

# Medición de la Efectividad de los Programas Gubernamentales Encuestas de Opinión y Estudios Geo-estadísticos

---

LIC. MARCO ANTONIO ZEPEDA AYALA,  
*Director General Adjunto de Planeación y Evaluación, SECODAM*

Tradicionalmente, la fiscalización y el control de los recursos públicos se han orientado principalmente a verificar que se dé cabal cumplimiento al marco jurídico administrativo que rige la actividad de la administración pública, así como a detectar irregularidades o ilícitos y únicamente de manera eventual pedir cuenta sobre los logros alcanzados, la eficiencia en el manejo de los recursos y la efectividad de los programas.

Para complementar la actividad de fiscalización, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) propone desarrollar criterios modernos en la medición del desempeño de las dependencias gubernamentales, con el propósito de evaluar la calidad de los servicios públicos, el impacto social de estos y la satisfacción de los beneficiarios.

Asimismo, el **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000** (Promap), establece que el control presupuestario debe complementarse con una evaluación integral que mida los resultados de la gestión pública, expresados en factores tales como la pertinencia y calidad de los servicios, su orientación efectiva a las poblaciones objetivo y su vinculación con las demandas y necesidades de la población.

Con esos propósitos, la **Nueva Estructura Programática (NEP)**, emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, define la necesidad de evaluar la efectividad de la aplicación de los recursos públicos mediante metodologías que permitan medir los resultados que se están logrando.

Para apoyar lo anterior, la **Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam)** ha venido promoviendo entre los gobiernos federal, estatales y municipales, metodologías para realizar *encuestas de opinión ciudadana y estudios geoestadísticos*, con el propósito de dotar a los responsables del control y a los administradores de las dependencias y entidades gubernamentales, de herramientas que les permitan evaluar y mejorar su desempeño, con los siguientes objetivos generales:

- ▶ Medir el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creados los programas.
- ▶ Modificar los procedimientos administrativos y de operación, para elevar la eficiencia, incrementar la satisfacción de la población beneficiaria y lograr el perfeccionamiento de las funciones.
- ▶ Detectar y corregir desviaciones de conducta e irregularidades en la prestación de los servicios.
- ▶ Lograr la confianza de los ciudadanos en las instituciones y los servidores públicos.

Las metodologías son complementarias entre sí, dado que los estudios geoestadísticos, además de aportar elementos de planeación, permiten situar con mayor acierto la aplicación y los resultados de las encuestas.

La técnica de encuestas se aplica para conocer a través de muestras representativas, la percepción que tienen los usuarios y los servidores públicos acerca de los servicios que reciben y brindan respectivamente, con el propósito de incorporarla a las acciones de mejoramiento y evaluar periódicamente el efecto de esas acciones a través de indicadores de desempeño.

El uso de encuestas de opinión se ha venido incrementando tanto a nivel geográfico como temático, por lo que se ha acumulado una experiencia valiosa para perfeccionarlas, gracias a la coordinación e interés de las dependencias federales y de los órganos estatales de control.

En 1995 se efectuaron 35 encuestas, principalmente en la ciudad de México, para evaluar programas alimentarios, servicios públicos de atención médica y educativos (véase cuadro 1).

En 1996 se realizaron 195 encuestas y la temática se amplió para comprender además de los programas alimentarios, a servicios educativos del Conafe y el INI que brindan en provincia. A nivel geográfico, la cobertura de las encuestas abarcó ocho entidades federativas. (véase cuadro 2).

En 1997 hubo una nueva ampliación geográfica y temática; se hicieron 185 encuestas en ocho entidades, incluyendo programas de alto impacto social (véase cuadro 3).

**CUADRO 1. Encuestas realizadas en 1995**

<i>Programa o servicio gubernamental</i>	<i>Entidad Federativa</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abasto social de leche Liconsa</li> <li>• Desayunos escolares DIF.</li> <li>• Tortilla subsidiada Fidelist.</li> <li>• Oficinas de recaudación fiscal de SHCP</li> <li>• Servicios de delegaciones del DDF.</li> <li>• Clínicas médicas.</li> <li>• Distribución de libros de texto gratuitos de la Conaliteg.</li> <li>• Servicios educativos de la SEP.</li> <li>• Prueba piloto del programa "Canasta Básica para el Bienestar de la Familia"</li> </ul>	<p>Ciudad de México (D.F.y Estado de México)</p> <p>Tres ciudades principales del Edo. de Campeche (Champotón, Cd. del Carmen y Campeche)</p>

**CUADRO 2. Encuestas realizadas en 1996**

<i>Programa o servicio gubernamental</i>	<i>Entidad Federativa</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios educativo Conafe</li> <li>• Desayunos escolares DIF</li> <li>• Abasto social de leche Liconsa</li> <li>• Tortilla subsidiada Fidelist</li> <li>• Servicios en albergues escolares del INI</li> <li>• Subsidio a la harina de maíz, al maíz, precio y peso de venta de la tortilla</li> <li>• Distribución de libros de texto gratuitos Conaliteg</li> <li>• Prueba piloto del programa "Canasta Básica para el Bienestar de la Familia"</li> </ul>	<p>Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Edo. de México, Oaxaca y Veracruz</p> <p>Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Edo. de México y Oaxaca</p> <p>Coahuila, Chiapas, D.F. Edo. de México y Oaxaca</p> <p>Coahuila, Chiapas, D.F. Edo. de México y Oaxaca</p> <p>Chiapas, Edo. de México y Oaxaca</p> <p>Aguascalientes, Tlaxcala y D.F.</p> <p>Coahuila y Edo. de México</p> <p>Tres ciudades principales del estado de Campeche (Champotón, Cd. del Carmen y Campeche)</p>

**Cuadro 3. Encuestas realizadas en 1997.**

<i>Programa o servicio gubernamental</i>	<i>Entidad Federativa</i>
• Servicios de educación básica en escuelas públicas de nivel preescolar, primaria y secundaria	Guanajuato, Tabasco, Morelos y Jalisco
• Servicios públicos de salud a población abierta en unidades médicas de 1°, 2° y 3er. nivel	Tabasco y Morelos
• Estímulos a la educación básica (Becas) del Ramo 26	Tabasco y Morelos
• Obras que se ejecutan con recursos del Ramo 26	Tabasco y Morelos
• Crédito a la palabra del Ramo 26	Tabasco y Morelos
• Programas de la Alianza para el Campo	Morelos y Estado de México
• Desayunos escolares del DIF	D.F. y Tabasco
• Damnificados por el huracán <i>Paulina</i>	Guerrero y Oaxaca
• Libros de texto gratuitos para secundaria	Tabasco
• Opinión de policías	D.F.
• Nuevo Sistema de Recaudación del IMSS (SUA)	Todo el país

Los resultados de las encuestas mencionadas, contribuyeron a enriquecer la información para evaluar la operación e impacto de los programas y retroalimentar a las dependencias responsables, con el fin de mejorar sus procedimientos administrativos y de operación.

Tomando como ejemplo las encuestas efectuadas en 1997, los principales temas que se manejaron fueron los siguientes:

- En todos los casos, se preguntó al encuestado, además de sus datos generales, si sabe a quién recurrir para presentar una queja, sugerencia o duda acerca del servicio; si ha presentado alguna; si recibió respuesta y si ésta fue satisfactoria.
- Conocimiento de los objetivos y la operación del programa o servicio.
- Aspectos para medir el cumplimiento de la normatividad de los programas o servicios.
- La participación de los empleados y la comunidad en la operación.
- Satisfacción con los servicios recibidos y sugerencias para mejorarlos.
- Aspectos de la operación que provocan malestar.
- Condicionamiento del servicio o cobro de cuotas fuera de norma.
- Donde opera algún órgano de vigilancia, la opinión acerca de su integración y desempeño.

- ▶ Suficiencia, calidad y oportunidad en la dotación de los insumos a los servidores públicos que brindan los servicios y en los productos que se entregan a la población.
- ▶ La capacitación de los servidores públicos y su opinión acerca de los sistemas para evaluar su actuación y el otorgamiento de promociones e incentivos.
- ▶ La percepción sobre los impactos de los servicios.
- ▶ El tiempo y la complejidad de los trámites para tener acceso.
- ▶ Las condiciones de la infraestructura, el mobiliario, equipo e instalaciones de los establecimientos donde se prestan los servicios.
- ▶ El trato que dan los servidores públicos.
- ▶ La direccionalidad de los servicios hacia la población objetivo.
- ▶ Los motivos de rechazo de solicitudes de inclusión a los programas o servicios.
- ▶ Además, en las encuestas se midió la calidad de la información contenida en los registros administrativos.

Como se puede observar, las encuestas están orientadas a responder preguntas tales como las siguientes:

- ▶ ¿En qué medida se están alcanzando los objetivos para los que fue creado el programa o servicio?
- ▶ ¿Se están logrando los impactos esperados?
- ▶ ¿Cuál es el nivel de satisfacción de la ciudadanía con los servicios?
- ▶ ¿Qué proponen los empleados y usuarios para mejorar los procedimientos operativos?
- ▶ ¿La población tiene un conocimiento adecuado de los canales para quejarse o plantear dudas?
- ▶ ¿Saben los ciudadanos qué requisitos deben cumplir para tener acceso a los servicios?
- ▶ ¿Saben los ciudadanos qué derechos tienen con respecto a los servicios?
- ▶ ¿Los usuarios identifican claramente al área o servidor público responsable del servicio?
- ▶ ¿Los servidores públicos tienen una idea clara de sus obligaciones como tales?

Para difundir las metodologías basadas en encuestas y apoyar su implementación, en 1997 se impartieron cursos de capacitación a 242 servidores públicos de los órganos estatales de control y a 362 de diferentes dependencias y entidades del gobierno federal.

El propósito de estos cursos fue, y sigue siendo, apoyar a los administradores públicos con instrumentos que, como las encuestas, les permitan:

- a) Asumir la opinión ciudadana como una base fundamental en la formulación de sus programas de trabajo, con el fin de dar una respuesta efectiva a los requerimientos de la ciudadanía.
- b) Tener elementos que les permitan resolver los problemas operativos que viven en su práctica cotidiana los servidores públicos y,
- c) Evaluar periódicamente sus resultados a través de indicadores de gestión, para establecer un sistema de mejora continua de los servicios que brindan.

La Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social de la Secodam pone a disposición de ustedes, servidores públicos del gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales, su experiencia a través de servicios de capacitación, apoyo técnico y asesoría para el desarrollo y aplicación de encuestas de opinión ciudadana, dirigidas al mejoramiento de los programas y servicios gubernamentales, en beneficio de la población y del país.

Encuestas de opinión ciudadana para el mejoramiento de los programas y servicios gubernamentales.

## **1998: CAPACITACIÓN, APOYO TÉCNICO Y ASESORÍA**

- ▶ Diseño de cuestionarios
- ▶ Selección de muestras probabilísticas
- ▶ Programas de captura y procesamiento electrónica de la información
- ▶ Operativos de campo para el levantamiento de encuestas
- ▶ Validación de datos
- ▶ Análisis de resultados
- ▶ Integración de indicadores del desempeño

## **ESTUDIOS GEOESTADÍSTICOS**

Ayudan a identificar:

- ▶ La correspondencia entre los lugares donde se prestan los servicios con los lugares donde se asienta la población objetivo.
- ▶ El grado de complementación de los servicios gubernamentales.
- ▶ La duplicación de esfuerzos institucionales.
- ▶ Los lugares donde conviene establecer o reubicar un servicio para lograr un mayor beneficio social.
- ▶ Los lugares donde se están realizando obras públicas.

La realización de estudios geoestadísticos, ha crecido significativamente en los últimos años, debido al avance de la tecnología informática y al esfuerzo efectuado por diferentes instituciones para integrar y relacionar bases de datos que contienen información a nivel establecimiento sobre aspectos de diferente naturaleza: datos de identificación y localización; recursos físicos, humanos y financieros con que operan; número y características de la población que atienden; tipo y volumen de servicios que prestan; ingresos que perciben y gastos en que incurren; costos unitarios de los servicios y requisitos que se deben cumplir para obtenerlos, entre otros.

La Secodam desarrolló en 1997 un sistema de información geo-estadístico que fue entregado a cada órgano estatal de control para que lo manejara, ampliara y actualizara, conforme fuera contando con información. Para ello, se capacitó a personal del OEC, del Coplade, de la Secretaría de Finanzas y de otras dependencias de los gobiernos estatales que lo solicitaron.

### **El sistema de información geo-estadístico que se entregó a los OEC contiene lo siguiente:**

- ▶ Límites estatales
- ▶ Límites municipales
- ▶ Ubicación de localidades urbanas y rurales
- ▶ Principales vías de comunicación
- ▶ Manejador de base de datos, e Información estadística:
- ▶ Censo de población y vivienda 1990
- ▶ Censo de población y vivienda, 1995
- ▶ Datos a nivel de obra del cierre del ejercicio de 1996

Adicionalmente, la Secodam cuenta con información del gasto que realizan a nivel municipal las dependencias y entidades del gobierno federal y de los recursos federalizados.

La Secodam está trabajando actualmente en la incorporación de la traza urbana para las ciudades que tienen 100,000 habitantes o más y está por concluir una tarea compartida con los OEC para disponer de información sobre los lugares, tipos, trámites y requisitos que se exigen para dar los servicios gubernamentales a la población, sean éstos federales, estatales o municipales.

Una ventaja de este tipo de sistemas es que pueden desarrollarse gradualmente, en la medida que se disponga de información, por ejemplo: si se obtienen los datos de las unidades médicas que operan en un municipio, se puede proceder a incluirlas en la cartografía y en la base de datos correspondiente.

Dado que la base cartográfica en que se sustenta el SIG es la del INEGI, es posible actualizarla sobre una base homogénea y compatible con la información estadística de servicio nacional.

### **Estudios para medir y evaluar el impacto económico y social de programas, servicios y acciones gubernamentales:**

Para realizar este tipo de estudios es necesario aprovechar la información estadística, administrativa y de control de gestión de que se dispone en un momento determinado, con el fin de construir indicadores más elaborados que permitan sacar conclusiones sobre el comportamiento de, por ejemplo, las tasas de mortalidad de aquellas enfermedades sobre las que se desea incidir, los niveles de desnutrición de los menores de cinco años o las tasas de analfabetismo de la población de 15 años y más.

Es importante mencionar que para poder incursionar en este tipo de estudios, se requiere hacer un esfuerzo importante para organizar información a nivel municipal de diversas fuentes de información, tales como:

- ▶ Estadísticas básicas y derivadas (censos, encuestas, índices, etc.)
- ▶ Registros administrativos
- ▶ Contabilidad pública
- ▶ Control de gestión

A nivel municipal, se podrían manejar múltiples registros administrativos que dependen de los gobiernos federal, estatal y municipal, para compatibilizar la información con la que proviene de censos de población y vivienda, económicos y agropecuarios y de encuestas que midan aspectos demográficos, sociales y económicos con representatividad a nivel municipal, a fin de construir un conjunto mínimo de indicadores municipales que permita dar un seguimiento anual, por lo menos, a los aspectos sociales y económicos indicativos del nivel de vida de la población.

Esto permitirá, en su momento, examinar la correspondencia de los logros de la administración pública municipal estatal y federal con los grandes objetivos nacionales.

La Secodam reitera su disposición para capacitar y asesorar al personal que propongan, en el conocimiento, manejo y uso de estos sistemas para que puedan sustentar estudios como los que se han mencionado y ofrece que, conforme cuente con desarrollos adicionales, los pondrá a disposición para fortalecer su capacidad de gestión.