

Departamento Administrativo Nacional de Estadística



DISEÑO – (DSO)

**DISEÑO TEMÁTICO
ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL
EDI**



	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI		CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 2 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI	
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE	

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
1. OBJETIVOS DE LA ENCUESTA.....	6
1.1. OBJETIVO GENERAL	6
1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	6
2. MARCO DE REFERENCIA	7
2.1 TEORIA E HIPÓTESIS FUNDAMENTALES.....	7
2.2 MARCO CONCEPTUAL	9
2.2.1 PRIMER CONCEPTO: AMBIENTE INSTITUCIONAL	10
AMBIENTE INSTITUCIONAL.....	11
2.2.2. SEGUNDO CONCEPTO: DESEMPEÑO INSTITUCIONAL	13
DESEMPEÑO INSTITUCIONAL	13
2.3. LA EDI Y LA MEDICIÓN DE LA GOBERNANZA Y LA GOBERNABILIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO.....	15
3. CUESTIONARIO	18
3.1 TIPOS DE PREGUNTA.....	18
3.2 ESCALAS DE RESPUESTA.....	18
3.3. ESTRUCTURA DEL CUESTIONARIO.	20
BIBLIOGRAFIA.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.

	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI		CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 3 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI	
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE	

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

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 Inclínándose 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

	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI		CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 4 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI	
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE	

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 2005, el DANE 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. A partir del año 2007, la encuesta se realiza anualmente en el marco del proyecto de estadísticas políticas y culturales del DANE. 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

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.


	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI		CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 5 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI	
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE	

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.

El documento, que consta de tres partes, esboza el diseño temático de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional EDI 2012. 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.

	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI	CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 6 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE


1. OBJETIVOS DE LA ENCUESTA

1.1. OBJETIVO GENERAL

Conocer la percepción de los servidores públicos sobre el ambiente y el desempeño institucional de las entidades del orden nacional a las que prestan sus servicios.

1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Obtener información sobre la percepción de los servidores 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 prevención de prácticas irregulares.
- Generar indicadores 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.

	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI		CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 7 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI	
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE	

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 el grupo funcional 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,

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.

	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI		CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 8 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI	
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE	

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


Una entidad muestra mayor gobernabilidad cuando adquiere hábitos relacionados 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).

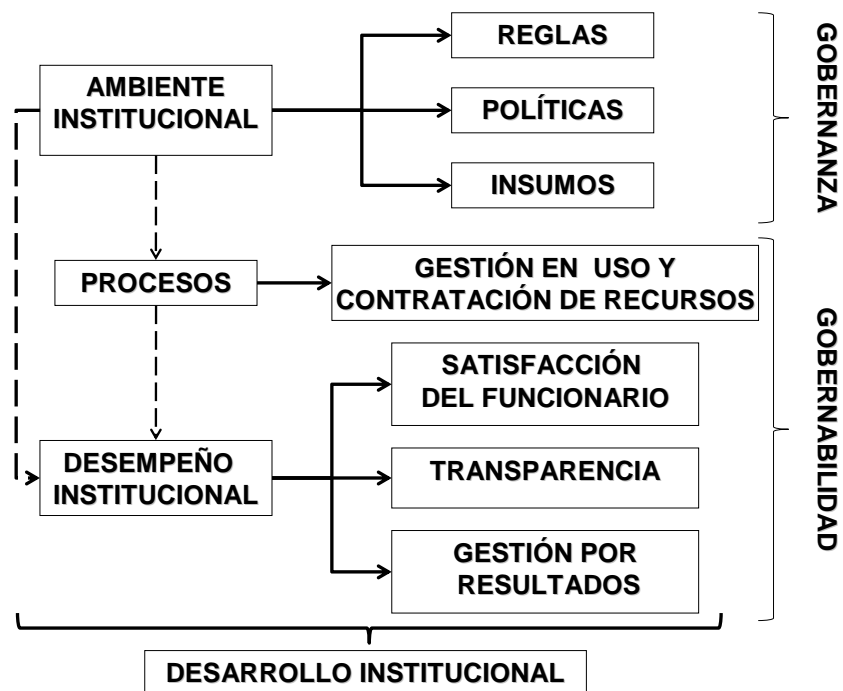
En resumen, si los funcionarios consideran que el conjunto de **recursos** es confiable; eso se ve reflejado en un mejor desempeño en el ejercicio de la función pública que se le ha asignado en el marco de la constitución y las leyes. En el gráfico 1 se esboza esta relación entre insumos, procesos y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

Gráfico 1. Relación de conceptos

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.

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.

	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI		CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 9 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI	
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE	



Fuente: DANE


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 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.

	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI		CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 10 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI	
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE	

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

Grafico 2. Ambiente institucional

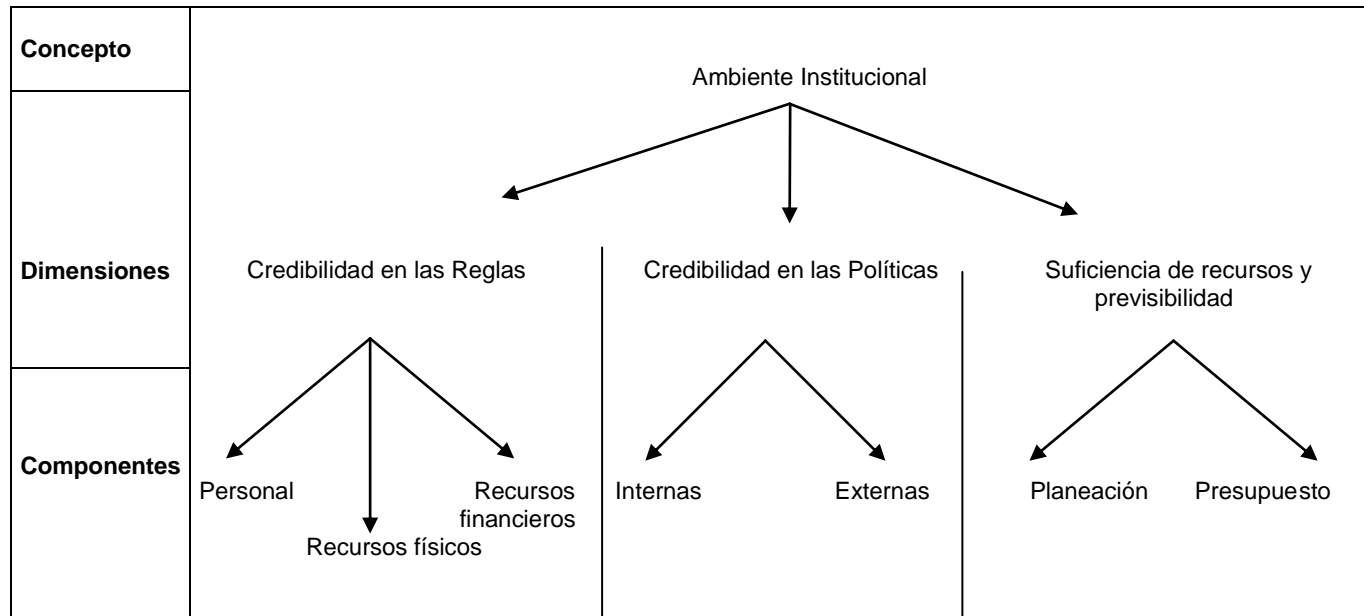
PROCESO: DISEÑO

SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y
DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI

ELABORÓ: TEMÁTICO EDI

REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA
TEMATICA SOCIAL DIMPE

APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO
DIMPE



Fuente: DANE


Donde,

AMBIENTE INSTITUCIONAL

Corresponde a la 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.

Son las condiciones y circunstancias en que los funcionarios desempeñan su labor:

- Las relaciones laborales las crean, las mantienen o las cambian los grupos de personas que trabajan en la entidad.
- Las circunstancias, en parte, se moldean con la gestión de la gerencia pública.
- La disponibilidad y el uso óptimo de recursos humanos, físicos y financieros coadyuvan a crear circunstancias propicias o adversas para un buen desempeño laboral

	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI		CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 12 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI	
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE	

Los componentes que conforman este concepto son:

- ***CREDIBILIDAD EN LAS REGLAS***

Percepción de los servidores públicos respecto al ambiente laboral en que se implementan y desarrollan las reglas formales de la gestión pública en la entidad.

En este componente se indaga por temas relacionados con las relaciones entre el personal, el respeto a las decisiones, la actitud de los directivos, la relación funcionario –entidad, motivaciones para la permanencia en la entidad, carga laboral y contratación.

- ***CREDIBILIDAD EN LAS POLÍTICAS***


Percepción sobre la pertinencia e imparcialidad en la implementación de políticas y directrices en la entidad, tanto internas como externas

En este componente se indaga por la implementación de directrices internas (resoluciones, memorandos, circulares, etc), directrices externas.

- ***SUFICIENCIA DE RECURSOS Y PREVISIBILIDAD***

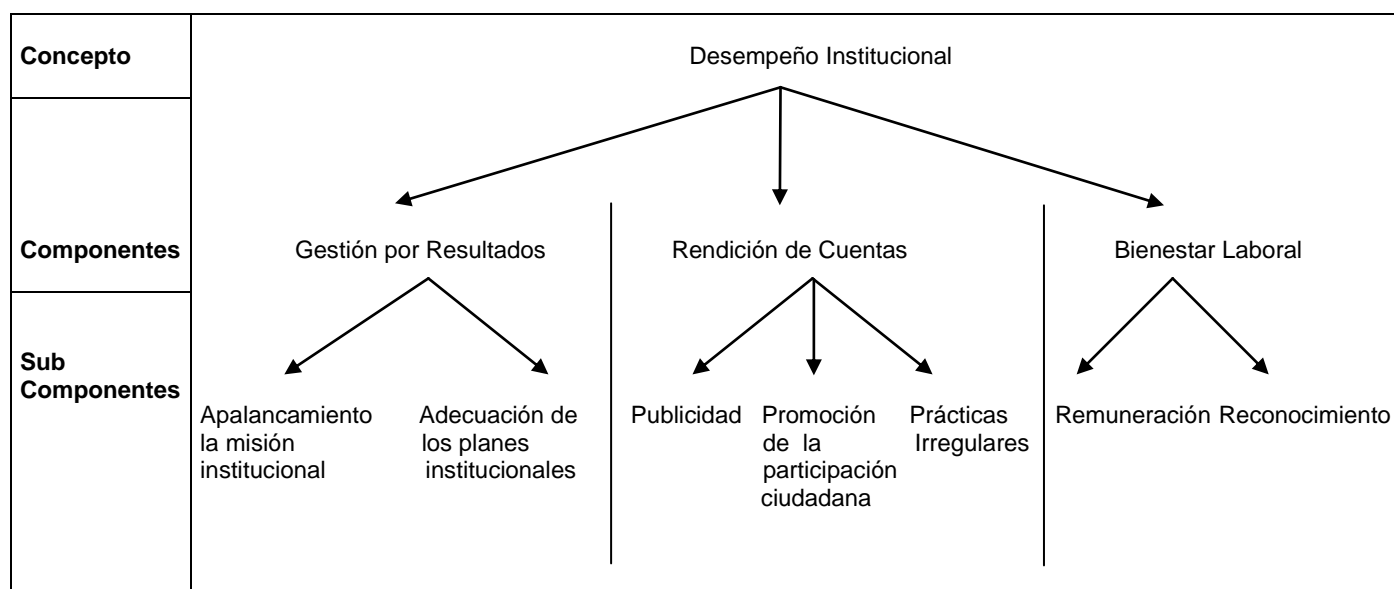
Percepción de los servidores públicos sobre la planeación de los recursos humanos, físicos y presupuestales de la entidad.

En este componente se indaga sobre información sobre los planes institucionales, así como algunos aspectos vinculados a la programación y ejecución presupuestal.

	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI		CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 13 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI	
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE	

2.2.2. SEGUNDO CONCEPTO: DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

Grafico 3. Desempeño institucional




Fuente: DANE

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 analizados en el marco del concepto de desempeño institucional se presentan como elementos transversales a las dimensiones analíticas planteadas dentro del concepto de ambiente institucional

	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI		CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 14 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI	
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE	

- **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. Adicionalmente se indaga sobre percepción de los servidores públicos con respecto a las acciones para prevenir las prácticas irregulares en sus entidades, su incidencia en la organización y las estrategias implementadas por la entidad para no permitir que se desarrollen.


- **BIENESTAR LABORAL**

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

Estas dimensiones y componentes de los conceptos de Ambiente y Desempeño Institucional conforman el cuerpo temático del cuestionario, que para el 2012 se adaptó instrumentos electrónicos de recolección (formulario Web) y formulario físico se presentan en el cuadro 2.a manera de resumen.

Cuadro 2. Dimensiones analíticas y conceptos EDI

DIMENSIONES ANALÍTICAS	CONCEPTOS	
	AMBIENTE INSTITUCIONAL	DESEMPEÑO INSTITUCIONAL
Credibilidad en las reglas	Administración y dirección de personal	Rendición de cuentas – Prevención prácticas irregulares
		Bienestar laboral
	Administración y dirección de recursos físicos	Rendición de cuentas – Prevención prácticas irregulares
	Evaluación y control	Rendición de cuentas – Prevención prácticas irregulares
Credibilidad	Directrices internas	Gestión por resultados

	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI		CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 15 FECHA: 03-08-2012
	PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE	

en las políticas	Políticas	
	Evaluación y control	Rendición de cuentas – Prevención prácticas irregulares
Suficiencia de recursos y previsibilidad	Planeación	Bienestar laboral
	Presupuesto	Gestión por resultados
		Rendición de cuentas – Prevención prácticas irregulares
	Evaluación y control	Gestión por resultados

Fuente: DANE

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 Banco Mundial ha realizado estudios orientados a la medición de la gobernabilidad a través del conjunto de instituciones y autoridades por medio de

	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI		CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 16 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI	
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE	

las cuales se ejerce la autoridad en cada país⁹. Con este provisto han identificado seis dimensiones de la gobernabilidad: a) rendición de cuentas, b) estabilidad política y ausencia de violencia, c) efectividad del gobierno, d) calidad de las políticas, e) credibilidad en las reglas, y f) control de la corrupción. De esta manera, se calculan una serie de indicadores agregados con información proveniente de múltiples perspectivas (empresas, ciudadanos, expertos) y múltiples fuentes (instituciones estadísticas, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, centros de pensamiento, etc).

Los conceptos de gobernanza y gobernabilidad han tenido una interpretación difusa, e incluso suelen emplearse indiscriminadamente. Como referente para la EDI, se parte de la estandarización de los conceptos de gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno realizada por Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo –CIDER (Torres, 2007)¹⁰:

“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.

⁹ Kauffman, D; Kraay, A; Mastruzzi, M. Governance matters VIII: aggregate and individual governance indicators 2006-2008. World Bank policy research working paper. N° 4978. junio 2009.

¹⁰ 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.

	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI		CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 17 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI	
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE	

A través de la continua medición de esos aspectos se plantea contar con insumos para el seguimiento del desarrollo institucional en las entidades públicas, entendido como un proceso permanente y acumulativo de cambio y transformación de las instituciones, en este caso de carácter público.


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”¹¹.

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

- La EDI presenta dos índices generales en términos de ambiente institucional y desempeño institucional
- La EDI no mide la corrupción, aunque indaga si las entidades cumplen con condiciones mínimas organizacionales, que indirectamente puedan obstruir el desarrollo de prácticas irregulares dentro de las entidades públicas.
- La EDI no realiza un diagnóstico profundo sobre las entidades públicas, es un instrumento que contribuye a complementar la información de las entidades y sector público en su conjunto para la toma de decisiones relacionadas con reformas internas y que por extensión ayuda al desarrollo de programas de lucha contra la corrupción.

¹¹ Tomado de Munk y Verkuilen (2002). “Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices” en Comparative Political Studies, Vol. 35, No. 1, February, 5-34.

	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI	CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 18 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE

- 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 al fenómeno social, a diferencia de estudios generales que combinan múltiples tópicos.
- La EDI está dirigida a obtener información sobre percepciones o creencias que tienen los servidores respecto a acciones o comportamientos esperados dentro de la entidad pública.

3. CUESTIONARIO

A continuación se realiza una breve descripción sobre la estructura del formulario en cuanto a la forma como está diseñado, su contenido, las preguntas y el tipo de respuestas, entre otras características.

3.1 Tipos de Pregunta


Las preguntas del formulario de la encuesta han sido diseñadas con respuesta cerrada. Este tipo de preguntas presentan alternativas de respuesta que están previamente codificadas, éstas deben ser diligenciadas marcando la opción de respuesta deseada.

3.2 Escalas de Respuesta


Todas las preguntas a lo largo del cuestionario tienen múltiples opciones de respuesta, pero solamente se podrá escoger una de ellas. En el momento de cambiar la respuesta, el programa borrará automáticamente la respuesta anterior.

A lo largo de la Encuesta hay (5) tipos de escalas de respuesta:

- a. **Escala de Conformidad:** esta escala tiene como finalidad discriminar el grado de *conformidad* frente a la situación considerada en cada sentencia. Existen 4 tipos de conformidad frente a lo planteado,
 - **Totalmente de acuerdo**, que equivale a que el funcionario comparte en su totalidad lo planteado
 - **De acuerdo**, el funcionario comparte parcialmente lo enunciado
 - **En desacuerdo**, el funcionario no comparte parcialmente lo planteado

 DANE Para tomar decisiones	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI	CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 19 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE

- **Totalmente en desacuerdo**, el funcionario no comparte en su totalidad la sentencia
- b. **Escala de Favorabilidad:** esta escala tiene como finalidad discriminar el grado de *impacto* frente a la situación considerada en cada sentencia. En esta debe interpretarse de la siguiente manera:
- **Mucho**, si considera que la estrategia a la que se hace referencia ha favorecido en forma positiva la situación planteada.
 - **Algo**, al considerar que la estrategia ha sido positiva en algún sentido.
 - **Poco**, significa que la estrategia implementada ha cumplido marginalmente la misión para la que fue formulada.
 - **Nada**, hace referencia a una percepción de que la estrategia no ha influido para nada en la situación planteada.
- c. **Escala de Efectividad:** esta escala indaga por la percepción del encuestado en torno a la *efectividad* de estrategias o restricciones adoptadas para impedir ciertas situaciones o comportamientos, de acuerdo a estas opciones de respuesta:
- **Muy efectiva**, el funcionario considera que la estrategia ha cumplido su cometido y percibe cambios sustanciales.
 - **Algo efectiva**, significa que la estrategia ha sido exitosa de forma parcial.
 - **Poco efectiva**, se percibe un bajo efecto en la estrategia implementada.
 - **Nada efectiva**, la estrategia no ha logrado su cometido.
- d. **Escala de frecuencia:**
- **Frecuentemente**, la situación ocurre constantemente en la entidad.
 - **Algunas veces**, la situación ocurre continuamente en la entidad
 - **Rara vez**, la situación ha ocurrido esporádicamente en la entidad.
 - **Nunca**, la situación no se ha presentado en la entidad.
- e. **Escala Dicotómica:** esta escala le solicita al funcionario que indique la ocurrencia de ciertas situaciones o comportamientos que se le plantean:

	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI		CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 20 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI	
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE	


- **Sí**, el funcionario considera que la situación o el comportamiento planteado sucedió en la entidad durante el periodo de referencia.
- **No**, el funcionario considera que la situación o el comportamiento planteado no sucedió en la entidad durante el periodo de referencia.

3.3. Estructura del Cuestionario.

El cuestionario consta de 196 literales que permiten profundizar aspectos relacionado con el ambiente y el desempeño institucional de las entidades publicas del orden Nacional , a través de las percepciones de sus funcionarios. La siguiente tabla resume la estructura del cuestionario.

Tabla 1. Estructura del cuestionario.

Nombre	Descripción	Preguntas (P) y Literales (L)
INSTRUCCIONES GENERALES	Contiene la información básica de la encuesta, a partir de seis ayudas dirigidas a conocer el objetivo general, el periodo de referencia, los beneficios que se obtienen con la información recolectada, su carácter confidencial, el momento de publicación de los resultados y la disponibilidad de los resultados de versiones anteriores.	
UBICACIÓN LABORAL	Contiene toda la información relacionada con la ubicación laboral del Encuestado.	(P) = 4
MÓDULO I	CREDIBILIDAD EN LAS REGLAS: Los capítulos que contiene buscan conocer la percepción de los servidores públicos respecto al ambiente laboral en que se implantan y desarrollan las reglas formales de la gestión pública.	CAP= 3
CAP C. AMBIENTE LABORAL	Las preguntas buscan conocer su percepción como servidor público sobre el grado de satisfacción respecto al reconocimiento de su labor en la entidad, a los incentivos laborales ofrecidos por ella y al entorno laboral en que se desarrollan sus actividades.	(P) = 8 (L) = 42

 DANE Para tomar decisiones	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI		CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 21 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI	
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE	

CAP D. ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS FÍSICOS	Los enunciados buscan conocer la percepción de los servidores públicos sobre la administración de los recursos físicos.	(P) = 5 (L) = 18-
CAP E. EVALUACIÓN Y CONTROL	Los enunciados buscan conocer la percepción de los servidores públicos con relación al seguimiento en la administración de recursos físicos y el ambiente laboral	(P) = 7 (L) = 33
MÓDULO II.	CREDIBILIDAD EN LAS POLÍTICAS: Los capítulos que contiene buscan conocer la percepción de los servidores públicos respecto a la implementación de políticas y directrices en la entidad.	CAP= 3
CAP F. DIRECTRICES INTERNAS A LA ENTIDAD	Los enunciados buscan conocer la percepción de los servidores con respecto a las normas y orientaciones que rigen la actuación de una entidad en asuntos de carácter interno	(P) = 1 (L) = 7
CAP G. POLITICAS EXTERNAS	Los enunciados buscan conocer los lineamientos que provienen de entidades de mayor jerarquía.	(P) = 3 (L) = 14
CAP H. EVALUACIÓN Y CONTROL	Los enunciados que contiene buscan conocer la percepción de los servidores públicos con relación al seguimiento de las políticas y directrices.	(P) = 9 (L) = 50
MÓDULO III	PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO. Los capítulos que contiene buscan conocer la percepción de los servidores públicos sobre la planeación de los recursos humanos, físicos y presupuestales de la entidad.	CAP=2
CAP I. PLANEACIÓN	Los enunciados buscan conocer la percepción de los servidores públicos con respecto a la previsión que se tiene de los recursos para lograr los objetivos de cada entidad	(P) = 2 (L) = 10
CAP J. PRESUPUESTO	Los enunciados buscan conocer la percepción de los servidores públicos con respecto al proceso presupuestal de la entidad.	(P) = 6 (L) = 18
TOTAL EDI 2012		(P) = 45 (L) = 196-

Fuente: DANE

**DISEÑO TEMÁTICO
ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO
INSTITUCIONAL EDI**

CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01
VERSIÓN: 05
PÁGINA: 22
FECHA: 03-08-2012

PROCESO: DISEÑO

SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y
DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI


ELABORÓ: TEMÁTICO EDI

REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA
TEMATICA SOCIAL DIMPE

APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO
DIMPE

BIBLIOGRAFIA

AHRENS, J. s.f. Toward a Post Washington Consensus: The Importance of Governance Structure in Less Developed Countries and Economies in Transition.

	DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI		CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01 VERSIÓN: 05 PÁGINA: 23 FECHA: 03-08-2012
PROCESO: DISEÑO		SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI	
ELABORÓ: TEMÁTICO EDI	REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA TEMATICA SOCIAL DIMPE	APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO DIMPE	

BAUTISTA S., Leonardo. Diseños de Muestreo Estadístico. Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Matemáticas y Estadística, 1998.

DE WAAL, A. G. Processing of Erroneous and Unfase Data. P.h D Erasmus University Rotterdam, 2003.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP. 2005. Información y Corrupción en Colombia: Victimización, Experiencia y Percepción. Bogotá, D.C., y Transparencia por Colombia. 2006. Índice de Transparencia Nacional. Resultados 2004 y 2005. Colección Documentos Observatorio de Integridad, No. 7.

FELLEGI, I. P and D. HOLT. A Systematic Approach to Automatic Edit and Imputation: Journal of the American Statistical Association, 1976.

GARFINKEL, R. S., A. S. KUNNATHUR and G. E. LIEPINS. Optimal Imputation of Erroneous Data: Continuous Data, Linear Constrains: Operations Research, 1986. LOHR, Sharon L. Muestreo (diseño y análisis). Ed. Thomson.

MEDINA H., Fernando. Los métodos de imputación de datos en las encuestas de hogares: teoría y práctica: CEPAL.

PÉREZ SALVADOR, Blanca Rosa; DE LOS COBOS SILVA, Sergio. El proceso de depuración de datos, provenientes de una encuesta: CEPAL.

R. PLATEK. Métodos de Imputación: CEPAL.

RAMÍREZ, Guillermo. Imputación de datos. OCEI-Venezuela, 2000.

SARNDAL, Carl Erick., Swenson, B., Wretman J. Model Assisted Survey Sampling: Springer-Verlang, New York, 1992.

TORRES-MELO, J. 2007 “Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: aproximación conceptual”, Carlos Zorro (comp.). El desarrollo: perspectivas y dimensiones. CIDER. Universidad de los andes, 2007.

WORLD BANK. 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.



DISEÑO TEMÁTICO ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EDI

CÓDIGO: DSO-EDI-DTE--01
VERSIÓN: 05
PÁGINA: 24
FECHA: 03-08-2012

PROCESO: DISEÑO

SUBPROCESO: ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y
DESEMPEÑO INSTITUCIONAL - EDI

ELABORÓ: TEMÁTICO EDI

REVISÓ: COORDINADOR TEMÁTICA
TEMATICA SOCIAL DIMPE

APROBÓ: DIRECTOR TÉCNICO
DIMPE