



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia



modelo integrado  
de planeación  
y gestión



**MEDICIÓN**  
DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

# Metadatos

## Operación estadística

## Medición del Desempeño Institucional

Versión 2  
Mayo de 2022



**El futuro  
es de todos**

Gobierno  
de Colombia

Metadatos Operación Estadística Medición del Desempeño Institucional Versión 2  
Departamento Administrativo de la Función Pública  
© Todos los derechos reservados

**Nerio José Alvis Barranco**  
Director

**Daniel Araujo Campo**  
Subdirector

**Jaime Andrés González Mejía**  
Secretario General

**María del Pilar García González**  
Directora de Gestión y Desempeño Institucional

Elaborado por:  
**Grupo de Análisis y Política**  
Dirección de Gestión y Desempeño Institucional

**Mayo de 2022**

Departamento Administrativo de la Función Pública  
Carrera 6 No.12-62, Bogotá, D.C.,  
Colombia Conmutador: 73956566 – Fax: 571-7395657  
[www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co) Email: [eva@funcionpublica.gov.co](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)  
Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770



## Formato para la documentación de metadatos de la MDI

Nombre de la operación estadística y sigla	Medición del Desempeño Institucional (MDI)
Entidad responsable	Departamento Administrativo de la Función Pública
Datos de contacto	Dirección de Gestión y Desempeño Institucional. Carrera 6 # 12-62, Bogotá. Teléfonos: 739 5656 Ext. 611, 617. <a href="https://www.funcionpublica.gov.co">https://www.funcionpublica.gov.co</a> Personas de contacto: Dolly Amaya, Coordinadora AyP. Correo: <a href="mailto:damaya@funcionpublica.gov.co">damaya@funcionpublica.gov.co</a> .
Marco normativo	<p>La Medición del Desempeño está contextualizada en el actual modelo colombiano de gestión pública - Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG. Este Modelo tiene sus antecedentes en las iniciativas tanto del Gobierno Nacional como del Congreso de la República, encaminadas a diseñar sistemas y modelos para guiar a las entidades en el ejercicio de la gestión institucional, y cuya evolución se puede sintetizar de la siguiente manera:</p> <p><b>1993 – Ley 87:</b> creó el Sistema Institucional de Control Interno, con el propósito de dotar a la administración de un marco para el control de las actividades estatales, directamente por las mismas autoridades.</p> <p><b>1998 – Ley 489:</b> creó el Sistema de Desarrollo Administrativo con el propósito de articular la planeación estratégica de las entidades con la de su quehacer administrativo, a través de las políticas y los planes sectoriales de desarrollo administrativo. Así mismo, se fortalece el Control Interno, con la creación del Sistema Nacional de Control Interno a fin de darle una connotación más estratégica.</p> <p><b>2003 – Ley 872 y 2004 – Decreto 4110:</b> incorporó el sistema de gestión de la calidad en el sector público, a partir del establecimiento de la primera Norma Técnica de Calidad para este sector, conocida como la NTCGP 1000.</p> <p><b>2005 – Decreto 1599:</b> adoptó de un marco general para el ejercicio del Control Interno, a través del Modelo Estándar de Control Interno -MECI, el cual pretendió dotar al Estado colombiano de una estructura única que facilitara este ejercicio por parte de las entidades, mediante la estandarización de controles mínimos para garantizar de manera razonable el cumplimiento de los objetivos de las organizaciones y la adopción de un instrumento de evaluación de los sistemas de control interno.</p> <p><b>2012 - Decreto 2482:</b> estableció los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión, adoptando el Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG como instrumento de articulación y reporte de la planeación.</p>



	<p>2015 – Ley 1753: dispuso la fusión del Sistema de Desarrollo Administrativo y el de Gestión de Calidad y su articulación con el de Control Interno, para lo cual se adoptará un Modelo.</p> <p>2017 – Decreto 1499: integró en un solo sistema, los sistemas de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la Calidad, y se articuló con el Sistema de Control Interno. Así mismo, se actualizó el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG para operar dicha integración y articulación bajo 7 dimensiones temáticas y una serie de políticas públicas asociadas a la gestión institucional.</p> <p>Bajo este marco normativo, anualmente la Función Pública es la entidad encargada, según las disposiciones del Consejo de Gestión y Desempeño Institucional de coordinar y disponer los medios para realizar la medición del cumplimiento de los objetivos del MIPG, sus avances y mejoras, por medio de una operación estadística calculando un índice de desempeño general, e índices por dimensiones y políticas. Esta medición permite conocer el grado de orientación de la gestión y el desempeño de las entidades hacia la satisfacción efectiva de las necesidades y problemas de sus grupos de valor y permite apoyar la toma de decisiones para el buen desempeño de las entidades medidas.</p>
Objetivo	Medir anualmente la gestión y el desempeño de las entidades públicas del orden nacional y territorial en el marco de los criterios y estructura temática, tanto de MIPG como de MECI, con el fin de que las entidades públicas reconozcan fortalezas o debilidades en materia de gestión y emprendan acciones de mejora.
Cobertura geográfica	Acorde a lo establecido en el decreto 1499 de 2017, la Medición del Desempeño Institucional incluye las entidades que se desempeñan en los 32 departamentos que componen el país, por lo cual, la medición cubre la administración pública del territorio colombiano.
Conceptos básicos	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Ámbito de aplicación:</b> universo de entidades que les aplica el reporte de avance de las políticas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión o el Modelo Estándar de Control Interno.</li><li>• <b>Criterios diferenciales:</b> las características especiales de las entidades territoriales que condicionan y permiten identificar formas alternativas para la implementación y evaluación de los requisitos e instrumentos de las políticas de gestión y desempeño del MIPG, así como para la intervención o acompañamiento por parte de las entidades líderes de política, de conformidad con el marco normativo que les aplica.</li><li>• <b>Desempeño:</b> medida en la que la gestión de una entidad logra sus resultados finales en el cumplimiento de su misión y en términos de eficiencia, eficacia, calidad y cumplimiento normativo.</li><li>• <b>Escenarios:</b> las distintas combinaciones de ítems por política que se presentan de acuerdo con el ámbito de aplicación para cada entidad.</li><li>• <b>Entidad:</b> es una institución con personería jurídica con funciones y competencias.</li></ul>



- **Formulario Único de Reporte y Avance de Gestión – FURAG:** es un cuestionario en línea para recolección de información sobre el cumplimiento de los objetivos y la implementación de las políticas de MIPG, el avance y la efectividad del Modelo Estándar de Control Interno – MECI.
- **Gestión:** acción y efecto de administrar, organizar y poner en funcionamiento una empresa, actividad económica u organismo.
- **Grupos par:** es una agrupación de entidades con características homogéneas que facilita la comparabilidad en las mediciones que se hacen a través del FURAG.
- **Grupos de valor:** individuos u organismos específicos receptores de los resultados de la gestión de la entidad.
- **Indicador:** variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con la gestión o evaluar los resultados de una entidad.
- **Índice:** conjunto de ítems que explican una determinada política a partir de sus niveles de variación.
- **Índice de Desempeño Institucional - IDI:** este índice refleja el grado de orientación del grupo de entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y Territorial hacia la eficacia (la medida en que se logran los resultados institucionales), eficiencia (la medida en que los recursos e insumos son utilizados para alcanzar los resultados) y calidad (la medida en la que se asegura que el producto y/o prestación del servicio responde a atender las necesidades y problemas de sus grupos de valor).
- **Ítem:** es cada opción de respuesta de una pregunta
- **MECI - Modelo Estándar de Control Interno:** proporciona la estructura básica para evaluar la estrategia, la gestión y los propios mecanismos de evaluación del proceso administrativo, y aunque promueve una estructura uniforme, puede ser adaptada a las necesidades específicas de cada entidad, a sus objetivos, estructura, tamaño, procesos y servicios que suministran.
- **MIPG - Modelo Integrado de Planeación y Gestión:** es un 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, según dispone el Decreto 1083 de 2015.
- **Quintil:** es una medida de ubicación que permite organizar jerárquicamente un conjunto de datos en cinco grupos del mismo tamaño.
- **Resultado:** productos (bienes y servicios) y sus efectos en el mejoramiento del bienestar de los grupos de valor, como consecuencia de la gestión de la entidad.



	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>SIGEP:</b> es el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público que contiene información de carácter institucional tanto nacional como territorial, relacionada con: tipo de entidad, sector al que pertenece, conformación, planta de personal, empleos que posee, manual de funciones, salarios, prestaciones, etc.; información con la cual se identifican las instituciones del Estado Colombiano. Con esta información se identifican las entidades sujetas a la medición del desempeño institucional.</li><li>• <b>Valor público:</b> cambios sociales —observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar.</li></ul>
Uso de nomenclaturas y clasificaciones	<p>La operación estadística utiliza dos nomenclaturas:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Código SIGEP: código que clasifica e identifica a todas las entidades públicas del país, desarrollado y particularmente utilizado por el Departamento Administrativo de la Función Pública en el ejercicio de sus funciones institucionales.</li><li>• Código Divipola: La División Político-administrativa de Colombia Divipola es un estándar de codificación que permite contar con un listado organizado y actualizado de la totalidad de unidades en que está dividido el territorio nacional, dándole a cada departamento, municipio, corregimiento departamental y centro poblado, el máximo de estabilidad en su identificación. (Tomado del GeoPortal del DANE, <a href="https://geoportal.dane.gov.co/pruebadivipola/">https://geoportal.dane.gov.co/pruebadivipola/</a>).</li></ul>
Variables	<p>Las variables utilizadas para medir el nivel de desarrollo de las políticas de gestión y el desempeño de las entidades nacionales y territoriales objeto de aplicación son variables categóricas ordinales, es decir, variables cuyas categorías pueden ser ordenadas ascendentemente (o descendientemente) a partir de un criterio lógico que en este caso corresponde al nivel de cumplimiento.</p> <p>Las variables objeto de medición se han definido a partir de la estructura de las políticas de gestión y desempeño, por lo cual, para cada una se han construido preguntas que permiten medir su nivel de cumplimiento a través de la medición del desempeño institucional.</p> <p>Las variables de desempeño institucional se construyen a partir de las reglas que define cada líder de política y por medio de las cuales se crean los estándares lógicos para evidenciar el fenómeno de estudio, que en este caso es el desempeño en cada una de las políticas de MIPG por parte de cada entidad objeto de medición. Para tal efecto los líderes de política construyen preguntas que les permiten medir las variables requeridas para el cálculo de los índices.</p> <p>Adicionalmente, a partir de las preguntas construidas se definen relaciones lógicas para generar nuevas variables que posteriormente entran en el proceso estadístico.</p>

<p>Metodología para producir los Indicadores</p>	<p>Los indicadores estadísticos de la operación estadística corresponden a los índices que se generan a partir de la formulación de la batería de preguntas por parte de los líderes de política y los datos recolectados luego del diligenciamiento de los formularios en las entidades.</p>
	<p>Gráfica 1. Estructura temática de los índices de desempeño institucional vigencia 2021</p> <p>Fuente: Función Pública 2022</p> <p>Para calcular los índices de desempeño institucional, se parte de los datos recolectados mediante el Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión – FURAG, y luego se implementa un Modelo de Teoría de Respuesta al Ítem conocido como el Modelo de Respuesta Graduada –MRG.</p> <p>El MRG es un modelo politómico (ítems con múltiples categorías) que especifica la probabilidad de que una entidad <math>i</math> con desempeño <math>\theta_i</math> responda a un ítem <math>j</math> la categoría <math>k</math> o alguna más alta versus que responda alguna categoría menor a <math>k</math>:</p> $P_{xj}(\theta_i) = \frac{1}{1 + e^{-\alpha_j(\theta_i - \delta_j)}}$ <p>Donde,</p> <ul style="list-style-type: none"><li><math>\theta_i</math>: representa el desempeño de la entidad <math>i</math></li><li><math>x_j</math>: representa el número de categorías <math>k</math> del ítem <math>j</math></li><li><math>\alpha_j</math>: es el parámetro de discriminación del ítem <math>j</math></li><li><math>\delta_j</math>: es el parámetro que define la dificultad del ítem <math>j</math></li></ul> <p>Más detalles sobre el MRG están disponibles en el documento metodológico de la Medición del Desempeño Institucional.</p> <p>Para la medición del desempeño de la vigencia 2021 el total de índices fue de 115. De los cuales 89 corresponden a los índices detallados, 18 a las políticas de gestión y desempeño institucional, 7 a las dimensiones del MIPG y 1 al Índice de Desempeño Institucional, para las entidades nacionales y territoriales.</p>



<p>Instructivos manuales y /o guías para el desarrollo de la medición</p>	<p>A continuación, se describen los documentos utilizados en cada una de las etapas del proceso de la Medición:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Planeación y diseño: archivos en excel: ámbito de aplicación, matriz x (contiene todas las preguntas y los índices), formularios.</li><li>• Parametrización en el aplicativo: están todos los manuales y documentos técnicos del aplicativo como tal. Los requerimientos hechos al área de sistemas y las pruebas realizadas para verificar su funcionalidad.</li><li>• Diligenciamiento: por un lado, están los documentos orientados a las entidades que van a diligenciar (circular, instructivos para el diligenciamiento, videos, todos publicados en el micrositio de MIPG en la página de función pública) y por otro lado los reportes internos del avance en el diligenciamiento, y los bakups del área de sistemas.</li><li>• Procesamiento y análisis: pivote, matriz x, Tablas To, T1,T3, T4... códigos en R, TR (En esta etapa están todas las tablas, códigos y validaciones propias de la operación estadística y que se muestran en detalle en el flujograma).</li><li>• Difusión: cuadros de salida (archivo excel) y visualizaciones en power bi, instructivos, metodología, descripción de índices, toda esta información está publicada en el micrositio de MIPG para que cualquier entidad pueda consultarla.</li></ul>
<p>Control y calidad</p>	<p>El control y calidad se realiza en todas las fases del proceso estadístico. Para ello, en cada una de las etapas definidas según el flujograma, se establece un conjunto de validaciones tanto para las tablas de salida como para las que sirven de insumo.</p> <p>Las validaciones se dividen en dos: a) las que son definidas sobre una sola tabla y b) las que son definidas entre dos tablas. En cuanto a la primera, se definen validaciones como la presencia de duplicados, la presencia de valores vacíos o nulos en una variable determinada y valores esperados. En cuanto a la segunda, se encuentran validaciones de contenencia entre dos variables de dos tablas, entre otras.</p> <p>El proceso se lleva a cabo por medio de un código maestro que ejecuta, a través de un tablero de control, todas las validaciones definidas. Ese tablero de control contiene cada una de las validaciones definidas por proceso, con su respectiva función y parámetros. En cada fase de las validaciones, se construye automáticamente una ficha temporal de reporte de novedades encontradas, en donde se consigna el resumen de estas; sirve para tener control de la validación y para asignar responsable de la verificación de las novedades en los datos. Por la naturaleza del proceso, una alerta no necesariamente implica el rechazo del proceso, sino que da la chance de la validación y se da la opción de seguir adelante con el proceso, una vez se haya validado y se haya, o bien modificado algún insumo o código, o bien, se dé el visto bueno.</p>



<p>Almacenamiento</p>	<p>La entidad dispone de un servidor para la base de datos del FURAG. El servidor de almacenamiento corresponde a un Oracle Database Appliance (ODA X7) funcionamiento en RAC (Real Application Cluster) es decir son dos servidores que trabajan en modo activo-activo con el fin de garantizar alta disponibilidad. Para el almacenamiento durante el procesamiento se dispone de un gestor de bases de datos motor Oracle ver 18c para una base relacional de FURAG.</p> <p>El modelo de uso y el diccionario de datos del aplicativo se pueden ver en las siguientes rutas: \\yaksa\10031GSI\2019\DOCUMENTO_APOYO\PROYECTOS\FURAG\DGDI\2020\MODELO_DATOS y \\yaksa\10031GSI\2019\DOCUMENTO_APOYO\PROYECTOS\FURAG\DGDI\2020\DICcionario_DATOS.</p> <p>En cuanto a los mecanismos de seguridad que garantizan la integridad de las bases de datos se tienen los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Disponibilidad- Cluster para alta disponibilidad.</li><li>- Control de acceso - Se ofrece control de acceso para los usuarios administrativos y con privilegios y controles en tiempo real de la actividad de la base de datos -</li><li>Monitoreo- a través del Oracle Database Management y la herramienta TOAD se gestiona la actividad sobre la base de datos.</li></ul> <p>Para el tema del respaldo o el backup para datos históricos, se cuenta con espacio de almacenamiento para copias de respaldo de la base de datos en rutas específicas: (1) Full Backup en \\rdpdafp\E Copias completas de la base de datos 1 backup total semanal y (2) Backup Incremental \\rdpdafp\FURAG donde se alojan los respaldos de la información incremental.</p> <p>Proceso de backup del FURAG es: 1 backup incremental diario durante el proceso de diligenciamiento.</p> <p>Para efecto de la recuperación de la información, se toma la copia de seguridad correspondiente y se instala en la instancia de la base de datos para el respectivo ambiente (desarrollo, pruebas o producción).</p> <p>En cuanto a los códigos y tablas empleados de manera transversal en cada una de las fases de la operación estadística se utilizó One Drive, que es un repositorio institucional oficial de la entidad, específicamente una carpeta bajo el nombre FURAG_vig_2021 en la cual se almacenaron la documentación de todas las tablas y códigos, junto con el flujograma que ilustra las respectivas interacciones y las evidencias de cada una en cada fase.</p>
-----------------------	---



<p>Uso de los resultados de la MDI</p>	<p>Los resultados de la Medición de Desempeño son utilizados por diferentes usuarios: por un lado, las entidades medidas los usan como insumo para establecer sus planes de mejora, identificar las debilidades y analizar cómo está la gestión de la entidad frente a sus pares. Y, por otro lado, los líderes de política los utilizan como insumo para determinar el nivel de implementación de sus respectivas políticas a nivel nacional y con base en ello poder establecer líneas de acción. A partir de los resultados, se realizan acompañamientos y asesorías permanentes a diferentes entidades tanto a nivel de nación como de territorio, para apoyarlos en toda la implementación del MIPG.</p>
<p>Condiciones de uso de la información estadística</p>	<p>El uso de la información resultante de la medición del desempeño institucional no tiene reserva legal según el Índice de Información Clasificada y Reservada (<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/gestion-documental#cuadro-de-clasificacion-documental">https://www.funcionpublica.gov.co/gestion-documental#cuadro-de-clasificacion-documental</a>) y hace parte del registro de activos de información (<a href="https://www.funcionpublica.gov.co/gestion-documental#cuadro-de-clasificaciondocumental">https://www.funcionpublica.gov.co/gestion-documental#cuadro-de-clasificaciondocumental</a>) con el fin de que las entidades públicas reconozcan fortalezas o debilidades en materia de gestión y emprendan acciones de mejora.</p>

### Referencias bibliográficas

- Documento metodológico de la Medición del Desempeño Institucional.
- Marco General Sistema de Gestión – Modelo Integrado de Planeación y Gestión.
- Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.
- Documento técnico de captura y procesamiento de datos de la Medición del Desempeño Institucional.