

# **Departamento Administrativo Nacional de Estadística**



**Dirección de Regulación, Planeación,  
Estandarización y Normalización  
-DIRPEN-**

**Diseño Temático  
Encuesta sobre Ambiente y Desempeño  
Institucional Departamental  
-EDID-**

Agosto 2008

	<p style="text-align: center;">DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEPARTAMENTAL -EDID-</p>	<p>CÓDIGO: TS-EDID-TEM-01 VERSIÓN : 02 PÁGINA 1 FECHA: 12-08-08</p>
<p>ELABORÓ: TEMÁTICA SOCIAL</p>	<p>REVISÓ: COORDINADOR DE PLANIFICACIÓN Y REGULACIÓN</p>	<p>APROBÓ : DIRECTOR DIRPEN</p>

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	2
1. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN .....	4
2. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN .....	5
3. ESTADO DEL ARTE .....	6
4. OBJETIVOS.....	9
4.1 OBJETIVO GENERAL .....	9
4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	9
5. MARCO DE REFERENCIA.....	9
5.1 TEORÍA E HIPÓTESIS FUNDAMENTALES .....	9
5.2 MARCO CONCEPTUAL .....	12
5.3 LA EDI Y LA MEDICIÓN DE LA GOBERNANZA Y LA GOBERNABILIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO DESCENTRALIZADO.....	15

## INTRODUCCIÓN

En los últimos 20 años la descentralización en Colombia, en su componente político, recibió su mayor impulso a partir de una serie de reformas en los ochenta (elección popular de alcaldes) y a comienzos de los noventa (elección popular de gobernadores).

Sin embargo, este no ha surtido los efectos esperados en términos de una mayor gobernabilidad territorial. Esto se debe a que el nivel de descentralización existente refleja el equilibrio político que impide que el proceso se profundice. La clase política colombiana se ha adaptado a las reformas a pesar de que el país no cuenta con una estructura partidista fuerte. Abundan monopolios electorales, que se perpetúan sobre una base hereditaria, que actúan con autonomía sin seguir un lineamiento ideológico claro.

Los principales avances en materia de descentralización se han dado más en lo cuantitativo que en lo cualitativo. En el componente fiscal, después de 1991 las transferencias se aumentaron por mandato constitucional a través de una fórmula que destinó más de la mitad de los ingresos corrientes de la nación para tal fin, quitándole flexibilidad al gobierno en el manejo del déficit fiscal<sup>1</sup>. A partir de 2001 el crecimiento de estos recursos, dentro de una óptica de ajuste fiscal, ha sido objeto de modificaciones dirigidas a mejorar la eficiencia en su asignación para administrar asuntos sociales en el ámbito local y regional. Para Restrepo (2006) esto ha significado un retroceso sobre todo a raíz de la última reforma a las transferencias, mientras para el DNP implica una acción de responsabilidad fiscal para garantizar la sostenibilidad de los recursos.

Por otro lado, en el componente administrativo, en el caso de la distribución de funciones a niveles inferiores de gobierno, los entes territoriales no cuentan con la autonomía suficiente, lo cual no les permite desarrollar una cultura tributaria basada en la responsabilidad fiscal, como ha ocurrido en el caso bogotano. Adicionalmente el manejo de las transferencias les impide un manejo flexible de tales recursos, ya que estas son de

---

<sup>1</sup> Inclusive se reemplazaron los auxilios parlamentarios por fondos de cofinanciación, los cuáles solo reflejaron un cambio nominal, ya que en la destinación de tales recursos siguen primando las preferencias de los legisladores y de sus insuficientes electores



destinación específica, desarrollando un patrón de dependencia fiscal, que en momentos de reducción de déficit fiscal se les cobra injustamente.

Como vemos las reglas que definen los distintos ámbitos del proceso estructuran un conjunto de incentivos que impiden la profundización del mismo. El marco institucional plasmado en la legislación es neutro y endógeno, reflejando de esa manera un marco adecuado para sostener la estructura de poder que lo sustenta. Para el modelo dominante de organización del Estado, la descentralización se consolida como un pilar para alcanzar una mejor asignación de los recursos públicos y mayores grados de gobernabilidad democrática. Sin embargo, tal como lo resalta Giraldo (2001), la implementación del mismo corrió de la mano de un proceso político, que como reacomodamiento clientelístico, no se ajusta a los propósitos del paradigma económico planteado por la Constitución Política de 1991.

A pesar de esta fuente de inercialidad institucional, el fenómeno no afecta a la par al universo de las entidades que conforman el sistema de administración pública departamental. Las diferencias entre gobernaciones como Antioquia y el Chocó nos lleva a pensar que unas organizaciones logran entrar en la senda de la actualización de su aparato burocrático, otras permanecen estancadas, mientras otras ceden a la lógica de enclaves propicios para la búsqueda de rentas.

En ese orden de ideas, es indispensable contar con una herramienta de medición de la descentralización que permita caracterizar sus avances en los tres ejes fundamentales que la explican: político, administrativo y fiscal. Este propósito se articula con la demanda del gobierno nacional, que desde el Plan Nacional de Desarrollo, busca la consolidación de un estado gerencial.



## 1. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

En el ámbito de la administración pública se carece de un conjunto de indicadores que integre la mayor cantidad de información sobre la burocracia, de tal forma que se pueda tipificar el nivel de desarrollo de las organizaciones en un momento dado así como describir su cambio a lo largo del tiempo.

Las evaluaciones existentes en la materia, enfatizan la detección de riesgos de corrupción en las entidades públicas, con el fin de adoptar hacia el futuro una política preventiva<sup>2</sup>. La estructura, la trama de relaciones y las motivaciones de las organizaciones burocráticas es mas profunda y variada, como para fijarse en una sola dimensión de su comportamiento. Esa mirada unidimensional se traduce en la conformación de marcos de diagnóstico incompletos que impiden que las políticas se formulen y evalúen de manera consistente y coherente.

En contraposición, la EDI, en el marco de una perspectiva integral, identifica la naturaleza de las organizaciones públicas, estableciendo si tienden a modernizarse o no, y qué condiciones son propicias para delinear un patrón de comportamiento organizacional, ya sea dependiente, autónomo o interdependiente.

Esto permite establecer, en línea con la Nueva Economía Institucional y especialmente con la teoría de la Nueva Administración Pública, si las organizaciones presentan problemas de agencia<sup>3</sup>, si apalancan la misión que se hayan trazado<sup>4</sup>, si son proactivas con el cambio organizacional, si existen dependencias de trayectoria que inhiben su desarrollo y si existen elevados costos de transacción que impidan la adopción de relaciones típicas del mecanismo del mercado.

Frente a la administración pública de carácter municipal y departamental, el proceso de descentralización enfrenta una serie de obstáculos y esta marcado por el surgimiento de

---

<sup>2</sup> Ver Departamento Nacional de Planeación 2005. *Información y Corrupción en Colombia: Victimización, Experiencia y Percepción*. Bogota, D.C, y Transparencia por Colombia. 2006. *Índice de Transparencia Nacional. Resultados 2004 y Resultados 2005*. Colección Documentos Observatorio de Integridad, No. 7.

<sup>3</sup> Reflejados en la presencia de fenómenos asociados a la asimetría e incompletitud de la información, tales como el riesgo moral y la selección adversa.

<sup>4</sup> A través de diversas formas de interpretar la eficacia organizacional.



disyuntivas entre sus diversos componentes (fiscal, administrativo y político). En ese sentido, surge la necesidad de construir indicadores que se acerquen a operacionalizar los asuntos en cuestión, de tal forma que se pueda discernir el grado de profundización del proceso.

En ese sentido, la EDID, proporciona a la sociedad colombiana información básica y estratégica sobre la percepción que tienen los funcionarios públicos del desarrollo institucional de la descentralización de los entes territoriales. En ese sentido, servirá de apoyo en la formulación de políticas de descentralización<sup>5</sup>.

## 2. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación sobre el desempeño de las organizaciones públicas empezó, como un trabajo coordinado, dentro de un memorando de entendimiento, entre el DANE, la Corporación Transparencia por Colombia, el Departamento Nacional de Planeación y el Programa Presidencia de Lucha contra la Corrupción. El DANE, dentro de la lógica de la demanda, se encargó de la organización de los operativos, mientras la corporación aportó un cuestionario estructurado. Bajo ese esquema se realizaron los ejercicios 2003 y 2004.

Ante el rompimiento del memorando de entendimiento en marzo de 2005, el DIRPEN, asumió la Edi. En ese sentido, se adaptó un marco teórico<sup>6</sup> y, en función del mismo, se reestructuró la información existente (versiones 2003 y 2004), y se llevó a cabo el ejercicio para el 2005, bajo parámetros técnicos que condujeron a un cuestionario mejor fundamentado. La información obtenida alimentó sendos informes técnicos sobre el ambiente y desempeño institucional de la administración pública nacional para los años 2004 y 2005.

---

<sup>5</sup> Este ejercicio analítico se replicará en otros niveles de gobierno y se enriquecería con miradas desde ángulos distintos al funcionario, incluyendo a la ciudadanía, los empresarios y los grupos de interés.

<sup>6</sup> Se recurrió al marco teórico que utiliza el Banco Mundial en las encuestas que desarrolla para sus estudios sobre el servicio civil. Este se encuentra consignado en Manning, N; Mukherjee, R y Gokcekus, O “Public officials and their institutional environment: An analytical model for assessing the impact of institutional change on public sector performance”.



Mediante decisión ejecutiva emitida en octubre de 2006, el DANE se juzgó necesario cambiar el método de recolección en papel por la aplicación de dispositivos electrónicos de captura (vía Web y DMC) debido a las múltiples ventajas en oportunidad y calidad de la información que estos últimos representan. Este mejoramiento tecnológico ha implicado que para el año 2007 se hayan programado la realización de una encuesta a nivel nacional complementada con un esfuerzo equiparable a nivel departamental.

Todo lo anterior ha resultado en una ganancia para el DANE, pues dentro de la estrategia de ampliar su campo de acción, esta encuesta contribuye a aminorar las asimetrías de información a través de la generación de información básica que apunte a identificar en qué medida se garantiza el derecho a la función pública y como las agencias gubernamentales mejoran la calidad de vida de la sociedad, dentro de una óptica de generación de valor público.

### **3. ESTADO DEL ARTE**

En la literatura reciente sobre capital social en Colombia (Cuellar, 2000), se ha destacado como el clientelismo, entendido como arreglo institucional informal, se ha constituido en un óbice para la consolidación de la descentralización. Otros le atribuyen, dentro de la misma línea de razonamiento, su capacidad de impedir la adopción de un modelo liberal (Kalmanovitz, 2000). Según el autor, el carácter de desigualdad que sustenta su existencia, explica la ilegitimidad del gobierno, lo cual se plasma en un sistema tributario proclive a la generación de privilegios y en un régimen político que se caracteriza por la sobrerrepresentación de los propietarios de la tierra y la subrepresentación de la clase media.

Thoumi (1995) concluye que gracias a la tradición hispánica que se ha ocupado de consolidar el clientelismo, “los derechos de propiedad en Colombia tienen un grado de legitimidad muy bajo y son muy débiles porque la propiedad ha padecido una larga historia asociada al privilegio y a la desigualdad social, en lugar de la creación de riqueza social”.

En contraste, Uprimny (1989) y más recientemente Gutiérrez (1998), se estudia como el clientelismo hasta cierta etapa de nuestro desarrollo económico se constituyó en un



mecanismo efectivo de control social que a su vez permitía que el régimen político tuviera legitimidad. Uprimny destaca como el debilitamiento de la pugna partidista en el arreglo institucional bajo el Frente Nacional, el debilitamiento del poder ideológico de la Iglesia y la profundización de la revolución educativa, han debilitado el arreglo clientelista. Se esperaba que dicho arreglo se hundiera aún más como producto de las reformas de primera generación que se emprendieron con ahínco a partir de la administración Gaviria.

En particular, en el caso de la descentralización, se busco que permitiera una gestión pública más cercana a los ciudadanos, y que por esa vía mejorará la gobernabilidad. Existe evidencia testimonial (Gutiérrez, 1998) aplicada al caso de Bogotá, que demuestra como el proceso ha sido capturado por la lógica clientelista, mediante un acomodamiento a la nueva situación de las redes conformadas. Eso a pesar de los avances en una gestión pública fundamentada en una sociedad civil imbuida en un comportamiento caracterizado por la cultura ciudadana.

Se sostiene que este comportamiento clientelista ha sido característico de la administración pública municipal y departamental. Igualmente se ha asociado a un lugar común según el cual los funcionarios públicos son por lo general deshonestos, y de paso corruptos. Percepción que pasa por toda la administración pública hasta los cargos de elección popular. Apreciación que se traduce en bajos niveles de confianza institucional.

El estereotipo es reforzado por los medios de comunicación que tienden a hacer evaluaciones sesgadas de las organizaciones públicas y políticas, mostrando una falta de conocimiento sobre el devenir de la política. Por ejemplo el desempeño de una asamblea departamental o un concejo municipal se califica sin considera la naturaleza del proceso político en el que están inmersos. Es más se tiende ha exigirle indicadores de producción cuando su razón de ser implica la construcción de lo público. Es decir se analiza como si fueran organizaciones empresariales sin ninguna apelación a su carácter de organización compleja que escapa al análisis del mercado.

Algunas de las encuestas reconocidas en la materia, como la Encuesta de Probidad, elaborada por CONFECAMARAS, introducen sesgos que conllevan a sobreestimar el tamaño de la corrupción en la contratación pública departamental y municipal. En uno de

sus capítulos le pide a los empresarios que indiquen que porcentaje les exigen los funcionarios como participación en el valor total un contrato específico. Así se obtiene un porcentaje promedio que para Colombia se acerca al 12% que multiplicado por el tamaño de la contratación (25 Billones de pesos) daría un resultado de tres billones de pesos.<sup>7</sup> Utilizando otros guarismos, más conservadores, El Banco Mundial llega a un tamaño de la corrupción de sólo 200 mil millones (2% x 10 Billones).

Con este Análisis, Gaviria (2005) sugiere que los empresarios tienen la posibilidad de sobreestimar el tamaño de la corrupción, como una manera de desprestigiar el sector público, para justificar así la evasión de impuestos. Por ello concluye Gaviria (2005) que... “no se trata de, entonces, de llevar la corrupción a sus justas proporciones, ... sino de llevar su estimación a su correcta medida” (p. 67).

Esta es una manera de destapar la retórica del discurso que se ha adoptado en torno a la corrupción burocrática, haciendo un llamado a que los debates estén mejor sustentados cuantitativa y cualitativamente. El discurso empresarial contrasta con las advertencias de los expertos que indican un nivel positivo de la corrupción y el requisito de configurar arreglos institucionales que apunten a minimizar su impacto en la eficacia y capacidad de las organizaciones.

La propaganda empresarial ha llevado a que las percepciones de los ciudadanos se alteran a tal punto que la corrupción sea un problema más grave que la injusticia y que el conflicto armado<sup>8</sup>. Sin embargo, no llega a superar a la pobreza como el principal problema colombiano.

Ante estas dificultades, la EDID surge ante la necesidad de constituir información complementaria, ágil, replicable, permanente y sistemática sobre el comportamiento de las organizaciones públicas, a partir de la detección de actitudes, motivaciones y percepciones de los funcionarios.

---

<sup>7</sup> Cálculos tomados de Gaviria, A. 2005. *Del romanticismo al realismo social y otros ensayos*. Universidad de los Andes. Bogotá.

<sup>8</sup> INDEPAZ y Universidad de los Andes. 2006. Sin embargo por el margen de error de la muestra tienden a estar empatados.

## 4. OBJETIVOS

### 4.1 OBJETIVO GENERAL

El propósito de esta encuesta consiste en recolectar información acerca de la percepción que tienen los funcionarios públicos territoriales acerca del desarrollo institucional de la descentralización, en el ámbito de 32 Gobernaciones y del Distrito Capital.

### 4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Obtener información acerca de la percepción de los funcionarios públicos territoriales sobre el ambiente y del desempeño institucional para caracterizar los avances en **autonomía administrativa**
- Recoger información sobre la percepción de los funcionarios públicos territoriales respecto al ambiente y desempeño institucional para caracterizar los avances en **autonomía política**.
- Generar cuatro Índices de Desarrollo Institucional de la Descentralización, dos relacionados con la autonomía administrativa, y otros dos con la autonomía política

## 5. MARCO DE REFERENCIA

### 5.1 TEORÍA E HIPÓTESIS FUNDAMENTALES

La información que se obtenga a nivel de cada entidad sirve de base para verificar la siguiente hipótesis: El desempeño de una organización pública depende del Ambiente Institucional en el que se desenvuelven sus funcionarios. A medida que se configura un ambiente institucional proclive al respeto por las normas, el desempeño de la entidad se incrementa. Por consiguiente, si el ambiente conduce a un comportamiento donde en la organización suceden interferencias en los procesos (Vg. de tipo clientelista), las posibilidades de un mejor desempeño de la entidad se ven disminuidas. Es decir, estaría dirigida a satisfacer intereses particulares. Por el contrario, si en el ambiente de la organización impera el respeto por las normas, aumenta la posibilidad de que sus servicios vayan orientados a la satisfacción del interés general y de los funcionarios

mismos. En la ecuación 1 se encuentra la relación funcional entre Ambiente y Desempeño Institucional.

$D_i = f(A_i), \quad i = (1, 2, \dots, n) \quad (1)$
Donde,
D= Desempeño Institucional; A= Ambiente ; n= número de entidades territoriales

A nivel de análisis estadístico se espera demostrar en qué dirección y en qué medida el ambiente incide en el desempeño. La hipótesis se verificará a nivel de las entidades, el área geográfica y el total departamental. Esto permitirá visualizar la capacidad de las entidades territoriales luego de cambios sucesivos en el modelo de descentralización en los últimos 20 años. Esta hipótesis se verifica tanto en autonomía administrativa como autonomía política.

Con la información de la encuesta, en primer lugar, se obtienen datos sobre el nivel de aceptación que tienen los funcionarios respecto a órdenes o mandatos, que se plantean en términos de un conjunto recursos (institucionales, físicos, humanos y financieros), que se generan externa y/o internamente. Si los funcionarios consideran confiable dicho conjunto<sup>9</sup>, se concluye que existe un mejor ambiente institucional. Esto se traduce en que la entidad cuente con incentivos favorables para adoptar un comportamiento proclive a mostrar mayores niveles de gobernabilidad administrativa (política).

Una entidad muestra mayor gobernabilidad administrativa cuando adquiere hábitos relacionados con su capacidad para adaptar su actividad al modelo de gestión por resultados y para incrementar el orgullo y la reputación de sus funcionarios (Motivación).

Una entidad territorial muestra mayor gobernabilidad política cuando adquiere hábitos relacionados con su capacidad para ser transparente (Rendición de Cuentas<sup>10</sup>) y para

---

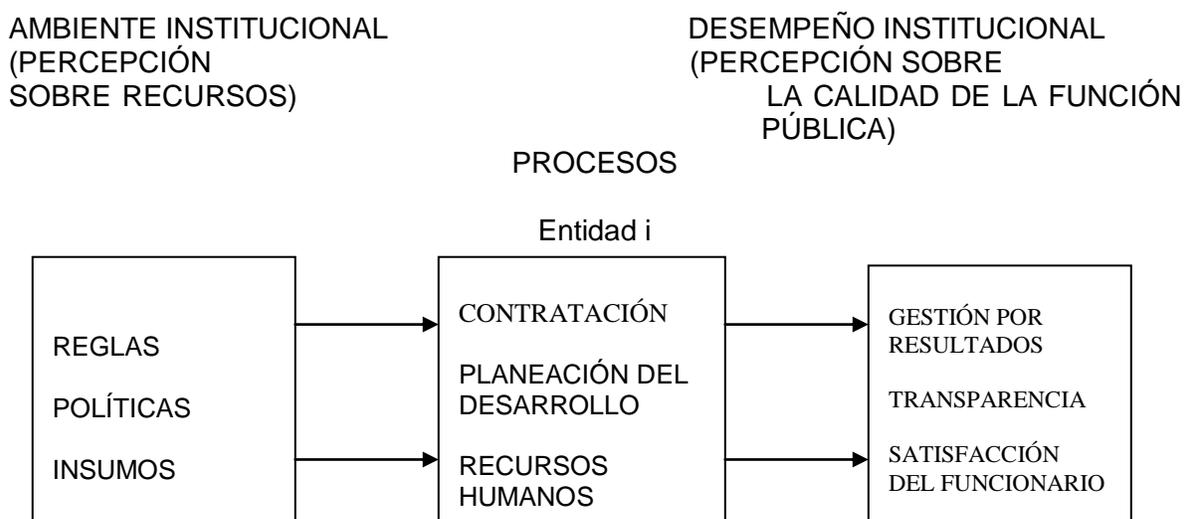
<sup>9</sup> El conjunto de recursos es confiable si: a) las reglas se consideran imparciales, b) las políticas se consideran pertinentes e imparciales y c) los recursos son suficientes y pertinentes.

<sup>10</sup> Dentro de este marco la corrupción se concibe como una consecuencia de una baja rendición de cuentas. En ese sentido, si las prácticas indebidas en la gestión y contratación de la entidad se perciben como un problema, y los funcionarios no las reportan, por diversas razones, queda comprobado que el sistema de rendición de cuentas que tiene la entidad no es proclive a la transparencia.

contrarrestar la incidencia de prácticas irregulares en la gestión incrementar el orgullo y la reputación de sus funcionarios (Prácticas Irregulares).

En resumen, si los funcionarios consideran que el conjunto de **recursos** es confiable; eso se ve reflejado en un mejor desempeño en el ejercicio de la función pública que se le ha asignado en el marco de la constitución y la leyes. En el gráfico 1 se esboza esta relación entre insumos, procesos y servicios.

Gráfico 1. Relación Insumo Producto en la EDI.



El ambiente institucional y el desempeño de una entidad nos indica el grado de Gobernanza y gobernabilidad respectivamente. En el primer caso, se refiere a su capacidad para implementar y monitorear los cambios de política en el sector público, tanto internos como externos. Esto depende de una serie de factores que afectan el desenvolvimiento de los funcionarios de distintos niveles y distintos años de antigüedad, con respecto a los procesos organizacionales en que están involucrados<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Adaptado de Ahrens, J. s.f. *Toward a post Washington consensus: The importance of governance structure in less developed countries and economies in transition*

## 5.2 MARCO CONCEPTUAL

El grupo técnico de la EDI, tomó en cuenta los siguientes criterios para la organización del mapa conceptual de la encuesta (Cuadro 1).

Cuadro 1. Conceptualización

CRITERIO	
Identificación de Atributos	<b>Especificidad conceptual:</b> Evitar definiciones maximalistas (incluir atributos irrelevantes) y minimalistas (excluir atributos relevantes). Cuantos más atributos incluye considera aspectos irrelevantes, cuantos más atributos excluye no considera aspectos relevantes.
Organización Jerárquica	<b>Lógica Conceptual:</b> Dilucidar adecuadamente las ramas de un árbol conceptual. Esto quiere decir que los atributos menos abstractos están subordinados a los mas abstractos. Evitar la redundancia (doble conteo) y que un componente este ubicado en el atributo inapropiado.

Fuente: Munk y Verkuilen (2002). "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices" en Comparative Political Studies, Vol. 35, No. 1, February, 5-34.

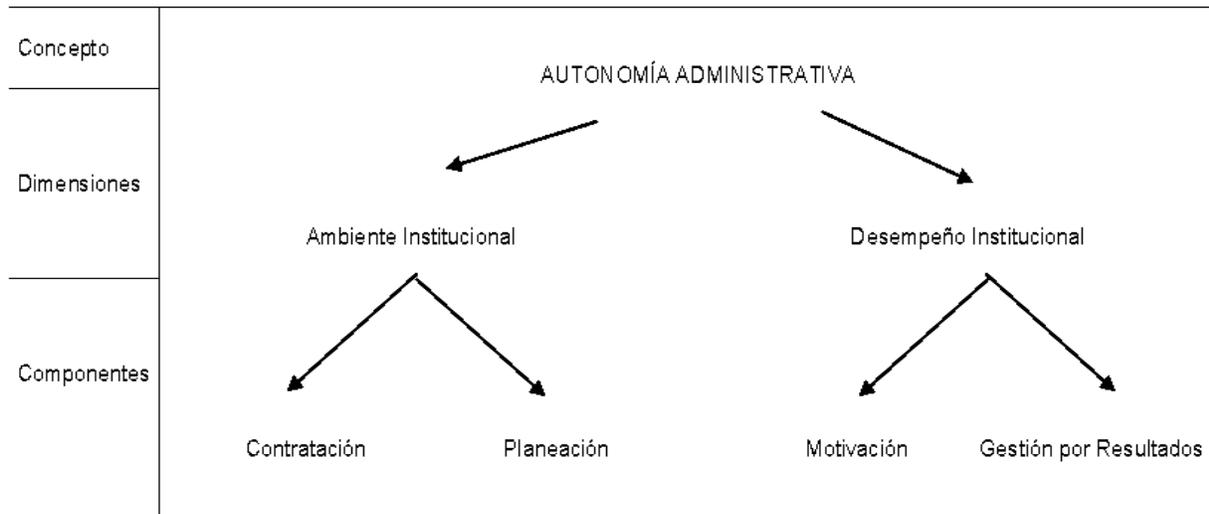
Luego, partimos del siguiente esquema, ordenado de mayor a menor nivel de jerarquía, para organizar los distintos conceptos que abordamos:

- a. Concepto
- b. Dimensiones
- c. Componentes
- d. Subcomponentes

Este análisis conceptual se realizó tanto para la medición de los aspectos institucionales de la Autonomía administrativa y política.

#### 4.2.1 PRIMER CONCEPTO: AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA

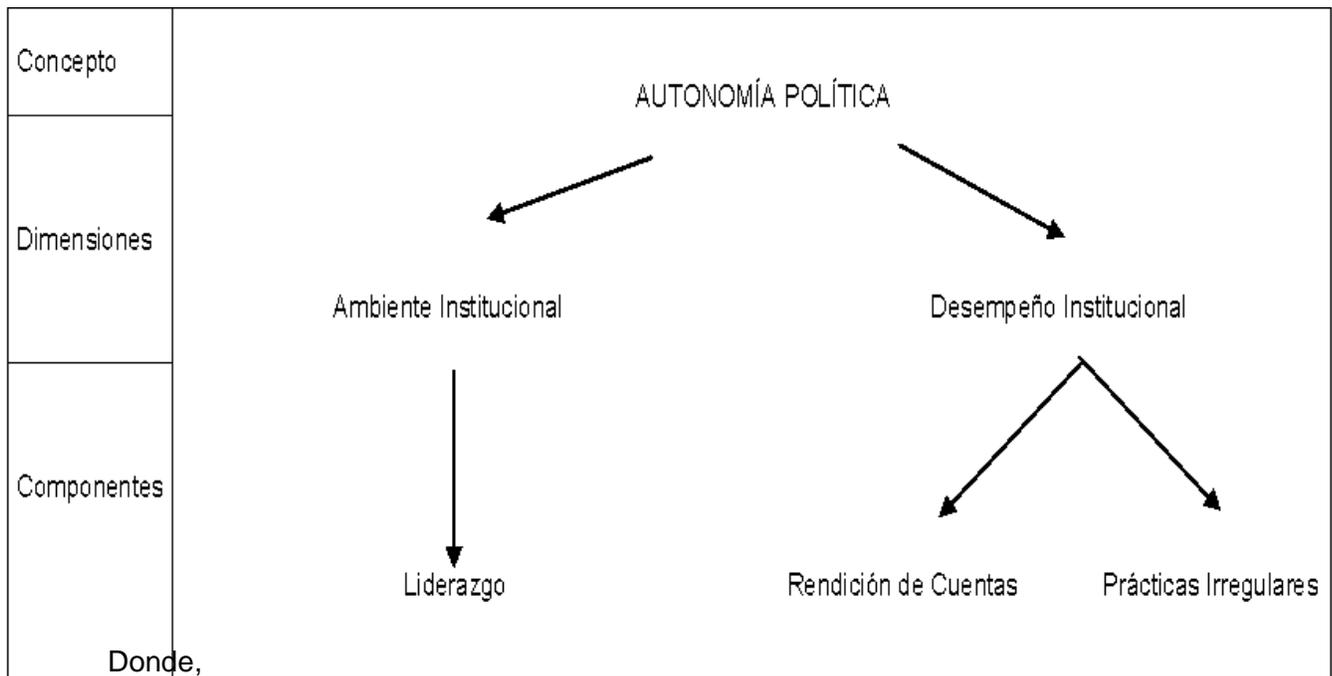
Los conceptos de Ambiente y Desempeño Institucional constituyen los dos indicadores principales para caracterizar el desarrollo de la autonomía administrativa. Veamos como se operacionalizaron.



Donde,

**Autonomía Administrativa**, es la facultad que tiene la Gobernación / el Distrito Capital para que, sin injerencia de la autoridad centralizada, atienda el cumplimiento de las funciones públicas y la prestación de los servicios, dentro del marco establecido por la constitución y la ley.

#### 4.2.2 SEGUNDO CONCEPTO: AUTONOMÍA POLÍTICA



**Autonomía Política**, es la facultad que tiene la Gobernación/el Distrito Capital para que, sin injerencia de la autoridad centralizada, genere condiciones de gobernabilidad y democracia en la gestión del desarrollo territorial.

Común a los dos conceptos principales se desarrollaron los términos de ambiente y desempeño institucional de la descentralización.

**Ambiente Institucional de la Descentralización:** la disposición que existe dentro de la entidad territorial para seguir reglas en la contratación y planear su desarrollo (autonomía administrativa); y por parte de sus gobernantes, la capacidad que tienen para liderar el bienestar social del territorio (autonomía política).

**Desempeño Institucional de la Descentralización:** la capacidad de la entidad territorial para adoptar un modelo de gestión pública por resultados, motivar a sus funcionarios (autonomía administrativa), informar sobre su gestión y contrarrestar prácticas irregulares (Autonomía política).

### 5.3 LA EDI Y LA MEDICIÓN DE LA GOBERNANZA Y LA GOBERNABILIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO DESCENTRALIZADO.

En vista de que los ejes fundamentales de operacionalización de la encuesta recaen sobre los conceptos de ambiente y desempeño institucional, vale la pena mencionar como se adaptaron para que el instrumento de recolección fuera amigable de cara a la población objetivo, los funcionarios.

En esa medida, la encuesta considera el **Ambiente Institucional** como la disposición de la entidad para seguir reglas, ejecutar políticas y administrar recursos. De esa manera, establece el grado de aceptación y credibilidad respecto a estos factores fundamentales. En esa medida, si la aceptación es elevada hay un ambiente favorable para su realización e implementación.

Por otro lado, se entiende por **Desempeño Institucional** la capacidad de la entidad para adoptar un modelo de gestión pública por resultados, para informar sobre su desempeño y para motivar a sus empleados.

Con el fin de acercar la encuesta al lenguaje de operadores internacionales como el Banco Mundial, o al lenguaje que abordan las comunidades científicas, se juzgó necesario replantear estos conceptos en términos de gobernanza y gobernabilidad.

El Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo –CIDER- ha llegado a la siguiente estandarización de los conceptos de gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno (Torres, 2007)<sup>12</sup>:

“Las definiciones de trabajo que se proponen son lo más concisas y precisas posible. Más adelante se va a profundizar en estos tres conceptos. Por ahora es necesario establecer definiciones de trabajo que determinen diferentes aplicaciones, estas son:

- Gobernanza: Son las reglas de juego dentro de un sistema social.
- Gobernabilidad: Son las capacidades de los actores sociales.

---

<sup>12</sup> Ver Torres-Melo, J. 2007 “Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: Aproximación conceptual”, Carlos Zorro (Comp.). *El desarrollo: perspectivas y dimensiones*. CIDER. Universidad de los Andes.

	<p style="text-align: center;">DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEPARTAMENTAL -EDID-</p>	<p>CÓDIGO: TS-EDID-TEM-01 VERSIÓN : 02 PÁGINA 16 FECHA: 12-08-08</p>
---	---	--

- Buen Gobierno: Es el ejercicio adecuado de esas capacidades para el bien común”. (p. 412)

A partir de ellos se hizo una adaptación de los conceptos fundamentales, desempeño y ambiente institucional. En consecuencia se han definido los siguientes conceptos dentro de los cuáles se circunscriben los distintos capítulos integrantes de la encuesta.

El concepto de Ambiente Institucional que se adoptó es cercano a la *Gobernanza*, mientras el de Desempeño Institucional se asimila al de *Gobernabilidad*.

*En ese sentido se entiende por gobernanza el nivel de institucionalización de reglas y hábitos en diversos ámbitos, dentro de las organizaciones públicas, mientras por gobernabilidad el grado de implementación de capacidades sociales adquiridas por las organizaciones públicas.*

De acuerdo con requerimientos técnicos relacionados con el aporte de información clara y compatible con los objetivos de la encuesta, es necesario que cada entidad tenga la capacidad de discernir que es lo deseable en términos organizacionales de aquello que no lo es. Por consiguiente es importante el establecimiento de un punto de referencia identificado como la **estructura organizacional esperada**, a partir de la cual se establece la distancia de cada entidad con respecto al comportamiento esperado.

De esa manera, se pueden identificar aspectos organizacionales críticos y satisfactorios, de cada entidad, que indiquen caminos a seguir para subsanar las falencias tanto en su ambiente como en su desempeño organizacional.

En consecuencia se seleccionaron otros cuadros de salida bajo los siguientes criterios: maximizar la homogeneidad de las distintas percepciones y b) minimizar el número de distinciones. Lo anterior, dentro de un espíritu de “no proponer cuadros de salida, que por razones técnicas no se puedan obtener”<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Tomado de Munk y Verkuilen (2002). “Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices” en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 1, February, 5-34.

 <b>DANE</b>	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEPARTAMENTAL -EDID-	CÓDIGO: TS-EDID-TEM-01 VERSIÓN : 02 PÁGINA 17 FECHA: 12-08-08
---	---	--

Teniendo en cuenta lo anterior cabe hacer algunas aclaraciones obre la potencialidad de la encuesta.

- La EDID estudia si las entidades territoriales cumplen con unas condiciones mínimas de autonomía administrativa y política, favorables al desarrollo territorial. La EDID no realiza un diagnóstico profundo sobre las entidades territoriales, por el contrario es un instrumento que ayuda al desarrollo de reformas al modelo de descentralización que se ha venido adoptando. La EDID está dirigida a obtener información sobre percepciones o creencias que tienen los funcionarios respecto a acciones o comportamientos esperados dentro de la entidad territorial. En este sentido, no pretende ofrecer una fotografía de la realidad. Para ello se aproximan otros instrumentos de medición, como los Índices de Transparencia Departamental y Municipal, generados por la Corporación Transparencia por Colombia.