



Informe de resultados:

MDM 2021

Contenido

Resumen ejecutivo	5
1. Antecedentes	8
2. Metodología Medición del Desempeño Municipal	11
2.1. Estructura del indicador	11
2.2. Ajustes en la metodología 2021	13
2.3. Clasificación por capacidades iniciales	14
2.4. Cálculo de la MDM	17
3. Resultados generales de la MDM 2021	19
3.1. Resultados del componente de gestión	22
3.2. Componente de resultados de desarrollo	28
3.3. Un premio a la gestión orientada a resultados	32
4. Conclusiones	34
Bibliografía	35
Anexos	36
1. Fuentes de Información	36

Listado de gráficas

Gráfica 1. Correlación entre índice Doing Business y MDM	10
Gráfica 2. Correlación entre IPM y MDM	10
Gráfica 3. Distribución del indicador de capacidades entre quintiles	16
Gráfica 4. Puntaje promedio por grupos de capacidades (2018-2021)	19
Gráfica 5. Distribución de municipios por nivel de desempeño por grupos de capacidades iniciales	20
Gráfica 6. Promedio calificación departamental MDM 2021	20
Gráfica 7. Porcentaje de municipios en calificación Alta, Media y Baja MDM por departamento. 21	
Gráfica 8. Promedio de la puntuación de gestión por capacidades iniciales.....	23
Gráfica 9. Puntuación por dimensión del componente de gestión por de capacidades iniciales. 2021	24
Gráfica 10. Promedio nacional. Ingresos per cápita. 2019 – 2021.....	27
Gráfica 11. Ingresos tributarios y no tributarios pc (sin OT) por grupos de capacidades. 2019 – 2021.....	27
Gráfica 12. Promedio nacional - variables ejecución de recursos. 2020 y 2021	28
Gráfica 13. Promedio de la puntuación de resultados por capacidades iniciales.....	28
Gráfica 14. Puntuación por dimensión del componente de resultados por capacidades iniciales. 2021.....	29
Gráfica 15. Penetración banda ancha promedio. Ciudades y G5. 2019 - 2021	31
Gráfica 16. Promedio nacional. Tasa de hurtos y de casos de violencia intrafamiliar. 2019 - 2021	32
Gráfica 17. Promedio por grupos de capacidades. Tasa de hurtos. 2019 - 2021	32

Listado de ilustraciones

Ilustración 1. Estructura de la Medición de Desempeño Municipal - MDM	12
Ilustración 2. Estructura del componente de gestión	12
Ilustración 3. Estructura del componente de resultados	13
Ilustración 4 .Distribución municipal por grupo de capacidades.....	17

Listado de mapas

Mapa 1. Distribución nacional de la MDM 2021 por rango de clasificación	21
Mapa 2. Mapas de puntajes divididos por tercil en cada dimensión de gestión, 2021	25
Mapa 2. Mapas de puntajes divididos por terciles en cada dimensión de resultados, 2021	30

Listado de tablas

Tabla 1. Variables del indicador de capacidades iniciales	15
Tabla 2. Estadísticas descriptivas de las variables del indicador	15
Tabla 3. Promedio simple municipal de variables analizadas para definir los grupos de capacidades iniciales	17
Tabla 4. Primer puesto por grupo de capacidades iniciales	22
Tabla 5. Primer puesto por grupo de capacidades iniciales. Componente de gestión 2021	23
Tabla 6. Puntaje por dimensiones – Componente de Gestión – 2020 - 2021	26
Tabla 7. Primer puesto por grupo de capacidades iniciales. Componente de resultados 2021 ...	29
Tabla 8. Puntaje por dimensiones – Componente de Resultados – 2020 - 2021	31
Tabla 9. Municipios que más posiciones mejoraron luego del premio por resultados	33
Tabla 10. Municipios que más posiciones disminuyeron luego del castigo por resultados	34

Para más información contacte al equipo de Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Antonio Jose Avendaño Arosemena

Director Técnico

antoavendano@dn.gov.co

Subdirección de Planeación Territorial

Gloria Ximena Buchelly Ochoa

Subdirectora

gbuchelly@dn.gov.co

Oscar David Reyes

Juan Sebastián de Mesa

Asesores

jumesa@dn.gov.co

Resumen ejecutivo

La Medición de Desempeño Municipal – MDM tiene como objetivo medir y comparar el desempeño municipal entendido como la gestión de las Entidades Territoriales y la consecución de resultados de desarrollo (el aumento de la calidad de vida de la población), teniendo en cuenta las capacidades iniciales de los municipios, para incentivar la inversión orientada a resultados y como instrumento para el diseño de políticas dirigidas al fortalecimiento de capacidades y al cierre de brechas territoriales.

La MDM se mide al interior de seis grupos que buscan categorizar municipios “similares” según el nivel de capacidades iniciales, esto con el fin de hacer la medición entre grupos homogéneos controlando por diferencias iniciales de desarrollo territorial. Los grupos son: Ciudades (13 principales ciudades), Grupo 1 (Nivel alto de capacidades), Grupo 2 (Medio alto), Grupo 3 (Nivel medio), Grupo 4 (Medio bajo) y Grupo 5 (Nivel bajo).

La medición del 2021 incluye un ajuste metodológico derivado del cambio en la fuente de información para las variables de finanzas públicas. En particular, hasta el 2020 esa información se tomaba del Formulario Único Territorial (FUT), pero del 2021 en adelante esa información pasa a tomarse de los informes de la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO). Esto modificó a su vez las variables y el enfoque de la dimensión de ejecución de recursos, la cual pasó de tener una mirada por fuentes de financiación, a una mirada por sectores.

En su sexto año de vigencia, la medición continúa consolidándose como un instrumento para orientar la toma de decisiones en el territorio y para hacer seguimiento a las principales condiciones de bienestar de la población. A continuación, se presentan los principales resultados de la medición para el 2021:

- En el 2021 se recuperó la tendencia positiva que se había perdido a causa de la pandemia. En particular, el puntaje promedio pasó de 50,8 a 51,4 puntos, en una escala de 0 a 100.
- El aumento tuvo lugar para casi todos los grupos de capacidades iniciales. Las ciudades y el grupo G1 fueron los únicos cuyo puntaje promedio en el 2021 fue inferior respecto al del 2020.
- Los **6 mejores municipios en la MDM de 2021**, que tienen de forma simultánea buena gestión y buenos resultados de desarrollo, por grupo de capacidades iniciales son:

Ciudades: Medellín (Antioquia)

Grupo 1: Itagüí (Antioquia)

Grupo 2: Armero (Tolima)

Grupo 3: Gachantivá (Boyacá)

Grupo 4: Ocamonte (Santander)

Grupo 5: Bajo Baudó (Chocó)

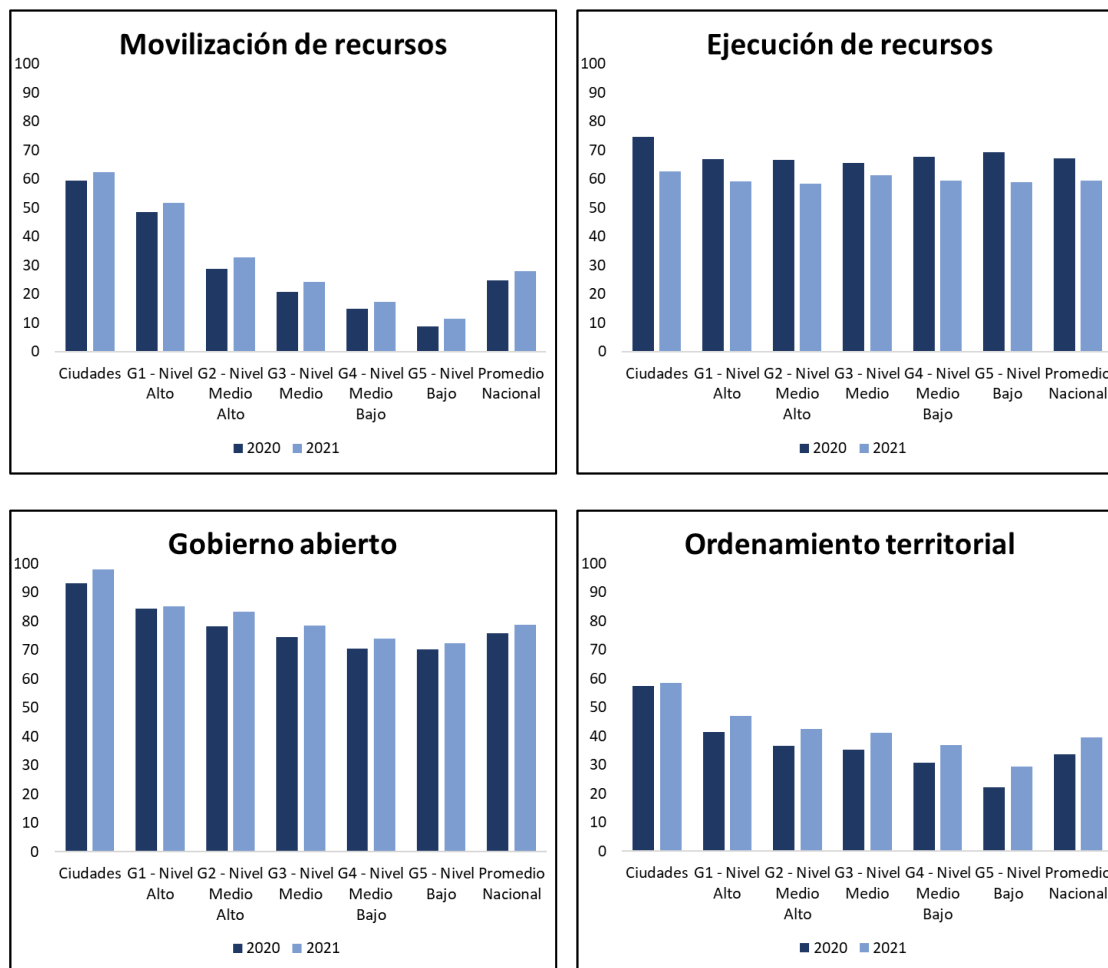
- Los municipios que más orientaron su gestión a resultados en el año 2021, y que por ende mejoraron en mayor medida su puntaje de gestión por mejoras en indicadores de desarrollo como acceso a educación, salud y servicios públicos por grupo de capacidades iniciales fueron:

Grupo de Capacidades Iniciales	Departamento	Municipio	Posiciones que mejoró
Ciudades	Antioquia	Medellín	1
G1- Nivel alto	Boyacá	Páez	10
G2- Nivel medio alto	Santander	Guapotá	16

Grupo de Capacidades Iniciales	Departamento	Municipio	Posiciones que mejoró
G3- Nivel medio	Cundinamarca	Manta	6
G4- Nivel medio bajo	Cundinamarca	Junín	10
G5- Nivel bajo	Norte de Santander	Arboledas	19

- Los 3 departamentos que presentan el mejor puntaje promedio de desempeño municipal, sin diferenciar por grupos de capacidades fueron: Quindío, Valle del Cauca y Cundinamarca.

Puntaje promedio por grupo de capacidades iniciales. Dimensiones del componente de Gestión.

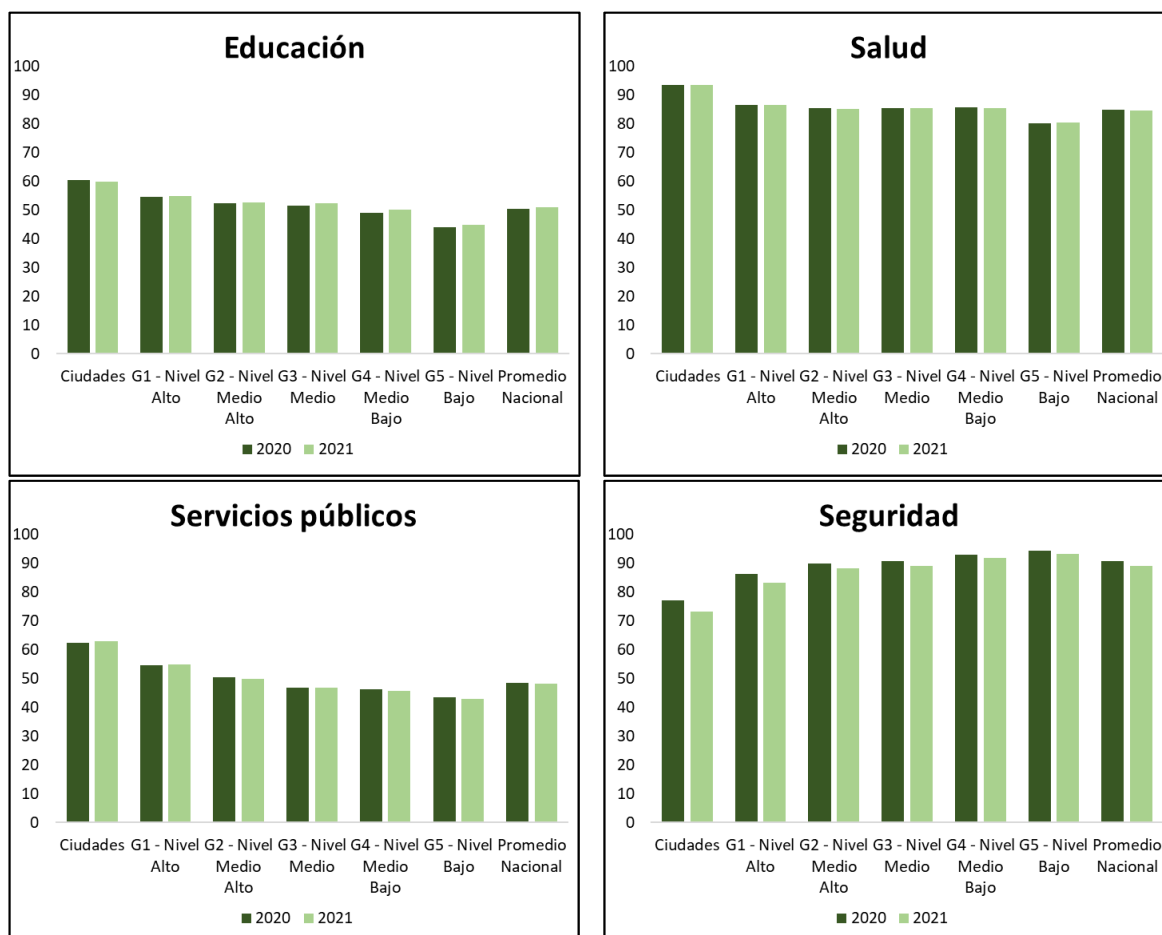


Fuente: DNP. Elaboración propia.

- En cuanto a los componentes de gestión, es posible identificar que la principal mejora del 2021 se dio sobre la capacidad de las entidades para recaudar ingresos a través de instrumentos de ordenamiento territorial. Esto puede ser indicativo de una recuperación en las finanzas públicas luego de la difícil coyuntura atravesada en el 2020 a causa de la pandemia. Sin embargo, ese aumento fue de menor magnitud en las ciudades.
- La ventaja comparativa de las ciudades se reflejó en la dimensión de gobierno abierto, ya que este grupo es uno de los que más mejoró el puntaje promedio entre el 2020 y el 2021. Además, la magnitud del aumento fue tal que les permitió alcanzar un puntaje de 98,1, superior a todos los registros previos G3 de esta dimensión.

- La capacidad de movilizar recursos continúa como la dimensión que presenta la mayor desigualdad por capacidades iniciales. La diferencia entre las entidades de mayor y menor capacidad se mantiene cercana a los 50 puntos, mayor que cualquier otra dimensión de la medición.

Puntaje promedio por grupo de capacidades iniciales. Dimensiones del componente de Resultados.



Fuente: DNP. Elaboración propia.

- Con respecto al componente de resultados, las dimensiones de educación y servicios públicos se mantienen como las de menor puntaje promedio. La primera tuvo un leve aumento entre 2020 y 2021 de 0,7 puntos, mientras que la segunda cayó 0,2 puntos.
- En la dimensión de servicios también se presenta la mayor brecha entre grupos de capacidades, ya que las ciudades tuvieron un puntaje de 62,8, 20 puntos por encima del promedio del grupo G5.
- La mayor diferencia se presentó en la dimensión de seguridad, ya que el indicador cayó significativamente, en especial para las entidades de mayores capacidades. A partir de estos resultados se puede inferir que el regreso a las dinámicas socioeconómicas pre-pandemia durante el 2021 llevó a que los niveles de seguridad retornaran a valores más “normales”, y se alejaron de los presentados bajo la coyuntura de las cuarentenas del 2020.

1. Antecedentes

Desde 2006 el Departamento Nacional de Planeación ha calculado el Índice de Desempeño Integral (IDI) cuyo objetivo es “evaluar el desempeño de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por Ley y la gestión administrativa y fiscal”.

El IDI, como primer instrumento comparativo, ha permitido entre otras cosas, (i) medir el desempeño de las entidades territoriales (ET), identificar sus retos y compararlas entre sí, (ii) focalizar la oferta según la capacidad institucional de cada una, (iii) identificar vacíos en lo relacionado al seguimiento y evaluación de la descentralización, en especial lo que tiene que ver con los resultados de desarrollo.

Entre 2006 y 2015 el índice aumentó en 11 puntos, al pasar de 60 a 71 sobre 100, en términos del promedio municipal nacional. Más aún, el número de municipios que estaban en nivel crítico de desempeño bajó de 105 en 2006 a 21 en 2016; es decir, solo el 2% de los municipios del país en 2015 obtuvo un puntaje en el menor nivel de desempeño. Asimismo, el IDI ha recogido información que anteriormente no existía sobre la labor de las entidades territoriales y ha fungido como instrumento de seguimiento a la gestión y a las finanzas públicas municipales.

El DNP, con el apoyo de un grupo de expertos¹ en temas de desarrollo territorial, medición y descentralización, diseñó la nueva Medición de Desempeño Municipal — MDM—, un nuevo índice que abre las puertas para un análisis más detallado. Bajo esta nueva metodología, se actualizaron los estándares de evaluación, y se enfocó el desempeño municipal a la gestión pública orientada a resultados.

Esta nueva metodología no es una actualización del IDI, y en este sentido no son índices comparables. La nueva medición evalúa el desempeño bajo nuevos criterios, que responden a lineamientos nacionales e internacionales en materia de gestión pública y desarrollo territorial.

Objetivos de la MDM

A continuación, se presentan los principales objetivos y ventajas de la Medición de Desempeño Municipal (Cuadro 1).

Cuadro 1. Objetivos y ventajas de la Medición de Desempeño Municipal

Objetivos	Ventajas
(i) Medir la gestión y los resultados de las administraciones locales y ser utilizado como incentivo para mejorar el desempeño municipal, la calidad del	✓ Refleja nuevos retos de desarrollo territorial para el diseño y focalización de la política pública.

¹ La misión de expertos fue coordinada por el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional. Ésta contó con Jorge Iván González como su director y Roberto Angulo como secretario técnico. Los miembros fueron: Fabio Sánchez (U. de los Andes), Carlos Sepúlveda (U. Rosario), Fernando Rojas (Banco Mundial), Alfredo Batean (Urbana Pro) y Juan Mauricio Ramírez (RIMISP). Por otro lado, como invitados acompañantes asistieron: Juan Carlos Ramírez (CEPAL), Olga Lucía Acosta (CEPAL), Tomás Martín (Banco Mundial) y la Federación de Municipios, y el equipo técnico del DNP.

Objetivos	Ventajas
<p>gasto y la inversión orientada a resultados de desarrollo.</p> <p>(ii) Comparar los niveles de bienestar y de gestión pública reflejados en mejores resultados de desarrollo. Esto permite medir resultados que son, por una parte, informativos para el diseño de política, y por otra, estratégicos para la gestión enfocada en el cierre de brechas y en el logro de los mínimos de bienestar enmarcados en el cumplimiento de las metas del PND.</p> <p>(iii) Medir las capacidades de las entidades territoriales y ordenarlas conforme a este criterio para usar la medición como herramienta de focalización. Esto permite estimular la descentralización mediante políticas diferenciadas i.e. programas de fortalecimiento institucional y delegación de competencias según capacidad institucional - recurso humanos, fiscal y físico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mide resultados en el bienestar de la población como fin último del desarrollo territorial y del mejor desempeño de las ET. ✓ Permite hacer comparaciones al interior de grupos más homogéneos que parten de una misma situación con condiciones iniciales similares. La nueva medición identifica esto como “capacidades iniciales” ✓ Más sencilla y fácil de comunicar. ✓ Tablero de control para su continuo seguimiento y monitoreo.

Esta medición permite orientar la toma de decisiones en torno a las políticas públicas tanto a nivel nacional como territorial y las decisiones de inversión y gestión en las Entidades Territoriales. Como se va a evidenciar en los capítulos subsiguientes, los retos todavía son bastantes, en especial aquellos relacionados con la capacidad institucional de las entidades territoriales para lograr una adecuada autonomía fiscal, el cierre de brechas y la garantía de los mínimos de bienestar en el territorio nacional.

Recuadro 1:

¿Por qué es importante medir el desempeño municipal?

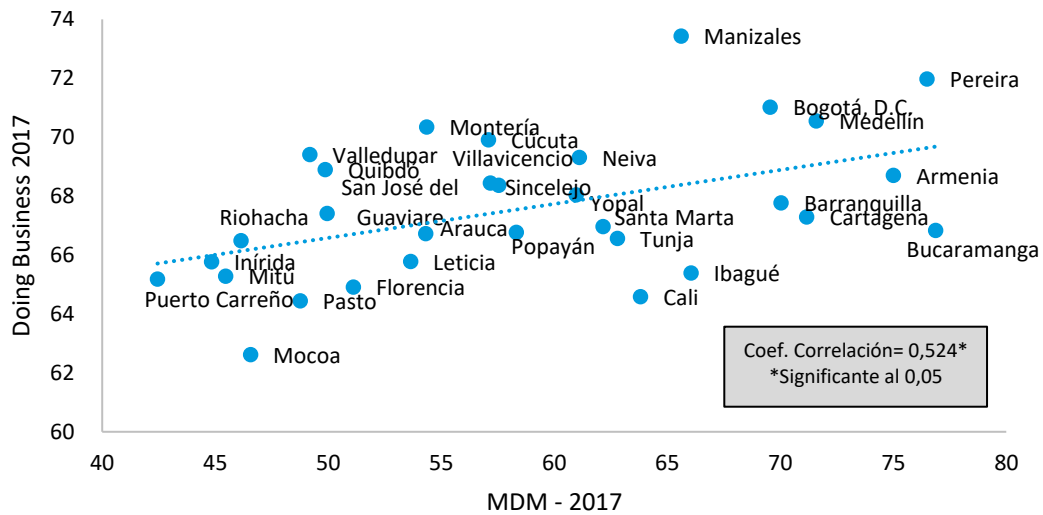
Contar con administraciones locales robustas, con capacidades institucionales adecuadas para cumplir las diferentes tareas, es una condición necesaria para el desarrollo territorial, en especial en países altamente descentralizados, y más aún en países federales². Hay evidencia de la relación existente entre mayores capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales, en especial aquellas relacionadas con la capacidad de recolectar impuestos y proveer servicios públicos, con mayor crecimiento económico y mejores resultados de desarrollo económico y social.

En Colombia la evidencia muestra que un mejor desempeño municipal se asocia con mejores resultados en otras dimensiones como eficiencia en la provisión de servicios públicos, menores

² Ver Perry et al, 2015 para un resumen sobre la importancia de capacidades institucionales en Colombia.

tasas de pobreza, y mayor competitividad entre otros. Por ejemplo, el índice de ambiente regulatorio para creación de empresas — Doing Business — promovido por el Banco Mundial, tiene una correlación positiva y significativa con la nueva medición de desempeño municipal³. Es decir, los municipios con mejor desempeño tienden en promedio a ser municipios con mejores ambientes para la creación de empresas.

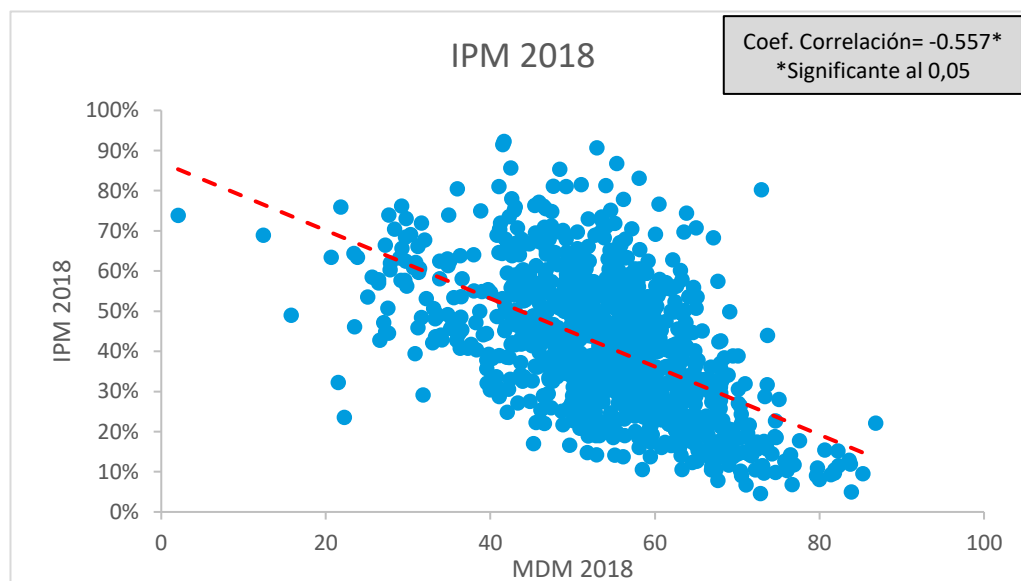
Gráfica 1. Correlación entre índice Doing Business y MDM



Fuente: Banco Mundial, DNP. Elaboración propia.

Asimismo, existe una relación entre mejor desempeño municipal y menores tasas de pobreza, medido a través del Índice de Pobreza Multidimensional con base en el censo 2018. Es decir, aquellos municipios que presentan bajos niveles de desempeño municipal presentan a su vez mayores tasas de pobreza.

Gráfica 2. Correlación entre IPM y MDM



Fuente: DANE, DNP. Elaboración propia.

³ Correlación hecha con la información del 2017 dado que es el último año con información disponible a nivel subnacional para el índice de ambiente regulatorio.

Teniendo en cuenta la importancia de contar con administraciones locales con alta capacidad institucional, es necesario tener un instrumento que permita medir estas “capacidades” frente a los procesos internos para mejorar la efectividad y eficiencia de la gestión (Arriagada, 2002). Así las cosas, países como Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Suiza y Países Bajos han creado herramientas que les permiten medir el desempeño de sus agencias en lo que respecta al proceso de presupuestación, planeación, implementación, rendición de cuentas y manejo de la información, entre otros.

En el contexto latinoamericano, países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay han desarrollado indicadores que les permiten medir el desempeño municipal y que buscan “adquirir un conocimiento preciso y acabado de su realidad social-territorial; [...] mejorar sus procesos internos para generar soluciones más eficientes y efectivas y [...] mejorar los canales de comunicación con los beneficiarios directos e indirectos de sus programas” (Arriagada, 2002).

Medir el desempeño municipal es importante y necesario, sobre todo para orientar la toma de decisiones hacia la implementación de políticas públicas que aumenten el desarrollo territorial equilibrado y sostenido, para incentivar el liderazgo de las entidades territoriales en la gestión de los nuevos retos a los que se enfrentan y para mejorar la relación Estado – ciudadano.

En Colombia, la experiencia del IDI ha dejado lecciones importantes sobre la utilidad de medir el desempeño de los municipios para orientar política pública desde lo nacional y lo territorial. Medir la capacidad de gestión y resultados de desarrollo de las ET es incluso ahora más importante que nunca para la implementación del Acuerdo de Paz. Contar con Entidades de gobierno local, capaces de afrontar sus retos y proveer servicios públicos de manera eficiente y de calidad, es una condición necesaria para el desarrollo territorial, el cierre de brechas y la descentralización.

2. Metodología Medición del Desempeño Municipal

2.1. Estructura del indicador

Como se mencionó anteriormente, la medición de desempeño municipal tiene como objetivo medir el desempeño de las entidades territoriales entendido como: la capacidad de gestión y de generación de resultados de desarrollo, teniendo en cuenta las condiciones iniciales de estas entidades.

En este sentido, la MDM se estructura en dos componentes y una categoría de agrupación. El primero, enfocado en la **gestión**, incluye las acciones y decisiones que adelanta la administración local que buscan transformar los recursos en un mayor bienestar de la población y desarrollo; mientras que el segundo, el componente de **resultados**, mide los elementos constitutivos del bienestar de la población. Por su parte, la categoría de municipios agrupa municipios que comparten ciertas características, definidas como **capacidades iniciales**, que delimitan su capacidad de gestión y obtención de resultados. La Ilustración 1 resume las variables con las que se construye esa agrupación por capacidades.

Ilustración 1. Estructura de la Medición de Desempeño Municipal - MDM



Fuente: DNP. Elaboración propia.

El componente de gestión está compuesto por cuatro dimensiones y 12 indicadores⁴, los cuales miden la capacidad de las entidades territoriales para: 1) generar recursos propios que se traduzcan en inversión (movilización de recursos propios); 2) ejecutar los recursos de acuerdo con su presupuesto, planeación o asignación inicial (ejecución de recursos); 3) atender al ciudadano y presentar la rendición de cuentas de las administraciones locales (gobierno abierto y transparencia) y 4) la utilización de los instrumentos de ordenamiento territorial para el recaudo local y la efectiva organización de la información (gestión de instrumentos de ordenamiento territorial) (ver Ilustración 2).

Por su parte, como se puede observar en la Ilustración 3, el componente de resultados tiene cuatro dimensiones que recogen elementos constituidos de bienestar, como fin último de desarrollo territorial y útiles para orientar política pública. Éstas son: (i) educación, (ii) salud, (iii) servicios públicos y, (iv) seguridad y convivencia. En el anexo 1 se presentan las variables y fuentes de información para la construcción de los componentes del índice.

Tanto para gestión como para resultados, cada indicador tiene la misma participación porcentual al interior de cada dimensión, y a su vez cada dimensión tiene la misma participación en el puntaje final del componente (cada una pesando un 25%). La calificación oscila entre 0 y 100, siendo 100 un desempeño sobresaliente. La puntuación final de cada componente es un promedio ponderado de las cuatro dimensiones⁵.

Ilustración 2. Estructura del componente de gestión

Movilización de recursos 25%		Ejecución de recursos 25%		Gobierno Abierto y Transparencia 25%		Ordenamiento Territorial 25%	
8,3%	Ingresos tributarios y no tributarios per cápita	6,2%	Ejecución sectores de desarrollo económico	8,3%	Organización de la información	12,5%	Recaudo predial efectivo
8,3%	Recaudo por instrumentos de OT per cápita	6,2%	Ejecución sectores de desarrollo social	8,3%	Rendición de cuentas	12,5%	Uso de instrumentos de recaudo de OT
8,3%	Participación de los recursos propios en la inversión	6,2%	Ejecución otros sectores	8,3%	Atención al ciudadano		
		6,2%	Eficiencia del IGPR				

Fuente: DNP. Elaboración Propia.

⁴ Para mayor información ver el Anexo No 1.

⁵ La información detallada sobre el cálculo se encuentra en la guía de orientaciones, disponible en el siguiente enlace <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia%20de%20Orientaciones%202021%20PROCESO%20MDET.pdf>

Ilustración 3. Estructura del componente de resultados⁶

Educación 25%		Salud 25%		Seguridad 25%		Servicios Públicos 25%	
8,3%	Cobertura neta en transición	8,3%	Tasa de mortalidad infantil	8,3%	Tasa de hurtos	8,3%	Cobertura de energía eléctrica rural
8,3%	Cobertura neta en media	8,3%	Cobertura en pentavalente	8,3%	Tasa de homicidios	8,3%	Cobertura de acueducto y alcantarillado
8,3%	Puntajes Saber 11 (Matemáticas y lenguaje)	8,3%	Cobertura en afiliación a salud	8,3%	Tasa de casos de violencia Intrafamiliar	8,3%	Penetración de internet banda ancha

Fuente: DNP. Elaboración propia.

Esta estructura por componentes permite descomponer el indicador de la MDM en diferentes piezas, generando la posibilidad de identificar la dimensión o variable que presenta mayor rezago en cada municipio, y así focalizar el esfuerzo que éste debe hacer el siguiente año para mejorar su indicador. Asimismo, se da un paso adelante en la evaluación de resultados de la descentralización, y se brinda una herramienta clave para el diseño de políticas dirigidas al cierre de brechas enfocadas en resultados.

2.2. Ajustes en la metodología 2021

La medición del 2021 incorpora diferentes ajustes metodológicos derivados, principalmente, del cambio en el sistema de reporte de las finanzas territoriales. Hasta el 2020, esa información era consolidada bajo el Formulario Único Territorial (FUT). No obstante, a partir del 2021 la información pasó a ser reportada bajo el formato del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y Descentralizadas (CCPET), esto con el objetivo de alinear con estándares internacionales y del nivel nacional el reporte de ingresos y gastos de las entidades. Estos nuevos reportes se consolidan en los reportes de la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO), disponibles en la página del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) de la Contaduría General de la Nación.

Este cambio en particular afecta la fuente de información que usaba la medición para la mayoría de las variables de las dimensiones de movilización de recursos y ejecución de recursos. Además, en la segunda dimensión, el ajuste obliga no solo a modificar la fuente de los datos sino también el concepto que se busca capturar en esta. En particular, hasta el 2016 la dimensión buscaba cuantificar la ejecución de recursos de las entidades por tipo de fuente. Desde el 2021 y en adelante, el enfoque estará orientado a cuantificar esa ejecución por sectores de inversión.

Estos cambios, si bien no modifican la calidad de la medición, sí alteran su comparabilidad respecto a las vigencias anteriores. Es decir, las dimensiones de movilización y ejecución de recursos del 2016 al 2020 no son completamente comparables con las del 2021, y, por consiguiente, tampoco lo son los resultados generales de la MDM 2016-2020 respecto al 2021.

⁶ En los anexos se especifica la definición de cada una de las variables.

2.3. Clasificación por capacidades iniciales

Contar con un componente de gestión y uno de resultados que se constituyan en pilares centrales del desarrollo territorial es necesario en Colombia. Así mismo, poder cruzar ambos componentes permite incentivar e identificar a aquellos municipios que tienen la mejoras en bienestar⁷ de la población como fin último de su gestión. Sin embargo, teniendo en cuenta las grandes disparidades existentes en el nivel de desarrollo económico y social de todos los municipios, y que estas disparidades en el desarrollo no solo responden a deficiencias en la gestión pública, sino también a otros factores como las diferencias de los recursos (tanto financieros como económicos) con los que cuenta cada ET o factores exógenos como el nivel de ruralidad o desconexión del sistema de ciudades⁸, es necesario “controlar” por estas condiciones iniciales.

Por esta razón, con el fin de hacer la comparación al interior de grupos de municipios similares, según su nivel de desarrollo y/o las condiciones que afectan la capacidad de su gestión y resultados, la medición se elabora al interior de seis grupos que tienen características “similares” en relación con sus capacidades iniciales. Esta clasificación se calculó inicialmente para el 2016 y estuvo vigente durante 4 años, que es el mismo periodo de tiempo que perduran los gobiernos municipales. Es por esto por lo que para la vigencia 2020, con el cambio en las administraciones, se generó una actualización de la clasificación, teniendo en cuenta información más reciente para estas entidades.

Las capacidades iniciales se componen de siete variables que determinan el contexto económico, urbano y de recursos del municipio: ingresos tributarios y no tributarios per cápita, densidad empresarial, el valor agregado municipal per cápita, el tamaño de la población, el porcentaje de población en cabecera, la densidad poblacional y la pertenencia al Sistema de Ciudades (economías de aglomeración).

Posterior a un proceso de estandarización de estas variables, el indicador de capacidades iniciales permite definir seis grupos de municipios. El primer grupo corresponde a las 13 ciudades capitales principales según el DANE y que cuentan con representatividad en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH); los cinco siguientes grupos contienen cada uno el 20% de los municipios ordenados de la mayor a menor capacidad (quintiles del indicador). En este sentido, el grupo 1 representa el 20% de los municipios del país con mayores capacidades iniciales, entendidas con mayores “medios” para hacer una buena gestión y para la consecución de resultados; y el grupo 5 son el 20% de los municipios del país con menores capacidades iniciales, es decir aquellos que se enfrentan a mayores restricciones y limitaciones para la consecución de resultados.

Las siete variables se agrupan en tres componentes, que tienen el mismo peso dentro del cálculo del indicador. En la Tabla 1 se puede evidenciar la distribución de las variables al interior de cada componente, así como la temporalidad utilizada tanto en la clasificación anterior como en la nueva actualización.

⁷ Conjunto de indicadores socio económicos, relacionados con temas clave como la salud, pobreza, educación etc. Estos reflejan el bienestar de la población en el territorio

⁸ El Sistema de Ciudades es el conjunto de “58 ciudades aglomeradas y uninodales con funciones económicas, político-administrativas y de prestación de servicios fundamentales para sus regiones y para el país” (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

Tabla 1. Variables del indicador de capacidades iniciales

Componente	Variable	Temporalidad	
		Clasificación previa	Nueva clasificación
Recursos (33%)	Ingresos tributarios y no tributarios per cápita (promedio 4 años).	2012-2015	2016-2019
Económicas (33%)	Densidad empresarial (Habitantes por establecimiento comercial activo)	2015	2019
	Valor agregado per cápita (promedio 4 años)	2012-2015	2016-2019
Dimensión urbana (33%)	Tamaño del municipio	2015	2019
	Porcentaje de la población en cabecera	2015	2019
	Densidad poblacional	2015	2019
	Pertenencia al Sistema de Ciudades	2015	2019

Fuente: Cálculos propios con base en DANE, DNP, IGAC y Confecamaras

Los resultados de la actualización en la clasificación indican que, en general, se ha presentado una mejora en las capacidades de gestión de todas las entidades territoriales, incluso en aquellas con menores niveles iniciales. Por ejemplo, en la Tabla 2 se puede observar que el promedio de los ingresos tributarios y no tributarios per cápita creció cerca de \$68.258 pesos, pasando de \$203.347 a \$271.605 pesos, y el valor agregado per cápita promedio creció cerca de una 15% respecto a la clasificación anterior. Asimismo, la densidad empresarial pasó de 117,56 a 90,87 personas por cada empresa, lo cual, sumado al aumento general de la población, se puede entender como una mayor cantidad de empresas legalmente constituidas en el país. Por otro lado, las variables relacionadas con las dinámicas poblacionales tuvieron un comportamiento positivo, pero de menor magnitud. En particular, la densidad poblacional creció casi un 7%, llegando a 166,97 personas por kilómetro cuadrado. Además, el porcentaje de la población que vive en la cabecera municipal se mantuvo alrededor del 44%, con un leve aumento de 0,18 puntos porcentuales. Por último, la variable del sistema de ciudades no presenta cambios en sus estadísticas ya que la clasificación que genera esa variable no presentó modificación alguna.

Tabla 2. Estadísticas descriptivas de las variables del indicador

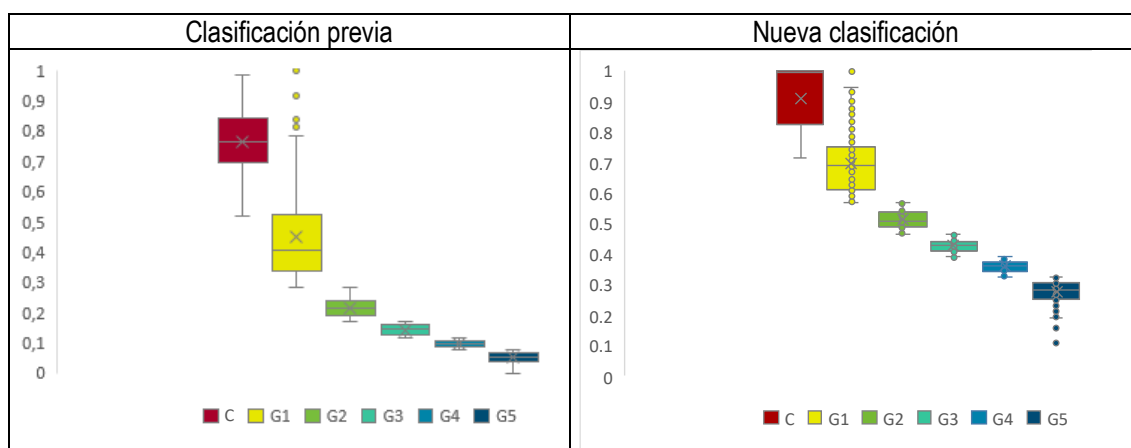
Clasificación previa							
Valor por variable	Ingresos tributarios y no tributarios per cápita	Densidad empresarial	Valor agregado per cápita	Población	Porcentaje de la población en la cabecera	Pertenencia al sistema de ciudades	Densidad poblacional
Promedio	\$ 203.347	117,56	\$ 12.541.142	43.666	44,53%	0,08	156,42
Máximo	\$ 5.315.203	1.267,82	\$ 760.573.240	7.878.783	99,90%	1,00	15.755,94
Mínimo	\$ 4.653	13,26	\$ 1.791.553	976	1,71%	0,00	0,15
Nueva clasificación							
Valor por variable	Ingresos tributarios y no tributarios per cápita	Densidad empresarial	Valor agregado per cápita	Población	Porcentaje de la población en la cabecera	Pertenencia al sistema de ciudades	Densidad poblacional
Promedio	\$ 271.605	90,87	\$ 14.411.893	44.742	44,71%	0,08	166,97
Máximo	\$ 3.400.603	3.081	\$ 203.272.352	7.592.871	99,93%	1,00	16.693,77
Mínimo	\$ 6.807	10	\$ 1.782.373	1.100	0,00%	0,00	0,27

Fuente: Cálculos propios con base en DANE, DNP, IGAC y Confecamaras

Esos resultados tienen un efecto positivo sobre el indicador de capacidades iniciales. En la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se puede detallar la mejora en la distribución del indicador para cada uno de los grupos de la clasificación. Por ejemplo, la distribución de las 13

ciudades se encontraba entre 0,9 y 0,7 en la clasificación previa. Para la nueva clasificación los puntajes de ese grupo alcanzan el valor máximo (1 punto) y bajan hasta 0,8. Además, los municipios que hacían parte del G1 tenían un puntaje entre 0,5 y 0,3. Ese intervalo crece a entre 0,8 y 0,6 para la actualización en la clasificación. Este cambio en la distribución se da incluso para los municipios con menores capacidades, ya que por ejemplo los puntajes de las entidades clasificadas en el grupo G5 pasaron de estar concentrados entre 0,1 y 0 a estar distribuidas entre 0,3 y 0,2 puntos.

Gráfica 3. Distribución del indicador de capacidades entre quintiles



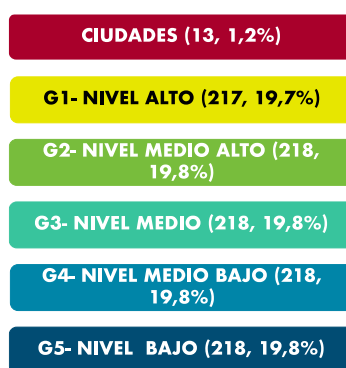
Fuente: Cálculos propios con base en DANE, DNP, IGAC y Confecámaras

Más allá de los puntajes específicos, los resultados de la Gráfica 3 permiten concluir que, en general, los municipios de Colombia han tenido un comportamiento favorable en cuanto a la capacidad adquirida para gestionar sus responsabilidades administrativas. Esta mejora se ha dado de forma homogénea para los seis grupos de la clasificación, lo cual implica que incluso los municipios clasificados en el último grupo han tenido una mejora significativa en cuanto a sus condiciones preliminares de gestión pública.

Finalmente, las dinámicas presentadas anteriormente generaron algunos ajustes en las posiciones alcanzadas por las entidades territoriales. En particular, 214 municipios subieron de categoría, dentro de los cuales 191 subieron un nivel y 23 lo hicieron en dos niveles. Asimismo, 189 entidades bajaron una categoría, 18 dos categorías y 3 bajaron tres categorías, para un total de 210 municipios que bajaron de nivel⁹. Sin embargo, dado que la metodología establece que cada grupo debe tener la misma cantidad de entidades, el porcentaje de municipios que integra cada categoría no tuvo grandes cambios respecto a la clasificación anterior, salvo la inclusión de Barrancominas, lo cual lleva a un total de 1.102 municipios distribuidos en seis grupos (ver Ilustración 4).

⁹ Para mayor información sobre la metodología y los resultados del cálculo de los grupos de capacidades iniciales puede descargar el informe sobre la actualización en la clasificación municipal, disponible en la siguiente página: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>.

Ilustración 4 .Distribución municipal por grupo de capacidades



Fuente: DNP

Sin embargo, a pesar de mejora general, aún existen grandes diferencias entre grupos en las variables que conforman el indicador. Por ejemplo, los ingresos tributarios y no tributarios per cápita promedio de los municipios del grupo G5 fueron de \$85.252 pesos, valor que es representa menos del 14% de los ingresos promedio de las ciudades o de las entidades del grupo G1. Además, variables como el valor agregado per cápita y la densidad empresarial también presentan un descenso importante a medida que se disminuye en la escala de la clasificación. A partir de estos resultados se puede inferir que los municipios ubicados en los grupos de menor capacidades aún tienen una mayor oportunidad de mejora en cuanto a algunas condiciones determinantes de su capacidad de gestión administrativa.

Tabla 3. Promedio simple municipal de variables analizadas para definir los grupos de capacidades iniciales

Grupos de capacidades iniciales	% Población en cabecera. 2019	Densidad poblacional (personas/km2). 2019	Ingresos tributarios y no tributarios per cápita (promedio 2016 - 2019)	Valor agregado municipal per cápita (promedio 2016 - 2019)	Densidad empresarial. 2019
Ciudades	92,17%	2456,07	\$ 616.824	\$ 18.071.424	22,97
G1- Nivel Alto	62,07%	451,48	\$ 634.140	\$ 26.906.086	35,71
G2- Nivel Medio Alto	50,01%	90,74	\$ 280.361	\$ 16.181.101	50,34
G3- Nivel Medio	42,09%	53,89	\$ 197.625	\$ 12.753.247	58,51
G4- Nivel Medio Bajo	39,67%	48,89	\$ 140.868	\$ 9.460.865	84,62
G5- Nivel Bajo	26,95%	54,16	\$ 85.252	\$ 6.597.249	228,96

Fuente: Cálculos propios con base en DANE, DNP, IGAC y Confecamaras

2.4. Cálculo de la MDM

El indicador final de la medición se consigue luego de obtener la calificación de la entidad territorial en los dos componentes: gestión y resultados¹⁰. La agregación del puntaje final de la MDM se describe en la Ecuación 1. Esta busca premiar la buena gestión si, a su vez, está acompañada de buenos resultados, y castigar el retroceso en los resultados de desarrollo, incluso a pesar de presentar buenos resultados en los indicadores de gestión.

¹⁰ Para consultar al detalle la metodología de estandarización y agregación de las variables lo invitamos a consultar el siguiente link: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia%20de%20Orientaciones%202021%20PROCESO%20MDET.pdf>

Dado que solo en el componente de gestión las ET tienen responsabilidad directa y total autonomía, éste es el eje central de la MDM (es decir el componente con mayor peso en la calificación final). Sin embargo, considerando que una buena gestión debe manifestarse en el aumento del bienestar de la población, bajo este método de agregación se le da un “bono” al puntaje de gestión a aquellos municipios que mejoran sus resultados de desarrollo entre un año y el otro, y castiga a aquellos que empeoraron. Esto con el fin de incentivar la gestión orientada a resultados.

Ecuación 1. Cálculo de la MDM

$$MDM_i = G_i * AR_i$$

$$AR_i = \frac{1 + \left(\frac{Resultados_{i2021}}{100}\right)}{1 + \left(\frac{Resultados_{i2020}}{100}\right)}$$

Donde:

2021 es el año de la medición.

2020 es el año anterior de la medición.

i es el municipio.

G_i es el puntaje del municipio en el componente de Gestión.

AR_i es el factor de ajuste que premia o castiga la gestión del municipio *i* de acuerdo con el cambio en sus resultados de desarrollo frente al año anterior.

Entendiendo las diferencias estructurales de los municipios, el indicador final no castiga aquellas entidades territoriales que históricamente tienen resultados de desarrollo bajos, sino que, por el contrario, evalúa su avance o retroceso con base en el desempeño de cada entidad territorial en el año anterior. Es decir, la gestión de un municipio será premiada si, respecto al año anterior, el municipio consiguió mejorar sus resultados de desarrollo independientemente del desempeño de las otras entidades territoriales.

El indicador final de la MDM se encuentra expresado entre 0 y 100, donde un municipio con una puntuación cercana a 100 obtuvo un excelente desempeño en el componente de gestión, y a su vez buenos resultados de desarrollo, bien sea porque mantuvo sus condiciones o las mejoró frente al año anterior. Adicionalmente, se han establecido unos rangos de desempeño para determinar la clasificación del municipio de acuerdo con el puntaje final obtenido después del ajuste por resultados como se observa en el Cuadro 2. Por último, con base en la calificación de todos los municipios se realiza un ranking al interior de cada grupo de capacidades de mayor a menor puntaje del MDM.

Cuadro 2. Rangos de calificación Medición del Desempeño Municipal

Calificación	Puntaje
Bajo	Menos de 45 puntos
Medio	Entre 45 y 55 puntos
Alto	Más de 55 puntos

Fuente: DNP-DODT.

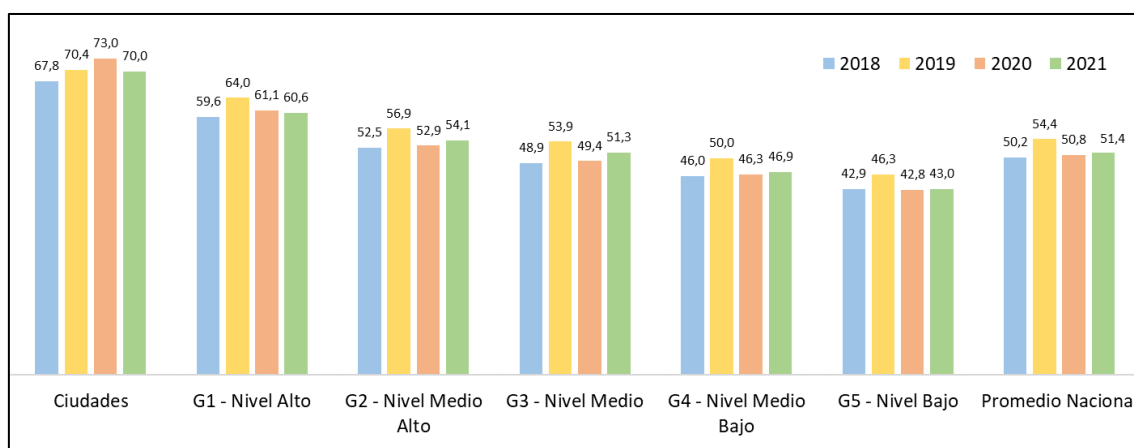
3. Resultados generales de la MDM 2021

Para el 2021, tomando como referencia las 1102 entidades¹¹, el puntaje promedio nacional de la MDM fue de 51,4, de 100 puntos posibles. Este valor es levemente superior al del 2020 (50,8), sin embargo, dados los cambios en las fuentes de información descritos en la sección 2.2, estos valores no son completamente comparables. A lo largo de esta sección se analizarán los diferentes componentes y dimensiones de la medición para así determinar al detalle las principales variaciones de la MDM 2021.

En primer lugar, respecto a las variaciones entre el 2020 y el 2021, en la Gráfica 4 se puede observar que el grupo de ciudades y los del nivel G1 presentaron una caída en el puntaje promedio, mientras que los otros grupos aumentaron ese nivel. Por ejemplo, las ciudades pasaron de tener un puntaje promedio de 73 puntos a uno de 70, siendo esta la variación más grande entre los grupos de capacidades. Además, el grupo G1 cayó de 61,1 a 60,6 puntos.

No obstante, más allá de esos movimientos, para el 2021 se mantiene el comportamiento regular donde los municipios con mayores capacidades logran un resultado promedio mayor. En particular, el grupo de ciudades tuvo el promedio más alto, seguido por los de nivel G1 y los del G2. El grupo con el puntaje promedio menor fue el de las entidades del nivel bajo (G5), con 43 puntos.

Gráfica 4. Puntaje promedio por grupos de capacidades (2018-2021)

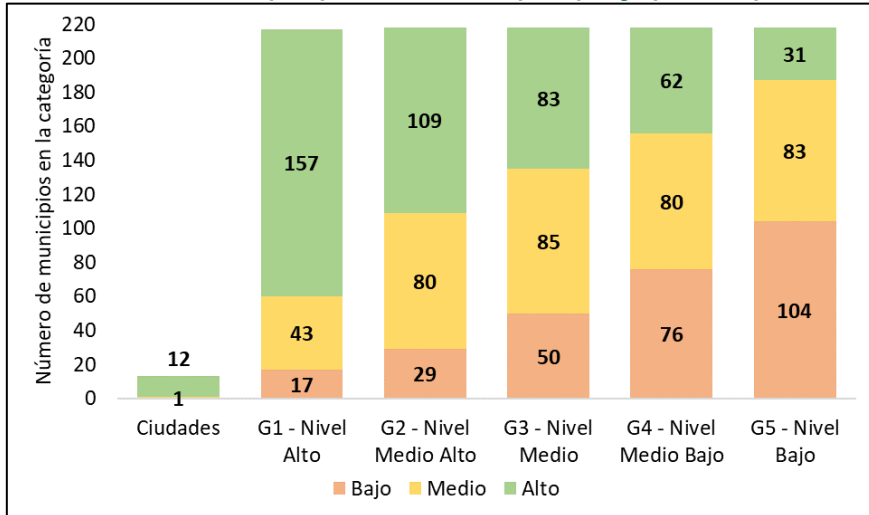


Fuente: DNP-DODT.

Ese resultado se puede entender a partir de la distribución por nivel de desempeño de las entidades de cada grupo. Por ejemplo, en el grupo de ciudades 12 de 13 entidades alcanzaron un puntaje alto (mayor a 55) y ninguna tuvo un puntaje bajo (menor a 55). Para el grupo del nivel alto (G1), 157 municipios lograron un puntaje alto y solo 17 un puntaje bajo. Al analizar estos valores para el grupo G5 se identifica que solo 31 entidades lograron un puntaje alto y el número con un resultado bajo sube a 104 municipios. En particular, a medida que se disminuye en el grupo de capacidades la proporción de entidades con puntajes bajos aumenta (ver Gráfica 5).

¹¹ La medición del 2021 es la primer en incorporar al municipio de Barrancominas.

Gráfica 5. Distribución de municipios por nivel de desempeño por grupos de capacidades iniciales

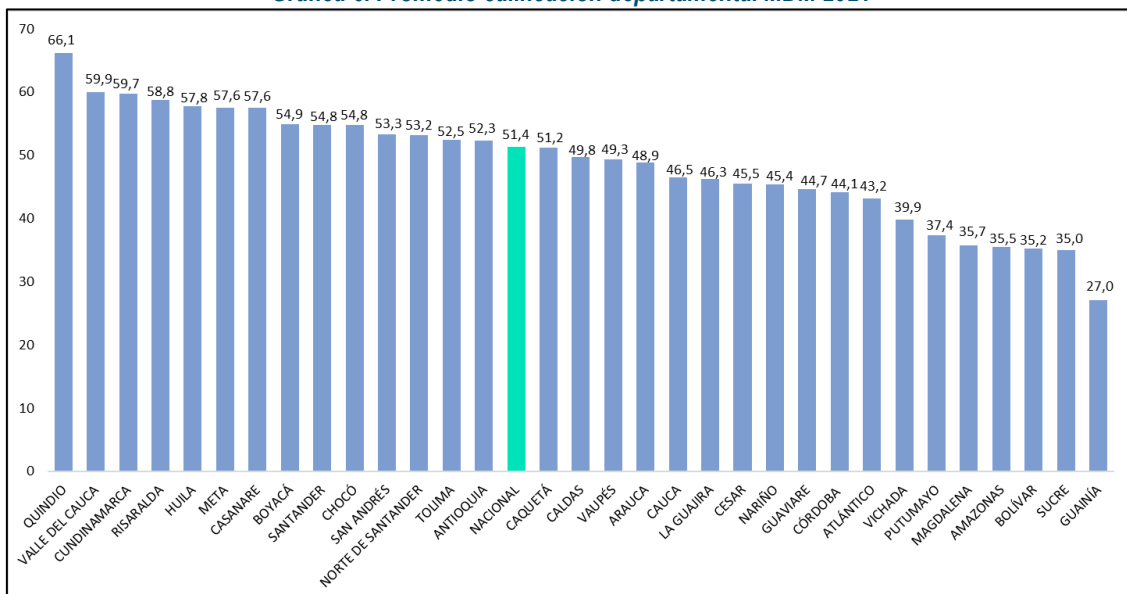


Fuente: DNP- DODT.

Por otro lado, en la Gráfica 6 se puede identificar que a nivel departamental aún existen grandes brechas en cuanto al resultado promedio de la medición. Los departamentos con el mejor desempeño fueron Quindío, Valle del Cauca y Cundinamarca, todos con puntajes superiores a los 59 puntos. Sin embargo, los departamentos con mayores rezagos se ubican muy por debajo de estos niveles. Este es el caso de Bolívar, Sucre y Guainía, cuyos puntajes promedio para el 2021 se ubicaron por debajo de los 35,5 puntos.

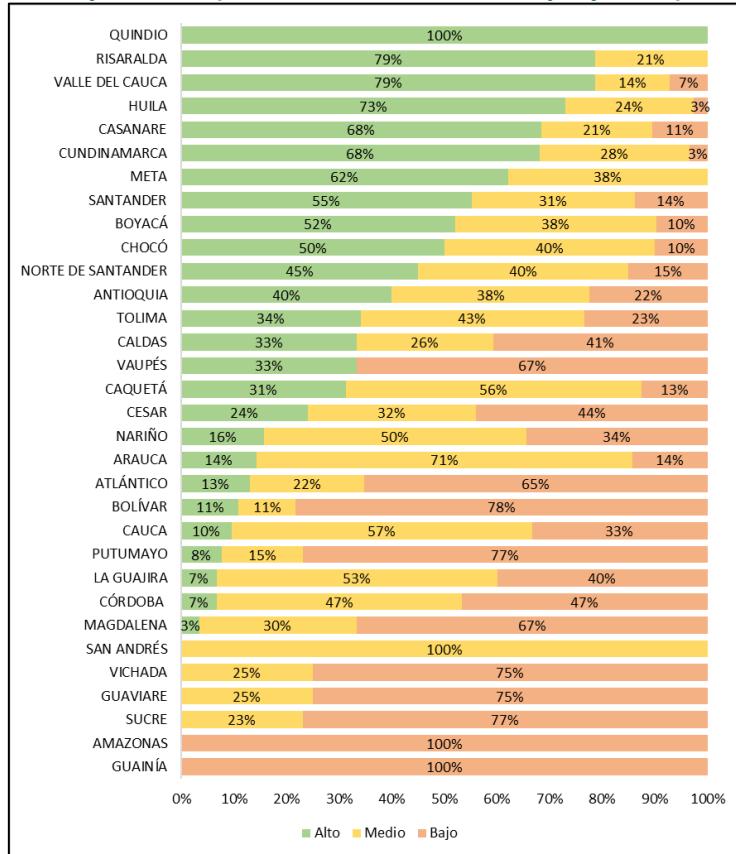
Las diferencias a nivel departamental se pueden explicar a partir de la proporción de municipios con puntaje alto, medio o bajo. Por ejemplo, Quindío, el departamento con el puntaje promedio más alto, tiene el 100% de sus entidades con puntajes altos. Ningún municipio tuvo un desempeño con puntaje medio o bajo. En cambio, Amazonas y Guainía, ubicados en los últimos puestos del ranking departamental, tienen la particularidad de que el 100% de las entidades tuvieron un puntaje bajo. Entre estos dos extremos se pueden observar diferentes casos, como lo es el del Tolima, que tiene una distribución más homogénea en cuanto a la calificación de la MDM (ver Gráfica 7).

Gráfica 6. Promedio calificación departamental MDM 2021



Fuente: DNP- DODT.

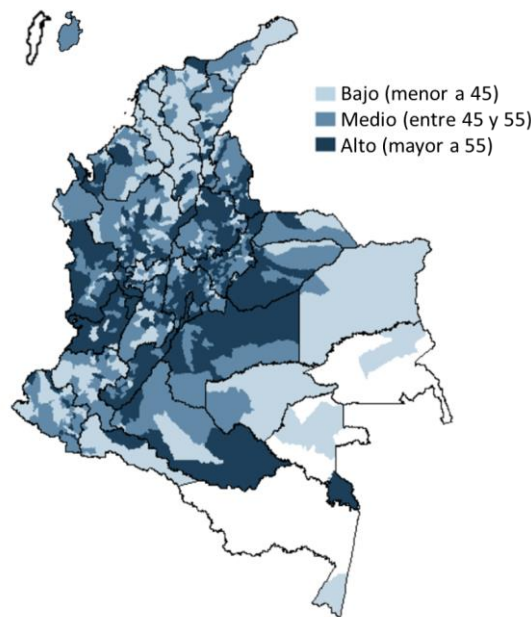
Gráfica 7. Porcentaje de municipios en calificación Alta, Media y Baja MDM por departamento



Fuente: DNP- DODT.

Este resultado se puede analizar geográficamente en el mapa 1. Allí se observa que la mayoría de los puntajes altos se encuentran concentrados en la zona central del país y en el eje cafetero y Antioquia. No obstante, es importante destacar la aparición de algunos municipios con este rango en la zona de la costa pacífica.

Mapa 1. Distribución nacional de la MDM 2021 por rango de clasificación



Fuente: DNP- DODT.

Finalmente, en la Tabla 4 se pueden identificar los municipios con mejor desempeño para cada uno de los grupos de capacidades iniciales. Resaltan casos como el de la ciudad de Medellín, la cual lidera el ranking de las ciudades con un puntaje de 83,7. Este puesto había sido ocupado por la ciudad de Cali en los dos años previos. El grupo G1 fue liderado por Itagüí – Antioquia, con un desempeño de 83,3 puntos. Por último, en el grupo G5 se destaca el caso de Bajo Baudó, quien con el puntaje de 77,1 no solo encabeza el ranking de los municipios del nivel bajo, sino que también supera el desempeño de las entidades del grupo G3 y G4. Esto indica que Bajo Baudó logró alcanzar un mejor desempeño que el de municipios con mayores capacidades de gestión, lo cual hace que el puntaje sea aun más destacable y que se pueda tomar a esa entidad como referente de gestión orientada a resultados.

Tabla 4. Primer puesto por grupo de capacidades iniciales

Grupo de Capacidades iniciales	Departamento	Municipio	MDM 2021
Ciudades	Antioquia	Medellín	83,7
G1- Nivel Alto	Antioquia	Itagüí	83,3
G2- Nivel Medio Alto	Tolima	Armero	77,2
G3- Nivel Medio	Boyacá	Gachantivá	68,3
G4- Nivel Medio Bajo	Santander	Ocamonte	65,2
G5- Nivel Bajo	Chocó	Bajo Baudó	77,1

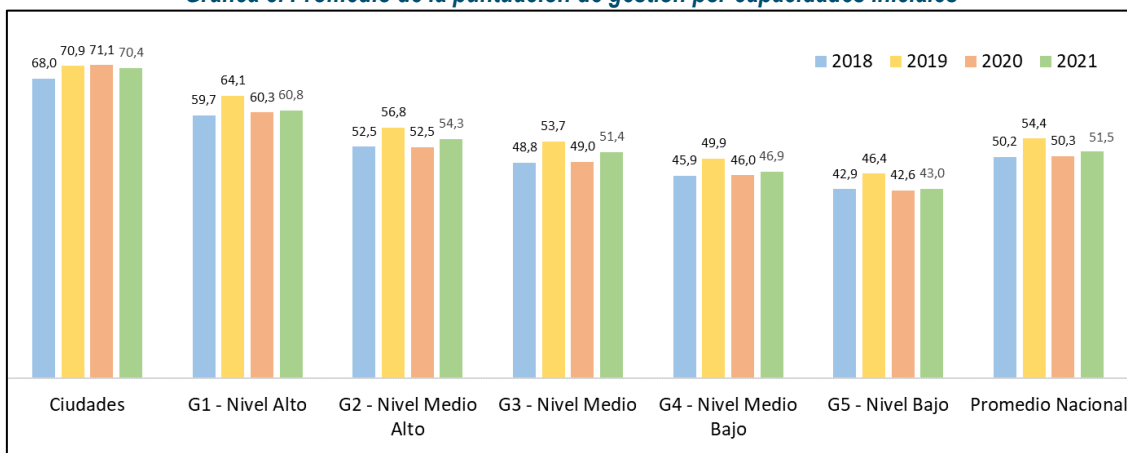
Fuente: DNP — DODT. Elaboración propia.

3.1. Resultados del componente de gestión

En la sección anterior se evidenció que para el 2021 la MDM presentó un leve aumento en su puntaje promedio, el cual tuvo comportamientos diferenciales por grupos de capacidades y que, además, no es completamente comparable por los cambios en la metodología para esta vigencia. Para poder aislar los efectos de esos ajustes y tener un mejor entendimiento sobre los cambios presentados entre 2020 y 2021 se hace necesario analizar los principales cambios en los dos componentes de la medición y en cada una de sus respectivas dimensiones.

El primer componente para analizar es el de gestión. Este juega un papel muy importante en la medición ya que comprende las variables que determinan en gran medida el puntaje final. En este sentido, gran parte de las acciones que realiza el gobierno local se reflejan en este indicador. Para el año 2021, los resultados obtenidos indican que este componente tuvo un leve aumento, pasando de 50,3 a 51,5 puntos. Este comportamiento tuvo lugar en todos los grupos de capacidades, excepto en las ciudades, donde se tuvo un descenso de 0,7 puntos. El mayor crecimiento se dio en el grupo G4, donde el puntaje promedio subió 2,4 puntos, pasando de 49 a 51,4 (ver Gráfica 8).

Gráfica 8. Promedio de la puntuación de gestión por capacidades iniciales



Fuente: DNP - DODT. Elaboración propia.

La importancia del componente de gestión en la MDM se puede comprobar a partir de la Tabla 5. Allí se presenta el primer puesto por grupo de capacidades iniciales y su puntaje en cada una de las 4 dimensiones del componente. De los 6 municipios de la lista, 3 coinciden exactamente con el ranking del puntaje de MDM. En particular, Itagüí, Gachantivá y Bajo Baudó lideran el ranking de MDM y del componente de gestión de su respectivo grupo. Por otro lado, ciudades como Bogotá tuvieron la mejor gestión de su grupo, pero fueron superadas por otra entidad en el puntaje final de MDM.

Por otro lado, cabe resaltar que, para todos los grupos, los municipios con mejor gestión se caracterizan por tener puntajes relativamente altos en las dimensiones de gobierno abierto y transparencia y ejecución de recursos, pero no tan altos para los casos de movilización de recursos y ordenamiento territorial. A partir de estos resultados se puede inferir que, a pesar tener una gestión comparativamente mejor a los de los demás integrantes de su grupo, aún tienen grandes oportunidades de mejora enfocadas, en especial, en esas últimas dos dimensiones.

Tabla 5. Primer puesto por grupo de capacidades iniciales. Componente de gestión 2021

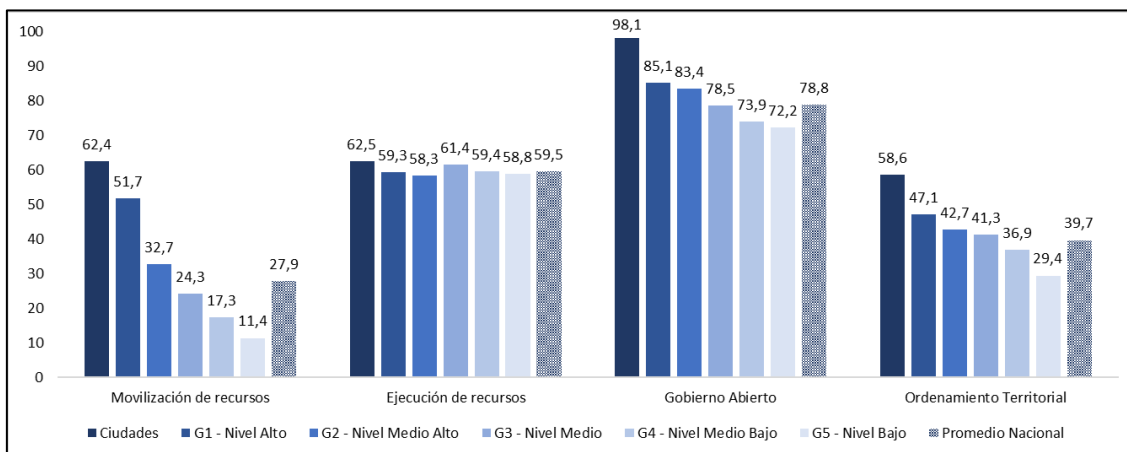
Capacidades iniciales	Departamento	Municipio	Movilización de Recursos	Ejecución de Recursos	Gobierno Abierto y Transparencia	Ordenamiento Territorial	Puntuación de Gestión
Ciudades	Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	81,9	87,6	99,8	64,3	83,4
G1- Nivel Alto	Antioquia	Itagüí	76,4	94,1	100,0	63,9	83,6
G2- Nivel Medio Alto	Quindío	Salento	60,1	94,6	100,0	50,0	76,2
G3- Nivel Medio	Boyacá	Gachantivá	33,5	84,7	100,0	60,7	69,7
G4- Nivel Medio Bajo	Boyacá	Sora	32,4	75,2	100,0	55,6	65,8
G5- Nivel Bajo	Chocó	Bajo Baudó	44,1	95,2	100,0	67,0	76,6

Fuente: DNP - DODT. Elaboración propia.

Las dimensiones de movilización de recursos y Ordenamiento territorial representan los retos más importantes en términos de gestión para el desarrollo no solo para los municipios ubicados en la parte alta del ranking, sino para todas las entidades a nivel nacional. En particular, el puntaje promedio de esas dimensiones fue de 27,9 y 39,7 puntos, respectivamente. Este es un fenómeno que se ha presentado desde los inicios de la medición, y que se mantiene a pesar del cambio de fuente de información del FUT al CUIPO.

Los resultados para la dimensión de Ejecución de Recursos son los más homogéneos entre grupos de capacidades (ver Gráfica 9). El promedio se ubica en los 59,5 puntos. Este valor es inferior al del promedio de 2020 (67,3). No obstante, se debe tener en cuenta que esta fue la dimensión que más se vio afectada por el cambio de fuente, por lo que la caída no se debe a un bajo desempeño de las entidades sino al nuevo enfoque que tiene esta dimensión. El objetivo será analizar los cambios que se presenten a futuro a partir del desempeño de este año.

Gráfica 9. Puntuación por dimensión del componente de gestión por de capacidades iniciales. 2021

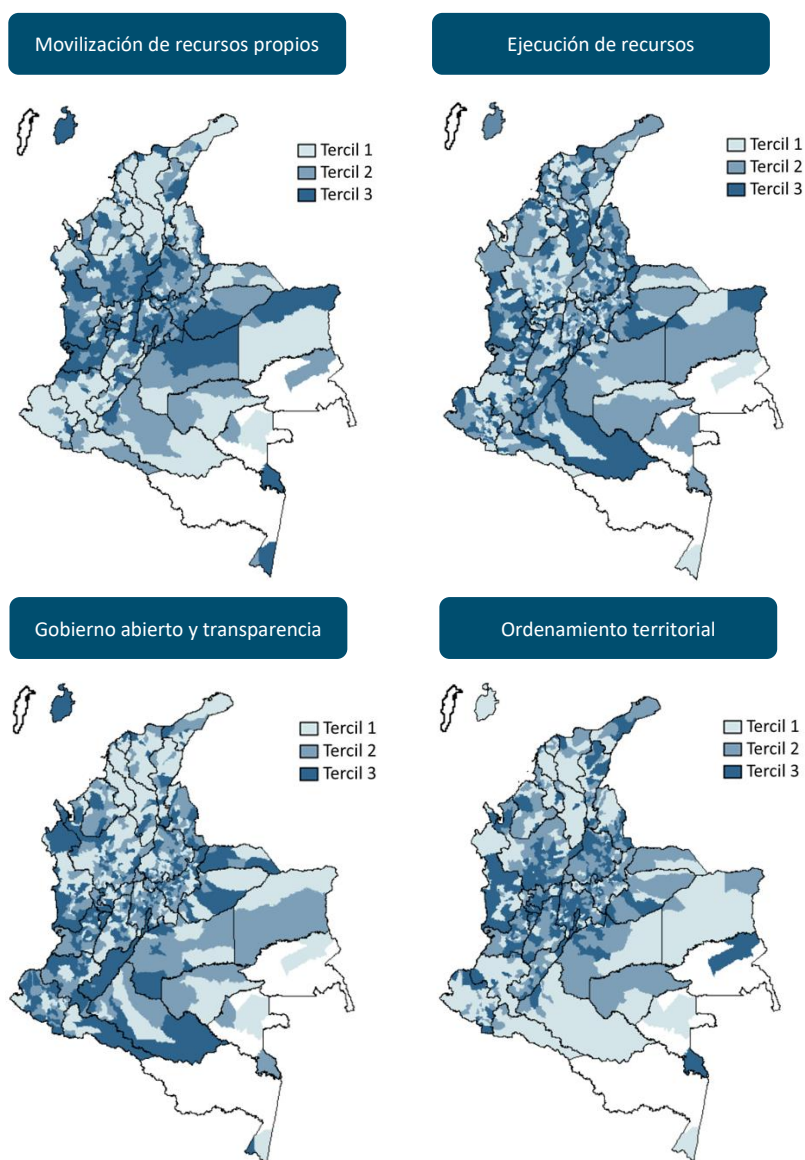


Fuente: DNP – DODT. Elaboración propia.

Para las otras dimensiones es posible identificar la persistencia de una brecha significativa entre los grupos de capacidades. Por ejemplo, para el caso de la Movilización de recursos el puntaje promedio para las ciudades fue de 62,4 puntos, mientras que para los municipios del nivel medio (G3) baja a 24,3 y llega a tan solo 11,4 para los de menor capacidad (G5). Asimismo, la dimensión de Ordenamiento territorial presenta una diferencia de casi el 50% entre el puntaje alcanzado por las entidades de mayor capacidad frente a las de menor capacidad. Esto evidencia una baja capacidad de recaudo y de inversión con recursos propios en municipios pertenecientes a los grupos medio, medio bajo y bajo.

Por otro lado, la dimensión de Gobierno abierto alcanzó el comportamiento más alto y el segundo más homogéneo del componente. Los puntajes se concentraron entre 72,2 (grupo G5) y 98,1 puntos (ciudades), siendo este último el puntaje promedio histórico más alto de todas las dimensiones. Esto quiere decir que lograron un nivel elevado en cuanto a la gestión de las condiciones de transparencia, atención al ciudadano y rendición de cuentas y, por lo tanto, que esta es la dimensión que se encuentra más cerca al deber ser de la gestión territorial en Colombia.

Mapa 2. Mapas de puntajes divididos por tercil en cada dimensión de gestión, 2021



Fuente: DNP - DODT. Elaboración propia. Nota: los mapas se muestran por terciles (se divide el total de los 1102 municipios en 3 grupos según su puntaje en cada dimensión), donde el tercil 3 muestra el 33,3% de menor puntuación y el tercil 1 el de mayor puntuación.

Retomando el análisis sobre las cuatro dimensiones, las diferencias a nivel municipal en cada una de estas se pueden observar en los mapas de resultados por dimensión (Mapa 2). Estos mapas muestran los puntajes por dimensión al interior de terciles (grupos con el 33,3%), donde el tercio de municipios con puntaje más bajo en cada dimensión son señalados en color azul claro, y tercio los municipios mejores puntajes son representados por el color azul oscuro.

Como se puede evidenciar, los retos en cada una de las dimensiones de gestión se concentran en zonas distintas. Es decir, el tercio de los municipios con las calificaciones más bajas para cada dimensión (municipios color azul claro en cada uno de los mapas), no necesariamente coincide entre dimensiones ni están concentrados en áreas similares. Ocurre lo mismo con los municipios de mejor desempeño (azul oscuro). Por ejemplo, en la zona de la costa norte del país se puede identificar una alta presencia de municipios con desempeño bajo en movilización de recursos. Sin embargo, al analizar el mapa de ejecución de recursos, varias entidades toman un color más oscuro, lo cual es indicativo de un mejor desempeño en esa dimensión.

Finalmente, para analizar el cambio en el componente de Gestión entre el 2020 y el 2021, en la Tabla 6 se presentan los resultados de las cuatro dimensiones. Allí se puede identificar que, como se mencionó previamente, la mayor diferencia en el promedio nacional se da en la dimensión de ejecución de recursos, pasando de 67,3 a 59,5 puntos. Este cambio se presentó en los niveles promedio de todos los grupos de capacidades iniciales, siendo el grupo de las ciudades los más afectados, con una caída de casi 12 puntos. El grupo G3 tuvo la menor afectación, ya que el puntaje promedio cayó 4 puntos entre los años analizados.

La importante caída en esta dimensión se vio contrastada por los cambios en las otras dimensiones. Por un lado, la dimensión de gobierno abierto tuvo un aumento de 3 puntos, pasando de 75,8 a 78,8. Este cambio es completamente comparable ya que esta fue la única dimensión que no tuvo variables afectadas por el cambio en la fuente de información. Además, el crecimiento se dio en todos los grupos de capacidades, pero fue particularmente alto para las ciudades. Por otro lado, las dos dimensiones restantes (movilización de recursos y ordenamiento territorial) también tuvieron un aumento en los niveles promedio de 3 y 6 puntos, respectivamente. El cambio en la capacidad de generar recursos de los municipios fue similar entre grupos de capacidades, ya que todos crecieron en magnitudes similares. Pero para el caso de ordenamiento territorial, el crecimiento promedio fue mayor para las entidades de menor capacidad (grupo G5, con 7,1 puntos de diferencia), mientras que para las ciudades fue de tan solo 1,2 puntos. A partir de estos resultados se puede inferir que en el 2021 las entidades empezaron a recuperarse del choque negativo que generó la pandemia sobre las finanzas públicas territoriales. Sin embargo, es importante recordar que estas dos dimensiones se construyen a partir de las mismas variables del 2020, pero con una nueva fuente de información (pasando de FUT a CUIPO), razón por la cual los cambios no obedecen en su totalidad a un mejor desempeño de las entidades, sino que pueden estar relacionadas también con una mejor calidad en el reporte de la información en el nuevo sistema.

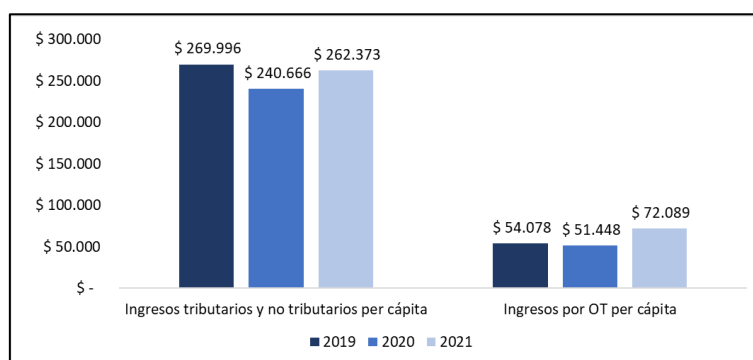
Tabla 6. Puntaje por dimensiones – Componente de Gestión – 2020 - 2021

Categoría	Dimensión							
	Movilización de Recursos		Ejecución de Recursos		Gobierno Abierto		Ordenamiento Territorial	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Ciudades	59,3	62,4	74,5	62,5	93,1	98,1	57,4	58,6
G1 – Nivel alto	48,4	51,7	67,0	59,3	84,3	85,1	41,6	47,1
G2 – Nivel Medio alto	28,6	32,7	66,5	58,3	78,2	83,4	36,6	42,7
G3 – Nivel Medio	20,7	24,3	65,5	61,4	74,6	78,5	35,3	41,3
G4 – Nivel Medio bajo	14,9	17,3	67,8	59,4	70,6	73,9	30,9	36,9
G5 – Nivel Bajo	8,8	11,4	69,3	58,8	70,2	72,2	22,3	29,4
Promedio Nacional	24,7	27,9	67,3	59,5	75,8	78,8	33,6	39,7

Fuente: DNP. Elaboración propia.

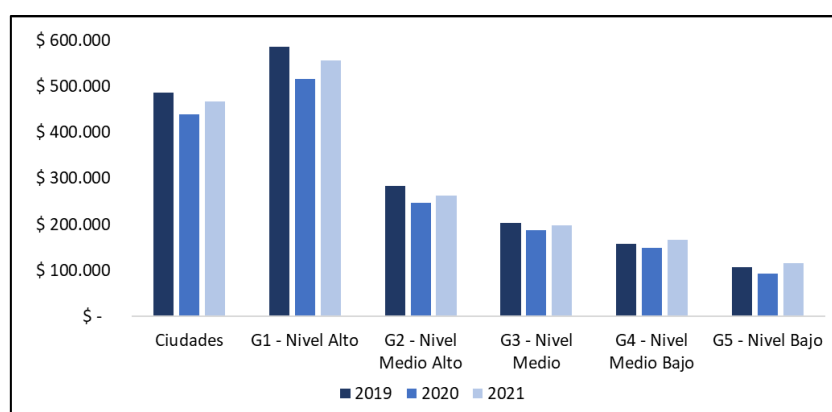
Ahora bien, los cambios presenciados en las dimensiones del componente de gestión se ven reflejados en cada una de las variables que las integran. Por ejemplo, en cuanto a la movilización, el promedio de ingresos tributarios y no tributarios per cápita, que alcanzó un nivel de \$262.373 pesos, mientras que en el 2020 el valor fue de \$240.665 pesos (ver Gráfica 10). Ese valor, si bien no alcanza los niveles pre-pandemia (2019), sí indica una recuperación en los niveles de recaudo promedio para el 2021. Además, esa recuperación se dio para todos los grupos de capacidades, ya que en cada uno de estos el promedio de los ingresos en 2021 fue mayor al del 2020, pero aun sin llegar a los niveles del 2019 (ver Gráfica 11).

Gráfica 10. Promedio nacional. Ingresos per cápita. 2019 – 2021



Fuente: CUIPO - DNP. Elaboración propia.

Gráfica 11. Ingresos tributarios y no tributarios pc (sin OT) por grupos de capacidades. 2019 – 2021.



Fuente: CUIPO - DNP. Elaboración propia.

En la Gráfica 10 se puede observar también el aumento en los ingresos por concepto de instrumentos de ordenamiento territorial. Más aún, el promedio del 2021 tuvo una recuperación tan marcada que superó incluso los niveles del 2019. Esto tuvo efectos a su vez en variables que hacen parte de la dimensión de ordenamiento territorial, como lo es la tasa efectiva de recaudo, cuyo promedio nacional pasó de \$4 a \$5,3 pesos por cada \$1.000 de avalúo. Además, este resultado sobre la tasa de recaudo se presentó para el nivel promedio de cada uno de los grupos de capacidades iniciales.

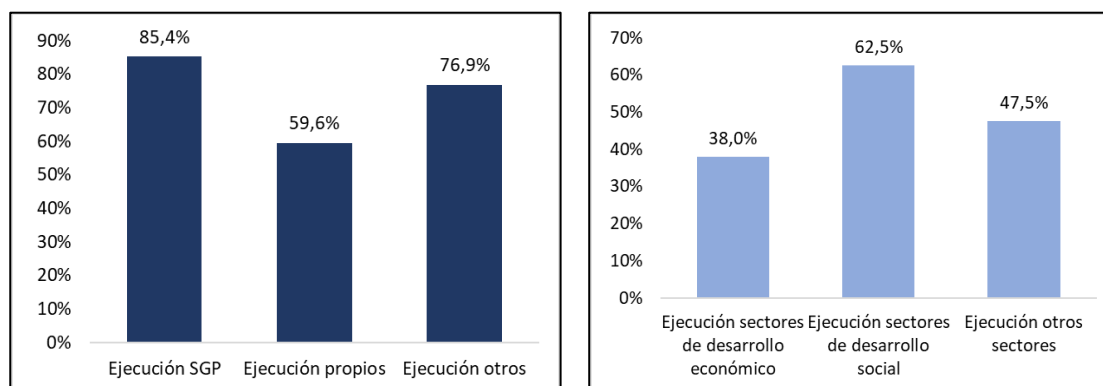
En cuanto a la ejecución de recursos, es importante recordar que hasta el 2020 la dimensión incorporaba 4 variables: i) ejecución de recursos del SGP, ii) ejecución de recursos propios, iii) ejecución de otros recursos y iv) eficiencia del IGPR. Con estas variables la dimensión tenía un enfoque de ejecución de recursos por tipo de fuente. No obstante, como se mencionó en la sección 2.2, a partir del 2021 esta dimensión va a tener un enfoque de ejecución de recursos por sectores de inversión. Este cambio hace que las primeras 3 variables desaparezcan, dando paso así a las variables de i) ejecución en los sectores de desarrollo económico, ii) ejecución en los sectores de desarrollo social y iii) ejecución en los otros sectores¹².

Al analizar el comportamiento de estas variables se puede entender la razón de la caída del puntaje promedio de la dimensión de ejecución de recursos. En la Gráfica 12 se exponen los valores promedios para 3 variables de la metodología anterior en el 2020 y los de las nuevas variables en el 2021. Las del 2020 tenían promedios que oscilaban entre el 59% y el 86%, mientras que las del

¹² La variable de eficiencia de IGPR se mantiene igual.

ajuste metodológico tiene un promedio entre el 38% y el 63%. Con esto en mente, la aproximación de ejecución de recursos por sectores de inversión tiene valores promedio inferiores, lo cual no es indicativo de una mala gestión de las entidades respecto al año anterior. El objetivo será entonces tomar como punto de partida la eficiencia en la ejecución por sectores medida en 2021 y evaluar el progreso de las entidades en los próximos años.

Gráfica 12. Promedio nacional - variables ejecución de recursos. 2020 y 2021

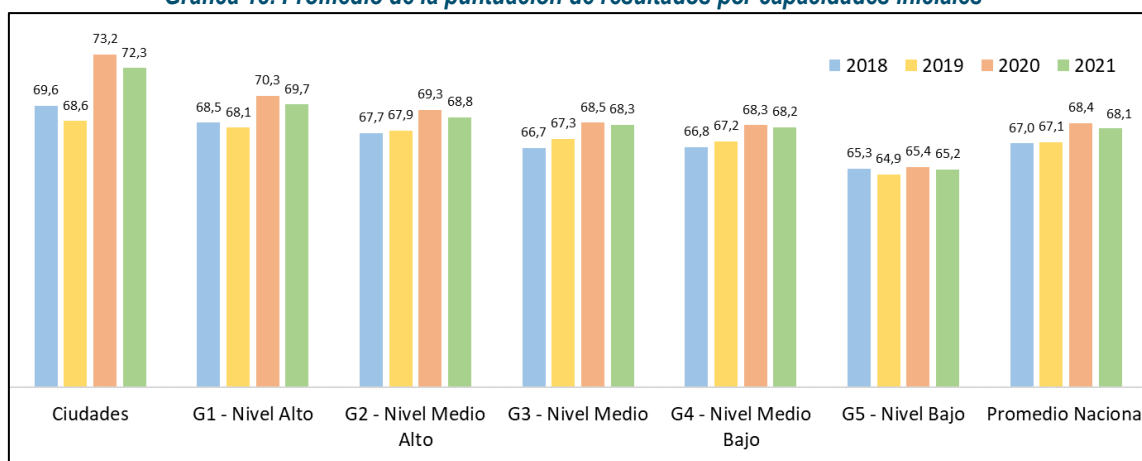


Fuente: CUIPO - DNP. Elaboración propia.

3.2. Componente de resultados de desarrollo

Contrario al caso del componente de gestión, el componente de resultados tuvo una leve caída para la vigencia del 2021. En particular, el puntaje promedio nacional pasó de 68,4 a 68,1 puntos. Además, para todos los grupos de capacidades el resultado fue más bajo que el del año anterior, siendo el grupo de ciudades las que tuvieron la mayor caída, de casi 1 punto, llegando a los 72,3 puntos (ver Gráfica 13).

Gráfica 13. Promedio de la puntuación de resultados por capacidades iniciales



Fuente: DNP - DODT. Elaboración propia.

La tabla que se presenta a continuación muestra el primer puesto por cada grupo de capacidades iniciales y su puntaje en cada una de las 4 dimensiones de Resultados. Cabe resaltar que tanto la ciudad de Manizales – Caldas, como el municipio de La Ceja – Antioquia, repiten el primer puesto en el ranking de su respectivo grupo por segundo año consecutivo. Ambas entidades se caracterizan por tener resultados comparativamente favorables en las dimensiones de salud y

seguridad, siendo así el sector educación y el de servicios públicos los que tienen una mayor oportunidad de mejora.

Tabla 7. Primer puesto por grupo de capacidades iniciales. Componente de resultados 2021

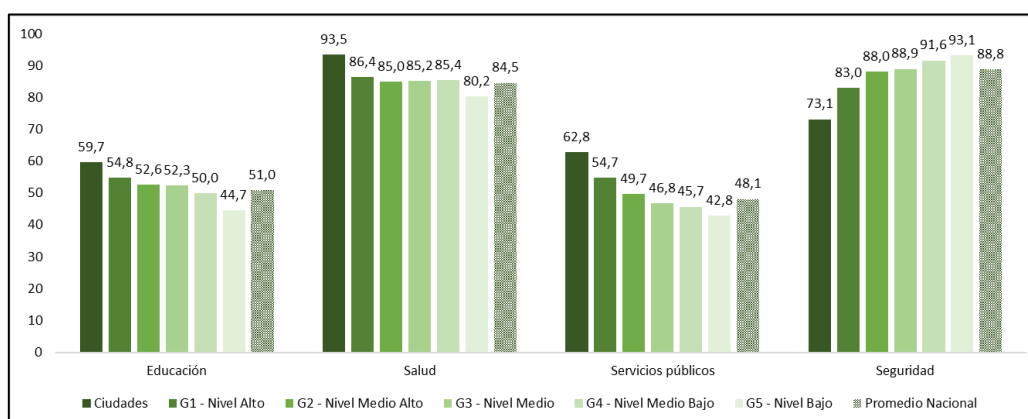
Capacidades iniciales	Departamento	Municipio	Educación	Salud	Servicios	Seguridad	Puntuación de Resultados
Ciudades	Caldas	Manizales	55,5	94,4	72,5	88,7	77,8
G1- Nivel Muy Alto	Antioquia	La Ceja	64,1	94,5	72,8	88,9	80,1
G2- Nivel Medio Alto	Caldas	Viterbo	66,9	92,9	68,6	89,9	79,6
G3- Nivel Medio	Antioquia	Caramanta	61,3	93,4	60,1	93,4	77,1
G4- Nivel Medio Bajo	Nariño	Gualmatán	70,7	84,4	61,5	97,7	78,6
G5- Nivel Bajo	Nariño	Sandoná	62,4	90,3	61,7	93,9	77,1

Fuente: DNP - DODT. Elaboración propia.

Para este componente la tendencia marcada por las entidades con mejores resultados en cuanto a las dimensiones con mayores oportunidades de mejora también se mantiene para el resto de los municipios. En el Gráfica 14 se puede identificar que la dimensión de educación y la de servicios públicos son la que presentaron puntajes más bajos en el 2021. Por ejemplo, el promedio nacional de estas dimensiones fue de 51 y 48,1 puntos, respectivamente, mientras que el puntaje en salud sube a 84,5 y el de seguridad a 88,8. Además, al analizar este resultado por grupos es posible observar que, si bien existen diferencias entre los puntajes alcanzados por las entidades de mayor y menor capacidad, la tendencia en cuanto al rezago se mantiene. Esto quiere decir que la gestión orientada a resultados de desarrollo debe enfocarse mayoritariamente en las dimensiones de educación y servicios públicos, ya que son estas las que presentan mayores oportunidades de mejora para cada uno de los grupos de la clasificación.

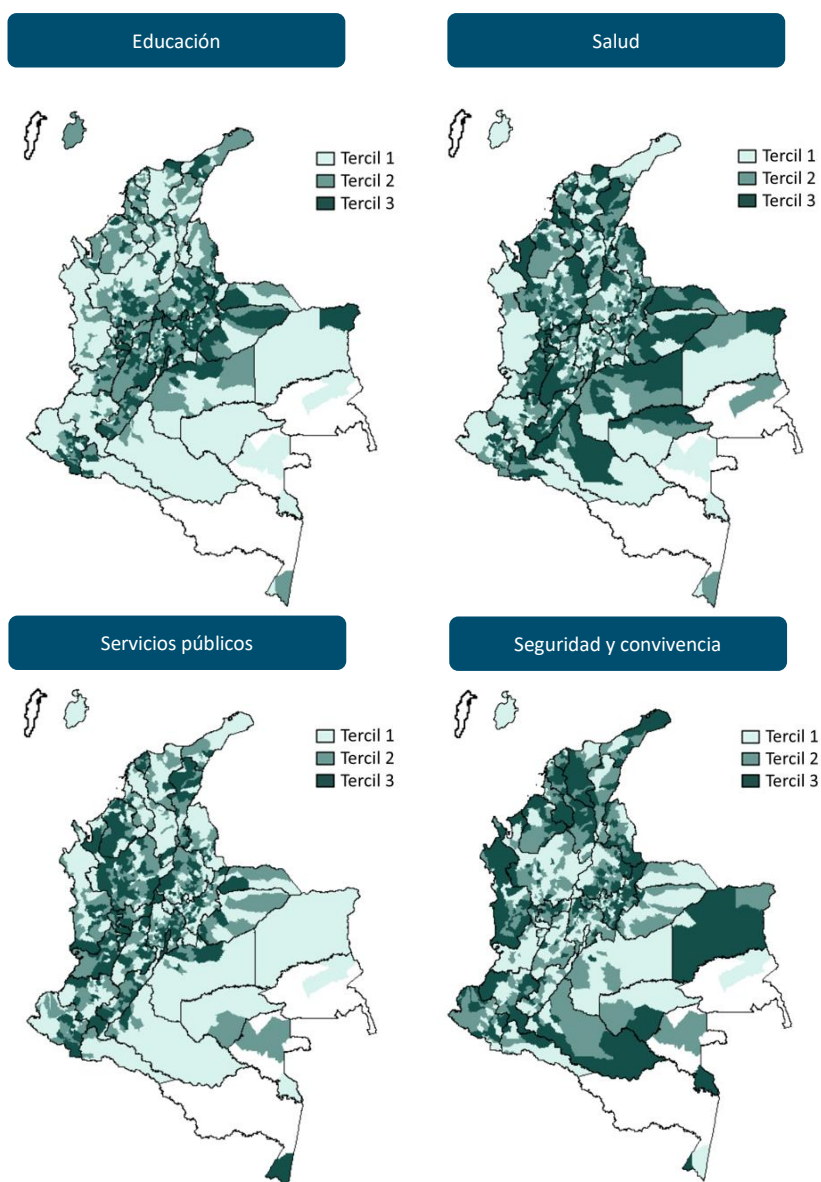
No obstante, la dimensión de seguridad presenta una particularidad y es que su desempeño está inversamente correlacionado con las capacidades de los municipios. Es decir, a menor capacidad, mejor puntaje en esa dimensión. Este resultado significa que las ciudades y los municipios del nivel alto tienen un reto particular en cuanto a mejorar los niveles de seguridad y convivencia en su territorio, particularmente en reducir los niveles de hurtos, homicidios y casos de violencia intrafamiliar.

Gráfica 14. Puntuación por dimensión del componente de resultados por capacidades iniciales. 2021



Fuente: DNP - DODT. Elaboración propia.

Mapa 3. Mapas de puntajes divididos por terciles en cada dimensión de resultados, 2021



Fuente: DNP - DODT. Elaboración propia. Nota: los mapas se muestran por terciles (se divide el total de los 1102 municipios en 3 grupos según su puntaje en cada dimensión), donde el tercil 3 muestra el 33,3% de menor puntuación y el tercil 3 el de mayor puntuación.

En el Mapa No 2 se pueden analizar la distribución de dichas diferencias por dimensiones a nivel nacional. Los mapas muestran los resultados por dimensión al interior de terciles, donde el tercio de municipios con puntaje más bajo en cada dimensión son señalados en color verde claro, y el tercio de municipios mejores puntajes son representados por el color verde oscuro.

A partir de esos mapas se puede identificar un patrón geográfico para el caso de educación y servicios públicos. Los puntajes más altos de esas dimensiones (verde oscuro) están concentrados en la zona andina del país. La proporción de municipios con puntajes altos en esas dimensiones es mucho menor para la zona pacífica, los llanos y la amazonia. Por otro lado, el mapa de seguridad muestra un patrón completamente opuesto, ya que este indica que la mayoría de los

puntajes más altos de esta dimensión se encuentran por fuera de la zona andina, y se ubican, principalmente, en las costas del país y en algunas zonas de los llanos y la Amazonía.

Tabla 8. Puntaje por dimensiones – Componente de Resultados – 2020 - 2021

Categoría	Dimensión							
	Educación		Salud		Servicios Públicos		Seguridad	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Ciudades	60,2	59,7	93,5	93,5	62,2	62,8	77,0	73,1
G1 – Nivel alto	54,3	54,8	86,4	86,4	54,6	54,7	86,0	83,0
G2 – Nivel Medio alto	52,1	52,6	85,3	85,0	50,2	49,7	89,8	88,0
G3 – Nivel Medio	51,3	52,3	85,4	85,2	46,7	46,8	90,5	88,9
G4 – Nivel Medio bajo	48,9	50,0	85,5	85,4	46,0	45,7	92,8	91,6
G5 – Nivel Bajo	44,0	44,7	80,0	80,2	43,3	42,8	94,2	93,1
Promedio Nacional	50,3	51,0	84,6	84,5	48,3	48,1	90,5	88,8

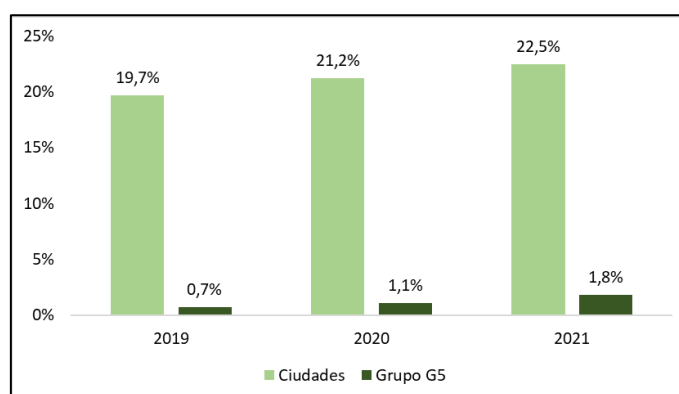
Fuente: DNP. Elaboración propia.

Por último, para finalizar el análisis del componente de resultados, en la Tabla 8 se presenta el puntaje por grupo alcanzando en cada una de las dimensiones, tanto en el 2020 como en el 2021. El objetivo de este análisis es entender las razones que justifican la leve caída en el puntaje promedio del componente y el comportamiento relativamente menos favorable que tuvieron las ciudades.

En primer lugar, la dimensión de salud tuvo una caída leve, pasando de 84,6 a 84,5 puntos. El grupo de ciudades y del nivel G1 mantuvieron sus puntajes respecto a los del año pasado. A esta le sigue la de servicios públicos, que cayó 0,2 puntos en el promedio nacional. No obstante, esta tiene un comportamiento diferencial entre grupos de capacidades. Para las ciudades no se presentó un descenso sino un aumento de 0,6 puntos en el promedio, mientras que para los municipios del grupo G4 y G5 se tuvo una caída de 0,4 puntos. Estos resultados permiten inferir que entre el 2020 y el 2021 no se lograron concretar los esfuerzos para cerrar brechas en términos de cobertura en servicios públicos domiciliarios entre los municipios de más y menos capacidad.

Eso se puede evidenciar en variables como la tasa de penetración banda ancha, para la cual se han mantenido la brecha existente entre municipios de mayor y menor capacidad en los últimos años. En particular, la diferencia en el promedio de las ciudades y el grupo G5 era de 19 puntos porcentuales en el 2019. Para el 2021, esa brecha aumentó a 20,6 puntos porcentuales (ver Gráfica 15).

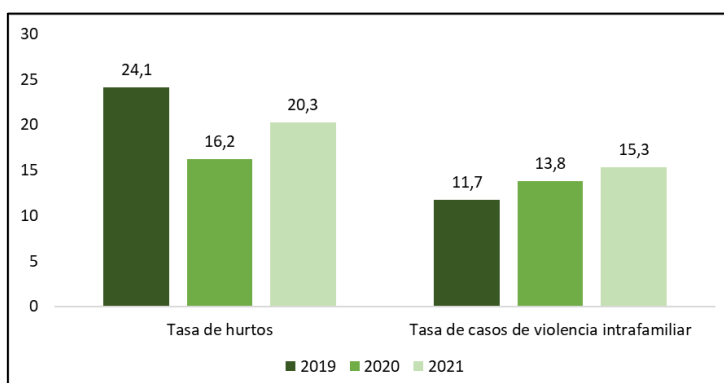
Gráfica 15. Penetración banda ancha promedio. Ciudades y G5. 2019 - 2021



Fuente: DNP. Elaboración propia.

La dimensión que tuvo la mayor caída en el puntaje promedio fue la de seguridad, la cual pasó de 90,5 a 88,8. Este resultado se puede entender a partir de la coyuntura generada por la pandemia. En el 2020, dado que se vivieron los periodos de cuarentena más estrictos, la tasa de hurtos tuvo un descenso significativo, lo cual elevó el puntaje de esa dimensión. Sin embargo, en el 2021, como consecuencia del retorno a las dinámicas de vida más usuales, la tasa de hurtos también tuvo un repunte. Esto estuvo acompañado de un alza en la tasa de casos de violencia intrafamiliar, la cual ya había tenido una tendencia creciente desde el 2020. En consecuencia, con los niveles de hurtos y violencia intrafamiliar más altos a los del año anterior, el puntaje de la dimensión del 2021 es menor.

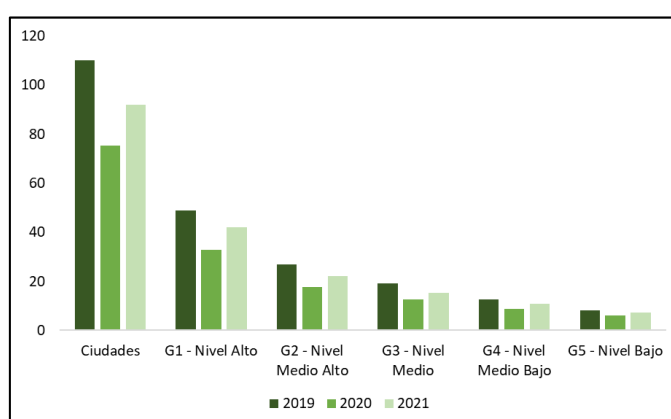
Gráfica 16. Promedio nacional. Tasa de hurtos y de casos de violencia intrafamiliar. 2019 - 2021



Fuente: DNP. Elaboración propia. Las tasas están expresadas en casos por 10.000 habitantes.

Esa caída en el puntaje de seguridad fue más pronunciada para el grupo de ciudades y para el nivel G1, ya que tuvieron caídas de 3,8 y 3 puntos, respectivamente, mientras que los otros grupos no cayeron menos de 1,8 puntos. Esto se debe a que, dadas las dinámicas de aglomeración urbana más presentes en esas entidades, la susceptibilidad al cambio de variables como los hurtos ante la finalización de las cuarentenas es mayor. Es por esto por lo que, como se puede observar en la Gráfica 17, el repunte en la tasa de hurtos fue mayor para esos grupos de municipios.

Gráfica 17. Promedio por grupos de capacidades. Tasa de hurtos. 2019 - 2021



Fuente: DNP. Elaboración propia. Las tasas están expresadas en casos por 10.000 habitantes.

3.3. Un premio a la gestión orientada a resultados

Teniendo en cuenta que los resultados de desarrollo no dependen únicamente de la gestión de la administración local, sino que también dependen de factores históricos y exógenos, la MDM busca

premiar a aquellos municipios que vienen mejorando las condiciones de desarrollo frente a su nivel de resultados del año anterior.

En este sentido, se estima el cambio en el puntaje del componente de resultados de cada municipio entre 2020 (año anterior de la medición) y 2021 (año de medición). Es decir, se define si el municipio mejoró o retrocedió en sus resultados de desarrollo con el fin de premiar aquellos municipios con avances en el bienestar de su población. Esto es usado para ajustar la puntuación de gestión, de manera que, aquellos municipios que mejoraron sus resultados (sin importar si estos son bajos o altos en relación con el promedio nacional) obtienen un ajuste positivo en la puntuación de gestión (aumenta la puntuación por obtener mejores resultados), y un ajuste a la baja en caso de que en los resultados hayan retrocedido (disminuye la puntuación por el retroceso en los resultados de desarrollo). Por lo anterior, algunas de las posiciones de los municipios del ranking de gestión cambian al ajustar el puntaje por la consecución o retroceso de los resultados.

La Tabla 9 muestra los municipios por grupo de capacidades iniciales que más mejoraron sus resultados de desarrollo frente al nivel de 2020 y por ende recibieron un ajuste positivo en su ranking de MDM. El municipio de Guapotá – Santander fue el que aumentó la mayor cantidad de posiciones a partir de sus buenos resultados de desarrollo. El puntaje de la entidad en ese componente pasó de 64,97 a 70,97, representando un aumento de 6 puntos entre el 2020 y el 2021. Inclusive en el grupo de las ciudades se presentaron modificaciones a partir del ajuste por resultados. En particular, la ciudad de Medellín logró subir una posición a raíz de la mejora en 2 puntos que tuvo en ese componente.

Tabla 9. Municipios que más posiciones mejoraron luego del premio por resultados

Grupo	Departamento	Municipio	Ranking gestión	Cambio resultados 2020-2021	Ranking MDM	Cambio posiciones
Ciudades	Antioquia	Medellín	2	2,00	1	1
G1- Nivel alto	Boyacá	Páez	139	4,58	129	10
G2- Nivel medio alto	Santander	Guapotá	104	6,00	88	16
G3- Nivel medio	Cundinamarca	Manta	194	7,03	188	6
G4- Nivel medio bajo	Cundinamarca	Junín	59	4,84	49	10
G5- Nivel bajo	Norte de Santander	Arboledas	103	7,79	84	19

Fuente: DNP – DODT. Elaboración propia.

Por otro lado, la Tabla 10 muestra aquellos municipios que entre 2020 y 2021 disminuyeron su nivel de bienestar y por ende tuvieron un ajuste negativo en su ranking de gestión. Estos cambios son consecuencia directa de que los municipios tuvieron una contracción importante en sus resultados de desarrollo con respecto al 2020 o, que en su grupo de capacidades iniciales los demás municipios mejoraron aún más su puntaje en ese componente. Por ejemplo, la ciudad de Pereira tuvo una disminución de 1,97 puntos en el componente de resultados, pero esto no le significó perder posiciones en el ranking final de la MDM. La mayor caída la tuvo el municipio de Padilla – Cauca, cuyo puntaje de resultados cayó 10,13 puntos. Esto le significó perder 19 puestos en el ranking final de la medición dentro de su grupo de capacidades.

Tabla 10. Municipios que más posiciones disminuyeron luego del castigo por resultados

Grupo	Municipio	Departamento	Ranking gestión	Cambio resultados 2020-2021	Ranking MDM	Cambio posiciones
Ciudades	Risaralda	Pereira	12	-1,97	12	0
G1- Nivel alto	Cundinamarca	Cajicá	7	-10,04	17	-10
G2- Nivel medio alto	Cauca	Padilla	155	-10,13	174	-19
G3- Nivel medio	Arauca	Cravo Norte	148	-9,61	163	-15
G4- Nivel medio bajo	Huila	La Plata	53	-8,51	72	-19
G5- Nivel bajo	Sucre	Los Palmitos	212	-6,03	212	0

Fuente: DNP – DODT. Elaboración propia.

4. Conclusiones

Finalmente, a partir del análisis del desempeño municipal y de los resultados generales de los departamentos para las regiones es posible establecer las siguientes consideraciones:

1. La MDM del 2021 incorporó ajustes metodológicos que afectan su comparabilidad. En particular, se modificaron las variables de la dimensión de ejecución de recursos y se modificó la fuente de las de las dimensiones de movilización de recursos y ordenamiento territorial.
2. Con esto en mente, el promedio de la MDM subió 0,6 puntos, ubicándose en 51,4, de 100 puntos posibles. No obstante, la mejora no se presenta para el grupo de ciudades ni para el grupo G1.
3. El aumento a nivel general se da, principalmente, por el contraste en el movimiento de las diferentes dimensiones que integran el componente de gestión.
4. Gobierno abierto se mantiene como la dimensión con mejor puntaje. Además, presentó una mejora a nivel del promedio nacional cercana a los 3 puntos.
5. La mayor diferencia positiva se dio a nivel del ordenamiento territorial y de la movilización de recursos, que tuvieron un aumento de 6,1 y 3,2 puntos, respectivamente. Ese aumento estuvo originado por una recuperación en las finanzas públicas post-pandemia, ya que indicadores como los ingresos tributarios y no tributarios per cápita o la tasa efectiva de recaudo tuvieron crecimientos importantes, acercándose o incluso superando a los niveles pre-pandemia.
6. A pesar de esto, la dimensión de movilización de recursos se mantiene como la de menor puntaje entre las cuatro de gestión, por lo que se puede concluir que allí se encuentran los principales retos administrativos de los municipios.
7. La única dimensión de gestión que cayó fue la de ejecución de recursos, lo que se debe al cambio en la metodología y no a un peor desempeño de las entidades. El objetivo será tomar los datos del 2021 como punto de partida para analizar el desempeño futuro de las gobernaciones.
8. Durante el 2021 aumentaron las brechas en la cobertura en servicios públicos domiciliarios entre los municipios de más y menos capacidad. En particular, la dimensión de servicios públicos tuvo un comportamiento diferenciado por grupos de capacidades. Para los de mayor capacidad, el puntaje promedio tuvo un crecimiento, mientras que para los de menor capacidad se presentó una caída.

9. Además, se pudo evidenciar el regreso a las dinámicas pre-pandemia en la dimensión de seguridad, ya que variables como la tasa de hurtos tuvieron un aumento significativo, luego de la caída del 2020 generada por las cuarentenas. El repunte fue mayor para el grupo de ciudades y los municipios del nivel G1.

Bibliografía

- Angulo, R., & González, J. I. (2017). Revisión y validación de la propuesta de modificación de la metodología de medición de desempeño integral municipal. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Arriagada, R. (2002). Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Becker, C. D., & Ostrom, E. (1995). Human ecology and resource sustainability. *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics*, 113-133.
- CEPAL. (1 de Octubre de 2018). Desarrollo Territorial. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL: <https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-territorial>
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). Misión Sistema de Ciudades. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Guía de orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, vigencia 2017. Obtenido de Portal Territorial DNP: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>.
- Departamento Nacional de Planeación. (Noviembre de 2019). Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>
- Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. (2014). En D. N. Planeación, Misión para la Transformación del Campo.
- Faguet, J.-P., & Sanchez, F. (2013). Decentralization and access to social services in Colombia. Springer Science+Business Media New York.
- González, J. I. (2011). Reflexiones sobre las mediciones del desempeño municipal. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- McGinnis, M. D. (1999). *Polycentric Governance and Development*. Michigan: University of Michigan Press.
- Ministerio del Trabajo- FILCO. (Noviembre de 2019). filco.mintrabajo.gov.co/FILCO. Obtenido de <http://filco.mintrabajo.gov.co/FILCO/faces/estadisticas.jsf>
- Organización Internacional del Trabajo - OIT. (2012). Análisis diagnóstico del empleo: una guía metodológica. Ginebra: OIT.
- Ostrom, E. (2008). Institutions and the environment. *Economic Affairs*, 24-31.
- Pérez, Gómez, Ariza, & Ruiz. (2018). Medición del Desempeño Municipal: hacia una gestión orientada a resultados. *Archivos de economía*. Departamento Nacional de planeación(473).
- Perry, G., García, E., & Jiménez, P. (2015). State Capabilities in Colombian Municipalities Measurement and Determinants. Documentos CEDE.
- Sanchez, F., & Zenteno, J. (2011). Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: El caso de Colombia. (37).

Anexos

1. Fuentes de Información

A. Variables base para las capacidades iniciales

Dimensión	Variable	Metodología	Fuente	Año
Económicos (33,3%)	Densidad empresarial	Número de personas por empresa	Confecámaras - DANE	2019
	Valor agregado	Valor proxy del PIB municipal estimado a partir del Indicador de Importancia Económica Municipal del DANE.	DANE	2016-2019
Urbanos (33,3%)	Población	Total de habitantes del municipio según las proyecciones del DANE	DANE	2019
	Porcentaje de la población en cabecera	Proporción de habitantes del municipio que viven en la cabecera (zona urbana).	DANE	2019
	Sistema de ciudades	Variable que define la pertenencia del municipio al sistema de ciudades, donde: 1 = nodo de aglomeración, 0,5=aglomerado y 0=resto.	DNP	2019
	Densidad poblacional	Total de habitantes dividido por el área del municipio (habitantes por km ²)	DANE - IGAC	2019
Recursos (33,3%)	Ingresos tributarios y no tributarios per cápita	Total de ingresos tributarios y no tributarios definidos por los municipios en el Formulario Único Territorial, dividido la población total.	DODT- DNP	2016-2019

Fuente: DNP – DODT. Elaboración propia.

B. Variables base para el componente de gestión

Dimensión	Variable	Metodología	Fuente	Año
Movilización de recursos (25%)	Ingresos tributarios y no tributarios sin recaudo por OT per cápita	(Ingresos tributarios y no tributarios – recaudo por instrumentos de OT / población)	Operaciones Efectivas de Caja (DNP) y DANE	2021
	Recaudo por instrumentos de OT (per cápita)	Recaudo total mediante los cuatro instrumentos de ordenamiento territorial (predial, delineación urbana, valorización y plusvalía) / población total	CUIPO y Operaciones Efectivas de Caja	2021
	Participación de los recursos propios en la inversión	(Inversión financiada con recursos propios/ Inversión total del municipio)	CUIPO y Operaciones Efectivas de Caja	2021
Ejecución de calidad (25%)	Ejecución sectores de desarrollo económico	Porcentaje de ejecución en los proyectos de inversión relacionados con los sectores de desarrollo económico	CUIPO	2021

Dimensión	Variable	Metodología	Fuente	Año
	Ejecución sectores de desarrollo social	Porcentaje de ejecución en los proyectos de inversión relacionados con los sectores de desarrollo social	CUIPO	2021
	Ejecución otros sectores	Porcentaje de ejecución en los proyectos de inversión relacionados con otros sectores	CUIPO	2021
	Indicador eficiencia IGPR	Cumplimiento de la programación inicial de los proyectos de regalías ejecutados por el municipio	SGR	2021
Gobierno abierto y transparente (25%)	Gestión documental	Implementación de la Ley 594 de 2000	GESTIONWEB	2021
	Rendición de cuentas	Evalúa los mecanismos que permite la participación ciudadana, propiciado por las entidades u organismos de la administración pública.	GESTIONWEB	2021
	Atención al ciudadano	Evalúa el nivel de cumplimiento por parte de las entidades territoriales frente las disposiciones básicas en materia de atención y servicio al ciudadano.	GESTIONWEB	2021
Gestión de instrumentos de OT (25%)	Tasa efectiva de recaudo predial	Recaudo predial/ valorización de los predios en la vigencia	IGAC/ CUIPO	2021/2020
	Uso de instrumentos de OT	Número de instrumentos de ordenamiento territorial que usa la Entidad Territorial (plusvalía, predial, valorización y delineación)	CUIPO	2021

Fuente: DNP – DODT. Elaboración propia.

C. Variables base para el componente de resultados

Dimensión	Variable	Metodología	Fuente	Año
Educación (25%)	Cobertura en educación media neta	Cantidad o porcentaje de estudiantes matriculados en educación media; sin contar los que están en extra-edad (por encima de la edad correspondiente para cada grado).	Min. Educación	2021
	Cobertura en transición media neta	Cantidad o porcentaje de estudiantes matriculados en educación transición; sin contar los que están en extra-edad (por encima de la edad correspondiente para cada grado).	Min. Educación	2021
	Pruebas Saber 11	Puntaje promedio en las secciones de matemáticas y lenguaje de las pruebas Saber 11.	ICFES	2021
Salud (25%)	Mortalidad infantil, menores de un año	Cociente entre las defunciones de menores de un año ocurridas en un área geográfica, durante un año calendario, y los nacimientos ocurridos en el mismo período por mil nacidos vivo	DANE	2020

Dimensión	Variable	Metodología	Fuente	Año
	Cobertura de vacunación pentavalente	(terceras dosis aplicadas de vacuna pentavalente en los menores de un año / población total menor de un año a vacunarse) x 100	Min. Salud	2020
	Cobertura en salud	Cobertura en salud calculada a partir del número de afiliados registrados en la BDUA en los regímenes contributivo y subsidiado a diciembre	Min. Salud	2021
Servicios (25%)	Cobertura energía, zona resto	Relación entre los usuarios del servicio de energía eléctrica y las viviendas.	UPME	2019
	Penetración de internet (Banda Ancha Residencia)	Número de suscriptores con acceso dedicado a Internet sobre la población total	MINTIC	2021
	Coberturas de acueducto y alcantarillado*	la relación entre los predios residenciales que tienen servicio y el total de los predios residenciales	REC - SSPD	2021
Seguridad (25%)	Hurtos por cada 10.000 habitantes	Casos de hurtos reportados por cada 10.000 habitantes	Ministerio de Defensa Nacional	2021
	Homicidios por cada 10.000 habitantes	Casos de homicidios por cada 10.000 habitantes	Ministerio de Defensa Nacional	2021
	Casos de violencia intrafamiliar por cada 10.000 habitantes	Casos de violencia intrafamiliar por cada 10.000 habitantes	Ministerio de Defensa Nacional	2021

Fuente: DNP. Elaboración propia.