



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
NACIONAL DE ESTADÍSTICA

**RESULTADOS ENCUESTA DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL  
2004: UNIDAD DE PLANEACION MINERO ENERGETICA -UPME**

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

Bogotá, Julio de 2005

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	2
1. GENERALIDADES DE LA ENCUESTA DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL 2004 (EDI 2004). .....	3
2. METODOLOGÍA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS .. <b>¡Error! Marcador no definido.</b>	
2.1. MARCO CONCEPTUAL..... <b>¡Error! Marcador no definido.</b>	
2.2. PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN DE LA EDI 2004 <b>¡Error! Marcador no definido.</b>	
3. RESULTADOS PARA LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. EDI 2004..... <b>¡Error! Marcador no definido.</b>	
3.1 TRIADAS DE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL. <b>¡Error! Marcador no definido.</b>	

## INDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. AMBIENTE INSTITUCIONAL (EJEMPLO) .....	8
GRÁFICO 2. DESEMPEÑO INSTITUCIONAL (EJEMPLO).....	8
GRÁFICO 3. UNIDAD DE PLANEACION MINERO ENERGETICA -UPME. AMBIENTE INSTITUCIONAL 2004.....	9
GRÁFICO 4. UNIDAD DE PLANEACION MINERO ENERGETICA -UPME. DESEMPEÑO INSTITUCIONAL. 2004.....	10

## INDICE DE TABLAS

TABLA 1. FICHA TÉCNICA EDI 2004..... <b>¡Error! Marcador no definido.</b>	
TABLA 2. RESULTADOS GENERALES. UNIDAD DE PLANEACION MINERO ENERGETICA -UPME. 2004.....	9

## ARCHIVOS ANEXOS

ARCHIVO ANEXO 1.....	METODOLOGIA EDI 2004
ARCHIVO ANEXO 2.....	AJUSTE DE LA EDI 2004 AL MARCO TEORICO. PREGUNTAS SELECCIONADAS
ARCHIVO ANEXO 3.....	FORMULARIO EDI 2004

## INTRODUCCIÓN

La corrupción es uno de los factores que más afecta el desempeño, la legitimidad y la credibilidad de las instituciones públicas. Una aproximación rigurosa al fenómeno requiere mediciones sistemáticas del mismo. Sin embargo y debido a la naturaleza de la corrupción existen grandes dificultades metodológicas en el diseño de mediciones 'directas'. Las dos principales fuentes para su estudio son los registros de instituciones públicas, particularmente organismos de control, investigación y sanción, y las encuestas de percepción y victimización.

La Encuesta de Desempeño Institucional (en adelante EDI)<sup>1</sup> busca proporcionar a la institucionalidad pública colombiana información sobre la percepción que tiene los funcionarios públicos tanto del ambiente como del desempeño institucional de sus organizaciones y sus riesgos de corrupción de manera tal que permita la formulación e implementación de acciones de mejoramiento. El análisis de la EDI permite identificar las áreas donde se presentan las mayores vulnerabilidades, así como los aspectos que favorecen la integridad de las entidades públicas. Por otra parte, la EDI busca establecer una línea de base que permita realizar un seguimiento y evaluación de las condiciones centrales de su desempeño.

Este documento presenta un marco teórico sobre el desempeño institucional de las organizaciones públicas y una nueva metodología de presentación de resultados EDI. El documento está dividido en tres partes. La primera parte presenta las características generales y la ficha técnica de la EDI 2004. La segunda parte presenta el marco conceptual y los detalles del procesamiento de la EDI 2004. La última parte presenta los resultados EDI 2004 obtenidos por la UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGETICA -UPME.

### **1. GENERALIDADES DE LA ENCUESTA DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL 2004 (EDI 2004).**

La EDI que se viene desarrollando desde el 2003, tiene como objetivo principal conocer la percepción de los funcionarios públicos de las entidades del nivel nacional, correspondientes al poder ejecutivo, legislativo, judicial, organismos de control y corporaciones autónomas regionales, sobre diversos aspectos del desempeño institucional de sus organizaciones.

Del mismo modo la EDI busca proporcionar información confiable acerca del desempeño de las entidades públicas que contribuya a un mayor entendimiento de las mismas de manera tal que permita la formulación e implementación de acciones para su mejoramiento. Por otra parte, la EDI busca constituirse en un instrumento estadístico de periodicidad anual que permita medir la evolución del desempeño institucional de las organizaciones del sector público.

La EDI 2004 tuvo una cobertura de 159 entidades del nivel central, 34 Corporaciones Autónomas Regionales y 2 de investigación científica y ambiental. La metodología de recolección de datos fue mediante auto diligenciamiento asistido, en el cual los

---

<sup>1</sup> La EDI fue desarrollada en el marco del Memorando de Entendimiento de Mediciones e Integridad en Colombia en el cual participan la Vicepresidencia de la República, el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Nacional de Estadística, en alianza con la Corporación Transparencia por Colombia.

funcionarios públicos convocados recibieron una charla explicativa sobre los objetivos y estructura de la encuesta y luego, de manera individual, respondieron las preguntas de cada capítulo. Los funcionarios públicos seleccionados tenían una antigüedad superior a un año.

El cuestionario contiene 52 preguntas distribuidas en 10 capítulos: (i) datos de control, (ii) ubicación laboral, (iii) motivación, (iv) administración del recurso humano, (v) gestión de la entidad, (vi) programación y ajuste presupuestal, (vii) contratación, (viii) reporte de comportamientos indebidos, (ix) control social a la gestión de lo público y (x) Rendición de Cuentas.

La Tabla 1 presenta la Ficha Técnica de la EDI 2004. El Anexo 1 contiene detalles sobre el diseño metodológico de la encuesta.

**TABLA 1. FICHA TÉCNICA EDI 2004**

<b>Encuesta Desempeño Institucional 2003 - 2004</b>	
<b>Entidades ejecutoras</b>	DANE- Dirección de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización DIRPEN
<b>Clase de investigación</b>	Encuesta por muestreo probabilístico.
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Producir información confiable que contribuya a un mayor conocimiento sobre el desempeño institucional de las entidades publicas, que permita la formulación e implementación de acciones para su mejoramiento.</li> <li>➤ Obtener información sobre la percepción de los funcionarios públicos y empleados de entidades del nivel nacional, correspondientes a diferentes niveles jerárquicos, acerca de los procesos organizacionales de administración del recurso humano, contratación y programación y ajuste presupuestal de sus entidades, así como sobre aspectos relacionados con la gestión y la motivación en la entidad.</li> <li>➤ Constituirse en un instrumento estadístico de periodicidad anual que permita medir la evolución del desempeño institucional del sector publico</li> </ul>
<b>Población objetivo</b>	Los funcionarios públicos y empleados, con una antigüedad superior a un año, de las entidades de nivel central de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, organismos de control, corporaciones autónomas regionales y las instituciones de investigación científica y ambiental ubicados en el nivel regional.
<b>Cobertura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AÑO 2003: 133 Entidades del nivel central, Corporaciones autónomas e institutos de investigación científica y ambiental .</li> <li>• AÑO 2004 157 Entidades del nivel central, Corporaciones autónomas e institutos de investigación científica y ambiental</li> </ul>
<b>Metodología de recolección de información</b>	Auto diligenciamiento asistido, en el cual los informantes convocados recibieron una charla explicativa sobre los objetivos y estructura de la encuesta y luego, de manera individual, respondieron las preguntas de cada capítulo.

<b>Encuesta Desempeño Institucional 2003 - 2004</b>	
<b>VARIABLES DE ESTUDIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>De estudio:</b> Percepción del funcionario frente administración de personal, gestión de la entidad, motivación laboral, procesos de programación y ajuste presupuestal.</li> <li>• <b>De clasificación:</b> Área funcional, cargo, edad, tiempo de servicio.</li> </ul>
<b>Periodo de referencia</b>	La recolección de la información contenida en el cuestionario se referirá al desempeño institucional de cada entidad durante el año 2002. y 2003 respectivamente
<b>Periodicidad de recolección de los datos</b>	<p>AÑO 2003: Las entidades del nivel nacional entre el 1 y el 12 de septiembre y las CARS, Institutos de Investigaciones Ambientales, entre el 10 y el 21 de octubre .</p> <p>AÑO 2004: En el mes de noviembre</p>
<b>Marco Muestral</b>	<p>Esta lista que conformó el marco muestra se obtuvo se obtuvo a través de tres fuentes básicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DAFP</li> <li>• Registraduría Nacional del Estado Civil</li> <li>• Las oficinas de Recursos Humanos en algunas de las entidades.</li> </ul>
<b>Diseño Muestral</b>	<p><b>EL DISEÑO MUESTRA ES PROBABILÍSTICO, ESTRATIFICADO DE ELEMENTOS.</b></p> <p><b>Criterios de estratificación son:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La entidad, dado que se requiere entregar información para cada una de las entidades, es necesario garantizar que se selecciona la muestra necesaria para entregar una estimación confiable por lo cual cada una de las entidades se manejó como un estrato.</li> <li>• El nivel jerárquico de los funcionarios en cada entidad, para lo cual se conformaron tres estratos al interior de cada entidad. Ellos son: <ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel 1 Directivos, asesores y ejecutivos</li> <li>Nivel 2 Profesionales y técnicos</li> <li>Nivel 3 Operarios y administrativos</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Método de selección:</b> Al interior de cada estrato fue Muestreo Aleatorio Simple MAS</p>
<b>Parámetros a estimar</b>	Promedios aritméticos para cada una de las preguntas del índice.
<b>Tamaño de la muestra</b>	<p>Año 2003</p> <p>Muestra Seleccionada 7522</p> <p>Muestra Efectiva 5.047</p> <p>Año 2004</p> <p>Muestra Seleccionada 17764</p> <p>Muestra Efectiva 12.344</p>
<b>Razones de pérdida de muestra</b>	<p>Problemas de marco muestral</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajaban fuera de la ciudad 6%</li> <li>• Retirados, pensionados, secuestrados, 3.7 %</li> <li>• Menos de un año de trabajar 0.45%</li> </ul> <p>No respuesta</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin excusa 19 %</li> </ul> <p>Comisión, vacaciones, licencia 2.8%</p>

<b>Encuesta Desempeño Institucional 2003 - 2004</b>	
<b>Precisión de las estimaciones.</b>	Tanto para el índice de integridad, como para el promedio de cada pregunta, en la mayoría de estimaciones, el coeficiente de variación estimado cve es inferior al 5 %.
<b>Información producida</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Factor de percepción para el índice de integridad funcional</li> <li>• Informe por entidad con el promedio de cada una de las preguntas del cuestionario.</li> </ul>

La EDI 2004 fue desarrollada en el Centro de Convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada, con un total de 54 funcionarios de la UNIDAD DE PLANEACION MINERO ENERGETICA -UPME seleccionados en la muestra con un año de antigüedad. Asistieron 52 funcionarios.

## **2. METODOLOGÍA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS**

### **2.1. MARCO CONCEPTUAL.**

Reconociendo la falta de un marco de diagnóstico que permita la formulación de políticas dirigidas al sector público, el DANE a través de la Dirección de Regulación, Planeación, Normalización y Estandarización (DIRPEN), ha venido trabajando en una presentación de los resultados de la encuesta.

Con el fin de acercar la EDI al contexto internacional, se ha adoptado una metodología que el Banco Mundial ha venido aplicando como marco analítico que guié sus esfuerzos en la reforma del sector público en países emergentes.

El marco analítico sugerido esta influido por la necesidad de acompañar las reformas del consenso de Washington con reformas institucionales. En el contexto del sector público eso implica que un buen desempeño se consigue a partir de un ambiente institucional favorable.

Se parte de la teoría del principal- agente. El propósito de esta teoría es que los agentes (funcionarios) cumplan a cabalidad con los mandatos (que se derivan de las leyes y que se incorporan en la parte misional de cada entidad, que constituyen las directrices de las cabezas de cada sector). Para ello deben contar con un ambiente institucional favorable. Dentro de esta perspectiva un sistema de incentivos basado en transacciones monetarias conduce que las entidades del estado exhiban un buen desempeño institucional. Sin embargo se reconoce que este tipo de incentivos son insuficientes, teniendo en cuenta que los servidores públicos también están motivados por una serie de mecanismos no monetarios, como el reconocimiento público y la reputación que encarna desempeñar una labor con el Estado. La posibilidad de perseguir una carrera en el sector público, va fomentando un compromiso para con la entidad en particular y con los clientes, que este contexto son los ciudadanos<sup>2</sup>.

En general, la EDI considera tanto preguntas de ambiente institucional como de desempeño de las entidades del orden nacional. De esa manera se constituye en un instrumento idóneo para validar el marco teórico y para constituirse en un marco de diagnóstico de las entidades.

<sup>2</sup> Para ampliar esto véase 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”.

El ambiente institucional esta constituido por los siguientes indicadores:

- a. **Credibilidad en las políticas:** ¿Las políticas son consistentes, se comunican adecuadamente, los funcionarios las apoyan, están interferidas políticamente?
- b. **Credibilidad en las reglas** (procedimientos). ¿Existen reglas formales en la contratación, capacitación, evaluación del desempeño, reclamación de los funcionarios?
- c. **Pertinencia de los Recursos.** Refleja las expectativas en torno al manejo de los recursos presupuestales u otros.

Cada uno de ellos impacta los siguientes indicadores de desempeño:

- a. **Orientación a Resultados.** Identifica si la entidad es eficaz y eficiente. Observa los siguientes aspectos: si las actividades de la entidad están relacionadas a sus objetivos institucionales, si la organización es eficiente, y si existe un sistema de incentivos basado en los meritos y un sistema de castigo.
- b. **Rendición de Cuentas.** Evalúa si la entidad fomenta la confianza interna y externa. Identifica si se asumen responsabilidades, si ellas se delegan, si son transparentes. Un capítulo especial lo constituye la rendición de cuentas sobre practicas asociadas a la corrupción.
- c. **Satisfacción Laboral.** Observa si la entidad contribuye a mejorar la moral laboral de sus funcionarios (autorrealización). Cubre información sobre el pago oportuno y la pertinencia de los salarios, la calidad de vida y la seguridad laboral.

## 2.2. PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN DE LA EDI 2004

Al comienzo, la información básica con que contábamos contenía, para cada entidad, el promedio de cada pregunta formulada. En primera instancia, con el fin de adaptar la información disponible al marco teórico, se agruparon las distintas preguntas en cada uno de los indicadores que caracterizan tanto el Ambiente Institucional como el Desempeño Institucional. El resultado de este ejercicio se encuentra en el Anexo 2.

Luego, para cada entidad se calcularon los promedios para cada indicador<sup>3</sup>. Así en Ambiente Institucional se obtuvieron tres promedios: Credibilidad en las Políticas, Credibilidad en la Reglas y Pertinencia de los Recursos. En el Caso de Desempeño Institucional se obtuvieron los promedios para Orientación a Resultados, Rendición de Cuentas y Satisfacción Laboral. El mismo procedimiento se sigue para el calculo de los promedios del sector y de Total Nacional.

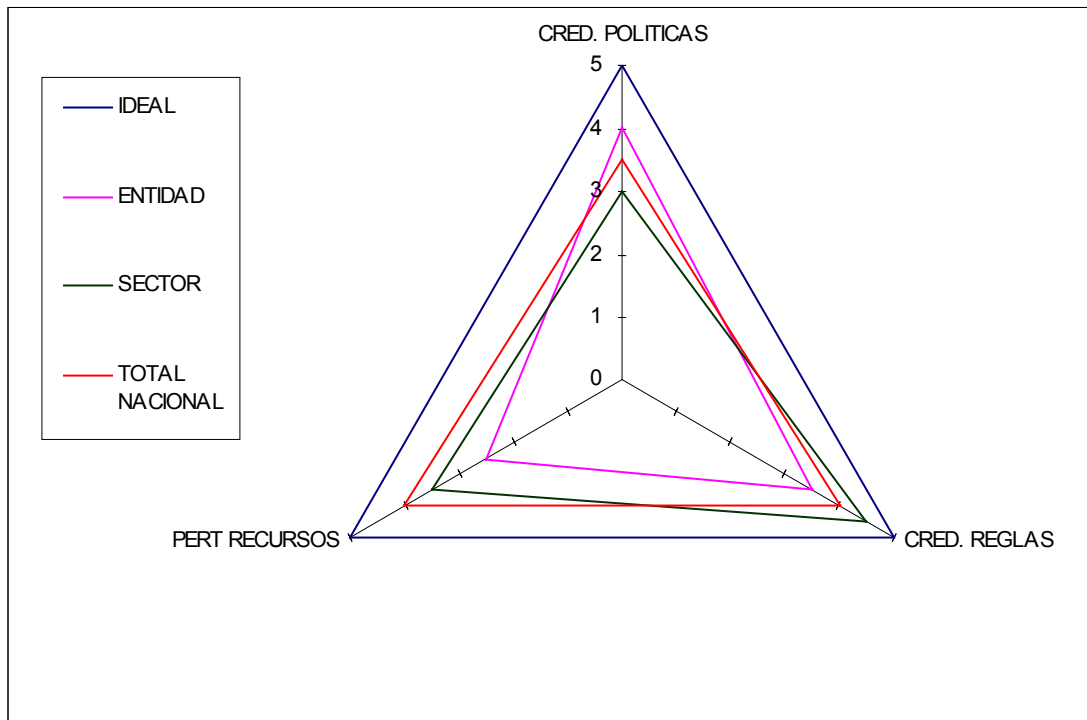
Gráficamente, el resultado obtenido para cada entidad se presentaría como dos tríadas; una para el **Ambiente Institucional** y otra para el **Desempeño Institucional**, cada una se compara con la tríada ideal, la tríada para el sector y la tríada del Total Nacional. En la Sección 3.1 del siguiente acápite se presentan los resultados de la entidad para el 2004.

A continuación se presenta un ejemplo de una entidad hipotética.

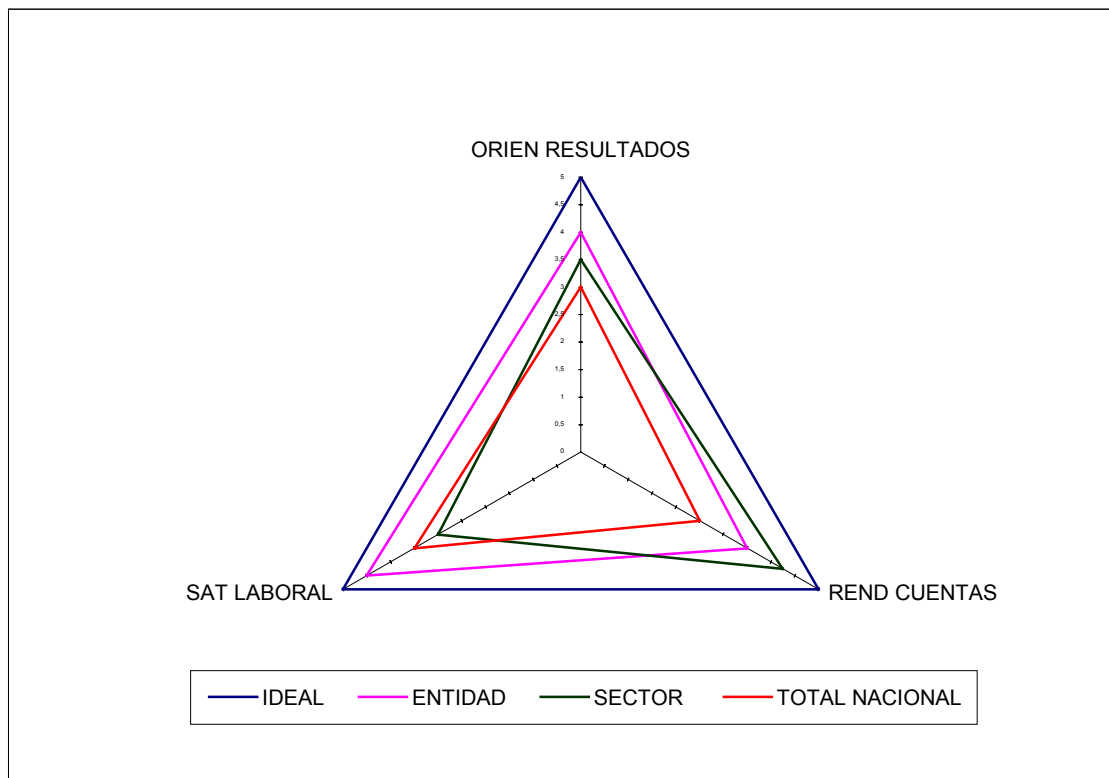
---

<sup>3</sup> Previamente aquellas preguntas, cuyo valor ideal era 1, se invirtió su escala, para calcular los promedios sobre una escala donde el valor ideal es 5.

**GRÁFICO 1. AMBIENTE INSTITUCIONAL (EJEMPLO)**



**GRÁFICO 2. DESEMPEÑO INSTITUCIONAL (EJEMPLO)**





### 3.RESULTADOS PARA LA UNIDAD DE PLANEACION MINERO ENERGETICA - UPME. EDI 2004.

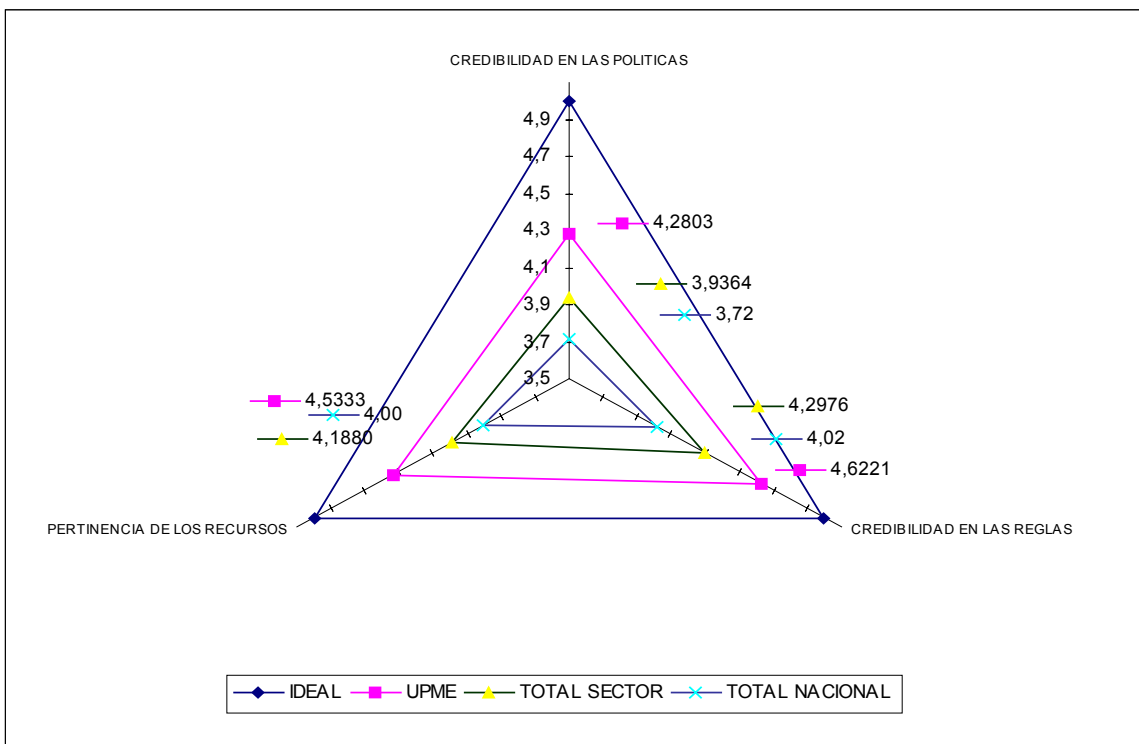
#### 3.1 TRIADAS DE AMBIENTE Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL.

**TABLA 2. RESULTADOS GENERALES. UNIDAD DE PLANEACION MINERO ENERGETICA -UPME. 2004**

ENTIDAD	IDEAL	UPME	TOTAL SECTOR	TOTAL NACIONAL
<b>A. AMBIENTE INSTITUCIONAL</b>	5			
CREDIBILIDAD EN LAS POLITICAS	5	4,28	3,94	3,72
CREDIBILIDAD EN LAS REGLAS	5	4,62	4,30	4,02
PERTINENCIA DE LOS RECURSOS	5	4,53	4,19	4,00
TOTAL AMBIENTE INSTITUCIONAL	5	4,47	4,14	3,91
PUNTAJE	1	0,90	0,82	0,78
<b>B. DESEMPEÑO INSTITUCIONAL</b>	5			
ORIENTACION A RESULTADOS	5	4,13	3,90	3,48
RENDICIÓN DE CUENTAS	5	4,34	4,06	3,76
AL PUBLICO EN GENERAL	5	4,12	3,79	3,56
DE PRACT IRREGULARES	5	4,55	4,32	3,96
SATISFACCION LABORAL	5	3,67	3,45	3,38
TOTAL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL	5	4,04	3,80	3,54
PUNTAJE	1	0,80	0,76	0,70

El gráfico 3 resume los resultados de la entidad en el 2003 con respecto al Ambiente Institucional.

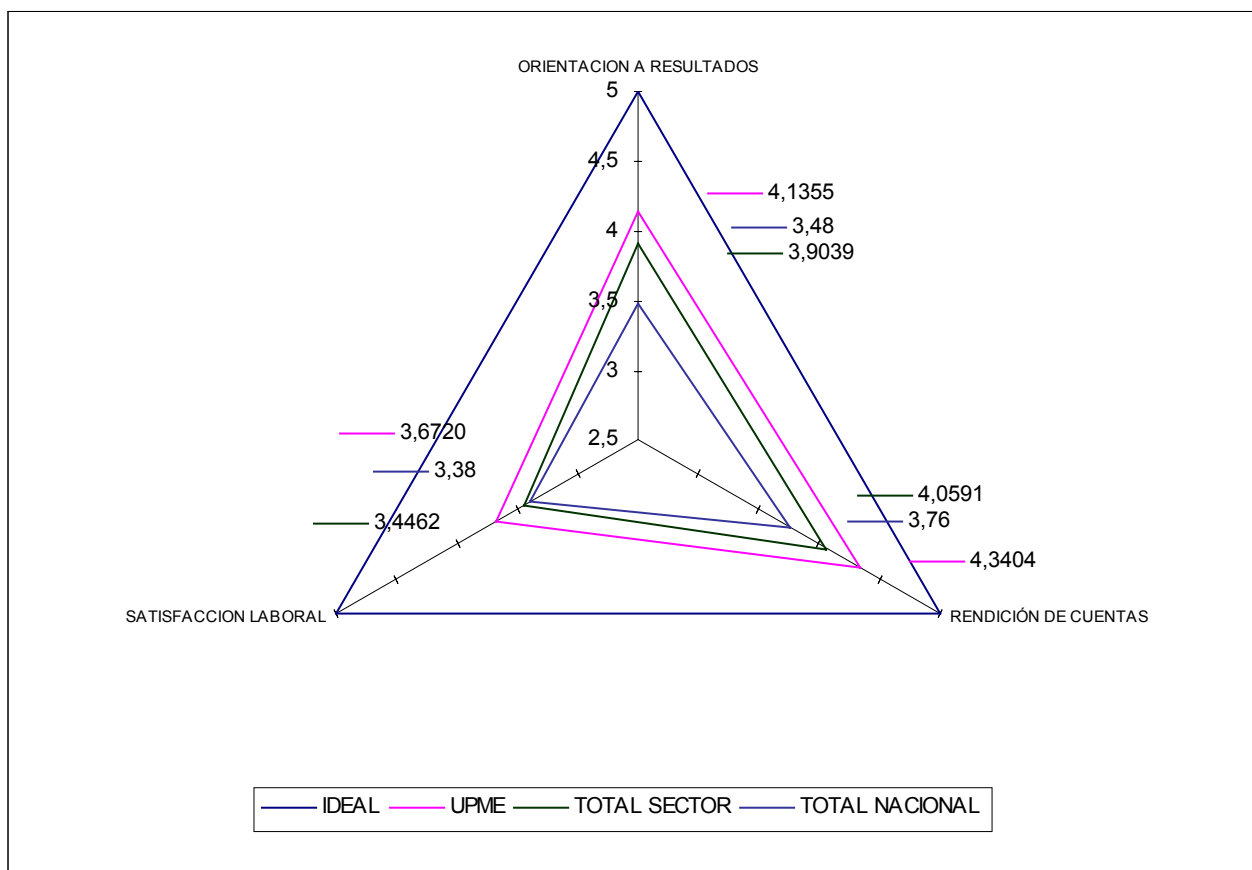
**GRÁFICO 3. UNIDAD DE PLANEACION MINERO ENERGETICA -UPME. AMBIENTE INSTITUCIONAL 2004**



Para el 2004 el Ambiente Institucional en la Entidad es superior al promedio del sector y al total nacional. En el primer caso 4.47 contra 4.14. En el segundo caso, 4.47 contra 3.91. Ahora bien, si lo pasamos a una escala de 0 a 100, el puntaje obtenido por la entidad, de acuerdo a esta metodología, sería de 90 en Ambiente Institucional.

Ahora veamos el Desempeño Institucional de la entidad. El Gráfico 3 resume el resultado de la entidad comparado con el resultado del sector y de la Nación.

**GRÁFICO 4. UNIDAD DE PLANEACION MINERO ENERGETICA -UPME. DESEMPEÑO INSTITUCIONAL. 2004**



Para el 2004 el Desempeño Institucional en la Entidad, es superior al promedio del sector y al total nacional. En el primer caso 4.04 contra 3.80. En el segundo caso, 4.04 contra 3.54. Ahora bien, si lo pasamos a una escala de 0 a 100, el puntaje obtenido por la entidad, de acuerdo a esta metodología, sería de 67 en Desempeño Institucional.

En general la entidad tiene un mejor Ambiente Institucional que Desempeño Institucional en el 2003, (4.47 contra 4.04), ahora observemos los resultados del 2004. De igual forma, para establecer el impacto del Ambiente en el Desempeño hace falta un análisis cuantitativo que se escapa al alcance de este documento.