente proporcional con la gestión y el desarrollo de la política y la sexta dimensión de MIPG, dicha información se integró a los análisis realizados en las vigencias anteriores

2.3 Análisis y formulación de datos

Una vez consolidada la base de datos y la información relevante para el estudio, tanto de la vigencia 2021 como del cuatrienio, cuyo reporte se comprende entre los años 2018 a 2021, se realizó un proceso de identificación del promedio obtenido por las entidades del orden nacional y territorial que son sujeto de aplicabilidad de la política de gestión del conocimiento y la innovación y, con ello, se generaron visualizaciones para llevar a cabo la selección de puntos críticos para desarrollar el análisis con mayor grado

² Manual Operativo de MIPG – Versión 4 marzo 2021:

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/38054865/Manual+Operativo+del+Modelo+Integrado+de+Planeaci%C3%B3n+y+Gesti%C3%B3n+MIPG+++Versi%C3%B3n+4++Marzo+2021.pdf/89cdee1e-2670-829b-d9d1-f1999abd1789?t=1620912368879>

de detalle e identificar las acciones de mejora a implementar en las entidades para el aumento del desempeño institucional.

2.4 Producción de resultados

Partiendo de la información de la base de datos por medio de consultas específicas y con el fin de llegar a resultados confiables para ser divulgados, se llevó a cabo un análisis y diagnóstico de estos, en donde se identificó el nivel del desempeño institucional de las entidades del orden nacional y territorial, con el fin de presentar acciones que les permitan a estas avanzar y mejorar su gestión, basándose en la analítica de resultados y tomando decisiones basadas en evidencia.

3. Medición del Desempeño Institucional de la política de GESCO+I

La medición del desempeño institucional es fundamental para determinar las oportunidades de mejora y las actividades que se están desarrollando de forma adecuada, así como las fortalezas y debilidades en materia de implementación de la política de gestión del conocimiento y la innovación al interior de cada una de las entidades evaluadas y, con ello, impulsar el desarrollo de estas.

Frente a la medición de las vigencias 2018 – 2021, la política de gestión del conocimiento y la innovación, en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, ha logrado tener avances significativos respecto del proceso de fortalecimiento institucional debido al acompañamiento y atención integral a las diferentes entidades que, por sus características y naturaleza jurídica, hacen parte de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, cuyo ámbito de aplicación tiene relación directa con la política. De acuerdo con lo anterior, el siguiente apartado, profundiza con los resultados obtenidos.

3.1 Entidades del orden nacional

Las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional cuyo ámbito de aplicación incurren en la medición de la política de gestión del conocimiento y la innovación se encuentran de la siguiente manera:

Vigencia	Ámbito de aplicación	Entidades con diligenciamiento	Diferencia
2018	143	143	-
2019	147	147	-
2020	147	147	-
2021	146	145	1

Tabla 1 Universo de entidades orden nacional MIPG, vigencia 2018 – 2021

La definición del ámbito de aplicación permite a la Dirección de Gestión del Conocimiento, como líder de política en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública, revisar, corregir, ajustar y fortalecer la estrategia que se implementará para el acompañamiento a las entidades en relación con la política, lo cual, se convierte en un insumo principal para la toma de decisiones basadas en evidencia con respecto del proceso de acción integral a través de la estrategia definida en la priorización de entidades del orden nacional y territorial por medio de la suscripción del Plan de Gestión Territorial – PGT.

Del mismo modo, la Medición del Desempeño Institucional – MDI para las diferentes entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, en relación con el índice de la política de gestión de conocimiento y la innovación y sus subíndices, presentó un crecimiento gradual y significativo frente a otras vigencias, comportándose de la siguiente manera:

Vigencia	IDI general	IDI Política GESCO+I	Variación ³
2018	74,3	71,9	-
2019	79,2	77,5	5,6
2020	82,9	84,2	6,7
2021	87,2	87,1	2,9

Tabla 2 Variación de la MDI entidades nacionales vigencia 2018 – 2021

Lo anterior permitió evidenciar que, en el orden nacional, la política de gestión del conocimiento y la innovación ha tenido un crecimiento constante, al mismo tiempo, el cálculo de la variación intertemporal a través de los periodos permite reportar el cumplimiento de la meta propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, de donde se obtiene un aumento de 15,2 puntos porcentuales, reflejando el interés de las entidades por aplicar la política, esfuerzo que, conjuntamente, entre las entidades y el líder de política se ha venido realizando al respecto, así como el hecho de que las actividades de asesoría y capacitación en temas propios han tenido resultados positivos en la implementación, el uso y la apropiación de las herramientas para la gestión del conocimiento y la innovación.

Por otro lado, se debe manifestar que, desde el año 2019, se ha realizado el análisis de cinco (5) sub índices, cuatro (4) propios de la política y uno (1) transversal, los cuales son: planeación de la gestión del conocimiento y la innovación como eje transversal, generación y producción del conocimiento, generación de herramientas de uso y apropiación del conocimiento, generación de una cultura propicia para la gestión del conocimiento y la innovación, así como analítica institucional para la toma de decisiones.

Vigencia	IDI	D6	POLÍTICA 15	Planeación de la gestión del conocimiento y la innovación	Generación y producción del conocimiento	Generación de herramientas de uso y apropiación del conocimiento	Generación de una cultura propicia para la GESCO+I	Analítica institucional para la toma de decisiones
2019	79,2	77,5	77,5	72,9	76,5	72,7	73,8	70,8
2020	82,9	84,2	84,2	79,3	82,0	79,3	80,6	77,0
2021	87,2	87,1	87,1	81,5	84,1	79,3	82,0	78,0
Variación	8,0	9,6	9,6	8,6	7,6	6,6	8,2	7,2

Tabla 3. MDI de subíndices de política 2019-2021

³ La columna de variación permite identificar el nivel de avance de la política vigencia tras vigencia con relación a la medición de la política de gestión del conocimiento y la innovación.

Frente a lo que se presenta en la Tabla 3, se logra evidenciar que el subíndice con menor crecimiento fue el de generación de herramientas de uso y apropiación del conocimiento, ante este hallazgo, se identifican algunas iniciativas correctivas, según se muestra a continuación:

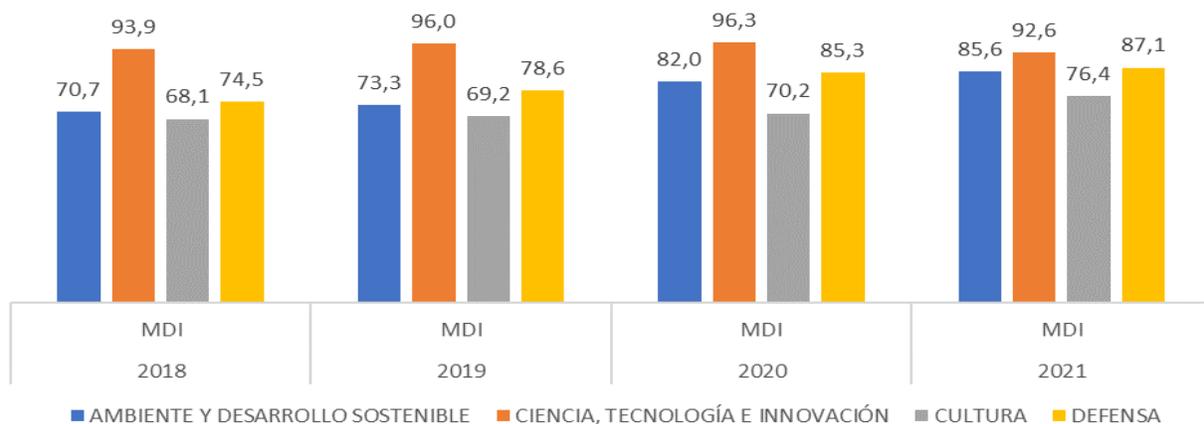
- Implementar acciones que permitan organizar los datos, información y conocimiento en las diferentes herramientas.
- Diseñar repositorios de conocimiento.
- Evaluar el estado de funcionamiento de las herramientas para gestionar el conocimiento y tener una visión actualizada de los procesos entre otros.

No obstante, el subíndice con mayor rezago es el de analítica institucional, dado que, según se muestra en la Tabla 3, su medición sigue, a través de las vigencias, siendo la más baja reportando un desempeño de 78,0. Lo anterior se puede fortalecer a través de la implementación de acciones, tales como:

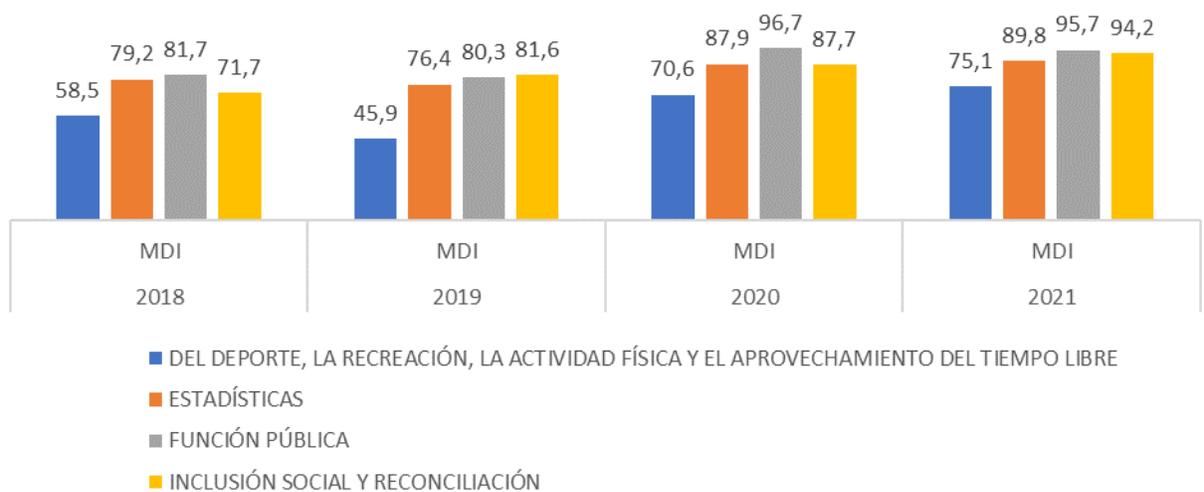
- Organizar sus datos, información y conocimiento en diferentes herramientas.
- Establecer parámetros de calidad para la recolección de datos que permitan analizar y reorientar la entidad hacia el logro de sus metas propuestas.
- Mejorar el acceso a los datos e información por parte de su talento humano y grupos de valor.
- Desarrollar análisis descriptivos, predictivos o prospectivos de los resultados de su gestión, para determinar el grado avance de las políticas a cargo de la entidad y toma acciones de mejora.

3.1.1 Sectores administrativos

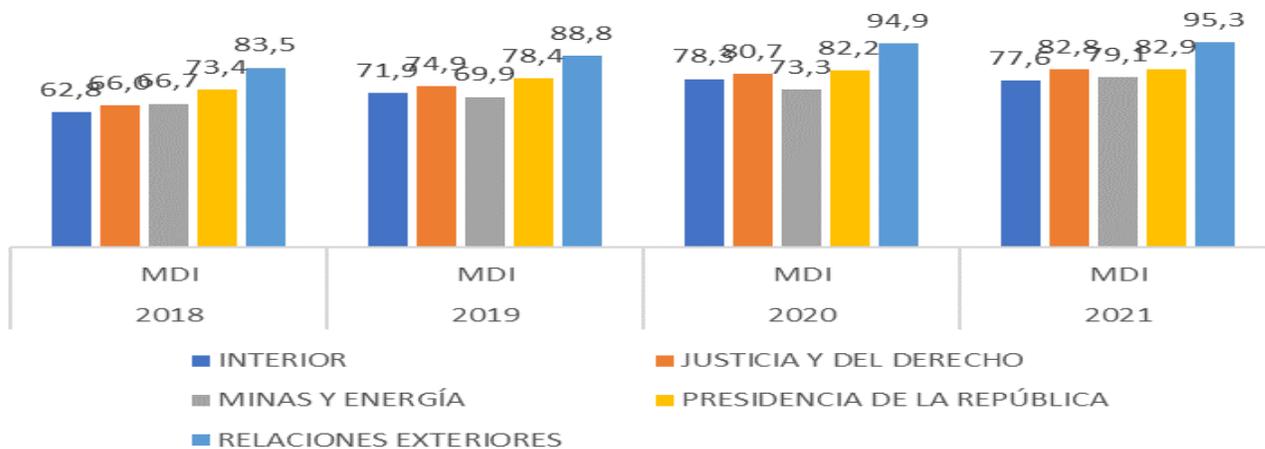
Las entidades del orden nacional de la Rama Ejecutiva se encuentran agrupadas en 24 sectores administrativos, de los cuales 23 cuentan con Medición del Desempeño Institucional – MDI, puesto que les aplica la totalidad del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, dejando al sector administrativo de Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia fuera del grupo de comparabilidad, puesto que, dadas las particularidades propias de su misión, sólo está obligado a reportar la información relacionada con el Modelo Estándar de Control Interno – MECI.



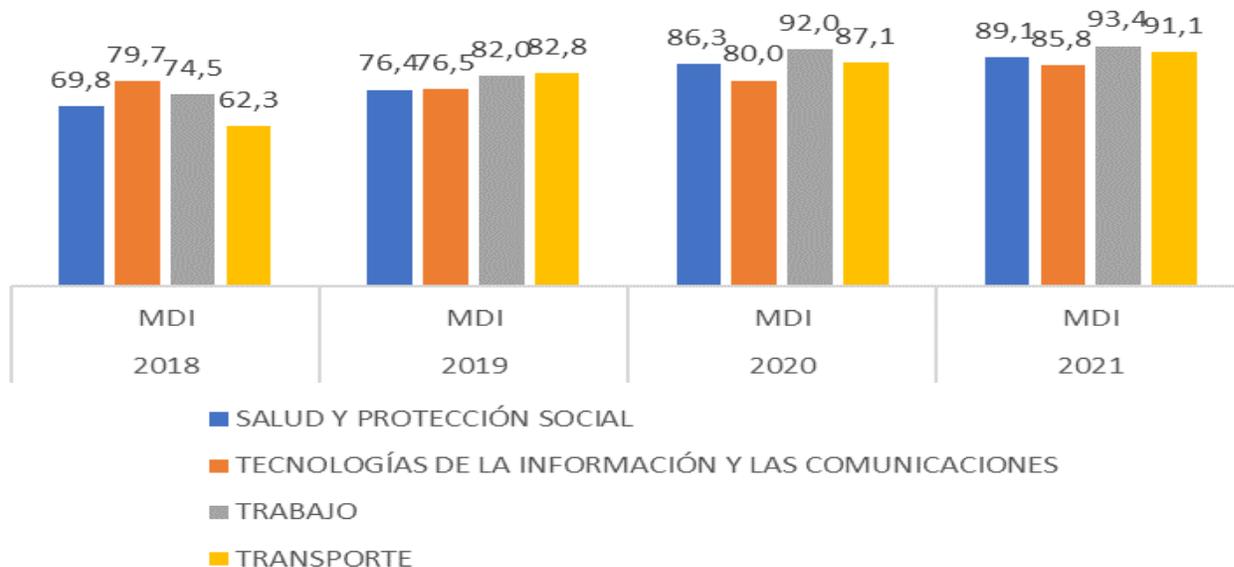
Gráfica 1. MDI política GESCO+I sectores administrativos 1 vigencia 2018 – 2021



Gráfica 2. MDI política GESCO+I sectores administrativos 2 vigencia 2018 – 2021



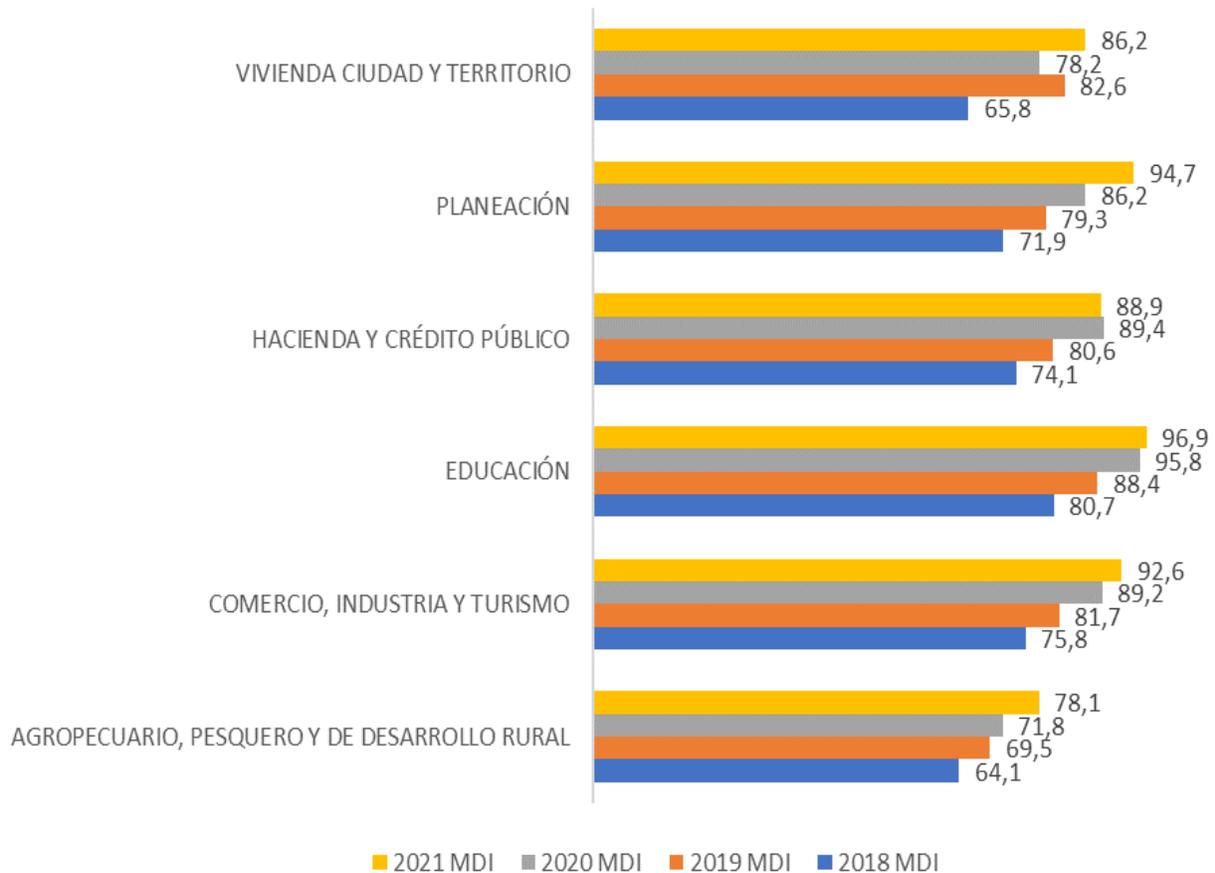
Gráfica 3. MDI política GESCO+I sectores administrativos 3 vigencia 2018 – 2021



Gráfica 4 MDI política GESCO+I sectores administrativos 4 vigencia 2018 – 2021

Las gráficas 1, 2, 3 y 4 permiten identificar que, en términos generales, las 146 entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional lograron cumplir la meta del cuatrienio establecida por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, en que el desempeño institucional debería incrementar 10 puntos, pues el incremento evidenciado fue de 12.9 puntos porcentuales en relación con el total del MIPG.

Ahora bien, en términos de medición del desempeño institucional para la política de gestión del conocimiento y la innovación, cabe resaltar que, durante el cuatrienio vigencia 2018 – 2021, fue la dimensión y política que mostró un crecimiento gradual, logrando posicionarse como la política con mayor crecimiento a nivel nacional con un total de 15,2 puntos porcentuales como se evidencia en la tabla a continuación:



Gráfica 5 MDI política GESCO+I sectores administrativos especiales vigencia 2018 – 2021

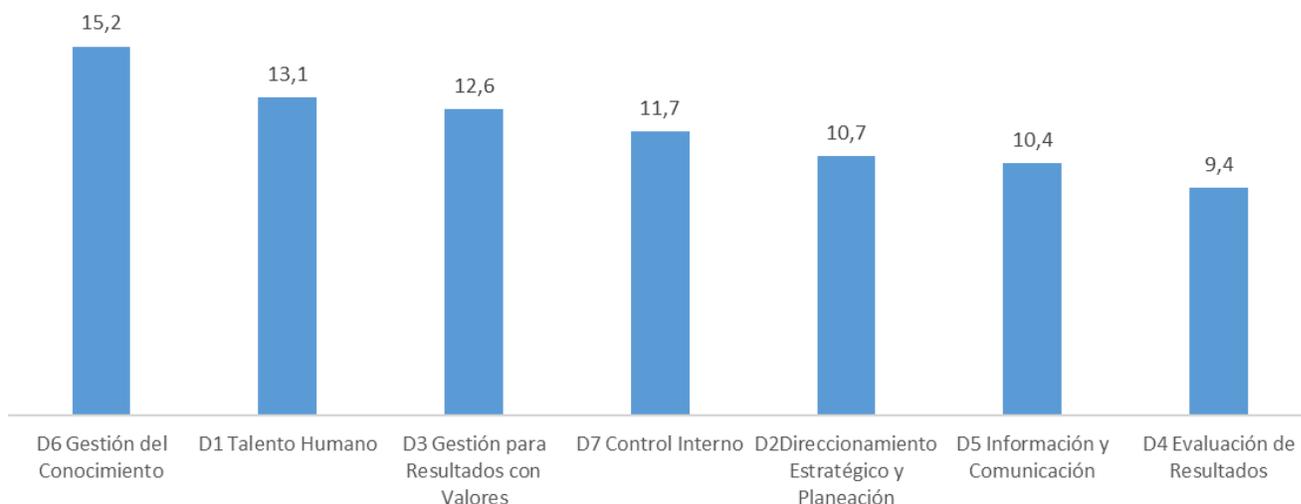
Por otra parte, los sectores administrativos para la medición 2021 que se evidencian en la Gráfica 5, presentaron modificaciones en cuanto a su conformación, puesto que el Decreto 2111 de 2019 formalizó la creación del holding financiero estatal denominado Grupo Bicentenario - Sociedad por Acciones Simplificada, cuyo objeto dice que “La sociedad Grupo Bicentenario tendrá por objeto servir como matriz o controlante de acuerdo con lo establecido en el artículo 260 del Código de Comercio, de las sociedades o entidades que el Gobierno Nacional defina, para desarrollar aquellas actividades incluidas en los estatutos sociales de la sociedad Grupo Bicentenario que sean necesarias para el cumplimiento de las finalidades establecidas en el artículo 331 de la Ley 1955 de 2019”. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019). Dicho eso, se debe resaltar que los sectores administrativos permeados por esta condición corresponden a: Planeación, Hacienda y Crédito Público, Educación, Comercio Industria y Turismo, y Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

A continuación, se presenta la tabla resumen de la medición de los 23 sectores administrativos y su variación absoluta durante el cuatrienio.

Sector Administrativo	2018	2019	2020	2021	Variación
Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural*	64,1	69,5	71,8	78,1	-
Ambiente y Desarrollo Sostenible	70,7	73,3	82,0	85,6	14,9
Ciencia, Tecnología e Innovación	93,9	96,0	96,3	92,6	-1,3
Comercio, Industria y Turismo*	75,8	81,7	89,2	92,6	-
Cultura	68,1	69,2	70,2	76,4	8,3
Defensa	74,5	78,6	85,3	87,1	12,6
Del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre	58,5	45,9	70,6	75,1	16,6
Educación*	80,7	88,4	95,8	96,9	-
Estadística	79,2	76,4	87,9	89,9	10,6
Función Pública	81,7	80,3	96,7	95,7	14,0
Hacienda y Crédito Público*	74,1	80,6	89,4	88,9	-
Inclusión Social y Reconciliación	71,7	81,6	87,7	94,2	22,5
Interior	62,8	71,9	78,3	77,6	14,8
Justicia y del Derecho	66,0	74,9	80,7	82,8	16,8
Minas y Energía	66,7	69,9	73,3	79,1	12,4
Planeación*	71,9	79,3	86,2	94,7	-
Presidencia de la Republica	73,4	78,4	82,2	82,9	9,5
Relaciones Exteriores	83,5	88,8	94,9	95,3	11,8
Salud y Protección Social	69,8	76,4	86,3	89,1	19,3
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	79,7	76,5	80,0	85,8	6,1
Trabajo	74,5	82,0	92,0	93,4	18,9
Transporte	62,3	82,8	87,1	91,1	28,8
Vivienda, Ciudad y Territorio*	65,8	82,6	78,2	86,2	-

Tabla 4 Variación intertemporal sectores administrativos vigencia 2018 – 2022

De conformidad con lo anterior, se reitera el hecho de que los sectores administrativos mencionados no podrán contar con un cálculo para su variación intertemporal en el cuatrienio, toda vez, que los referidos cambios en su estructura imposibilitan la requerida comparabilidad; sin embargo, la medición en términos generales presentó una variación absoluta que se debe resaltar en términos de dimensión a nivel nacional, dado que su desempeño logro sobrepasar las metas trazadas.



Gráfica 6 Variación intertemporal por dimensiones MIPG 2018 – 2022

Dimensión	Variación 2018 - 2021
D6. Gestión del Conocimiento	15,2
D1. Talento Humano	13,1
D3. Gestión con Valores para Resultados	12,6
D7. Control Interno	11,7
D2. Dirección Estratégico y Planeación	10,7
D5. Información y Comunicación	10,4
D4. Evaluación de Resultados	9,4

Tabla 5 Tabla resumen grafica 6

Finalmente, los datos y análisis presentados anteriormente logran evidenciar que la planeación estratégica de la Dirección de Gestión del Conocimiento, como líder de política, en cuanto al acompañamiento técnico y producción de guías, lineamientos y herramientas, entre otros, ha tenido el impacto esperado en cuanto al proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades en relación con la política de gestión del conocimiento y la innovación en el marco de MIPG.

3.1.2 Desempeño de la política de GESCO+I por grupo de entidades del orden nacional

Con el fin de analizar los subíndices de desempeño institucional en cuanto a la implementación y fortalecimiento de la política al interior de cada una de las entidades del orden nacional, se hizo uso de la medida estadística cuartil, puesto que esto permite abarcar la totalidad del universo de entidades del orden nacional cuyo ámbito de aplicación tiene incidencia en el desempeño de la política de GESCO+I y, de este modo, clasificarlas en cuatro grupos que responden a características comunes.

Vigencia	Puntaje máximo	Cuartil 3	Media	Cuartil 1	Puntaje mínimo
2018	94,6	78,3	71,9	65,3	24,6
2019	88,9	83,1	74,1	65,7	36,0
2020	98,7	95,3	86,1	76,8	37,1
2021	99,3	95,2	90,2	80,4	52,8

Tabla 6 Cuartiles entidades nacionales vigencia 2018 – 2022

Los datos presentados permiten que la Dirección de Gestión de Conocimiento – DGC, en calidad de líder de política, identifique el comportamiento de los resultados obtenidos en la medición de la gestión 2021, con relación al punto mínimo y máximo de las vigencias anteriores, lo cual ha presentado un avance significativo de acuerdo con los siguientes criterios:

- El puntaje mínimo para la vigencia 2018 presentaba un punto inicial de 24,6 puntos, mientras que para la vigencia 2021, se obtuvo un rango que partía de 52,8 puntos, evidenciando con ello un incremento de 28,2 puntos en el periodo de evaluación, con lo que se entiende que mejora el desempeño del grupo de entidades que tiene una característica crítica ante la medición.
- La media o el cuartil 2 ha tenido un crecimiento de 18.2 puntos durante el cuatrienio, lo cual indica que las diferentes entidades del orden nacional han presentado procesos de mejora continua en cuando al fortalecimiento institucional de la política al interior de estas.
- Se ha generado una reducción significativa de la dispersión entre los distintos cuartiles, dado que la dispersión de los datos no tiene rangos de diferencia bajos.
- Las entidades, cuyo promedio se ubica dentro del grupo de datos del puntaje máximo, son aquellas que se deberán atender de manera focalizada en puntos específicos, toda vez que este dato permite conocer que, alcanzado este punto, su crecimiento puede quedar estático o disminuir, dado que, se puede tener un estado de implementación efectivo pero un fortalecimiento bajo.

3.1.3 Variación intertemporal de la política de GESCO+I por grupo de entidades del orden nacional

El potencial crecimiento de la política de gestión del conocimiento y la innovación a lo largo del cuatrienio 2018 – 2021, le ha permitido a la DGC analizar el comportamiento de esta medición, con el fin de poder tomar decisiones basadas en evidencia tomando como referencia la variación intertemporal.

Variación cuatrienio	Puntaje máximo	Cuartil 3	Media	Cuartil 1	Puntaje mínimo
2018 - 2021	42,1	21,6	15,3	9,3	-11,8

Tabla 7. Variación intertemporal crecimiento política cuatrienio

La información dispuesta en la Tabla 7 permite clasificar las entidades en cinco grupos iguales, puesto que, al tener esta dispersión, es mucho más fácil identificar cuáles fueron aquellas que presentaron mayor, menor crecimiento o se mantuvieron constantes durante el período 2018 – 2022.

Por consiguiente, con base en los datos presentados, se puede decir que:

- Las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional que presentaron un crecimiento entre el cuartil 3 y el puntaje máximo (21,6 y 42,1), son aquellas que han tenido un desempeño institucional satisfactorio y de mayor avance, dado que, como su clasificación lo indica, son estas las entidades cuyo desempeño se encuentre entre un 75% a 100%.
- Las entidades cuya medición oscila entre el cuartil 1 y el puntaje mínimo (9,3 y - 11,8) son aquellas que entran en una categoría de entidades críticas, y, por tanto, corresponden a las que se les debe prestar mayor atención y priorizar su acompañamiento en términos de asesoría integral y a la medida con enfoque de cierre de brechas de la política.

3.2 Entidades del orden territorial

Las entidades del orden territorial que, por su naturaleza jurídica, hacen parte de la Rama Ejecutiva y hacen parte del ámbito de aplicación de la Medición del Desempeño Institucional de la política de gestión del conocimiento y la innovación, son las 1.101 Alcaldías y las 32 Gobernaciones, las cuales se han comportado como se describe:

Vigencia	Ámbito de aplicación	Entidades con diligenciamiento	Diferencia
2018	1.109	1.109	-
2019	1.133	1.126	7
2020	1.133	1.132	1
2021	1.133	1.132	1

Tabla 8 Universo de entidades orden territorial - alcaldías y gobernaciones MIPG, vigencia 2018 – 2021

La clasificación de los datos presentados en la Tabla 8 logra identificar sobre qué muestra de entidades se ha desarrollado la medición y sobre la cual existe sujeción de análisis de cierre de brechas, puesto que permite desarrollar el análisis de comparabilidad de la MDI de las vigencias 2018–2021, evidenciando en el proceso el avance de las entidades por clúster, siendo esta una técnica de agrupación de datos en términos homogéneos.

En esa línea, las Alcaldías y Gobernaciones durante las vigencias 2018, 2019, 2020 y 2021 obtuvieron el siguiente puntaje en el Índice de Desempeño Institucional – IDI general y en la política de gestión del conocimiento y la innovación.

Vigencia	IDI general	IDI Política GESCO+I	Variación
2018	56,5	55,9	-
2019	59,1	55,9	-
2020	60,5	60,7	4,8
2021	63,3	63,5	2,8

Tabla 9 Variación de la MDI Alcaldías y Gobernaciones vigencia 2018 – 2021

Frente a la meta definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 en incrementar 5 puntos en las entidades del orden territorial, se evidencia que esta fue cumplida y se sobrepasó en términos generales, puesto que el incremento del Índice de Desempeño Institucional general fue de 6,8 puntos, mientras el de la política fue de 7,6 puntos. La mejora continua de este promedio permite evidenciar toda la gestión que se adelantó dentro del proceso de fortalecimiento de la política en el marco del MIPG.

a. Clasificación de entidades territoriales por clúster

Los clústeres son una técnica estadística que permite agrupar un gran número de variables en determinados grupos homogéneos, en ese ámbito, desde Función Pública, se optó por dicha metodología con el fin de desarrollar un análisis más amplio del nivel de gestión desarrollado por las entidades del orden territorial, en cuanto al desempeño de las políticas que integran el modelo.

Una vez definido esto, para la evaluación del desempeño de las políticas, la cual se lleva a cabo por medio de la herramienta – FURAG, Formulario Único de Reporte de Avance de la Gestión para todas las entidades del orden territorial, se definieron cuatro grandes grupos: clúster 1 (avanzado), clúster 2 (intermedio), clúster 3 (básico) y municipios PDET, los cuales, comparten características en común y hacen que los análisis de los resultados sean focalizados y las acciones de mejora a proponer tengan mayor pertinencia e impacto en su gestión.

Del universo de entidades de la Rama Ejecutiva del orden territorial, que son sujetas a comparabilidad, se encuentra un total de: 124 alcaldías con clúster avanzado, 416 alcaldías con clúster intermedio, 561 alcaldías con clúster básico, 170 alcaldías con categoría PDET y 32 gobernaciones. Cada una de estas categorías responde a tipologías departamentales y municipales especiales en cuanto a número de municipios que integran el grupo de entidades, población promedio, ingreso promedio, índice de desempeño institucional, acceso a conectividad de red, entre otros⁴.

b. Alcaldías clúster 1 – avanzado

Este grupo de entidades permite identificar el nivel de avance de la política de gestión del conocimiento y la innovación para las alcaldías que cuentan con un importante

⁴ Esquema metodológico para la conformación de grupos par – Operación estadística Medición del Desempeño Institucional. Versión 1, mayo 2019

número de recursos para el desarrollo de sus funciones, así como mayor conectividad digital, entre otros aspectos que les ha permitido obtener puntajes por encima del promedio del Índice de Desempeño Institucional – IDI frente a otras entidades.

Este clúster está compuesto por 124 alcaldías, cuya medición se presentó de la siguiente manera:

Vigencia	Promedio alcaldías GESCO+I	Promedio clúster 1 Política GESCO+I	Variación
2018	55,7	63,3	-
2019	55,6	68,0	4,7
2020	60,4	70,3	2,3
2021	63,1	73,3	2,9

Tabla 10 Medición del Desempeño Institucional alcaldías clúster 1

Según los datos presentados, las 124 entidades que presentan un nivel de fortalecimiento institucional avanzado, por medio de la implementación de la política de gestión del conocimiento y la innovación, cuentan con promedios superiores a los generales obteniendo variaciones intertemporales importantes dentro del proceso de eficiencia en el desempeño en la gestión.

Algunas de las acciones que las entidades han llevado a cabo durante el cuatrienio en procura de un buen desempeño institucional son:

- Implementación de acciones para la identificación de las necesidades en relación con la gestión del conocimiento y la innovación frente a los grupos de valor.
- Diseño de estrategias para conservar el conocimiento de los servidores públicos y la memoria institucional.
- Gestionar actividades encaminadas a la creación de una cultura organizacional en la entidad, relacionadas con la gestión del conocimiento y la innovación.
- Generar espacios formales e informales de cocreación que son reconocidos por el talento humano y los grupos de valor.
- Participación en eventos académicos nacionales o internacionales gestionados por la entidad como asistente o panelista.

c. Alcaldías clúster 2 – intermedio

El clúster 2 está integrado por 416 alcaldías, las cuales cuentan con un nivel de implementación de política de gestión del conocimiento y la innovación intermedio contando con un promedio cercano a la media nacional, la cual registró un promedio de 79,2 puntos para la vigencia 2021. Adicionalmente, estas cuentan con características poblacionales menos dispersas, es decir, que el acceso geográfico en algunos casos puede presentar dificultad así mismo como la conexión a medios digitales entre otros factores.

La medición que presentaron estas alcaldías en cuanto al cuatrienio evaluado se comportó de la siguiente manera:

Vigencia	Promedio alcaldías GESCO+I	Promedio clúster 2 Política GESCO+I	Variación
2018	55,7	53,9	-
2019	55,6	52,9	-0,9
2020	60,4	58,4	5,4
2021	63,1	60,5	2,1

Tabla 11 Medición del Desempeño Institucional alcaldías clúster 2

Conforme con lo anterior, se logra identificar que la diferencia de puntaje obtenido, como promedio general de las 1.101 alcaldías frente al grupo analizado, presenta variaciones mínimas en el desempeño institucional, esto respondiendo a que la muestra es más amplia que en el clúster 1 y, del mismo modo, son estas entidades a las cuales se le brinda una asesoría a la medida enfocada en el cierre de brechas en torno a criterios diferenciales.

De manera que estas son entidades que llevan a cabo acciones mínimas, tales como:

- Priorizar las necesidades de tecnología para la gestión del conocimiento y la innovación en la entidad, contar con acciones a corto, mediano y largo plazo para su adecuada gestión y evaluarlas periódicamente.
- Contar con alianzas para fomentar soluciones innovadoras, nuevos o mejorados métodos y tecnologías para la entidad.
- Desarrollar análisis descriptivos, predictivos y prospectivos de los resultados de su gestión para determinar el grado de avance de las políticas a cargo de la entidad y tomar acciones de mejora.
- Priorizar las necesidades de tecnología para la gestión del conocimiento y la innovación en la entidad, contar con acciones a corto, mediano y largo plazo para su adecuada gestión y evaluarlas periódicamente.

d. Alcaldías clúster 3 – básico

Este tercer grupo de entidades corresponde a todas aquellas alcaldías cuya ubicación geográfica es apartada o que tienen un acceso limitado, su dispersión poblacional es mayor a la de otras en términos de ubicación y acceso geográfico y, a su vez, estas cuentan con un número de recursos limitados en términos económicos y de acceso a herramientas digitales y de conectividad a servicios de internet, así como a los servicios públicos básicos.

De tal manera que la muestra la componen el total de 561 alcaldías del territorio colombiano, cuyo Índice de Desempeño Institucional – IDI es menor al promedio general, el cual se comportó en el cuatrienio de medición de la siguiente manera:

Vigencia	Promedio alcaldías GESCO+I	Promedio clúster 3 Política GESCO+I	Variación
2018	55,7	55,6	-
2019	55,6	54,3	-1,3
2020	60,4	59,5	5,2
2021	63,1	62,9	3,3

Tabla 12 Medición del Desempeño Institucional alcaldías clúster 3

De manera puntual, se identifica que los promedios frente al universo de entidades general son menores en menor proporción, y, a la vez, que sus variaciones se mantienen a pesar de ser negativas. De este modo, se reconoce que estas entidades son el foco central de priorización ante la atención integral de las sesiones introductorias a la política, en donde se da a conocer los conceptos básicos, la ruta por objetivos y su proceso de implementación y, con ello, poder fomentar acciones encaminadas a:

- Identificar, capturar, clasificar y organizar el conocimiento explícito de la entidad en medios físicos o digitales.
- Evaluar los resultados de los procesos de ideación adelantados en la entidad y analiza los resultados.
- Incluir en el Plan Estratégico del Talento Humano el fortalecimiento de capacidades en innovación y llevar a cabo el seguimiento y evaluación de los resultados.
- Contar con repositorios de buenas prácticas y de lecciones aprendidas.
- Gestionar los datos de la entidad.

Siendo estas actividades y criterios los básicos de implementación, estos deben ser puestos en marcha para así poder adoptar los del siguiente nivel. Ahora bien, como se mencionó anteriormente, se cuenta con dos clasificaciones adicionales a los niveles básico, intermedio y avanzado que son de alcaldías de municipios PDET y las 32 gobernaciones, las cuales se comportan como se describe en los siguientes apartados.

e. Entidades PDET

De acuerdo con el Decreto 893 de 2017, el territorio nacional cuenta con 170 municipios con PDET, los cuales están organizados en 16 subregiones y 11 mil veredas, estas entidades territoriales están clasificadas dentro de este grupo, dado que responden a características específicas, tales como: equivalen al 36% del territorio, son zonas afectadas por factores de violencia, pobreza, ausencia del Estado, escaso acceso a servicios públicos y recursos digitales entre otros. La medición de estas entidades se ve principalmente orientada bajo los criterios diferenciales y su atención es enfocada a las necesidades de estas bajo el desempeño obtenido en las diferentes mediciones tal y como se detalla a continuación:

Vigencia	Promedio general GESCO+I	Promedio entidades PDET Política GESCO+I	Variación
2018	55,7	52,3	-
2019	55,6	50,9	-1,4
2020	60,4	55,7	4,8
2021	63,1	58,7	3,0

Tabla 13 Medición del Desempeño Institucional entidades PDET

Los promedios obtenidos por este grupo, al igual que en el caso de las entidades del tercer clúster, se encuentran por debajo del promedio general; sin embargo, en el conjunto de los municipios PDET la diferencia se presenta en una proporción mayor dadas las características de estas al igual que sus variaciones, puesto que, en muchos casos, los recursos que estas entidades poseen tanto a nivel de talento humano como económicos son limitados y se debe prestar una mayor atención a estos.

La atención a estas entidades ha cobrado gran relevancia en los procesos de análisis de información para la toma de decisiones en la conformación del Plan de Acción Integral – PAI, con el fin de que las acciones que se adelanten tengan el impacto que se espera y se pueda contribuir al mejor desempeño institucional.

f. Gobernaciones

Dentro del conjunto de las gobernaciones se encuentran 32 entidades, cuyo nivel de implementación y fortalecimiento institucional está clasificado con un desempeño por encima del promedio general del universo de entidades que se toman para el cálculo de territorio, tal como se evidencia en el cuadro a continuación:

Vigencia	Promedio general GESCO+I	Promedio gobernaciones Política GESCO+I	Variación
2018	55,9	61,3	-
2019	55,9	67,5	6,2
2020	60,7	72,3	4,8
2021	63,5	75,4	3,1

Tabla 14. Medición del Desempeño Institucional gobernaciones

A partir de los resultados presentados, se evidencia el nivel de avance en los procesos de implementación y apropiación de conocimiento y de herramientas para la gestión de estos como acciones de fortalecimiento, sobrepasan los promedios teniendo mediciones superiores y, con ello, logran posicionar a la política de gestión del conocimiento y la innovación como aquella de mayor crecimiento en el cuatrienio por parte de las gobernaciones.

Finalmente, ante los datos presentados y los análisis en cuanto al proceso cuantitativo de la Medición del Desempeño Institucional – MDI para la política de gestión del conocimiento y la innovación, se cuenta con datos históricos que permiten llevar a cabo la identificación de factores o hitos mediante los cuales se puedan clasificar a las entidades en “críticas”, correspondiendo esta clasificación a todas aquellas entidades en las que su desempeño permaneció estático y presentó tendencias a un bajo índice, a lo largo de todo el cuatrienio reportado en la medición.

Dentro de estas, se encuentran entidades cuya clasificación está entre el clúster 2, 3 y entidades PDET y, donde la variación de su índice es menor que la media y que, además, a lo largo del cuatrienio, han perdido desde 18 a 40 puntos porcentuales y por lo mismo requieren atención prioritaria.

Variación cuatrienio	Clúster	Puntaje máximo	Cuartil 3	Media	Cuartil 1	Puntaje mínimo
2018 - 2021	1	58,1	18,4	11,4	1,5	-23,4
2018 - 2021	2	49,5	15,9	6,4	-2,2	-40,4
2018 - 2021	3	63,7	15,8	6,8	-1,8	-31,9
2018 - 2021	PDET	49,5	13,8	6,5	-1,9	-28,3
2018 - 2021	Gobernaciones	41,5	20,1	14,6	7,8	-7,5

Tabla 15 Variación intertemporal - entidades territoriales análisis mixto

En atención de lo expuesto, la Dirección de Gestión del Conocimiento cuenta con los informes de cierre de brecha, siendo estos la fuente de información basada en la analítica descriptiva para diseñar un plan de acción, y así, trazar una ruta de trabajo frente a la priorización de atención a entidades para la vigencia 2023, buscando impulsar la implementación de la política y continuar con el acompañamiento a las entidades en el proceso de fortalecimiento institucional de la política.

4. Identificación de brechas

A partir del insumo generado con las respuestas capturadas por medio de la herramienta FURAG, se analizaron las preguntas y criterios en los que las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial presentaron bajos niveles en la medición de la gestión adelantada durante el cuatrienio. Con base en criterios técnicos, se definieron los tres (3) puntos críticos o brechas más significativas tanto de las entidades de orden nacional como territorial, teniendo en cuenta para estas últimas un enfoque específico, dado los criterios diferenciales definidos desde la Dirección de Gestión del Conocimiento, como líder de política, según lo establecido en la metodología para la construcción de informes de cierre de brechas de Función Pública, y que son presentadas en los siguientes apartados.

Junto a cada brecha identificada, haciendo uso de la metodología de esquema de árbol de determinantes, adaptado de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2016), se presenta el diagnóstico diferencial de los determinantes y subdeterminantes de cada una de las brechas, con la finalidad de que las entidades puedan hacer uso de este insumo y tomar decisiones basadas en evidencia, para así poder orientar su ejercicio y focalizar los esfuerzos en las causas raíz de cada una de las brechas.

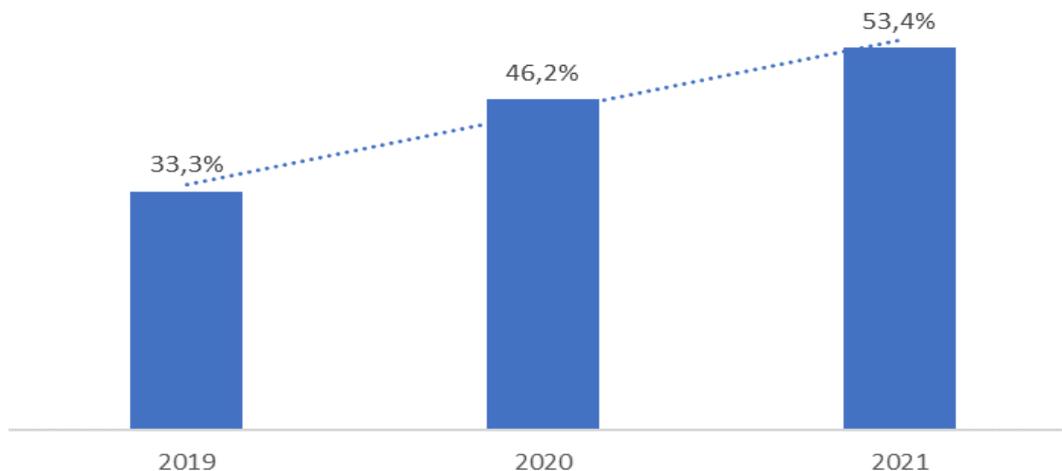
Este análisis, parte de la identificación de las brechas de la política de gestión del conocimiento y la innovación a través del análisis cuantitativo, el cual se suma a la revisión que adelanta cada líder de policía a los diferentes eslabones de la cadena de valor, dado que, a partir de estos se logran establecer elementos y criterios de calidad para la correcta implementación de la política al interior de cada una de las entidades.

4.1 Entidades del orden nacional

a. Falta de participación en comunidades de práctica

Esta brecha tiene relación directa con el eje de la política de cultura de compartir y difundir el conocimiento, el cual tiene relación con criterios, tales como: la falta de colaboración con otras entidades para la producción y generación de datos, información, investigaciones, desarrollos tecnológicos y documentos y, en particular, con la participación en comunidades de práctica.

Participación en comunidades de práctica

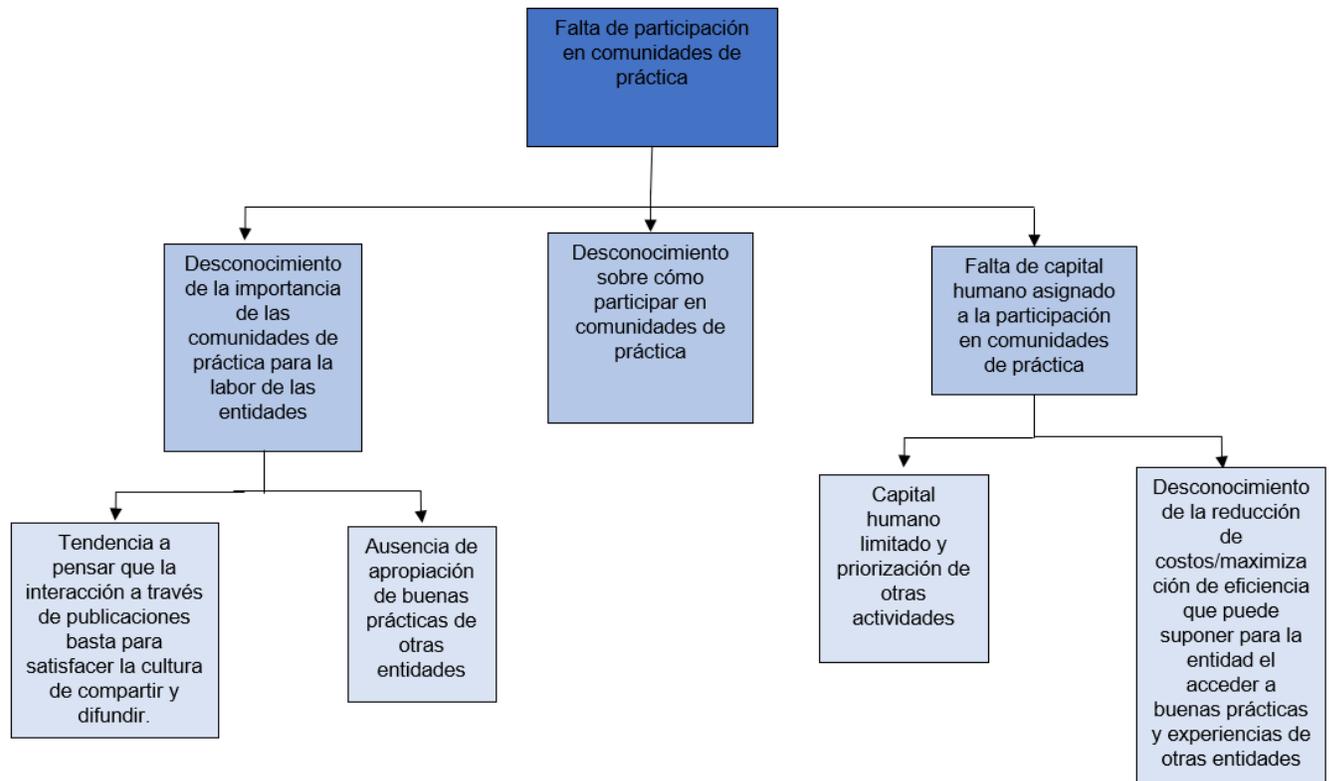


Gráfica 7 Brecha 1 nación, Participación en comunidades de practica

Este viene siendo uno de los puntos más críticos de la política de gestión del conocimiento y la innovación a nivel de entidades de la Rama Ejecutiva en el orden nacional, lo cual se evidencia bajo el análisis cuantitativo descriptivo de los datos recolectados por medio de la herramienta FURAG, que indica que la participación de las entidades en comunidades de práctica para la vigencia 2021 fue del 53,4%, este porcentaje, aunque muestra una frecuencia de respuesta mayor al 50% del ámbito de aplicación, es crítico dado que si bien equivale a un avance en su cierre, refleja pequeños avances frente al tema.

Una vez identificado esto, desde la Dirección de Gestión del Conocimiento, se han definido programas especiales, en donde se invitan a las diferentes entidades a pertenecer y participar activamente del Equipo Trasversal de Gestión del Conocimiento y la Innovación, siendo este una estrategia definida por parte de Función Pública, la cual busca facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias entre líderes de política de las diferentes entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

Esta acción fue definida dentro del plan de cierre de brechas diseñado en la vigencia a partir de la Medición del Desempeño Institucional – MDI y se espera que, para la evaluación que será aplicada a las entidades para evaluar la gestión adelantada en el año 2022, logre un cierre satisfactorio.



Gráfica 8 Árbol de determinantes falta de participación en comunidades de práctica.

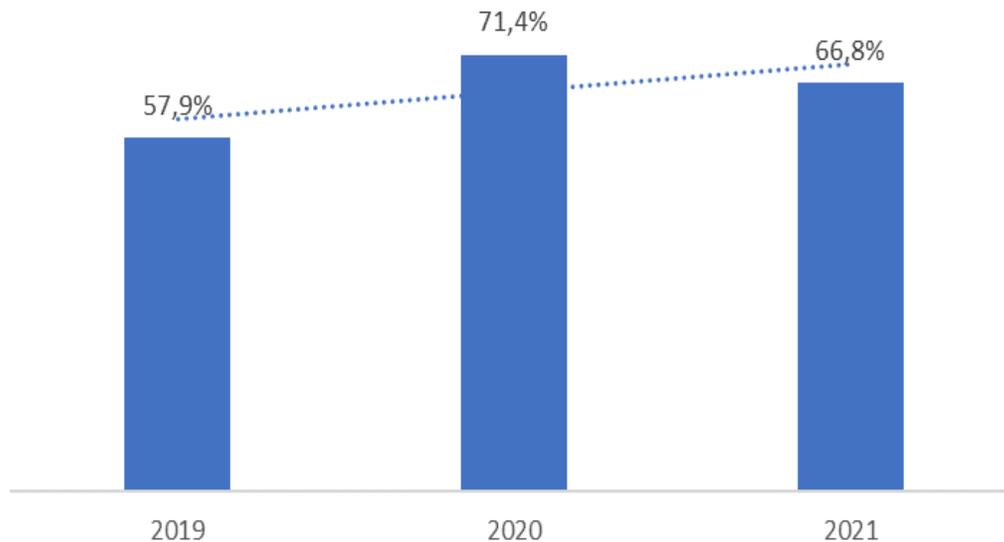
Finalmente, como acción de mejora para esta brecha, se ha invitado a las entidades, servidores públicos y demás colaboradores del Estado a hacer parte del Equipo Transversal de Gestión del Conocimiento y la Innovación, con el fin que adquieran nuevos conocimientos de acuerdo con las competencias y necesidades que cada una tenga.

b. Baja implementación de técnicas de analítica de datos para predicción de comportamientos o hechos

La segunda brecha identificada hace referencia a la baja implementación de técnicas de analítica de datos para la predicción de comportamientos o hechos, afectando así la analítica institucional, uno de los ejes contemplados en la política de gestión del conocimiento y la innovación.

El implementar herramientas o técnicas de analítica de datos es muy importante para las diferentes entidades, puesto que esto le permite la toma de decisiones basadas en evidencia, efectuar procesos de seguimiento y evaluación de la gestión, entre otros aspectos, dando así paso a la priorización de acciones. Por lo anterior, es indispensable el cierre de esta brecha en donde la MDI de la vigencia 2021 arrojó que sólo el 66,9% de las entidades a nivel nacional implementan la analítica de datos predictiva.

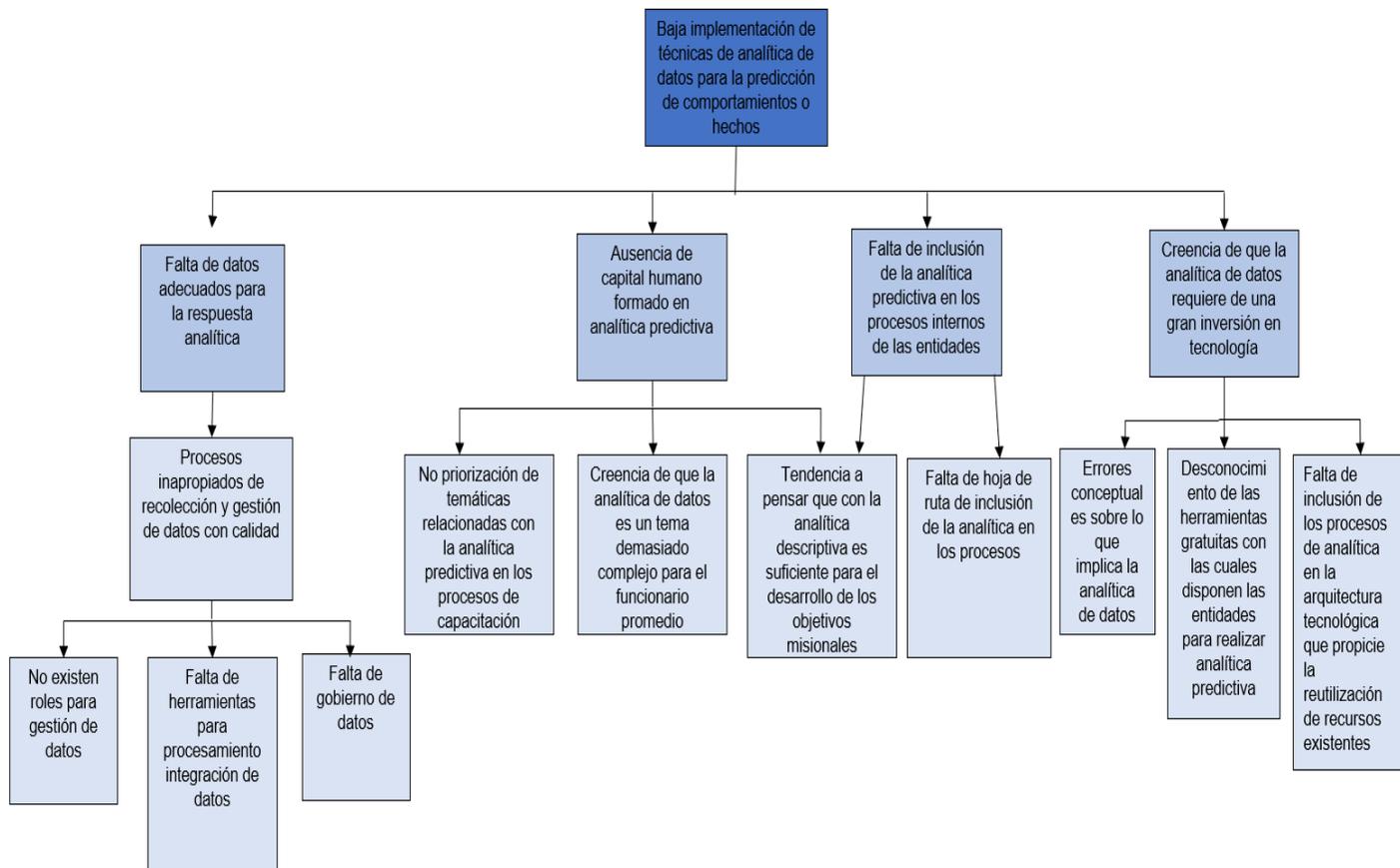
Analítica de datos para predicción de comportamientos o hechos.



Gráfica 9 Brecha 2 nación, Analítica de datos para predicción de comportamientos o hechos

De acuerdo con la Gráfica 9, la analítica de datos para predecir los comportamientos o hechos que las entidades denota un crecimiento que ha sido evidenciado en la Medición del Desempeño Institucional - MDI de 2019 a 2021, que presentó una variación de 8,9%, este porcentaje, el cual, si bien es significativo dentro del periodo de evaluación, tuvo una disminución en la frecuencia de reporte, posiblemente por el hecho de que las entidades no cuenten con lineamientos claros para desarrollar procesos de análisis en la predicción de comportamientos u hechos.

El árbol de determinantes de esta brecha permitió al líder de política identificar que algunos de criterios que afectan el rendimiento es el no contar con roles al interior de las entidades para gestionar los datos, errores conceptuales, falta de hoja de ruta de trabajo, falta de herramientas, entre otros, y, con esto, la Dirección de Gestión del Conocimiento en la vigencia 2022, definió, en atención a la estrategia de acción integral a las entidades, poner a disposición de los grupos de valor un curso y un documento técnico sobre ¿Cómo desarrollar analítica de datos en el sector público?: El poder de los datos, con el fin de que esta herramienta les brinde elementos e insumos de calidad para mejorar la gestión que desarrollan día a día en torno a su desempeño.

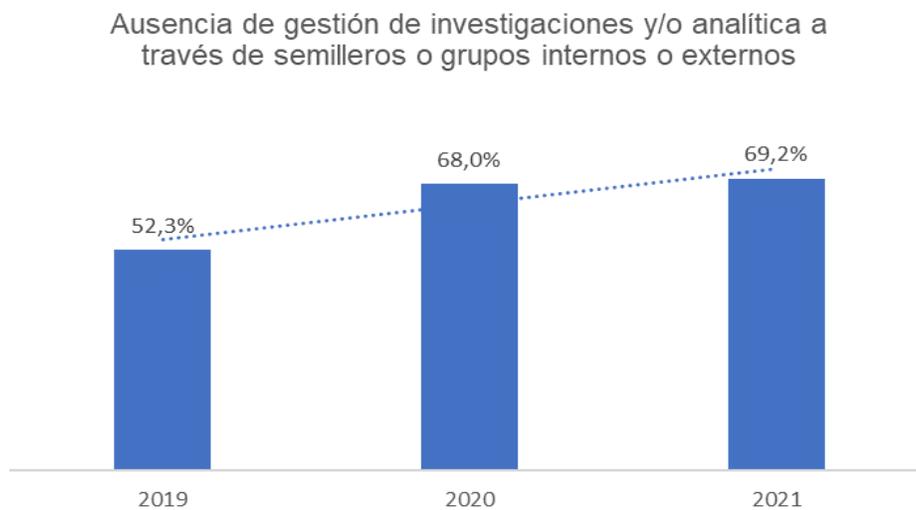


Gráfica 10 Árbol de determinantes de la baja implementación de técnicas de analítica de datos para predicción de comportamientos o hechos.

En consecuencia con lo identificado desde la Dirección de Gestión del Conocimiento, se han puesto a disposición algunos insumos para que las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional puedan construir o adaptar bases conceptuales sobre la analítica, en términos institucionales, articulados al eje de analítica institucional y, a partir de esto, consolidar la organización de los datos, la información y el conocimiento de las diferentes herramientas con el fin de desarrollar análisis de datos e información alineados a los procesos de la entidad fomentando la eficiencia administrativa, la racionalización de los tramites y el cumplimiento de una gestión mucho más ágil.

c. Ausencia de gestión de investigaciones o analítica a través de semilleros o grupos internos o externos

La tercera brecha está relacionada, de manera directa, con la ausencia de gestión de investigaciones o análisis, en términos de gestión del conocimiento y de la innovación, a través de semilleros o grupos internos o externos, brecha que afecta la materialización del eje de la dimensión de gestión del conocimiento, la cual versa sobre la generación y producción de conocimiento, razón por la cual en las entidades resulta necesario integrar procesos de investigación para mejorar la ejecución de las labores misionales, de conformidad con lo dispuesto con la Ley 489 de 1998.

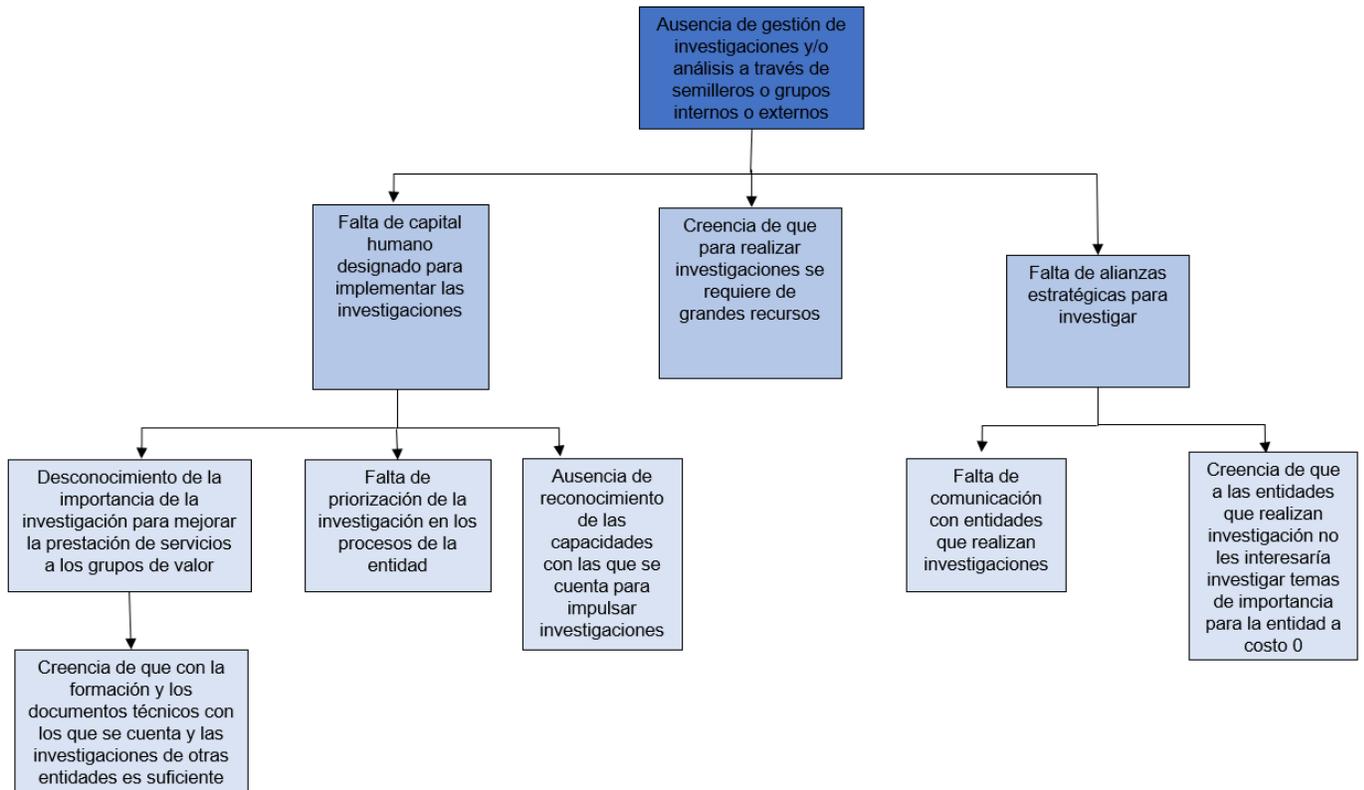


Gráfica 11 Brecha 3 nación, Ausencia de gestión de investigaciones y/o analítica a través de semilleros o grupos internos o externos

Como se aprecia en la Gráfica 11, el implementar actividades de investigación en los procesos y la gestión de la entidad ha presentado avances significativos, al analizar la MDI de la vigencia 2021, se observa que el 69,2% de las entidades desarrollan dicho proceso en alguna medida.

El cierre que se ha generado con respecto a la vigencia 2019, donde se indica que sólo el 52,3% de las entidades llevaban a cabo el proceso de recopilación de información, en relación con el criterio de si la entidad consulta sobre las necesidades de las diferentes dependencias frente al conocimiento requerido con el fin de generar investigación evidencio una variación de 16,9% puntos frente a al puntaje obtenido en la medición de la vigencia 2019 como punto de partida para este índice.

Algunas de las causas que se han detectado con el tratamiento de esta brecha son las que se presentan a continuación:



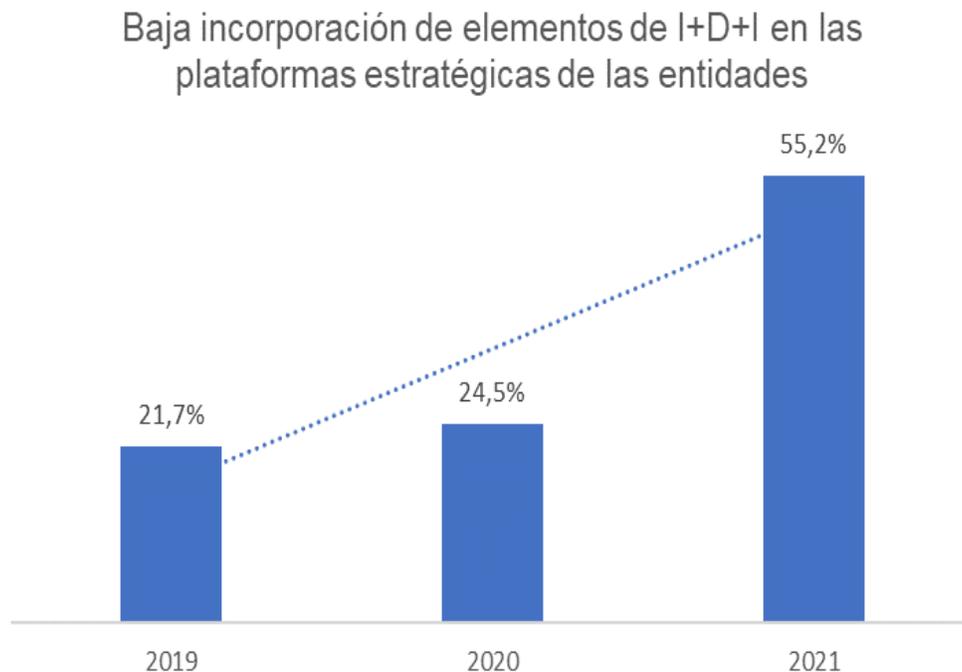
Gráfica 12 Árbol de determinantes ausencia de gestión de investigaciones y/o analítica a través de semilleros o grupos internos o externos.

Al respecto, se debe decir que, en muchos casos, las entidades públicas no cuentan con lineamientos o criterios para iniciar procesos de investigación, en el entendido de que estas pueden generar posibles inversiones de altos costos de dinero, tiempo y talento humano, siendo estos factores con lo que ocasionalmente no se cuentan. No obstante, con el propósito de materializar un cierre de esta brecha, algunos de los elementos claves para tener en cuenta son: la generación de alianzas con la academia para desarrollar investigaciones, así como, el impulso de estas al interior de las entidades, la incorporación de los servidores públicos y demás colaboradores de las entidades para identificar cuáles son las necesidades que se tienen y del mismo modo, posibles soluciones para mejorar diferentes aspectos de la gestión institucional, incorporar actividades de innovación a la investigación, adaptar buenas prácticas, entre otros.

4.2 . Entidades del orden territorial

a. Baja incorporación de elementos de I+D+I en las plataformas estratégicas de las entidades

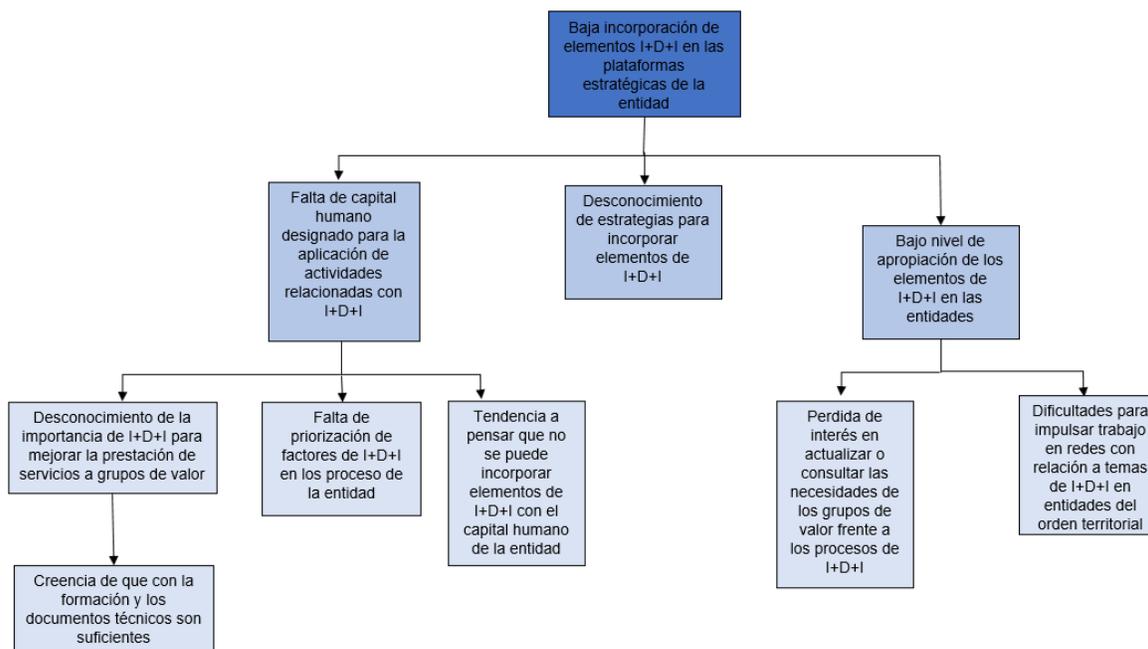
En el caso de las entidades del orden territorial, la primera brecha está relacionada con el eje de la política, generación y producción, este menciona la baja incorporación de elementos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I) en las plataformas estratégicas de las entidades. Si bien esta brecha se le viene realizando seguimiento y evaluación desde vigencias anteriores, para la Medición del Desempeño Institucional - MDI de 2021, se reportó un porcentaje de 55,3% de las entidades, lo cual se evidencia en la Gráfica 13.



Gráfica 13 Brecha 1 territorio, Baja incorporación de elementos de I+D+I en las plataformas estratégicas de las entidades

La variación de esta brecha frente a la medición del 2019 fue de 33,5%, lo cual indica que las entidades territoriales, si bien están incorporando estos elementos, aún presentan desconocimiento frente al manejo de estos procesos, y, con ello, afectan su capital intelectual y su papel como instituciones interactivas y constructivas.

A continuación, se presentan los principales determinantes y subdeterminantes que inciden en la materialización de esta brecha:



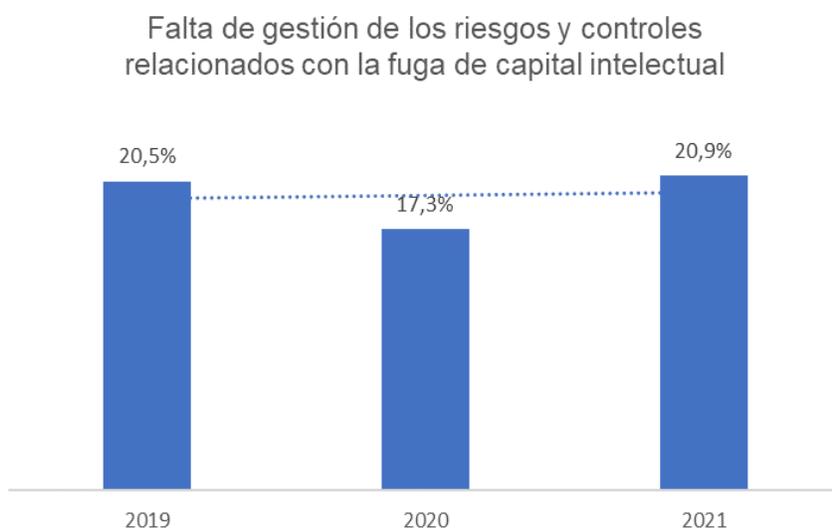
Gráfica 14 Árbol de determinantes de la baja incorporación de elementos de I+D+I en las plataformas estratégicas de las entidades

Finalmente, frente a las causas detectadas se tienen factores que se relacionan directamente con los procesos que desarrolla el talento humano de la entidad desde los niveles decisorios hasta los operativos, en torno a la priorización e identificación de necesidades de investigación relacionadas a la misión de la entidad.

Ahora bien, con el fin de mitigar esta brecha, es posible que las entidades del orden territorial y, en algunos de los casos las del orden nacional, incorporen proyectos específicos a sus planes de acción en donde un grupo, persona o equipo pueda desarrollar actividades relacionadas a la producción o coordinación de trabajo colaborativo a través de semilleros o grupos de trabajo tanto internos como externos en el marco de las alianzas estratégicas, esto con el fin de lograr un aprendizaje conjunto.

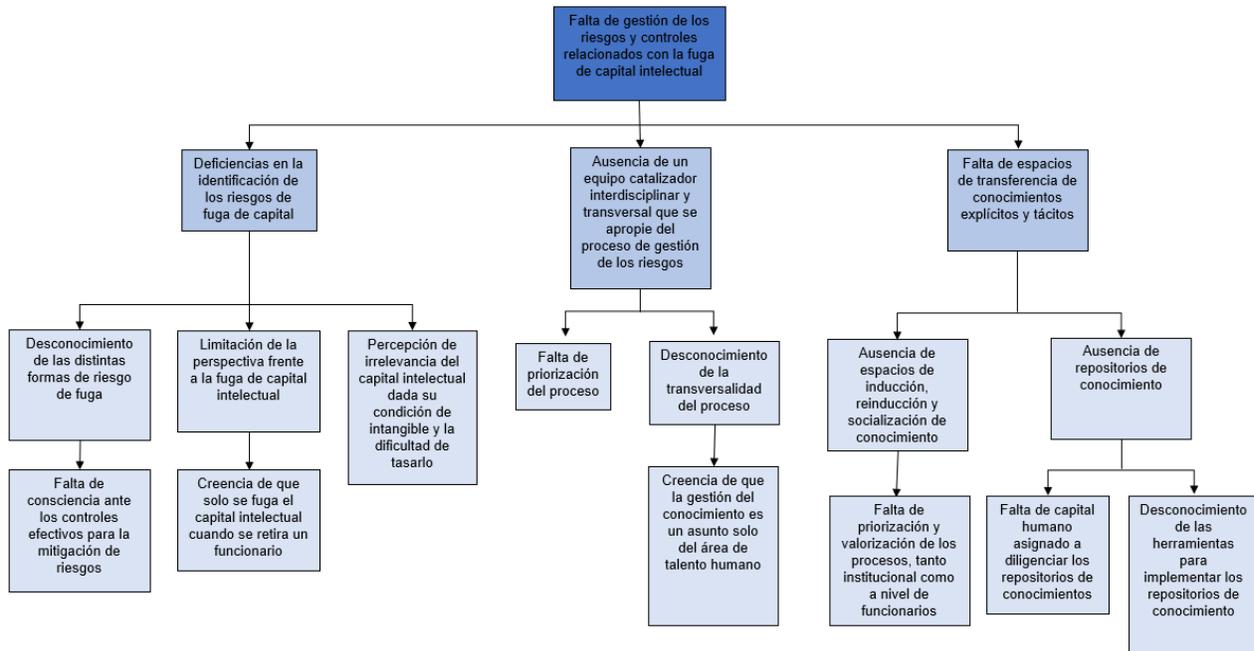
b. Falta de gestión de los riesgos y controles relacionados con la fuga de capital intelectual

La segunda brecha de las entidades territoriales hace referencia a la falta de gestión de los riesgos y controles relacionados con la fuga del capital intelectual, situación que afecta al cuarto eje de la política, cultura del compartir y difundir, en el que se resalta la importancia de la difusión del conocimiento que se produce, la revisión de procedimientos, mecanismos y herramientas para preservar el conocimiento, siendo esto fundamental para evitar pérdidas de procesos, recursos invertidos en capacitación, formación y vinculación del personal especializado, así como para mantener actualizado el conocimiento relacionado con las labores misionales de la entidad.



Gráfica 15 Brecha 2 territorio, Falta de gestión de los riesgos y controles relacionados con la fuga de capital intelectual

Conforme a lo anterior, como se evidencia en la Gráfica 15, resulta crítico que sólo el 20,9% de las entidades del orden territorial estén gestionando los riesgos y controles relacionados con la fuga de capital intelectual y, por lo tanto, se requiere la adopción de medidas correctivas al respecto a la luz de los distintos determinantes identificados, dado que la variación de este registro ha sido una de las más bajas.



Gráfica 16 Árbol de determinantes falta de gestión de los riesgos y controles relacionados con la fuga de capital intelectual

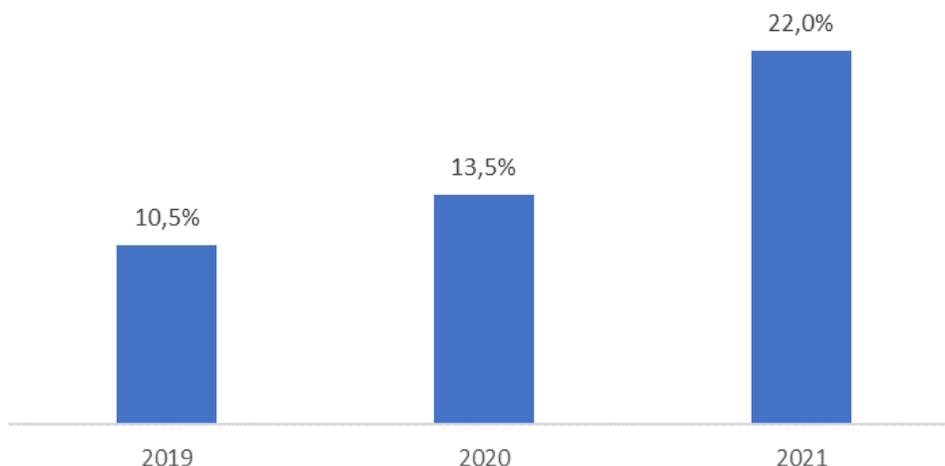
De acuerdo con las causas y los determinantes detectados, se identifica que, para la brecha en relación con las entidades del orden territorial, no se incorporan controles al riesgo de fuga de capital, dado que se presenta un desconocimiento de la importancia y el impacto que esta puede tener, puesto que desde este criterio, la entidad debería lograr impulsar la participación del talento humano en el proceso de identificación y diseño de soluciones, la optimización de los procesos de la entidad, el fomento a la transferencia de conocimiento, entre otras iniciativas, con el fin último de compatir este y evitar su fuga en la medida de lo posible.

c. Bajo impulso e implementación de proyectos de investigación e innovación.

La tercera brecha del orden territorial corresponde a un bajo impulso e implementación de los proyectos de investigación e innovación que gestionan las entidades, esta se encuentra directamente relacionada con el primer eje de la política, generación y producción, que, para la vigencia 2021, registró una medición de 22,0%, incrementando así un 11,5% su tasa de respuesta.

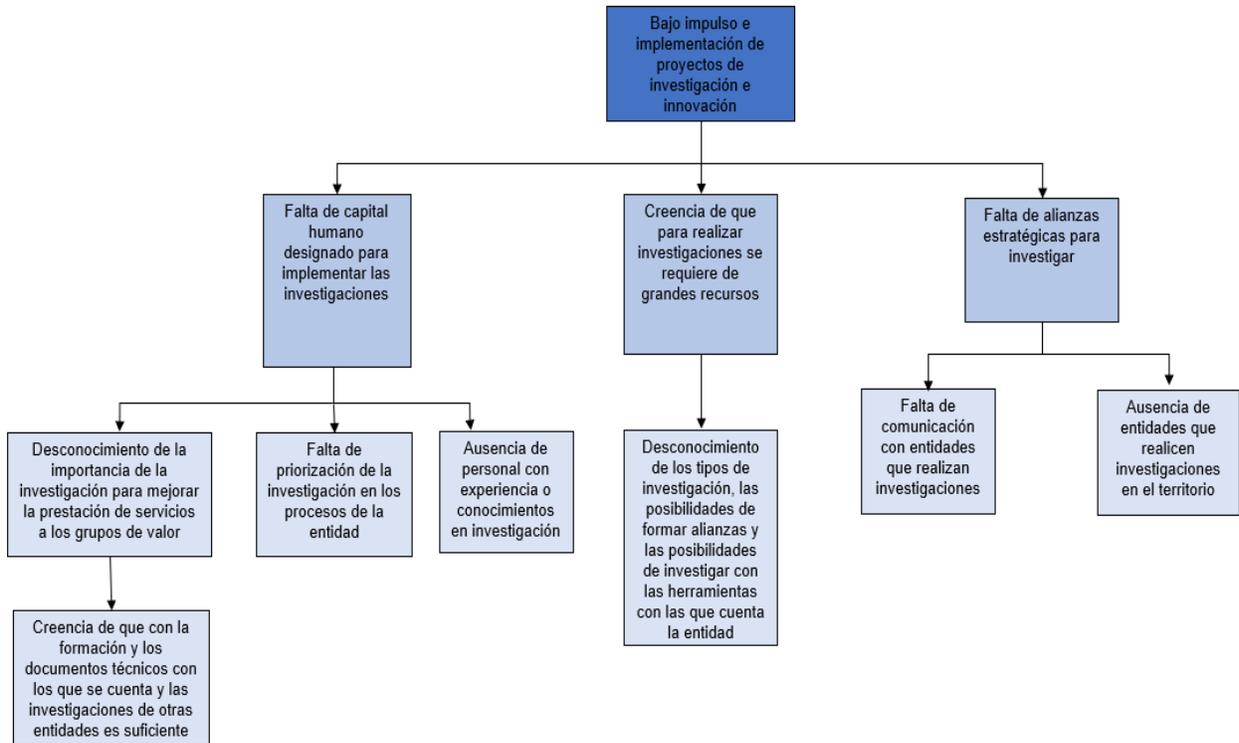
Conforme al resultado presentado se tienen avances significativos; sin embargo, es importante que las entidades del orden territorial hagan uso de técnicas, métodos o metodologías en innovación, con el fin de que estas tengan un mejor desempeño ante el criterio de evaluación antes descrito.

Bajo impulso e implementación de proyectos de investigación e innovación.



Gráfica 17 Brecha 3 territorio, Bajo impulso e implementación de proyectos de investigación e innovación.

Particularmente, en lo relacionado con el impulso a la investigación, teniendo en cuenta que solo el 22% de las entidades realiza este tipo de actividades de generación de conocimiento, lo cual desconoce lo estipulado en la Ley 489 de 1998 con relación a la necesidad de que las entidades adelanten lo necesario para el impulso de su gestión mediante investigaciones sociales, económicas o culturales, esto atendiendo sus áreas de competencia y la finalidad de mejorar sus procesos y producir factores de desarrollo, situación que, como se observa a continuación, obedece a factores como:



Gráfica 18 árbol de determinantes del bajo impulso e implementación de proyectos de investigación e innovación

5. Conclusiones y recomendaciones

La política de GESCO+I ha sido la política que más crecimiento ha presentado en el cuatrienio en las entidades del orden nacional, dando cumplimiento cabal a las metas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, lo cual se constituye como un importante elemento para resaltar, que, a su vez, muestra del trabajo continuo tanto del Departamento Administrativo de la Función Pública como de las entidades del orden nacional y territorial, siendo esto un trabajo conjunto encaminado a cerrar las distintas brechas y puntos críticos en relación con los procesos de la gestión del conocimiento y la innovación, sin que esto implique que aún existen varias oportunidades de mejora en cada uno de los ejes de la política.

Es así como, en términos generales, resulta necesario cambiar las narrativas a partir de las cuales se parte de que la gestión del conocimiento y la innovación requiere de grandes recursos para investigar, innovar, generar conocimiento o realizar analítica o que se requiere de tecnología de punta y de vincular nuevos servidores para implementarla, dado que ha sido este uno de los principales impedimentos para impulsar esfuerzos encaminados a la efectiva implementación de la política, destacando que, contrario a lo que se suele creer, la innovación, la investigación y la analítica son actividades que se pueden realizar desde las capacidades con las que cuentan las entidades, donde se estima importante aprovechar las herramientas que el Departamento Administrativo de la Función Pública ha puesto a disposición para sus grupos de valor, al tiempo que se opta por el uso de las posibilidades para realizar alianzas, redes y comunidades de apoyo para los escenarios en los que se requiera una ayuda extra.

Actualmente, según la percepción de los jefes de las oficinas de planeación a nivel nacional, la política de gestión del conocimiento y la innovación es la número 12 en cuanto al valor agregado que añade a la gestión institucional entre las 19 políticas del MIPG, mientras a nivel territorial es considerada como la número 17, solo por delante de las políticas de mejora normativa y de gestión de la información estadística, por ello, es importante concientizar a los líderes de política al interior de las entidades, principalmente, a los del nivel territorial, sobre la transversalidad de la gestión del conocimiento y la importancia que esta tiene para la mejoría en la gestión institucional.

En el mismo sentido, resulta fundamental para las entidades que se priorice la gestión del conocimiento y la innovación como una forma de potenciar la calidad de los servicios que se prestan a los grupos de valor y que se adopte una cultura del compartir y difundir las buenas prácticas, las lecciones aprendidas y se les dé alcance mediante la participación en redes y comunidades de práctica, con el fin de mitigar fugas en el capital intelectual de las entidades y maximizar la eficiencia en las distintas actividades que se realizan en desarrollo del objeto y misión propio de las entidades públicas.

6. Bibliografía

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021). Esquema metodológico para la conformación de grupos par, operación estadística. Medición del Desempeño Institucional. Versión 1

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

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021). Manual operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión Anexos 2, 3, 5, 6, y 7 Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional. Versión 4

https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/38139874/2021-03-23_Anexos_2_3_5_6_7_manual_operativo_criterios_diferenciales.pdf/e8539e29-75c4-7d69-3cb4-18cf4d9ecb7e?t=1619457311751

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021). Metodología para la elaboración de informes de cierre de brechas. Versión 1