

Departamento Administrativo Nacional de Estadística



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

**Diseño Temático
Encuesta Sobre Ambiente y Desempeño
Institucional Nacional
-EDI-**

Agosto 2008

	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL NACIONAL -EDI-	CÓDIGO: TS-EDI-TEM-01 VERSIÓN : 04 PÁGINA 1 FECHA: 12-08-08
ELABORÓ: EQUIPO DE TRABAJO EDI	REVISÓ: COORDINADOR DE PLANIFICACIÓN Y REGULACIÓN	APROBÓ : DIRECTOR DIRPEN

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	2
1. OBJETIVOS DE LA ENCUESTA.....	4
2. MARCO DE REFERENCIA.....	5
2.1 TEORIA E HIPÓTESIS FUNDAMENTALES.....	5
2.2 MARCO CONCEPTUAL	6
2.2.1 PRIMER CONCEPTO: AMBIENTE INSTITUCIONAL	7
2.2.2. SEGUNDO CONCEPTO: DESEMPEÑO INSTITUCIONAL	8
2.3. LA EDI Y LA MEDICIÓN DE LA GOBERNANZA Y LA GOBERNABILIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO.....	9

INTRODUCCIÓN

En Colombia, luego de la promulgación de la Constitución Política de 1991, el tipo de intervención estatal y su alcance fueron modificados. A grandes rasgos se pasó de un activismo estatal a un estado con funciones intermedias o mínimas dependiendo del sector. Ese cambio de orden macro-institucional se ha traducido en un cambio de las organizaciones para acoplarse a las nuevas competencias y responsabilidades. Por tal motivo, es necesario analizar la capacidad y eficacia del estado para implementar tales atribuciones del nuevo modelo de gestión pública, así como su transformación en políticas públicas.

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 la administración pública, con el fin de adoptar hacia el futuro una política preventiva¹. 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.

Las mediciones recientes, que buscan una aproximación directa y objetiva sobre el desempeño de las entidades públicas², como por ejemplo el Índice de Transparencia (Nacional y Departamental), tienen dificultades metodológicas³. En ese sentido, cabe resaltar que la medición del desempeño y el cambio organizacional no guarda una correspondencia total con los conceptos que se establecen. Razón por la cual se requiere la constitución de una batería de indicadores, donde la conformación de una clasificación del desarrollo de las organizaciones públicas constituye un avance.

Para evitar tales dificultades y aminorar los sesgos analíticos que se derivan de las mediciones en esta materia, surge la necesidad de constituir información complementaria sobre el comportamiento de las organizaciones públicas, a partir de la detección de actitudes, motivaciones y percepciones. Por tal motivo, en el

¹ 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 2005*. Colección Documentos Observatorio de Integridad, No. 7.

² Incliniéndose por el análisis del fenómeno de la corrupción burocrática.

³ Una práctica común consiste en atribuir a los componentes propiedades que no tienen. Por ejemplo a partir de la estimación de la eficacia de una entidad se infiere el nivel de corrupción que esta tiene
RUTA DE ARCHIVO: \\systema20\DIRPEN\Encuesta de Desempeño Institucional\DOCUMENTACION
BASICA\METODOLOGIAS\DISEÑO TEMATICO



2005, el DIRPEN, dirección encargada de la Encuesta de Desempeño Institucional (EDI) adoptó un marco teórico⁴ y en función del mismo reorganizó la información existente de la encuesta para los años 2003 y 2004, llevo a cabo el ejercicio para el 2005, con el fin de obtener informes técnicos anuales sobre el ambiente y desempeño institucional de la administración pública nacional⁵. Los documentos resultantes de este esfuerzo se encuentran disponibles en la página Web Institucional del DANE, www.dane.gov.co.

En su conjunto la EDI identifica la naturaleza de las organizaciones públicas, estableciendo si tienden a modernizarse. 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, si apalancan la misión que se hayan trazado, si son proactivas con el cambio organizacional y si existen dependencias de trayectoria que inhiben su desarrollo.

La EDI, proporciona a la sociedad colombiana información básica y estratégica sobre la percepción que tienen los funcionarios públicos del desarrollo institucional (Ambiente y Desempeño) de las entidades públicas. En ese sentido servirá de apoyo en la formulación de políticas, tanto a nivel de todo el sector público como en el ámbito de cada entidad pública

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.

Como propósito de mediano plazo, la EDI apuntaría a complementar la evaluación de las reformas institucionales en el terreno de la administración pública que realizan otras entidades, especialmente el Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Evaluación de Políticas y la Vicepresidencia de la República por intermedio del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción.

Por último, una mayor confiabilidad y oportunidad de la información sobre los aspectos investigados, apuntaría a fomentar el control social a través de mecanismos como las veedurías ciudadanas, de tal forma que se vaya institucionalizando el ejercicio de pesos y contrapesos como condición *sine qua non* de la gobernabilidad democrática.

⁴ 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”.

⁵ Cabe advertir que la encuesta solo considera aquellas entidades del orden nacional con sede en Bogotá pertenecientes a las ramas del poder público, organismos de control y a las Corporaciones Autónomas Regionales ubicadas en el nivel regional.

El documento, que consta de tres partes, esboza el diseño temático de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional EDI 2008. Primero, en la presente introducción se presentó una contextualización sociopolítica y una justificación de la Edi frente a otras mediciones existentes en Colombia. Segundo, se mencionan los objetivos de la encuesta, con el fin de captar su alcance analítico cuantitativo. Y Tercero se presenta su marco conceptual y la estructura general del instrumento de recolección.

1. OBJETIVOS DE LA ENCUESTA

1.1. OBJETIVO GENERAL

El propósito de esta encuesta consiste en recolectar información acerca de la percepción de los funcionarios públicos sobre el ambiente y desempeño institucional de las entidades públicas del orden nacional a las que prestan sus servicios.

1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Obtener información sobre la percepción de los funcionarios públicos respecto al ambiente institucional de las entidades, a partir del conocimiento sobre el nivel existente de credibilidad en las reglas, en las políticas y frente a los recursos.
- Recoger información sobre la percepción de los funcionarios públicos respecto al desempeño institucional de las entidades, a través del conocimiento sobre los logros alcanzados en gestión por resultados, rendición de cuentas y bienestar laboral.
- Generar dos Índices de Desarrollo de la Administración Pública Nacional, que permitan clasificar las organizaciones burocráticas en un momento dado y comparar su evolución a lo largo del tiempo.

2. MARCO DE REFERENCIA⁶

2.1 TEORIA 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.

$$D_i = f(A_i), \quad i = (1, 2, \dots, n)$$

Donde,

D= Desempeño Institucional; A= Ambiente ; n= número de entidades

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 sector y la rama a la que pertenecen dentro de la estructura del Estado en Colombia. Esto permitirá visualizar la capacidad de las entidades públicas luego del cambio en el modelo de gestión pública que implicó la promulgación de la Constitución Política Nacional de 1991.

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 conjunto⁷, se concluye que existe un mejor ambiente institucional. Esto se traduce en que la entidad cuente con incentivos

⁶ Adaptación a partir de Banco Mundial. 2000. "Public officials and their institutional environment: An analytical model for assessing the impact of institutional change on public sector performance". Policy Research Working Paper No. 2427, World Bank, Washington D.C.

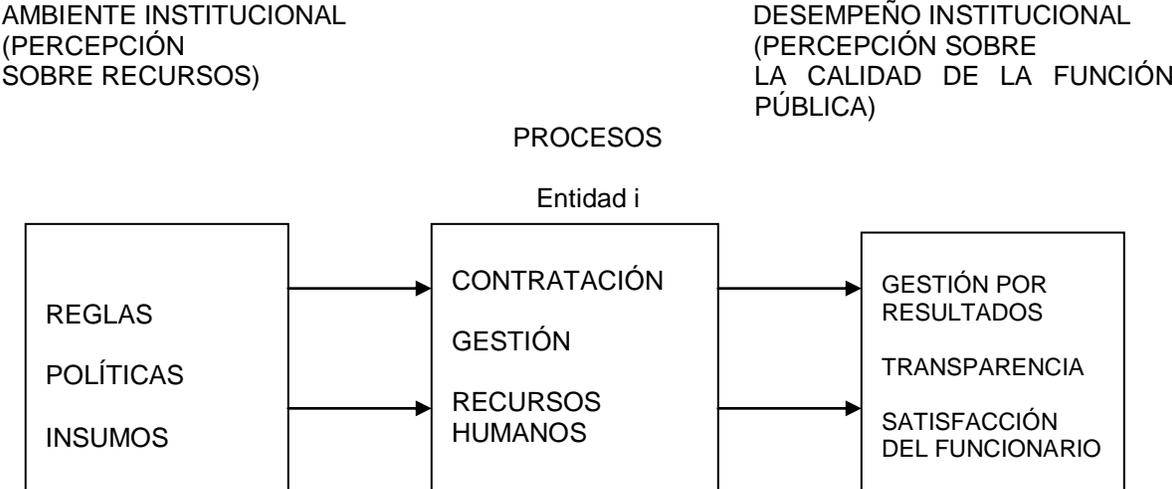
⁷ El conjunto de recursos es confiable si: a) las reglas se consideran imparciales, b) las políticas se consideran pertinentes e imparciales y c) los recursos son suficientes y pertinentes.

favorables para adoptar un comportamiento proclive a mostrar mayores niveles de gobernabilidad.

Una entidad muestra mayor gobernabilidad cuando adquiere hábitos realacionados con su capacidad para adaptar su actividad al modelo de gestión por resultados, para ser transparente (Rendición de Cuentas⁸) y para incrementar el orgullo y la reputación de sus funcionarios (Bienestar Laboral).

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.



2.2 MARCO CONCEPTUAL

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

Cuadro 1. Conceptualización

CRITERIO	
Identificación de Atributos	Especificidad conceptual: Evitar definiciones maximalistas (incluir atributos irrelevantes) y minimalistas (excluir atributos relevantes). Cuantos más atributos incluye considera aspectos irrelevantes, cuantos

⁸ 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.

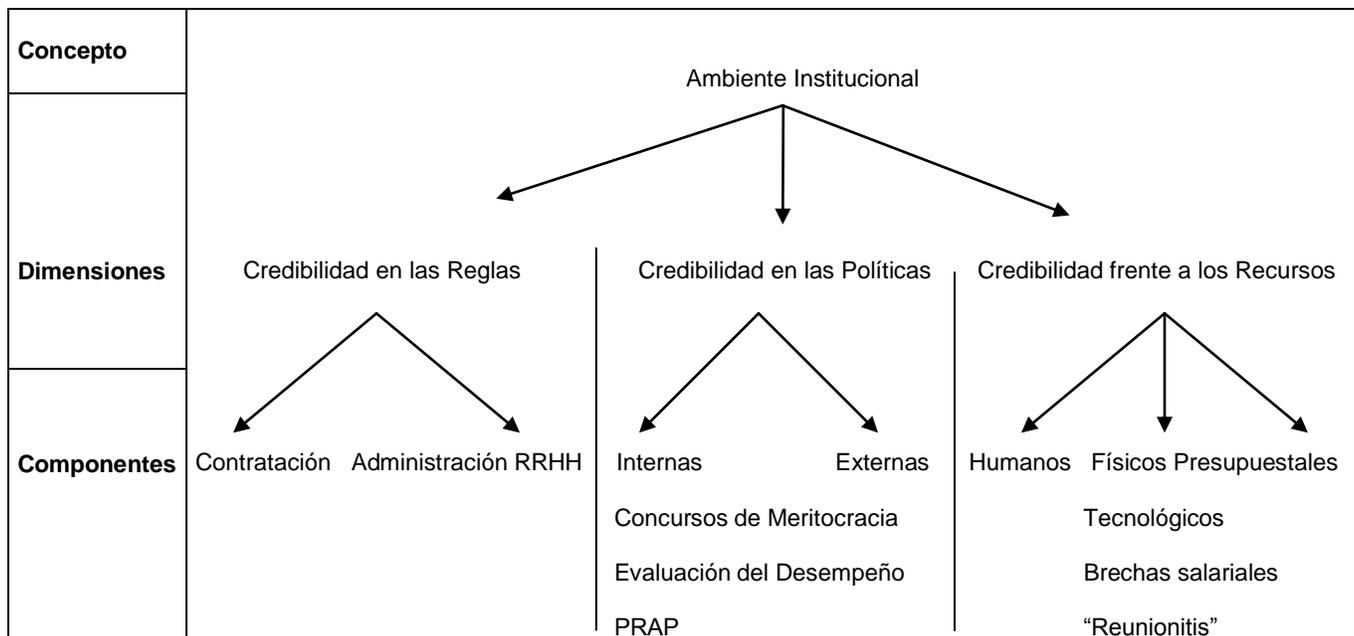
	más atributos excluye no considera aspectos relevantes.
Organización Jerárquica	Lógica Conceptual: Dilucidar adecuadamente las ramas de un árbol conceptual. Esto quiere decir que los atributos menos abstractos están subordinados a los mas abstractos. Evitar la redundancia (doble conteo) y que un componente 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

2.2.1 PRIMER CONCEPTO: AMBIENTE INSTITUCIONAL



Donde,

AMBIENTE INSTITUCIONAL

Percepción de los funcionarios con respecto a las reglas, políticas y recursos disponibles en la entidad. Caracteriza la calidad de los recursos institucionales, físicos, humanos y financieros puestos a disposición de la entidad.

Los componentes que conforman este concepto son:

- **CREDIBILIDAD EN LAS REGLAS**

Percepción sobre la imparcialidad de los criterios y procedimientos aplicados en la contratación y administración del personal de planta, así como en la vinculación del personal contratista.

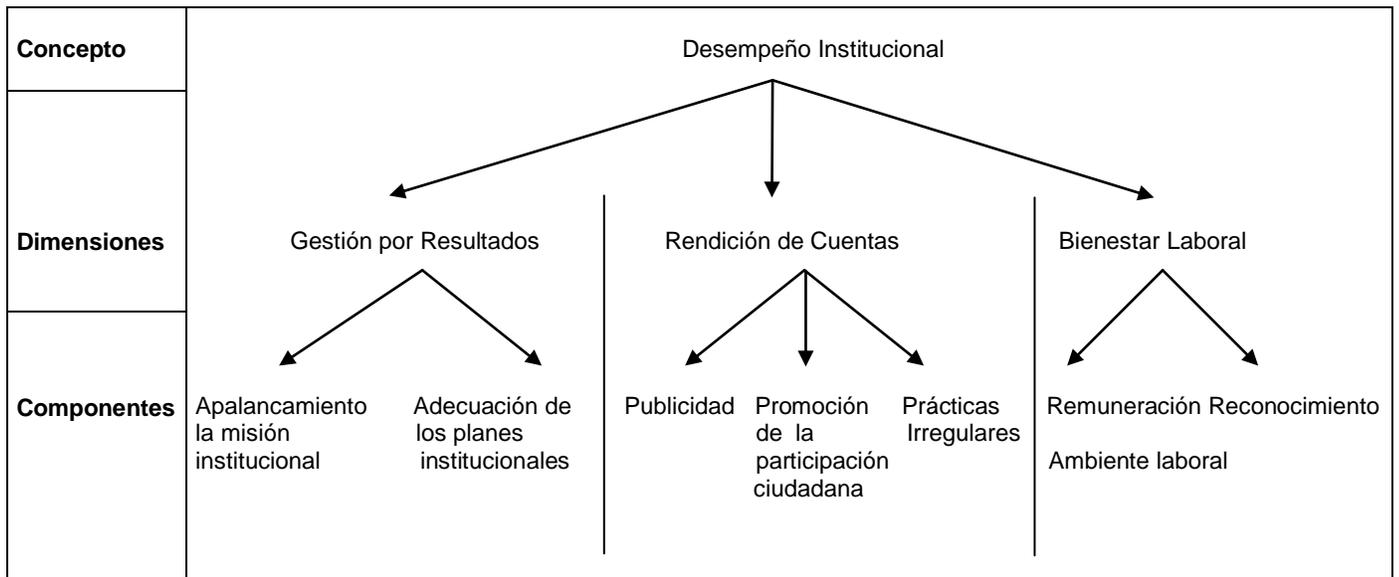
- **CREDIBILIDAD EN LAS POLÍTICAS**

Percepción sobre la pertinencia e imparcialidad en la implementación de directrices internas y políticas externas

- **CREDIBILIDAD FRENTE A LOS RECURSOS**

Percepción relacionada con la suficiencia y pertinencia de los recursos humanos, físicos y presupuestales.

2.2.2. SEGUNDO CONCEPTO: DESEMPEÑO INSTITUCIONAL



Donde,

DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

Percepción de los funcionarios con respecto a la capacidad de la entidad para emprender procesos relacionados con la Gestión por Resultados, la Rendición de Cuentas y la promoción del Bienestar Laboral.

Los componentes que conforman este concepto son:

- *GESTIÓN POR RESULTADOS*

Percepción sobre la implementación de herramientas de gestión para el cumplimiento de los objetivos y estrategias de la entidad.

- *RENDICIÓN DE CUENTAS*

Percepción de los funcionarios con respecto a la calidad de la información que se entrega al ciudadano y a la presencia, incidencia y denuncia de prácticas irregulares dentro de la entidad.

- *BIENESTAR LABORAL*

Percepción relacionada al nivel de satisfacción del funcionario con respecto a la remuneración y el reconocimiento de su labor desempeñada.

Estas dimensiones de Ambiente y Desempeño Institucional conforman el cuerpo temático del cuestionario, que para el 2007 se adaptó instrumentos electrónicos de recolección, tales como página Web y Dispositivos Móviles de Captura (DMC).

2.3. LA EDI Y LA MEDICIÓN DE LA GOBERNANZA Y LA GOBERNABILIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO.

En vista de que los ejes fundamentales 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)⁹:

“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.
- 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”¹⁰.

⁹ 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.

¹⁰ Tomado de Munk y Verkuilen (2002). “Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices” en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 1, February, 5-34.

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

- La EDI no mide la corrupción, en vez de eso estudia si las entidades cumplen con unas condiciones mínimas organizacionales, que indirectamente obstruyen el desarrollo de prácticas irregulares dentro de las entidades públicas
- La EDI no realiza un diagnóstico profundo sobre las entidades públicas, por el contrario es un instrumento que apunta al desarrollo de reformas internas y del sector público en su conjunto, que por extensión ayuda al desarrollo de programas de lucha contra la corrupción.
- La EDI está dirigida a obtener información sobre la especificidad de las relaciones sociales en el ámbito del sector público. En esa medida, las percepciones que se obtienen de ella se acercan más a la realidad social que se analiza, a diferencia de estudios generales, cuyos resultados son más debatibles.
- La EDI está dirigida a obtener información sobre percepciones o creencias que tienen los funcionarios respecto a acciones o comportamientos esperados dentro de la entidad. En este sentido, no pretende ofrecer una fotografía de la realidad ni demanda un conocimiento preciso de los hechos que se le imputan a la entidad.