

De Beneficiarios a Clientes: Aplicación de la “Libreta de Calificaciones” a Programas Sociales en Perú

Instituto CUANTO – Mesa De Concertación De Lucha Contra La Pobreza – PCM¹

Resumen

Este programa consiste en la aplicación de la metodología de *Libreta de Calificaciones* (Report Card) a los Programas Sociales que ejecuta el Estado peruano. La Libreta de Calificaciones es esencialmente un medio a través del cual las personas que reciben bienes o servicios de los Programas Sociales pueden proveer información útil a las entidades públicas para mejorar su ejecución (diseño y/o desempeño). La principal fortaleza radica en reconocer que si bien los usuarios pueden no manejar los ‘asuntos técnicos’, ellos son los más adecuados para determinar si los Programas Sociales corresponden a sus necesidades y satisfacen sus expectativas. Las agencias estatales que ejecutan los Programas Sociales se han comprometido a usar esta metodología como instrumento de gestión y algunas organizaciones de la sociedad civil utilizarán los resultados para demandar mejoras en la ejecución de dichos programas en su ámbito. La experiencia está por cumplir un año de duración.

Contexto

En la década pasada los Programas Sociales fueron ejecutados mayormente con fines político-partidarios, con poco criterio técnico y reducidos mecanismos de participación. El gobierno actual ha iniciado un proceso de concertación con las organizaciones políticas y la sociedad civil para la aplicación de un plan de Lucha Contra la Pobreza. Este plan cuenta con tres pilares fundamentales: la equidad en el acceso a los servicios públicos, la dignidad de contar con un trabajo productivo y la formación de institucionalidad, poniendo al Estado al servicio de las personas. En este contexto se han abierto espacios para formular y ejecutar nuevos proyectos orientados a la realización de reformas sociales, los cuales incorporan mecanismos de diálogo y concertación como uno de sus componentes principales.

¹ Preparado por Miguel Antonio Rodríguez Cevallos, rodriguez.ma@pucp.edu.pe

Este componente requiere de un mayor compromiso y participación de los usuarios de los Programas Sociales; de brindar información del gasto público en los Programas de manera transparente; y de la elaboración de presupuestos participativos.

Para la aplicación piloto de la metodología de *Libreta de Calificaciones* se seleccionó cinco Programas Sociales: Vaso de Leche (Municipalidades), Alimentación Escolar (PRONAA), Atención en establecimientos de Salud Pública (Ministerio de Salud), Programa No Escolarizado de Educación Inicial (Ministerio de Educación) y el programa A Trabajar Rural (FONCODES). Estos programas fueron seleccionados por tener una cobertura nacional y estar relacionados a las necesidades básicas de alimentación, educación, salud y empleo de la población. La mayoría de estos programas, con excepción de A Trabajar Rural, tienen más de dos décadas de implementación.

Para efectos de aplicar la *Libreta de Calificaciones* se dividió el país en cinco macroáreas: Norte, Centro, Sur, Oriente y Lima. En cada macro área se seleccionaron las dos regiones que tenían el mayor número de usuarios de los cinco Programas Sociales evaluados. En el caso de Lima, se consideró Lima Metropolitana y Provincias. En consecuencia, los dominios de estudio (espacios geográficos en los cuales se puede hacer inferencias estadísticas) son los siguientes: Norte (Piura y Cajamarca), Centro (Huánuco y Junín), Sur (Cusco y Puno), Oriente (San Martín y Loreto) y Lima (Metropolitana y Provincias).

Los usuarios de los Programas Sociales brindaron toda la información requerida de manera muy colaboradora y manifestaron su satisfacción porque se tome en cuenta sus apreciaciones. La mayoría de jefes locales de los Programas Sociales también aceptó de manera positiva la aplicación de este instrumento y expresó su deseo de conocer los resultados para realizar mejoras en la ejecución de sus Programas.

Objetivos

1. Proveer de información sistemática y confiable a las entidades públicas que ejecutan Programas Sociales, sobre la calidad de los bienes y servicios que ofrecen. Esta información permitirá retroalimentar sus sistemas de gestión para mejorar aspectos específicos relevantes de sus programas.
2. Dotar al Estado y a la Sociedad Civil de un instrumento de evaluación participativa que permita comparar el desempeño de los Programas Sociales en diversos ámbitos y a través del tiempo.
3. Contribuir a que los usuarios de los Programas Sociales dejen de ser considerados, y de considerarse a sí mismos, como 'beneficiarios' sin mayores derechos para convertirse en CLIENTES con capacidad suficiente para expresar sus opiniones y exigir una mayor calidad en los bienes y servicios que reciben del Estado.

Procesos y Técnicas

¿Quién?

Los principales actores involucrados en esta experiencia piloto de evaluación participativa aplicando la *Libreta de Calificaciones* fueron:

- Instituto Cuánto.- Entidad de investigación con quince años de experiencia en la recolección, sistematización y divulgación de información en el Perú. Cuenta con varios estudios sobre temas sociales, especialmente el levantamiento de líneas de base y la realización de evaluaciones de impacto de Programas Sociales.
- Mesa de Concertación Para la Lucha Contra La Pobreza.- Conformada por instituciones públicas y privadas, siendo sus objetivos el lograr una mayor eficiencia en la ejecución de los programas comprendidos en la lucha contra la pobreza, institucionalizar la participación de la ciudadanía en la fiscalización de la política social del Estado y lograr la transparencia e integridad en los Programas Sociales de lucha contra la pobreza.
- Presidencia del Consejo de Ministros.- Organismo técnico administrativo de la Administración Pública de apoyo al Presidente del Consejo de Ministros, quien coordina la actividad intersectorial de la función política administrativa del Estado, así como promueve la participación y concertación social y económica en la gestión de Gobierno.
- Usuarios de los Programas Sociales.- Pobladores de los ámbitos urbano y rural que se encuentran en niveles de pobreza y pobreza extrema, por lo que son atendidos por el Estado a través de los Programas Sociales.
- Banco Mundial.- Organización multilateral que constituye una de las mayores fuentes de recursos para la asistencia al desarrollo, su objetivo principal es ayudar a la gente más pobre de los países en desarrollo.

¿Qué?

La meta de esta experiencia es contar con un instrumento de evaluación participativa que permita, a través de la recolección de información directamente de los usuarios de los principales Programas Sociales, evaluar su nivel de satisfacción respecto de la calidad de los bienes y servicios que ofrece el Estado a la población de bajos recursos, identificando las debilidades y fortalezas de cada programa.

Las principales actividades fueron:

1. Determinar los Programas Sociales a ser evaluados.
2. Realizar grupos focales para identificar los aspectos a evaluarse de cada Programa.
3. Identificar una muestra representativa para aplicar la encuesta.
4. Elaborar los formatos de encuesta a partir de los resultados de los grupos de enfoque.
5. Realizar una prueba piloto para afinar los cuestionarios.
6. Capacitar al personal encargado de realizar la encuesta.
7. Aplicar la encuesta en los ámbitos seleccionados.
8. Procesar los datos de la encuesta para obtener los resultados.
9. Analizar los resultados y elaborar los informes.
10. Preparar el material para divulgar los resultados a diferentes audiencias.

11. Presentar los resultados a las agencias que ejecutan los programas, a las organizaciones de vigilancia social, usuarios y medios de comunicación.
12. Evaluar la experiencia para hacer los ajustes metodológicos necesarios para replicar la experiencia de manera sistemática.

El rol jugado por los actores principales fue el siguiente:

El Instituto Cuánto se encargó de implementar la metodología de la *Libreta de Calificaciones* a partir de su experiencia en la recolección de información en campo y de la revisión de experiencias internacionales como los de India y Filipinas.

La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza constituyó un interlocutor para el intercambio continuo de puntos de vista y tuvo una particular importancia en la coordinación con las organizaciones sociales en las regiones donde se recabó información a través de los grupos de enfoque y la encuesta.

La Presidencia del Consejo de Ministros se encargó de coordinar con las agencias públicas que ejecutan los Programas Sociales, la etapa de difusión de los resultados, el intercambio de opiniones y el establecimiento de compromisos para la aplicación sistemática de la metodología utilizada.

Los usuarios de los Programas Sociales participaron con mucho interés y entusiasmo en la realización de los grupos de enfoque y al responder las encuestas. La información brindada por ellos fue sumamente adecuada para el propósito del instrumento.

El Banco Mundial financió este proyecto piloto, proporcionó material valioso de experiencias similares en otros países y sus funcionarios colaboraron estrechamente en la mayoría de las etapas, especialmente en la definición del cuestionario y la difusión de los resultados.

¿Cómo?

La *Libreta de Calificaciones* utiliza una metodología mixta (cualitativa y cuantitativa) de evaluación. Durante la etapa cualitativa, se entrevista a los responsables nacionales y locales de los Programas Sociales a ser evaluados y se realizan grupos de enfoque con los usuarios de los mismos. La información recopilada de ambas partes sirve para determinar los criterios (también llamados atributos o dimensiones de la calidad) que se usarán para evaluar cada programa. Luego de diseñar el formato de encuesta con los criterios anteriormente identificados, se procede a la etapa cuantitativa. Ésta consiste en la aplicación de una encuesta de satisfacción al cliente a una muestra estadísticamente representativa de los usuarios de los Programas Sociales. En este piloto se realizaron 5,672 encuestas a usuarios de los cinco programas evaluados pertenecientes al sector rural y periurbano. La muestra fue representativa para cada una de las nueve regiones y para el conjunto. La encuesta se aplicó en campo en diciembre del 2002.

El formato de una *Libreta de Calificaciones* contiene tres partes. En la primera se registra los datos personales del encuestado, los cuales pueden ser usados para hacer correlaciones con los grados de satisfacción. En la segunda parte se evalúa el grado de

satisfacción respecto de cada criterio y con relación al conjunto del Programa Social. Las preguntas iniciales están relacionadas con la experiencia concreta de los entrevistados con la finalidad de refrescarla, y a continuación se evalúa el grado de satisfacción en cada criterio. En ella el encuestado elige de una tarjeta que se le muestra, la categoría que más se ajusta a su percepción: Muy Satisfecho, Satisfecho, Ni Satisfecho Ni Insatisfecho, Insatisfecho y Muy Insatisfecho. La tercera parte está dedicada a recabar información adicional, siendo algunas preguntas comunes para todos los programas y otras específicas para cada uno.

Cabe precisar que el lenguaje usado en los cuestionarios, especialmente en la segunda parte, fue extraído de las frases más comunes utilizadas por los clientes ('beneficiarios') de los respectivos programas durante la realización de los grupos de enfoque. Se tuvo el mayor cuidado para que las preguntas, afirmaciones y referencias sean de fácil entendimiento en todas las regiones donde se aplicó la encuesta.

La difusión de los resultados de la encuesta fue una fase crucial de esta experiencia de evaluación participativa. Se usaron modalidades diversas de comunicación de resultados y lenguaje apropiado para cada tipo de audiencia. Se dio a conocer los resultados a los responsables de los Programas evaluados a través de reuniones formales; mediante talleres a las organizaciones de usuarios, los responsables locales de los Programas y las entidades de vigilancia de la sociedad civil; y a la población en general gracias a los medios de comunicación masivos.

¿Cuánto?

Presupuesto de la Evaluación Participativa de Programas Sociales (USA \$)						
Componente / Actividad	Grupos Focales	Encuesta	Informes	Difusión	Evaluación	T O T A L
Honorarios Jefe del Equipo	2,000	4,000	1,000	1,200	300	8,500
Pasajes y viáticos	1,000			1,500		2,500
Remuneraciones Campo		14,500				14,500
Desplazamientos Campo		17,300				17,300
Costos de Procesamiento		2,000				2,000
Materiales		700	200	400		1,300
Gastos Generales	500	3,000	200		200	3,900
T O T A L	3,500	41,500	1,400	3,100	500	50,000

La experiencia piloto tuvo un costo de US\$50,000, la cual incluyó 9 de las 24 regiones que tiene el Perú, que representan más del 50% de los beneficiarios de los Programas Sociales evaluados. Por tanto, la aplicación de las *Libretas de Calificación* a escala nacional, con representatividad estadística para las 24 regiones, debe costar aproximadamente el doble (US\$ 100,000). El Banco Mundial financió completamente esta experiencia piloto, la réplica de este año (2003) será financiada –al menos parcialmente- por las agencias ejecutoras de los Programas Sociales a evaluarse.

Resultados

Esta experiencia piloto se encuentra en su fase final por lo que aún no se puede esperar impactos en términos de mejoras en los Programas Sociales evaluados. Sin embargo, se han experimentado importantes logros en lo que se refiere al desarrollo de una herramienta de gestión para las instituciones públicas y una herramienta de seguimiento para las organizaciones de vigilancia social, que se vienen gestando en la sociedad civil peruana. Esto representa un incremento en las capacidades de gestión del sector público y en las capacidades de vigilancia de la sociedad civil, lo que debe redundar en poco tiempo en una mejor atención de los Programas Sociales a la gente de menores recursos.

Limitaciones y Oportunidades

Al comienzo fue un tanto difícil la comprensión del instrumento por parte de las instituciones, tanto públicas como privadas. Por un lado, la falta de experiencia en vigilancia social genera desconfianza sobre la utilidad y el carácter participativo del instrumento. Por otro lado, la natural resistencia a realizar actividades nuevas y el temor a ser evaluado de algunos funcionarios públicos, hicieron que los primeros pasos de esta experiencia piloto fueran más lentos que lo planificado. Sin embargo, las constantes reuniones de discusión de la metodología y de los resultados han logrado una mejor comprensión de los beneficios del instrumento. La inclusión de mecanismos participativos y la implementación de la vigilancia social es un proceso que toma tiempo, no obstante, las demandas explícitas de las organizaciones sociales por contar con estos instrumentos, nos hace pensar que estamos avanzando en la dirección correcta.

Recursos Adicionales

El informe final de esta experiencia piloto en la aplicación de la *Libreta de Calificaciones* a los Programas Sociales en Perú debe estar disponible a partir de julio en las páginas web del Instituto Cuánto (www.cuanto.org), de la Presidencia del Consejo de Ministros (www.pcm.gob.pe) y posiblemente en el portal de Transparencia en la Gestión Pública (www.mef.gob.pe). Cualquier pregunta adicional sobre esta experiencia, respecto de la metodología y técnicas utilizadas pueden dirigirla al Gerente del Instituto Cuánto, Moisés Ventocilla (mventocilla@cuanto.org) o al Jefe del Proyecto, Miguel Rodríguez (rodriguez.ma@pucp.edu.pe). Un espacio permanente de discusión de ésta u otras herramientas la constituye el Grupo de Trabajo de Vigilancia Social (SIVISO), con el cual pueden contactarse a través de Mariela Guillén (mguillen@pucp.edu.pe) o Jenifer Bonilla (jbonilla@ombudsman.gob.pe).