

Departamento Administrativo Nacional de Estadística



**Dirección de Metodología y Producción
Estadística
-DIMPE-**

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

Agosto de 2011

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO	2
INTRODUCCIÓN	3
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	10
5.1 Teoría e hipótesis fundamentales	10
5.2 Marco conceptual	12
5.2.1 Primer concepto: ambiente institucional.....	13
Ambiente institucional.....	13
<input type="checkbox"/> Credibilidad en las reglas	13
<input type="checkbox"/> Credibilidad en las políticas.....	14
<input type="checkbox"/> Suficiencia de recursos y previsibilidad	14
5.2.2. Segundo concepto: desempeño institucional	14
Desempeño institucional.....	15
<input type="checkbox"/> Gestión por resultados	15
<input type="checkbox"/> Rendición de cuentas	15
<input type="checkbox"/> Bienestar laboral.....	15
5.2.3 Planeación del desarrollo	15
5.3. La edid y la medición de la gobernanza y la gobernabilidad en el sector público.....	18
6. Cuestionario	20
6.1 Tipos de Pregunta	20
6.2 Escalas de Respuesta.....	20
6.3 Estructura del Cuestionario.....	22



INTRODUCCIÓN

La investigación sobre el desempeño de las organizaciones públicas departamentales 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. Este memorando fue planteado para llevar a cabo la Encuesta de Desempeño Institucional Nacional –EDI, de ella, parte la necesidad de ampliar la investigación que en ambiente y desempeño institucional se realiza hacia los departamentos creándose la EDID.

En ese sentido, se adaptó un marco teórico y, en función del mismo se llevó a cabo el ejercicio en el 2007, bajo parámetros técnicos que condujeron a un cuestionario orientado inicialmente a indagar sobre aspectos relacionados con la descentralización política y administrativa en el nivel departamental central.

A medida que se han realizado las encuestas sobre ambiente y desempeño institucional se han revisado y ajustado algunos de sus componentes temáticos y conceptuales, razón por la cual a partir del año 2009 se busco contar con una mayor comparabilidad entre la EDI y la EDID; y en este sentido se homologaron categorías conceptuales en las dos investigaciones. Sin embargo, para la encuesta departamental se incluyó un módulo específico orientado a conocer la percepción de los funcionarios sobre algunos aspectos relacionados con el diseño, ejecución y seguimiento a los planes de desarrollo departamentales y sobre la participación ciudadana, en el marco de las competencias y especificidades de la administración pública en el ámbito territorial.

El documento, que consta de seis partes, esboza el diseño temático de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamental EDID 2010. En las primeras partes se presenta la justificación, los antecedentes y el estado del arte de la investigación. EN la cuarta parte se describen los principales objetivos. En la quinta parte se presenta el marco

	<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 4 FECHA: 04-08-11</p>
---	---	---

de referencia y en la sexta parte se presenta la estructura general del instrumento de recolección.

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 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.

En contraposición, la EDID, 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 agencia², si apalancan la misión que se hayan trazado³, 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.

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

² Reflejados en la presencia de fenómenos asociados a la asimetría e incompletitud de la información, tales como el riesgo moral y la selección adversa.

³ A través de diversas formas de interpretar la eficacia organizacional.

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

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 DANE, asumió la EDI. En ese sentido, se adaptó un marco teórico⁴ 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 informes técnicos sobre el ambiente y desempeño institucional de la administración pública nacional para los años 2004 y 2005.

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

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”.



la información que estos últimos representan. Este mejoramiento tecnológico ha permitido que desde el año 2007 se hayan programado la realización de una encuesta a nivel nacional complementada con un esfuerzo equiparable a nivel departamental.

La encuesta departamental se ha realizado anualmente desde el año 2007 en el nivel central de las 32 gobernaciones y el Distrito Capital, si bien inicialmente se dio un enfoque hacia los temas de descentralización política y administrativa, a partir de las revisiones y ajustes realizados durante el transcurso de la investigación, se busca que los resultados puedan ser comparables también con la información producida en la EDI Nacional, con el propósito de contar con un insumo que permita hacer seguimiento al desarrollo institucional entre los diferentes niveles de la administración pública territorial.

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 buscó que permitiera una gestión pública más cercana a los ciudadanos, y que por esa vía mejoraría 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 considerar la naturaleza del proceso político en el que están inmersos. Es más se tiende a exigirle indicadores de producción cuando su razón de ser implica la construcción de lo público. Es decir se analiza como si

	<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 8 FECHA: 04-08-11</p>
---	---	---

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.⁵ 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

⁵ Cálculos tomados de Gaviria, A. 2005. *Del romanticismo al realismo social y otros ensayos*. Universidad de los Andes. Bogotá.

	<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 9 FECHA: 04-08-11</p>
---	---	---

conflicto armado⁶. 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.

4. OBJETIVOS

4.1 OBJETIVO GENERAL

Conocer la percepción de los funcionarios territoriales sobre el ambiente y el desempeño institucional de las 32 Gobernaciones y el Distrito Capital, a las que prestan sus servicios.

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Obtener información sobre la percepción de los funcionarios territoriales respecto al ambiente institucional de las gobernaciones y el Distrito Capital, a partir del conocimiento sobre el nivel existente de credibilidad en las reglas, en las políticas y frente a la suficiencia de los recursos.
- Recoger información sobre la percepción de los funcionarios territoriales respecto al desempeño institucional de las entidades, a través del conocimiento sobre los logros alcanzados en gestión por resultados, rendición de cuentas y prácticas irregulares.
- Recoger información sobre la percepción de los funcionarios territoriales respecto a la participación ciudadana y planeación del desarrollo de los departamentos.

⁶ INDEPAZ y Universidad de los Andes. 2006. Sin embargo por el margen de error de la muestra tienden a estar empatados.

- Generar Indicadores de Desarrollo Institucional, que permitan clasificar las organizaciones en un momento dado y comparar su evolución a lo largo del tiempo.

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.

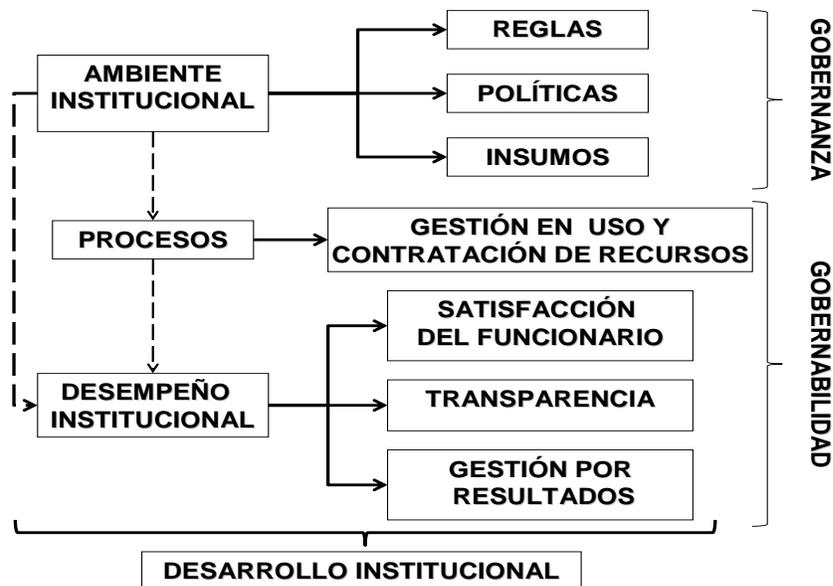
Con la información de la encuesta, en primer lugar, se obtienen datos sobre el nivel de aceptación que tienen los funcionarios respecto a órdenes o mandatos, que se plantean en términos de un conjunto recursos (institucionales, físicos, humanos y financieros), que se generan externa y/o internamente. 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 favorables para adoptar un comportamiento proclive a mostrar mayores niveles de gobernabilidad.

Una entidad muestra un 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.

5.2 MARCO CONCEPTUAL

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

Cuadro 1. Conceptualización

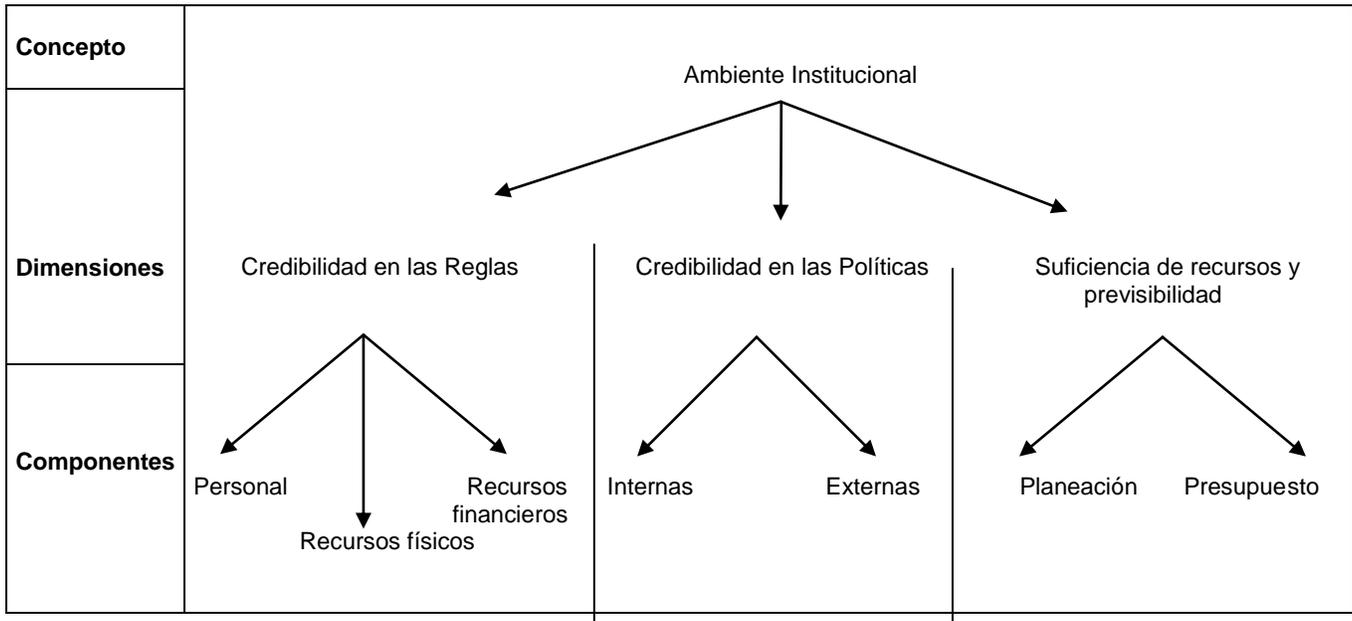
CRITERIO	
Identificación de Atributos	Especificidad conceptual: Evitar definiciones maximalistas (incluir atributos irrelevantes) y minimalistas (excluir atributos relevantes). Cuantos más atributos incluye considera aspectos irrelevantes, cuantos más atributos excluye no considera aspectos relevantes.
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.

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

5.2.1 PRIMER CONCEPTO: AMBIENTE INSTITUCIONAL



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

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

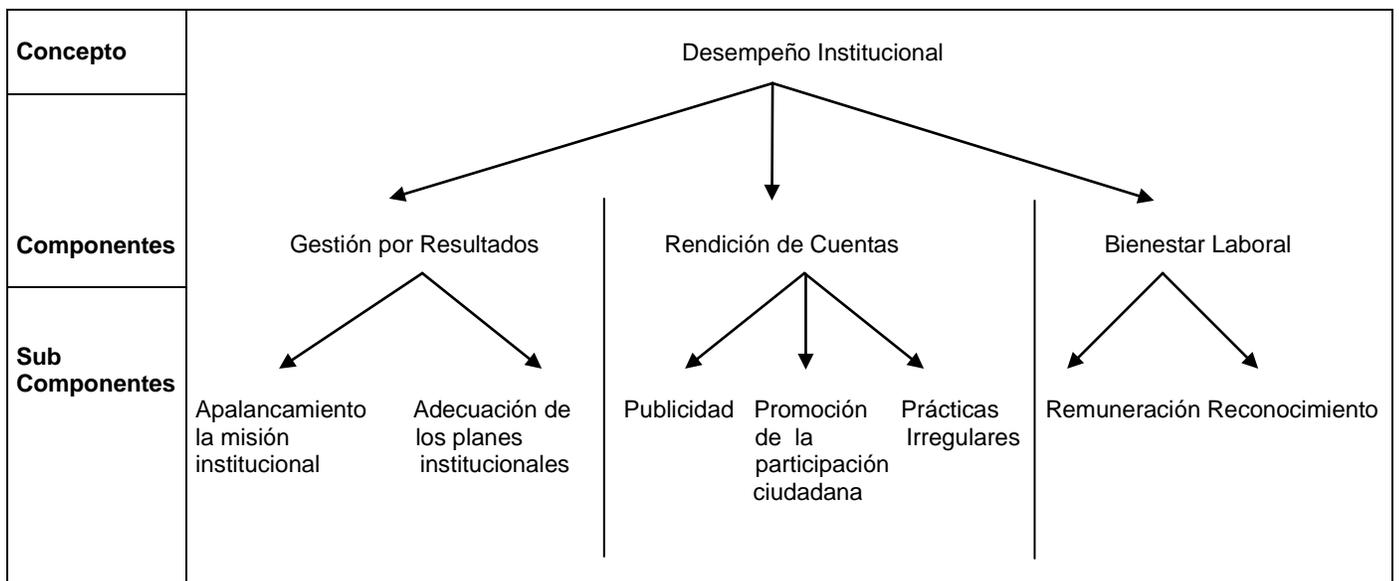
En este componente se indaga por la implementación de directrices internas (resoluciones, memorandos, circulares,etc), directrices externas.

• **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.

5.2.2. 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 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

- **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.

5.2.3 PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

El concepto de desarrollo es ambiguo y ha evolucionado acorde a los cambios en los paradigmas ideológicos, aunque por lo general se ha asociado en mayor o menor medida a otros términos como riqueza, progreso, crecimiento, condiciones de vida, entre otros. Sin embargo, en líneas generales plantea una relación entre grupos poblacionales, territorio y economía, en donde el concepto de desarrollo se asume como un proceso social en el cual se busca transformar unas condiciones existentes en un momento determinado.

A partir de los procesos de descentralización promovidos desde la Constitución de 1991, la vinculación entre territorio, población y desarrollo ha sido más evidente, tomando fuerza el concepto de desarrollo territorial, entendido como “el proceso de cambio progresivo, que propicia la armonía entre: el bienestar de la población, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales, y de las actividades productivas; a efecto de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sostenibilidad”⁹.

Este concepto toma como base el enfoque de desarrollo endógeno planteado por Boisier¹⁰, en donde se busca una construcción colectiva de futuro desde el propio territorio, a partir de la optimización de los recursos y potencialidades existentes y en donde habitan múltiples actores que pueden ser motor de cambio.

Este concepto implica un proceso complejo en el cual se requiere la participación de múltiples actores tanto para la identificación de las características del territorio en cuanto a fortalezas y debilidades, con el fin de diseñar estrategias consensuadas para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Proceso para el cual se han identificado cuatro dimensiones del desarrollo territorial: económica, social, ambiental e institucional.¹¹

Esta visión se plasma territorialmente a través de los planes de desarrollo, y tiene fundamento en el artículo 339 de la Constitución Política, en el cual los planes de desarrollo “señalarán los propósitos y objetivos de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social, y ambiental que serán adoptadas por el gobierno”.

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo señala los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo. Igualmente, con respecto a las entidades territoriales también tiene la obligación de realizar este proceso de planificación de forma coordinada y coherente con el Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual se establecen una serie de instancias y autoridades que intervienen en el diseño, monitoreo y evaluación de los planes de desarrollo territoriales.

Aunque estos procesos de planificación son relativamente nuevos en el ámbito territorial, han implicado una mayor responsabilidad por parte de las autoridades públicas con respecto a la concreción de los programas gobierno local, ya que constituye un instrumento de planificación que orienta las acciones de los gobernantes y permite hacer seguimiento a los avances, logros y debilidades de sus administraciones.

⁹ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2004). “Guía metodológica 2. Elementos poblacionales para el Ordenamiento Territorial”. Serie: Población, Ordenamiento y Desarrollo, Bogotá.

¹⁰ Boisier, Sergio (2004, mayo) Desarrollo endógeno. ¿para qué?, ¿para quién?. Santiago de Chile: CEPAL.

¹¹ Departamento Nacional de Planeación (2009). “elementos básicos para la planeación y el desarrollo territorial, Bogotá.

Como marco orientador de la acción pública en los departamentos, la EDID indaga a los funcionarios del nivel central de las gobernaciones sobre algunos aspectos relacionados con el diseño, implementación y alcance del plan de desarrollo y en general a la gestión pública en sus respectivos departamentos.

Igualmente, teniendo en cuenta el contexto participativo en el cual se enmarcan los procesos de planificación del desarrollo, se incluyen algunas preguntas relacionadas con la participación ciudadana desde la perspectiva de los funcionarios, indagando como perciben la actuación de la administración departamental frente a la ciudadanía; y también, como perciben su participación en los planes y programas desarrollados por sus entidades.

Estas dimensiones y componentes de los conceptos de Ambiente y Desempeño Institucional Departamental conforman el cuerpo temático del cuestionario, que para el 2011 se adaptó a instrumentos electrónicos de recolección, (página Web) y formulario físico se presentan en el cuadro 2 a manera de resumen.

Cuadro 2. Dimensiones analíticas y conceptos EDID

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 Gestión por resultados
Credibilidad en las políticas	Directrices internas	
	Políticas	
Suficiencia de recursos y previsibilidad	Evaluación y control	Rendición de cuentas – Prevención prácticas irregulares
	Planeación	Bienestar laboral
	Presupuesto	Gestión por resultados Rendición de cuentas – Prevención prácticas irregulares
Plan de desarrollo y Participación ciudadana	Evaluación y control	Gestión por resultados
	Planeación del desarrollo	Gestión por resultados, Prácticas irregulares, Rendición de cuentas
	Participación	Rendición de cuentas – Prevención prácticas irregulares Gestión por resultados,

5.3. LA EDID 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 las cuales se ejerce la autoridad en cada país¹². 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)¹³:

¹² 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.

¹³ 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.

“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.

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”¹⁴.

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

- La EDID presenta dos índices generales de desarrollo institucional de los entes territoriales en términos de Gobernanza, y Gobernabilidad ambiente y desempeño institucional. Adicionalmente, indaga sobre la percepción de los

¹⁴ Tomado de Munk y Verkuilen (2002). “Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices” en Comparative Political Studies, Vol. 35, No. 1, February, 5-34.

funcionarios en cuanto a temas relacionados con los planes de desarrollo departamental y la participación ciudadana en el orden territorial.

- La EDID no mide la corrupción, indaga sobre el cumplimiento de condiciones mínimas organizacionales, que indirectamente puedan obstruir el desarrollo de prácticas irregulares dentro de las entidades públicas.
- La EDID estudia si las entidades territoriales cumplen con unas condiciones mínimas organizacionales favorables al desarrollo territorial.
- La EDID no realiza un diagnóstico profundo sobre las entidades territoriales; es un insumo complementario de información para la toma de decisiones orientadas al desarrollo de reformas internas y del sector público. En este sentido, existen otros desarrollos metodológicos como los Índices de desempeño fiscal o los índices de transparencia departamental y municipal que brindan otros enfoques con respecto a la administración pública territorial.
- La EDID está dirigida a obtener información sobre percepciones o creencias que tienen los servidores, respecto a acciones o comportamientos esperados dentro de la entidad territorial y 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.

6. 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.

6.1 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.

6.2 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
 - **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

	<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 22 FECHA: 04-08-11</p>
---	---	--

- **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:
- **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.

6.3 Estructura del Cuestionario.

El cuestionario consta de 268 literales que permiten profundizar aspectos relacionado con el ambiente y el desempeño institucional de las Gobernaciones / del Distrito capital, a través de las percepciones de sus funcionarios. El siguiente cuadro resume la estructura del cuestionario.

Cuadro 3. Estructura cuestionario EDID 2011

Módulo	Dimensiones	Descripción	Preguntas (P) y literales (L)
CREDIBILIDAD EN LAS REGLAS	Ubicación laboral	Contiene toda la información relacionada con la ubicación laboral del Encuestado.	(P) = 4
	C. Ambiente laboral	Indaga la percepción sobre el grado de satisfacción respecto al reconocimiento de la labor en la entidad, a los incentivos laborales ofrecidos por ella y al entorno laboral en que se desarrollan sus actividades.	(P) = 9 (L) = 49
	D. Administración de Recursos Físicos.	Indaga la percepción de los servidores públicos sobre la administración de los recursos físicos.	(P) = 5 (L) = 20
	E. Evaluación y Control	Indaga la percepción de los servidores públicos con relación al seguimiento en la administración de recursos físicos y el ambiente laboral	(P) = 8 (L) = 42



DISEÑO TEMÁTICO
ENCUESTA SOBRE AMBIENTE Y DESEMPEÑO
INSTITUCIONAL DEPARTAMENTAL
-EDID-

CÓDIGO: TS-EDID-TEM-01
VERSIÓN : 02
PÁGINA 23
FECHA: 04-08-11

CREDIBILIDAD EN LAS POLÍTICAS	F. Directrices Internas a la Entidad	Indaga 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
	G. Políticas Externas	Indaga la percepción sobre los lineamientos que provienen de entidades de mayor jerarquía.	(P) = 3 (L) = 16
	H. Evaluación y Control.	Indaga la percepción de los servidores públicos con relación al seguimiento de las políticas y directrices.	(P) = 8 (L) = 51
SUFICIENCIA DE RECURSOS Y PREVISIBILIDAD	I. Planeación	Indaga 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) = 3 (L) = 10
	J. Presupuesto	Indaga la percepción de los servidores públicos con respecto al proceso presupuestal de la entidad.	(P) = 6 (L) = 23
	K. Evaluación y control.	Indaga la percepción de los servidores públicos con relación al seguimiento en la planeación y el presupuesto.	(P) = 1 (L) = 5
PLANEACIÓN DEL DESARROLLO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	L. Planeación del desarrollo	Los siguientes enunciados buscan conocer la percepción de los servidores públicos territoriales con relación a la calidad del diseño y alcance del Plan de Desarrollo territorial	(P) = 7 (L) = 32
	M. Participación ciudadana	Los siguientes enunciados buscan conocer la percepción de los servidores públicos territoriales con respecto a la participación ciudadana en los planes y programas que desarrollan sus entidades y la importancia de la misma para el departamento.	(P) = 2 (L) = 9
TOTAL			(P) = 56 (L) = 268
