



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA GENERAL

## MANUAL DEL INDICE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DISTRITAL- IDID

DIRECCIÓN DISTRITAL DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Junio de 2016

Carrera 8 No. 10 - 65  
Código Postal: 111711  
Tel.: 3813000  
[www.bogota.gov.co](http://www.bogota.gov.co)  
Info: Línea 195



ISO 9001: 2008  
NTC GP 1000: 2009  
BUREAU VERITAS  
Certification  
N° 0233444 / N° GP0247



2211600FT-020 Versión 03

BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS

066

## CAPITULO 1. MARCO CONCEPTUAL

### ANTECEDENTES

Mediante el Decreto 688 del 30 de diciembre de 2011, se crea el Índice de Desarrollo Institucional Distrital (IDID) para las Entidades, Organismos y Hospitales Distritales y se establece el procedimiento para su implementación. Con el objetivo de poder definir un instrumento de seguimiento y evaluación del desarrollo institucional en cada una de las entidades y organismos distritales que permita identificar las fortalezas y oportunidades de mejora institucionales.

Con este mandato, se realiza la primera medición para el 2011, la cual con el mismo esquema pretendía evaluar a las entidades, los hospitales y las localidades; sin embargo cuando se estaba recogiendo la información, se evidenció la necesidad de hacer algunos ajustes en las variables de los hospitales y las localidades, pues se encontró que algunos de los elementos no eran aplicables a todos. La recolección de información dio como resultado, un modelo general con tres rankings que hiciera comparable la medición en entidades, hospitales y localidades.

Para el 2012 no se realizó ninguna medición, y en el 2013 se retomó la aplicación del índice, sin embargo, se encontró que algunas de las variables se calculaban de manera diferente, ya no aplicaban o no se medían. Como resultado de estos hallazgos, fue necesario identificar las variables que se mantenían y proponer otras que permitieran mantener las áreas del conocimiento que desde el Decreto de 2011 se habían fijado.

Con estas nuevas variables, se dio inicio a la medición para el año 2013; este trabajo se realizó con el apoyo de la Secretaría Distrital de Planeación, quienes a partir de la batería de variables que se habían definido, realizaron un análisis exploratorio<sup>1</sup> que permitiera decidir una técnica estadística adecuada que

1

Se evaluó una técnica estadística de estimación basada en regresión lineal múltiple para examinar la relación entre la calidad de una institución y su desarrollo, tratando de explicar el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo a través de las demás variables. Sin embargo el ANOVA mostró que no se estaba frente a un modelo de este tipo. A partir de este resultado, se decidió revisar el método estadístico de Componentes Principales con el propósito de explicar la varianza de los datos y sintetizar la información teniendo en cuenta su grado de asociación, pero tanto el gráfico de sedimentación como el test de esfericidad mostraron la no asociatividad en las variables

mejorara la medición realizada para el 2013, pues, se esperaba que arrojará resultados mucho más confiables.

A partir de este análisis se encontró que existían variables que mantenían una alta correlación, y que por lo menos una de ellas debía ser eliminada del modelo, pues estarían explicando prácticamente lo mismo. Este análisis permitió definir los conjuntos de variables óptimos para la medición del IDID; sin embargo esta medición no fue comparable con la del 2011, pues hubo gran variación de las entidades y hospitales en uno y el otro.

Adicionalmente, debido al alcance y variables que quedaron en el modelo, ya no era posible hablar de un índice de desarrollo institucional sino de uno de desempeño organizacional, por tal motivo, la versión que se publicó en la página de la Secretaría Distrital de Planeación se denominó Índice de Desempeño Organizacional Distrital – IDOD-.

Si bien no son comparables los resultados pues tanto las variables como el mismo modelo se modificaron, es necesario desarrollar y mantener un mecanismo de medición que permita evaluar los avances asociados al Desarrollo Institucional.

En este sentido y dada la relevancia del tema, la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional desde el 2014 dio inicio a la construcción de la Política Distrital de Desarrollo, en el marco de las discusiones que se han dado alrededor de esta, se han planteado temas que deben ser tenidos en cuenta en el índice para que reflejen los cambios que se registran en lo institucional.

Para hacer más efectivo este instrumento de medición, es necesario diseñar un modelo para entidades, otro para los hospitales y uno más para las localidades; que no homogenice sino que evidencie su particularidad, profundizando en la medición y el análisis de los temas propios, que pueden impactar el desarrollo institucional de los mismos.

Adicionalmente, es necesario empezar abordar temas más allá de los esquemas organizacionales y de gestión transversal de las entidades y organismos, e incluirle elementos sectoriales e intersectorial que evidentemente cobran valor al momento de analizar la coordinación, interacción e impacto en el ámbito distrital. Es así que los resultados que se obtengan de los indicadores del índice permitirán para esta Dirección definir lineamientos y políticas que aporten al fortalecimiento y avance de la gestión institucional a nivel distrital.

En el trabajo de reconstruir un modelo que se ajuste a las necesidades y perspectivas que tiene la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional, es indispensable construir sobre algunos de los cimientos que ya se habían establecido en discusiones previas de la Política de Desarrollo Institucional.

Por este motivo, esta nueva propuesta del Índice de Desarrollo Institucional se aborda a partir de la Política de Desarrollo Institucional, tomando como referente el trabajo conceptual y las líneas acción planteadas. Esta situación permitiría que el IDID se convirtiera en el instrumento de evaluación de la misma política.

El punto de partida, de esta propuesta es establecer que se entiende por Desarrollo Institucional, y nos remitimos a la definición expresada por el Doctor Edgar González, en la que señala que es el “conjunto de políticas y de procesos de transformación en la organización y en la gestión pública con el propósito de lograr el fortalecimiento de la gobernabilidad y la legitimidad de las instituciones, para lo cual realizar los ajustes e innovaciones teóricas, tecnológicas y metodológicas deben estar orientadas a mejorar los procesos de gestión y dar cumplimiento a la lógica de intervención pública y la gestión de las problemáticas públicas, en las que esta lógica de intervención se manifiesta”.

En este sentido, en el documento de conclusiones de la política de desarrollo institucional<sup>3</sup>, se expresa la necesidad de comprender las condiciones en las cuales se gestionan los asuntos públicos, reconociendo que las autoridades públicas tienen una doble función, la primera es de producción, la cual es garantizar la prestación de los bienes y servicios a su cargo y generar los impactos con sus acciones en las condiciones de vida de la población, la segunda es la materialización de los derechos y el respeto a las libertades públicas, lo cual constituye el estado social de derecho.

Desde esta perspectiva, es necesario comprender la cadena de valor asociada a la producción de bienes o servicios públicos, es decir, reconocer que existen unos insumos (marco constitucional, legal o normativo que prescribe la acción, condiciones del entorno, mandatos ciudadanos) que requieren ser procesados por el Estado (entidades gubernamentales o terceros a quienes se les delegan funciones públicas) a través de un conjunto de procesos (procesos sociales, económicos, políticos, organizacionales) y dinámicas de relacionamiento (entre actores gubernamentales, organizaciones privadas o sociales) que generan unos resultados o impactos

<sup>3</sup> Documento de Conclusiones de las Discusiones de la Política Pública, elaborado por María Constanza Romero y Otoniel Camargo



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA GENERAL

Así, al desarrollo institucional le importa conocer las condiciones en las que se ejerce la autoridad pública, materializada a través de sus políticas públicas y de sus intervenciones en la sociedad, con miras a proponer la adopción de instrumentos que den cuenta de un diseño institucional coherente con los asuntos que deben gestionarse.

De tal forma que a través de este componente deberán revisarse las políticas públicas que definen la acción de cada uno de los sectores administrativos (incluso las intersectoriales), los productos que se generan, las formas de producir los bienes y servicios públicos, los actores que intervienen en el proceso de producción pública a fin de caracterizar la acción sectorial y definir el campo de intervención de cada una de las entidades.

Ante esta postura, se hace necesario generar una estructura que evidencie el actuar de las entidades pero también su interacción sectorial e intersectorial y con la administración en general, así mismo como establecer el aporte a las problemáticas públicas de la ciudad.

El índice no pretende hacer nuevas mediciones de los diferentes temas que aborda, sino que pretende recoger la información que las mismas entidades procesan y resultados obtenidos por otros actores del nivel territorial y nacional.

7

Carrera 8 No. 10 - 65  
Código Postal: 111711  
Tel.: 3813000  
www.bogota.gov.co  
Info: Línea 195



ISO 9001: 2008  
NTC GP 1000: 2009  
BUREAU VERITAS  
Certification  
N° 0238444 / N° 070247



2211600FT-020 Versión 03

BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS

066

## CAPÍTULO 2. ÍNDICE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

El índice de Desarrollo Institucional Distrital –IDID–, es un instrumento de medición mediante el cual se busca establecer mediciones anuales en las que se evidencie el avance y mejora de los organismos y entidades públicas distritales en los temas del desarrollo que son planteados. Adicionalmente pretende:

- Identificar las fortalezas y oportunidades de mejora institucional en materia de desarrollo institucional, y establecer el comportamiento de las entidades y organismos distritales en el tiempo.
- Generar los insumos que aporten al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y el desarrollo de capacidades institucionales a nivel distrital.

Como se mencionó anteriormente, en el índice no se pretende hacer medición de nuevas variables, sino retomar la información que las entidades generan y las mediciones que realizan organismos competentes del nivel distrital y nacional. Durante el presente año se hace la identificación y validación de los temas identificados con las diferentes instituciones.

Para efectos de no caer en la agregación de temas y variables del modelo anterior, se estableció la necesidad de que a partir de la información recolectada se pudiera hacer un análisis integral en el que se tomen variables que puedan ser contrastadas con otras y ser analizadas a la luz de temas que puedan relacionarse.

Bajo estos parámetros y con la necesidad de tener más y mejores elementos de evaluación y análisis, se empiezan a buscar metodologías que se hayan desarrollado y que puedan ser aplicables y den elementos adicionales al IDID planteado desde el 2011. Esta búsqueda nos lleva al modelo desarrollado por la Procuraduría General de la Nación con el apoyo del BID y el Centro Nacional

de Consultoría, para la medición del INTEGRA<sup>4</sup>. Sin embargo, es necesario precisar que las variables usadas para el IDID se han seleccionado de acuerdo a las áreas del conocimiento identificadas como necesarias para el desarrollo institucional.

Es así que las variables seleccionadas responden a la lógica de medición de los temas, y se pueden generar a partir de tres niveles, estos son: el organizacional, el sectorial y el Distrital.

Adicionalmente, se hizo una agrupación de estos temas en tres dimensiones: Misional y de Gobierno, Gestión del talento humano y Gestión Pública. Para cada una de estas dimensiones se fijan los temas e indicadores más relevantes, y sobre los cuales existen fuentes de información o mediciones, que corresponden al nivel organizacional, sectorial o distrital.

La relación entre las dimensiones y los niveles, se da en la medida que para cada una de las dimensiones pueden haber indicadores definidos en lo organizacional y/o en lo sectorial y/o lo distrital, tal como lo muestra la siguiente figura:

Gráfica 1.

Relación de las dimensiones y los niveles del IDID



Fuente: Propia de quienes elaboraron el documento.

4

Herramienta de Fortalecimiento para la Gestión Preventiva desarrollada por Procuraduría General de la Nación con el apoyo del BID y el Centro Nacional de Consultoría

Cada uno de estos niveles integra diferentes temas que cumplen los siguientes propósitos:

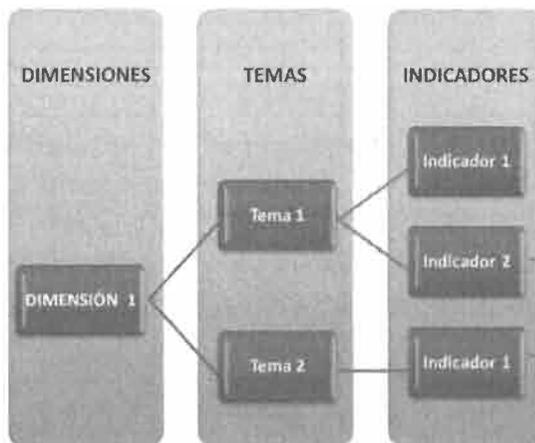
- **Misional y de Gobierno:** Busca medir la capacidad institucional para cumplir con su objeto social y a los mandatos que las normas y los planes de desarrollo le asignan, así como la capacidad para planificar y ejecutar el gasto público y, el suministro de bienes y servicios a cargo. En este sentido los temas e indicadores trascienden lo institucional, para recoger lo sectorial y lo distrital.
- **Gestión del Talento Humano:** Busca medir la efectividad de las acciones desarrolladas en torno al talento humano de la entidad. En este caso los temas e indicadores se centran en lo institucional.
- **Función Pública:** Busca medir el avance de la gestión administrativa de la entidad, es así que para esta dimensión los temas e indicadores se asocian con la operación interna, es decir que solo se recoge información desde lo institucional.

Cada una de estas dimensiones, está integrada por temas e indicadores que aportan a los propósitos antes mencionados.

Partiendo de la hipótesis de que en la función administrativa prevalece lo sustancial frente a lo formal, se deben introducir variables que permitan determinar el valor público desarrollado por las entidades distritales.

Gráfica 2.

### Estructura del Índice de Desarrollo Institucional Distrital – IDID



Fuente: Propia de quienes elaboraron el documento.

Frente al modelo propuesto es importante precisar que se definieron tres dimensiones, estas son:

**Gráfica 3.**

**Dimensiones del Índice de Desarrollo Institucional Distrital – IDID**



Fuente: Propia de quienes elaboraron el documento.

Cada una de estas dimensiones se desarrolla a través de siete temas concretos que permiten analizarse de manera integral, de acuerdo con el desempeño revelado por los elementos relacionados que los componen, estos son:

A su vez, cada uno de los elementos relacionados cuenta por lo menos con un indicador, para consolidar una batería 17 indicadores, que se explicarán a lo largo del presente documento.

Dimensión	Tema	Indicador	Formula
Misional y de gobierno	Gestión presupuestal	Porcentaje modificaciones presupuestales	Secretaría Distrital de Hacienda
		Cantidad de Modificaciones presupuestales	Secretaría Distrital de Hacienda
		Porcentaje PAC no ejecutado	Secretaría Distrital de Hacienda
		Porcentaje ejecución reservas	Secretaría Distrital de Hacienda



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA GENERAL

Dimensión	Tema	Indicador	Formula
	cumplimiento plan de desarrollo	Promedio Porcentaje de Avance de las Metas de Gestión y/o Resultado del Plan de Desarrollo	Secretaría Distrital de Planeación
	Transparencia	Cumplimiento acceso información pública	Veeduría Distrital
		Cumplimiento transparencia y anticorrupción	Veeduría Distrital
	Servicio al Ciudadano	Tiempo de respuesta PQR	Secretaria General/Servicio al ciudadano/ Subdirección de Calidad del Servicio
<b>Gestión del Talento humano</b>	Composición del empleo	Nivel de meritocracia	Departamento Administrativo de Servicio Civil Distrital - DASCD
		Nivel estabilidad laboral	Departamento Administrativo de Servicio Civil Distrital - DASCD
		Nivel de provisionalidad	Departamento Administrativo de Servicio Civil Distrital - DASCD
		Nivel oportunidad ascenso	Departamento Administrativo de Servicio Civil Distrital - DASCD
		Nivel de vacancia	Departamento Administrativo de Servicio Civil Distrital - DASCD
		Porcentaje contratos prestación de servicios	Departamento Administrativo de Servicio Civil Distrital - DASCD
<b>Gestión Pública</b>	Mejora de gestión	Porcentaje implementación SIG	Secretaria General/ DDDI GRUPO SIG
	Gestión de contratación	Porcentaje contratación directa	Secretaria General/DDSC/ Contratación a la vista
	Uso sostenible de recursos	Porcentaje implementación PIGA	Secretaria Distrital de Ambiente

Fuente: Elaboración propia.

Carrera 8 No. 10 - 65  
Código Postal: 111711  
Tel.: 3813000  
www.bogota.gov.co  
Info: Línea 195



2241600ET-020 Versión 03

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA GENERAL

Esta estructura pretende generar alternativas de análisis, dado que al momento de cruzarse las diferentes variables con los niveles antes presentados, se pueden generar conclusiones que se acerquen más a las realidades organizacionales, ya que con el estudio de lo organizacional y lo sectorial, se puede responder a los avances de los tratamientos de la problemática distrital, ya que el fin de la estructura y gestión organizacional es responder a las necesidades sociales.

Para efectos de determinar el peso que tiene cada nivel dentro del modelo, a continuación se explica cómo se determinará:

**Dimensiones:** La Misional y de Gobierno y Gestión del Talento Humano tendrán un mayor peso ya que evalúan 9 y 6 indicadores con respecto a gestión pública tendrá un menor impacto debido a que tiene menos indicadores.

**Temas:** Se les asignará el mismo peso dentro de la dimensión a la que pertenecen.

**Indicadores:** Se les asignará el mismo peso dentro del tema al que pertenecen, en caso de que el tema solo cuente con un indicador, le corresponderá el valor total al indicador.

Con esta claridad en la estructura, a continuación se explicará de manera detallada cada una de las dimensiones, sus temas e indicadores.

## 2.1. DIMENSION MISIONAL Y DE GOBIERNO

Como se mencionó previamente esta dimensión tiene como propósito medir la capacidad institucional para cumplir con su objeto social y a los mandatos que las normas y los planes de desarrollo le asignan, así como la capacidad para planificar y ejecutar el gasto público y, el suministro de bienes y servicios a cargo.

En este sentido, se identificaron temas que aportan a la medición de esta dimensión, en lo organizacional, lo sectorial y en lo distrital, estos son: Planeación presupuestal, Funcionamiento de instancias de coordinación y Ejecución del Plan de Desarrollo.

**2.1.1. Gestión Presupuestal:** Este tema tiene como propósito establecer la proporción del presupuesto asignado a la entidad, los niveles de ejecución, las desviaciones de la ejecución, su relación con el avance físico de la meta y la ejecución de las reservas.

Los indicadores establecidos para este tema son:

Carrera 8 No. 10 - 65  
Código Postal: 111711  
Tel.: 3813000  
www.bogota.gov.co  
Info: Línea 195



ISO 9001: 2000  
NTC GP 1000: 2009  
BUREAU VERITAS  
Certification  
N° 0338441/ N° 070247



2211600ET-020 Versión 03

BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS 066

**N° 1.-Porcentaje modificaciones presupuestales:** Procura establecer el monto porcentual de modificaciones presupuestales que se han dado durante la vigencia que se está analizando. Esta variable pretende analizar como está haciendo la planeación presupuestal en la entidad.

**Formula:**

(Monto de las modificaciones presupuestales/ Presupuesto aprobado)\* 100

**N° 2.- Cantidad Modificaciones Presupuestales:** Procura establecer la cantidad de modificaciones presupuestales que se han dado durante la vigencia que se está analizando. Esta situación da cuenta de cómo se está haciendo la planeación presupuestal en la entidad.

**Fórmula:**

Cantidad de Modificaciones Realizadas en la Vigencia

**N° 3 - Porcentaje PAC no ejecutado:** El objeto de este indicador es definir el nivel de ejecución del PAC en cada vigencia.

**Fórmula:**

Pac no ejecutado/pac programado

**N° 4 – Porcentaje Ejecución de las reservas presupuestales:** Pretende evaluar la capacidad de la entidad para ejecutar las reservas de la vigencia que se está analizando. Debemos tener en cuenta que una reserva . Se debe tener en cuenta que la re Son compromisos legalmente contraídos que al cierre de la vigencia fiscal no se han atendido por no haberse completado las formalidades necesarias que hagan exigible el pago al terminarse el año; si no se ejecutan en ese año se convierten en pasivo exigible; ambas practicas constituyen una mala programación y ejecución presupuestal.

**Fórmula:**

Porcentaje de Ejecución de las Reservas presupuestales

Para efectos de poder medir estos indicadores se requiere que la información esté separada por gastos de funcionamiento e inversión, y que incluya las siguientes variables para cada entidad de análisis:



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA GENERAL

- Presupuesto aprobado para la vigencia, discriminando el valor que corresponde a inversión y a gastos de funcionamiento.
- Presupuesto aprobado
- Presupuesto ejecutado
- Modificaciones en cantidad y monto realizado por la entidad
- Porcentaje de ejecución de las reservas

**2.1.2. Plan de Desarrollo:** Si bien no todas las entidades distritales tienen participación en el Plan de Desarrollo, es evidente la necesidad de establecer el aporte que desde los diferentes sectores se da para alcanzar los propósitos contenidos en el Plan de Desarrollo de la Administración.

**N.º 5 - Promedio Porcentaje de Avance de las Metas de Gestión y/o Resultado del Plan de Desarrollo:** Para este efecto se tomará el avance físico de las metas, calculado a partir del reporte que realizan las entidades en el SEGPLAN. Dado que cuando se crea todo el modelo de seguimiento, se establece la ponderación para cada uno de los niveles, es posible determinar el aporte a cada uno de los ejes planteados para el Plan de Desarrollo.

La medición se basará en el avance transcurrido, es decir, a partir que a partir de las metas asociadas al Plan de Desarrollo se establecerá el nivel de avance hasta la vigencia que se está evaluando.

El indicador planteado para establecer el avance porcentual por entidad en cada tema, será el mismo para evaluar y analizar cada uno de los indicadores seleccionados, este es:

#### **Formula:**

Promedio Porcentaje de Avance de las Metas de Gestión y/o Resultado del Plan de Desarrollo

Esta variable quiere mostrar el promedio del porcentaje avance de las metas y/o resultados del plan de desarrollo en el periodo evaluado; tomando el porcentaje de cada una de las metas de cada proyecto prioritario de cada entidad. La información se extrajo de la pagina de la Secretaria de Hacienda con la orientación de la Dirección de programación y seguimiento a la Inversión. En el link <http://www.sdp.gov.co/PortalPlan de Acción - Componente de Gestión e Inversión por Entidad de año evaluado.SDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaHumana> dando click en el

Carrera 8 No. 10 - 65  
Código Postal: 111711  
Tel.: 3813000  
[www.bogota.gov.co](http://www.bogota.gov.co)  
Info: Línea 195



ISO 9001: 2009  
NTC GP 1000: 2009  
BUREAU VERITAS  
Certification  
N°0138441/ N°SP0247  
2241600ET.020 Versión 03



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS 066

vinculo

### 2.1.3. Transparencia

Cumplimiento de estándares Básicos de acceso a la información pública: Este tema tiene como propósito establecer el nivel de cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 y el Estatuto Anticorrupción. Esta verificación la realiza anualmente la Veeduría Distrital, para este fin se formulan los siguientes indicadores:

**N° 6 Cumplimiento de estándares Básicos de acceso a la información pública:** Este indicador busca establecer el nivel de cumplimiento de los elementos evaluados por la Veeduría Distrital, lo que da cuenta de la gestión que las entidades realizan para mejorar los niveles de transparencia. Los datos deben ser solicitados a la veeduría Distrital y extraídos del Informe Diagnóstico Básico Sobre el Acceso a la Información y la transparencia en Entidades Distritales.

**Formula:**

Porcentaje de cumplimiento de estándares básicos de acceso a la información pública.

**N° 7.- Porcentaje de Cumplimiento del Estatuto Anticorrupción:** Este indicador busca establecer el nivel de cumplimiento de los elementos evaluados por la Veeduría Distrital frente al Estatuto Anticorrupción. Los datos deben ser solicitados a la veeduría Distrital y extraídos del informe Diagnóstico Básico Sobre El Acceso a la Información y la Transparencia en Entidades Distritales.

**Formula:**

Porcentaje de Cumplimiento del Estatuto Anticorrupción

**2.1.4 Servicio al Ciudadano:** Este tema es fundamental en cualquier medición institucional que se pretenda hacer, pues es la que evidencia la materialización de los cambios y mejoras internas desarrolladas para impactar a los usuarios y los bienes y servicios entregados.

El servicio al ciudadano fue reglamentado desde el nivel nacional por el Decreto 2623 de 2009, mediante el cual se crea el sistema nacional de servicio al ciudadano, este sistema es la instancia coordinadora del orden nacional de todas las acciones, el sistema tiene el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Función Pública, luego se expidió el Documento CONPES 3649 de 2010 establece la

política nacional de servicio al ciudadano tuvo como propósito fue generar marcos conceptuales, herramientas, protocolos y orientaciones para materializar y operativizar esta nueva dimensión del estado.

En el nivel distrital está el Decreto Distrital 197 de 2014 que adopta la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía en la ciudad de Bogotá D.C., la cual tiene como objetivo garantizar el derecho de la ciudadanía a una vida digna, aportar en la superación de las necesidades sociales, la discriminación y la segregación como factores esenciales de la pobreza y desarrollar atributos del servicio. En dicha política se plantean los principios y características del servicio al ciudadano, se crea un sistema distrital de servicio al ciudadano concebido como un espacio de interacción compleja, donde se desarrollan operaciones de trámites y servicios.

Además se definen los diferentes canales de comunicación al servicio del ciudadano y los órganos y entidades responsables de la dirección, ejecución y coordinación de la política.

Si bien hace años el distrito había generado estándares y mecanismos de medición del servicio al ciudadano, en la actualidad su medición se ha reducido a verificar la satisfacción parcial en la prestación del servicio, esta situación que dificulta la medición e intervención integral para la mejora de los temas, adicionalmente deja de lado elementos sensibles como la racionalización de trámites, los tiempos de espera, la calidez y trato respetuoso a la ciudadanía y el grado de satisfacción luego de haber finalizado su relacionamiento con la administración.

En este sentido, el único indicador que se tomará para efectos de realizar la medición de este tema son los asociados a las peticiones, quejas y reclamos, tomando como referente los estándares de calidad definidos por la Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano, basados en los reportes del SDQS (Sistema Distrital de Quejas y Soluciones), estos serían:

**Nº 8 -Tiempo de respuesta de la PQR:** Resultado de la evaluación del cumplimiento de los tiempo de respuesta establecidos por la entidad.

#### **Fórmula:**

Tiempo de respuesta PQR (Días Hábiles).

## **2.2. DIMENSION DE LA GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO**

**2.2.1. Composición del Empleo:** Mediante este tema se pretende medir el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el

empleo público y las personas que integran, estos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, y una administración pública profesional y eficaz.

La función pública es abordada en la constitución política en los artículos 122 al 131 del título V de la organización del estado, este mandato se desarrolló con la ley 909 de 2004 que en su artículo 19 que establece el contenido de los empleos públicos, el artículo 1 que establece los empleos que conforman la función pública, el artículo 5 que establece las excepciones a los empleos de carrera y los criterios para clasificar a un empleo como de libre nombramiento y remoción, el artículo 21 que regula la creación de los empleos temporales, el artículo 23 que provee las clases de nombramiento y el título V que establece el ingreso y ascenso a los empleos de carrera, además cabe señalar el que artículo 4 de los Decretos 770 y 785 de 2005 es el que establece los niveles jerárquicos de los empleos públicos. La ley 909 de 2004 ha sido reglamentada en materia de provisión de los empleos de carrera por concurso públicos y los provistos de libre nombramiento y remoción por el Decreto 1227 de 2005, decreto 4500 de 2005, y el Decreto 4567 de 2011.

**Nº 9 - Nivel de meritocracia:** El indicador pretende medir el porcentaje de empleos provistos de manera definitiva.

Fórmula:

$$\frac{\text{Nº empleos provistos de manera definitiva por concurso de méritos}}{\text{Nº total de empleos de la planta de personal}} \times 100$$

Observación: Por manera definitiva se entienden provistas de acuerdo a concurso público en el caso de empleos de carrera, por lo tanto se excluyen nombramientos provisionales y encargos.

**Nº 10 - Nivel Estabilidad Laboral Empleados Públicos:** En este indicador busca medir porcentualmente la cantidad de empleados que independientemente de la administración que llegue pueden continuar laborando en la entidad; por tal motivo se incluye el personal de carrera administrativa que fue posesionado mediante nombramiento ordinario(antes de la creación de la CNSC y de la convocatoria 001 DE 2005), los nombrados mediante concurso de méritos el personal de carrera administrativa que se encuentra en comisión o encargo.

Formula:



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA GENERAL

$$\frac{\text{Nº empleados en carrera administrativa encargo o comisión}}{\text{Nº total de empleos públicos de la planta de personal}} \times 100$$

**Nº 11- Nivel de Provisionalidad:** Esta variable quiere mostrar el nivel porcentual de empleados en condición de provisionalidad; debido a que a pesar que es una practica permitida por la ley, es claro que debe cumplirse en casos excepcionales, y no debe convertirse en la regla, y solo debe presentarse cuando efectivamente se compruebe mediante un proceso interno que ningún empleado de carrera administrativa cumple con los requisitos establecidos para dicho cargo, solo en ese caso se puede nombrar a un provisional. Después de nombrado al alguien en provisionalidad la administración debe realizar las acciones necesarias para proveer el cargo mediante concurso de méritos de acuerdo a la ley 909 de 2004. Esta variable no aplica para las empresas sociales y comerciales del estado.

**Formula:**

$$\frac{\text{Numero de empleados nombrados en Provisionalidad}}{\text{Numero total de empleos públicos}} \times 100$$

**Nº 12 - Nivel Oportunidad de Ascenso en Carrera Administrativa:** Esta variable busca medir el nivel de oportunidad para ascender que tienen los empleados de carrera administrativa dentro de las diferentes entidades del Distrito Capital, asignándole un mayor puntaje a la entidad que mayor cantidad de empleados en comisión o encargo tienen en el periodo evaluado debido a que esto estimula a los funcionarios de carrera a realizar un buen trabajo.

**Formula:**

$$\frac{\text{Nº de empleados de carrera en encargo o comisión}}{\text{Nº total empleos públicos planta de personal(sin trabajadores oficiales)}} \times 100$$

**Nº 13 - Nivel de Vacancia:** Esta variable busca medir el nivel de vacancia temporal y permanente de los empleos de carrera administrativa y libre nombramiento y remoción, que no han sido provistos mediante provisionalidad, encargo o concurso de merito, asignando un puntaje mayor a aquellas entidades que tienen menor porcentaje de vacancia.

**Fórmula:**

$$\frac{\text{Empleos en vacancia temporal y permanente}}{\text{Total empleos públicos planta de personal sin trabajadores oficiales}} \times 100$$

Carrera 8 No. 10 - 65  
Código Postal: 111711  
Tel.: 3813000  
www.bogota.gov.co  
Info: Línea 195



ISO 9001: 2008  
NTC GP 1000: 2009  
BUREAU VERITAS  
Certification  
N° 00139444/ N° GP0247  
2211600FT.020 Versión 03



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS  
066

**Nº 14 - Personal por prestación de servicios:** Esta variable quiere mostrar cuales entidades utilizan los contratos de prestación de servicio de una manera excesiva teniendo en cuenta que esta es una modalidad de vinculación con el estado de tipo excepcional, que se justifica constitucionalmente si es concebida como un instrumento para atender funciones ocasionales, que son aquellas que no hacen parte del “giro ordinario” de las labores encomendadas a la entidad, o que, siendo parte de ellas, no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieren de conocimientos especializados; vinculación que en ningún caso debe conllevar subordinación. Por tal motivo se le asigna una puntuación mayor a la entidad que tiene menor porcentaje de contratos de prestación de servicios en relación a su planta fija.

### **Fórmula:**

$$\frac{\text{Nº total de contratos de prestación de servicios}}{\text{Número total de empleos públicos}} \times 100$$

## **2.3. DIMENSION DE GESTIÓN PÚBLICA**

Esta dimensión tiene como propósito medir la capacidad que tiene la entidad para definir mecanismos que llevan a optimizar el uso de los recursos.

En este sentido, se identificaron temas que aportan a la medición de esta dimensión, en lo institucional, estos son: Mejora de la gestión y Gestión Ambiental.

**2.3.1. Mejora a la Gestión:** Este tema ha sido uno de los elementos que se han introducido al sector público como parte de la corriente de la Nueva Gerencia Pública. Dado que el Distrito Capital ha tenido desarrollos propios, es necesario establecer como las entidades vienen desarrollando e incorporando estos temas a su gestión y que efectos ha tenido en la mejora institucional, en este sentido se incluirá en la medición el cumplimiento de requisitos y la madurez en los sistemas a través de los planes de mejoramiento.

Se encuentra soportado en la Ley 872 del 2003, Acuerdo 122 del 2003, Decreto 1599 de 2005, Decreto 651 de 2011 y Decreto 652 de 2011, a través de la Norma Técnica Distrital-NTD SIG 001:2011.

**Nº 15 - Porcentaje de Implementación Sistema Integrado de Gestión:** Para efecto de la medición se tomará la información que se reporte a través del SISIG (Sistema de Información del Sistema Integrado de Gestión), pues en este sistema se recoge la valoración que las entidades realizan a través de las áreas de Planeación y Control Interno.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA GENERAL

### **Fórmula:**

Porcentaje de implementación del SIG en el periodo evaluado

**2.3.2 Gestión de Contratación:** Este tema tiene por objeto evaluar la planeación de la contratación en la entidad, pues si bien muchas veces la entidad acude a procesos de selección expedita como lo es la contratación directa debido a que no se realiza una adecuada planeación de la contratación.

### **Nº 16 - Numero de contratos celebrados por contratación Directa:**

Este indicador pretende establecer como se desenvuelve la gestión contractual de las entidades, en el sentido de determinar en qué porcentaje se acude a los procesos de selección objetiva definidos en la ley, y en qué porcentaje se acude al mecanismo excepcional de contratación directa bajo las causales taxativas que señala la norma.

### **Formula:**

$$\frac{\text{Numero de contratos celebrados por contratación Directa}}{\text{Numero Total de Contratos}} \times 100$$

**2.3.3 Uso eficiente de recursos:** Este tema busca medir el compromiso ambiental y uso eficiente de los recursos como son Agua, energía, manejo de residuos, Consumo sostenible e implementación de practicas sostenibles.

**Nº 17 - Porcentaje de implementación del PIGA (Plan Integral De Gestión Ambiental):** Este Indicador busca medir el porcentaje de implementación del PIGA(Plan Institucional de Gestión Ambiental, que establece 5 programas de gestión ambiental dentro de los cuales se da cumplimiento a los objetivos de ecoeficiencia del Plan de Gestión Ambiental, establecidos por la norma y que son los mínimos que debe tener una entidad en el marco de este instrumento de planeación sin embargo puede proponer otros. Estos programas serian: 1. Uso eficiente del Agua, 2. Uso eficiente de la energía, 3, Gestión Integral de Residuos, 4. Consumo Sostenible, 5, Implementación de Practicas Sostenibles(Movilidad Urbana sostenible, mejoramiento de las condiciones Internas y/o de su entorno, adaptación al cambio climático).

### **Formula:**

Porcentaje de Implementación del PIGA

Carrera 8 No. 10 - 65  
Código Postal: 111711  
Tel.: 3813000  
www.bogota.gov.co  
Info: Línea 195



ISO 9001: 2008  
NTC GP 1000: 2009  
BUREAU VERITAS  
Certification  
N° 00230444/ N° 070247



2211600FT-020 Versión 03

BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS 066

### Capítulo 3

## METODOLOGÍA PARA EL CALCULO DEL INDICE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL (Modelo Estadístico del IDID) IDID 2015

Este capítulo se elaboró mediante trabajo conjunto con la Dirección de Estudios Macro de la Secretaría Distrital de Planeación y la Dirección de Desarrollo Institucional de la Secretaría General y tiene por objeto presentar la metodología para el cálculo del Índice de Desarrollo Institucional - IDID a partir de un conjunto de indicadores de desempeño de 42 entidades del distrito capital del nivel central y descentralizado; en total se recopilaron un conjunto de 17 indicadores o variables agrupadas en las 3 dimensiones del desarrollo institucional (ver tabla 1)

Tabla 1. Fuentes de información para la construcción del Índice de Desarrollo Institucional – IDID 2015

Dimensión	Tema	Indicador	Formula
Misional y de gobierno	Gestión presupuestal	Porcentaje modificaciones presupuestales	Secretaría Distrital de Hacienda
		Cantidad de Modificaciones presupuestales	Secretaría Distrital de Hacienda
		Porcentaje PAC no ejecutado	Secretaría Distrital de Hacienda
		Porcentaje ejecución reservas	Secretaría Distrital de Hacienda
	cumplimiento plan de desarrollo	Promedio Porcentaje de Avance de las Metas de Gestión y/o Resultado del Plan de Desarrollo	Secretaría Distrital de Planeación
	Transparencia	Cumplimiento acceso información pública	Veeduría Distrital
		Cumplimiento transparencia y anticorrupción	Veeduría Distrital
		Porcentaje contratación directa	Secretaría General/DDSC/Contratación a la vista
	Servicio al Ciudadano	Tiempo de respuesta PQR	Secretaría General/Servicio al ciudadano/ Subdirección de Calidad del Servicio



Dimensión	Tema	Indicador	Formula
Gestión del Talento humano	Composición del empleo	Nivel de meritocracia	Departamento Administrativo de Servicio Civil Distrital - DASCD
		Nivel estabilidad laboral	Departamento Administrativo de Servicio Civil Distrital - DASCD
		Nivel de provisionalidad	Departamento Administrativo de Servicio Civil Distrital - DASCD
		Nivel oportunidad ascenso	Departamento Administrativo de Servicio Civil Distrital - DASCD
		Nivel de vacancia	Departamento Administrativo de Servicio Civil Distrital - DASCD
		Porcentaje contratos prestación de servicios	Departamento Administrativo de Servicio Civil Distrital - DASCD
Gestión Pública	Mejora de gestión	Porcentaje implementación SIG	Secretaria General/ DDDI GRUPO SIG
	Uso sostenible de recursos	Porcentaje implementación PIGA	Secretaria Distrital de Ambiente
	Gestión de contratación	Porcentaje contratación directa	Secretaria General/DDSC/ Contratación a la vista

Fuente: Elaboración propia.

El procedimiento para la construcción del indicador compuesto es el siguiente: en primer lugar se procede a normalizar las variables, con el fin de llevar todos los indicadores a una misma unidad de medida usando para ello el procedimiento de **escalas categóricas**, que consiste en asignar un puntaje a cada observación a partir de categorías construidas en este caso a partir de los percentiles de la distribución observada de cada indicador.

De esta manera se asignaron puntajes entre 0 y 100 a cada una de las entidades usando para ello, los percentiles 5, 20, 40, 60, 80 y 95 de cada una de las variables; para el caso de variables en las que el mejor desempeño se asocia con valores altos el máximo puntaje se asigna a las observaciones que estuvieran por encima del percentil 95, y de manera gradual se va reduciendo el puntaje hasta asignar el valor mínimo (0 o 20 según el caso) a las



observaciones ubicadas en el percentil 5 de la distribución, como puede verse en el siguiente ejemplo:

### Ejemplo 1.

#### Asignación de puntaje en una variable con buen desempeño asociado a valores altos del indicador

$$Y_x = \begin{cases} 0 & \text{si } x < P_5 \\ 20 & \text{si } P_5 \leq x < P_{20} \\ 40 & \text{si } P_{20} \leq x < P_{40} \\ 60 & \text{si } P_{40} \leq x < P_{60} \\ 80 & \text{si } P_{60} \leq x < P_{80} \\ 90 & \text{si } P_{80} \leq x < P_{95} \\ 100 & \text{si } x \geq P_{95} \end{cases}$$

Donde  $Y_x$  representa el puntaje asignado a la variable según la escala categórica construida a partir de los percentiles,  $x$  es el valor observado del indicador y  $P_k$  representa el valor de los percentiles  $k$  que marcan los límites de la categoría.

Para el caso contrario en el que el mejor desempeño se asocia con valores bajos del indicador se asigna el máximo puntaje a los valores por debajo del percentil 5 de la distribución y de manera gradual se va reduciendo el puntaje hasta asignar el valor mínimo a las observaciones ubicadas por encima del percentil 95 de la distribución. En algunos casos, como el de la variable **número de modificaciones de la vigencia y porcentaje de PAC no ejecutado**, el máximo puntaje se asignó al valor 0, que es un valor no observado, por lo tanto el máximo puntaje que se asignó en estos indicadores fue 90.

### Ejemplo 2.

#### Asignación de puntaje en una variable con buen desempeño asociado a valores bajos del indicador



$$Y_x = \begin{cases} 100 & \text{si } x < P_5 \\ 90 & \text{si } P_5 \leq x < P_{20} \\ 80 & \text{si } P_{20} \leq x < P_{40} \\ 60 & \text{si } P_{40} \leq x < P_{60} \\ 40 & \text{si } P_{60} \leq x < P_{80} \\ 20 & \text{si } P_{80} \leq x < P_{95} \\ 0 & \text{si } x \geq P_{95} \end{cases}$$

Donde  $Y_x$  representa el puntaje asignado a la variable según la escala categórica construida a partir de los percentiles,  $x$  es el valor observado del indicador y  $P_k$  representa el valor de los percentiles  $k$  que marcan los límites de la categoría.

La regla de normalización basada en escalas categóricas creadas a partir de percentiles<sup>1</sup> no se aplicó en los casos de las variables **Porcentaje De Modificaciones Presupuestales Y Porcentaje De Contratos De Prestación De Servicios**, pues en el primer caso la baja dispersión de la variable (hasta el 40% de las observaciones se acumula en el valor 0), las categorías generadas a partir de los percentiles podrían generar sesgo o distorsión en la asignación de puntajes, por lo tanto se decide construir un conjunto de categorías ad hoc que reflejen mejor el desempeño de las entidades. Por otro lado para el caso de la variable **porcentaje de contratos de prestación de servicios**, se observa presencia de valores<sup>1</sup> atípicos (superiores al 100%) que también generan distorsión en la estimación de los percentiles, al igual que el caso anterior también se decide crear categorías ad hoc, que reflejen mejor el desempeño observado.

Una vez transformadas todas las variables de acuerdo con los puntajes

<sup>1</sup>Los percentiles son medidas de posición no central de la distribución de una variable; son los valores que dividen un conjunto ordenado de datos en cien partes iguales. Es decir que el percentil  $k$  me marca el punto por debajo del cual se encuentra o acumula el  $k\%$  de los datos,  $k$  tomando valores entre 1 y 100.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA GENERAL

asignados según la **escala categórica basada en percentiles**, se procede a estimar el promedio simple del puntaje asignado a cada una de las entidades distritales en cada uno de los indicadores, siendo este promedio el valor del IDID.

A partir del valor del IDID se genera un ranking descendente de entidades distritales y se procede a clasificar el desempeño de las entidades en 5 categorías de la siguiente manera:

Nivel de desempeño	Rango de valores
ÓPTIMO	89,5 - 100
ALTO	74,5 - 89,4
MEDIO	60,0 - 74,4
BAJO	44,5 - 59,9
MUY BAJO	0 - 44,4

Carrera 8 No. 10 - 65  
Código Postal: 111711  
Tel.: 3813000  
www.bogota.gov.co  
Info: Línea 195



ISO 9001: 2008  
NTC GP 1000: 2009  
BUREAU VERITAS  
Certification  
N° CO238444/ N° GP0247



2241600ET\_020 Versión 03

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA GENERAL

## OBSERVACIONES GENERALES

La necesidad de establecer sistemas de seguimiento y evaluación al desempeño institucional es apremiante, ya que por mucho tiempo el estado se enfocó en generar políticas, programas y proyectos, sin hacer ningún reparo sobre la capacidad institucional que tenía para afrontar lo que él y el mismo contexto le imponían, por lo tanto los resultados de la acción administrativa presentaban una gran brecha frente a los procesos de planificación, lo que implicó que el gobierno perdiera su capacidad de responder a los marcos jurídicos que lo regulan y a las expectativas ciudadana provocando consigo fenómenos de ingobernabilidad, por lo tanto los siguientes análisis sobre los factores de éxito de una política gubernamental resaltaron el papel de las estructuras y la gestión administrativa como un determinante en el ciclo de las políticas públicas, ya que de ella depende la implementación, las orientaciones y el dinamismo de la actuación.

Ante dicha realidad los gobierno se han percatado de la ausencia de mecanismos objetivos y de rigurosidad técnica que permitan dilucidar las capacidades institucionales del aparato gubernamental, por lo tanto en la actualidad el fenómeno administrativo-institucional no va más allá de los análisis de percepción que son generados en gran medida por la experiencia personal de alguien que ha tenido contacto con algún sector o actividad de la administración, en consecuencia es común escuchar desde diferentes actores que existe una excesiva burocratización o que el sector público interviene en todas las dinámicas de la sociedad, o que existe debilidad institucional en algunas entidades u organismos. Todas estas afirmaciones no tienen un sustento estadístico y aún menos analítico, ya que el Distrito presenta deficiencias en sus sistemas de información en relación al desarrollo institucional, por lo tanto las afirmaciones de la ciudadanía y del mismo gobierno no van más allá de hipótesis y supuestos que podrían ser rebatibles por su falta de rigurosidad metodológica.

Por lo tanto la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional se aboca a generar un Índice de Desarrollo Institucional que responda a la necesidad antes descrita, ya que ningún gobierno puede tomar decisiones afectivas o dimensionar su capacidad de respuesta a las problemáticas públicas, sino cuenta con una herramienta que lo oriente y le de solidez a sus acciones, ante lo cual el Índice Distrital Desarrollo Institucional pretende llenar ese vacío, a través de unas dimensiones, temas y niveles de análisis que se escapen de los marcos simplemente organizacionales y de cumplimiento de requisitos, he indague sobre las dinámicas que se presentan en los sectores administrativos, sobre la importancia del talento humano y la presupuestación como factores de éxito de la gestión pública, o los avances en la coordinación intersectoriales, todos los anteriores componentes hacen parte de la administración distrital y

Carrera 8 No. 10 - 65  
Código Postal: 111711  
Tel.: 3813000  
www.bogota.gov.co  
Info: Línea 195



ISO 9001: 2008  
NTC GP 1000: 2009  
BUREAU VERITAS  
Certification  
N° 0233444/ N° GP0247



2214600ET-020 Versión 03

BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS 066



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA GENERAL

por lo tanto deben ser considerados y analizados.

El valor agregado de esta reformulación del índice corresponde a la introducción de un nivel de análisis Distrital que no es otra cosa que un acercamiento a la variabilidad y complejidad de las problemáticas públicas, lo que permitirá que el índice de indicios sobre como la administración responde al contexto al que pertenece, ya que ha sido criticado el hecho de que las organizaciones públicas sean calificadas de manera sobresaliente, pero al mismo tiempo la opinión pública evidencia que esa buena gestión organizacional no se traslada a sus políticas y al impacto de sus acciones, por tanto un verdadero desarrollo institucional debe enfocarse a generar un esquema organizacional al servicio de la gestión de las problemáticas públicas, ya que si esto no ocurriera la administración pública perdería su sentido y finalidad.

Se podría concluir diciendo que el IDID tiene como uno de sus objetivos generar líneas bases e información para la toma de decisiones, que en futuro permitirán determinar tendencias y los niveles de evolución de la administración para responder a las problemáticas públicas, por lo tanto el reto de esta medición es el de credibilidad, entendida como su nivel de acercamiento real a los fenómeno administrativo e institucional, partiendo de la realidad sobre la escasa información que sobre los temas abordar hoy día se tiene y sobre las dificultades de generar análisis con variables tan complejas y a veces tan difíciles de relacionar y explicar.

Carrera 8 No. 10 - 65  
Código Postal: 111711  
Tel.: 3813000  
www.bogota.gov.co  
Info: Línea 195



ISO 9001: 2008  
NTC GP 1000: 2009  
BUREAU VERITAS  
Certification  
N°CO238444/ N°GP0247



2211600ET-020 Versión 03

BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS