

Metodología para la implementación de la Libreta de Calificación Ciudadana

Dirección de Articulación Territorial y
Resolución de Conflictos



Noviembre, 2017



Metodología para la implementación de la Libreta de Calificación Ciudadana

Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos

Noviembre, 2017

Noviembre, 2017

Metodología para la implementación de la Libreta de Calificación Ciudadana

Consejo Nacional de Competencias 2017

1ra Edición - Quito, 2017

52 páginas, 148,5mm x 210mm

EDICIÓN VIRTUAL SIN FINES COMERCIALES

Los criterios vertidos en esta obra son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión del CNC. Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales y con la condición de reconocer los créditos correspondientes, refiriendo la fuente bibliográfica.

© CNC, 2017

De esta edición

Consejo Nacional de Competencias (CNC)

Juan León Mera No. 19-36 y Av. Patria

Edif Senplades, piso 17

Quito - Pichincha - Ecuador

www.competencias.gob.ec

Elaborado por: Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos CNC

Revisado por: Lorena Santillán
Coordinadora General Técnica del CNC

Aprobado por: María Caridad Vázquez
Secretaria Ejecutiva del CNC

Diseño y Diagramación: Comunicación Social CNC

Noviembre 2017

Contenido

	Introducción.....	11
	Siglas y abreviaturas.....	13
1	1. Marco Contextual.....	15
	1.1 Consideraciones Constitucionales y Legales.....	15
	1.2 La ciudadanía: actor clave de la gestión pública.....	16
	1.3 La gestión responsable y mejora continua de la calidad de los servicios públicos destinados a la satisfacción de la ciudadanía.....	17
2	2. La Libreta de Calificación Ciudadana - LCC.....	21
	2.1 Principales características.....	21
	2.2 Experiencias exitosas.....	22
	2.3 Articulación de alianzas entre los actores y sus roles.....	22
3	3. Implementación general de la LCC.....	25
	3.1 Selección del servicio público.....	25
	3.2 Exploración y Planificación.....	26
	3.2.1 Evaluación de las condiciones locales.....	26
	3.2.2 Seleccionando el GAD para la implementación de la LCC.....	30
	3.3 Implementación y Análisis.....	33
	3.3.1 Diagnóstico de los servicios públicos en el GAD seleccionado.....	33
	3.3.2 Diseño de la encuesta – Pre encuesta.....	34
	3.3.3 Elaboración de la encuesta.....	36

3.3.4 Selección y capacitación a los encuestadores	36
3.3.5 Diseño y tamaño de la muestra.....	38
3.3.6 Levantamiento de la información	39
3.3.7 Análisis y procesamiento de la información recolectada.....	39
3.3.8 Informe principal de la LCC.....	40
3.4 Difusión y Seguimiento	41
4 4. Análisis de los Resultados.....	45
5 5. Conclusiones.....	47
Referencias bibliográficas	49

Introducción

Sin duda, la provisión con calidad de los productos y servicios de las competencias transferidas desde el gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados – GAD, es una de las principales funciones y retos que asumen hoy en día los gobiernos locales.

El Consejo Nacional de Competencias – CNC en el marco de sus atribuciones, tiene la facultad de evaluar los resultados alcanzados en la descentralización por cada competencia transferida, así como determinar el estado de la descentralización en su conjunto. Es en este contexto que adquiere relevante importancia el investigar o diseñar mecanismos que desde la percepción de la ciudadanía se pueda determinar el estado de la prestación de los servicios públicos por parte de los GAD, y a partir de aquello poder identificar acciones públicas, que procuren mejorar o potenciar determinado servicio.

A partir de esta necesidad identificada, el CNC inició una investigación respecto de instrumentos implementados en la región, es así que se ha trabajado en un mecanismo que contempla la realidad institucional y cultural del Ecuador; en este marco se ha desarrollado la metodología para la aplicación de la Libreta de Calificación Ciudadana, definida como un mecanismo público de rendición de cuentas basada en encuestas ciudadanas a partir del principio de corresponsabilidad, considerando al ciudadano receptor del servicio y principal beneficiario, como actor fundamental del proceso, al ser quien evalúa la calidad, calidez y el desempeño del servicio y al mismo tiempo sea quien pueda aportar con soluciones, sobre la base de tres interrogantes fundamentales: grado de satisfacción de la población con los servicios públicos, las probables causas de la insatisfacción y las medidas a adoptarse para mejorar los niveles de satisfacción de la población.

SIGLAS Y ABREVIATURAS	
Sigla	Definición
ANT	Agencia Nacional de Tránsito
BDE	Banco del Estado
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAP	Centro de Asuntos Públicos
CRC	Citizen Report Card
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CPCCS	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
DGF	Discusión en Grupo Focal
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GADP	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial
GADM	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal
GADPaq	Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural
INAR	Instituto Nacional de Riego y Drenaje
LOPC	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
LCC	Libreta de Calificación Ciudadana
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
ONG	Organización No Gubernamental
PAC	Public Affairs Centre
SCO	Sociedad Civil Organizada
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
TTTSV	Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial

1 MARCO CONCEPTUAL

1.1 Consideraciones Constitucionales y Legales

La Constitución de la República del Ecuador a partir del año 2008, traza un nuevo modelo de Estado en el que recupera el rol de la planificación y puntualiza los lineamientos generales sobre las organizaciones territoriales, vinculando el concepto de gobierno autónomo descentralizado con la definición de las competencias de cada nivel de gobierno.

Es así que, el artículo 1 de la Constitución, determina la visión del Estado, convirtiéndose en el pilar fundamental del proceso de descentralización y participación ciudadana en el Ecuador al disponer que: “[...] El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. [...]”¹

La Constitución de la República del Ecuador en los artículos 61, 95 y 102 consagran el derecho a la participación en los asuntos de interés público, para lo cual las ciudadanas y ciudadanos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, en el control popular de las instituciones del Estado, la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

En la misma Carta Magna en los artículos 204, 207 y 208, crean la Función

¹ Constitución de la República del Ecuador, 2008, Artículo 1

de Transparencia y Control Social y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, respectivamente, reconociendo al pueblo como el mandante y primer fiscalizador del poder público, en el ejercicio del derecho de participación para impulsar y establecer los mecanismos de control social en los asuntos de interés público.

En el artículo 119 literal i del COOTAD, sobre las funciones del CNC, señala que se debe, “Promover y vigilar que se cumpla con los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados”.²

El presente trabajo sobre la LCC, basa su implementación en lo que señalan los artículos 89 y 90 de la LOPC, que respectivamente conciben a la Rendición de Cuentas dentro del ejercicio del Control Social, como un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes y representantes legales, según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos, adicionalmente señala que los sujetos obligados a la Rendición de Cuentas son las autoridades del Estado, electas o de libre remoción, representantes legales de las empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, los medios de comunicación social, a través de sus representantes legales, están obligados a rendir cuentas, sin perjuicio de las responsabilidades que tienen las servidoras y los servidores públicos sobre sus actos y omisiones.

“Control Social: Es el derecho y el deber de los ciudadanos y ciudadanas quienes, como ejercicio de su derecho de participación ciudadana, controlan el buen manejo de la gestión de lo público”.³

1.2 La ciudadanía: actor clave de la gestión pública

El ciudadano es un actor clave dentro de la gestión pública tanto a nivel nacional como local, es el beneficiario directo de todos los productos y servicios de las competencias transferidas. Su participación juega doble rol, tanto como beneficiario directo de la prestación del servicio público, así como cumplidor de sus obligaciones a través del pago de impuestos, y su participación en la formulación de la planificación y política pública es mandatoria, a partir de lo que

² COOTAD, 2010, artículo 119, literal i

³ Tomado de www.cpccs.gob.ec

establece la Constitución de la República.

Los principios sobre los cuales la gestión pública de un gobierno autónomo descentralizado debe orientar su accionar son: la solidaridad, coordinación, corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad, equidad interterritorial, participación ciudadana; y, sustentabilidad del desarrollo, siempre cumpliendo con parámetros y estándares, optimizando los recursos empleados para brindar el servicio y ante todo tener la voluntad de transparentar su gestión y someterse al control de la sociedad; todo esto constituye un acto de responsabilidad pública.

1.3 La gestión responsable y mejora continua de la calidad de los servicios públicos destinados a la satisfacción de la ciudadanía

Es importante iniciar este análisis marcando la diferencia entre el servicio y el producto que se brinda a la ciudadanía por parte de los GAD. El producto en sí, es el bien palpable que está recibiendo la ciudadanía, como ejemplo podemos citar el agua potable, mientras que el servicio es un proceso que puede resultar o no en un producto, como ejemplo podemos citar la atención, la comunicación interpersonal, el trato, entre otros aspectos cuya evaluación de la calidad es de igual o mayor importancia que la de los productos.

Una evaluación de la calidad de los servicios públicos entregados a la ciudadanía, es una eficaz herramienta para el incremento en la satisfacción del usuario y este es el primera paso de todo un proceso que busca la satisfacción de las demandas del usuario o ciudadano. En este análisis, es oportuno conceptualizar varios términos.

Confirmación: Es la medida que explica la discrepancia entre las expectativas de satisfacción (ante) y el grado de satisfacción real del servicio (post). La confirmación determina el grado de la satisfacción o la insatisfacción de un servicio público

Expectativa: Es la percepción de la probabilidad de ocurrencia del desempeño de un servicio público, con lo que se especula que debería suceder.

Desempeño: Se refiere al uso posterior y comportamiento del servicio público.

Calidad: Es el conjunto de propiedades, atributos, cualidades, beneficios que un producto o servicio debe reunir, con la finalidad de satisfacer las necesidades establecidas por el ciudadano-usuario-beneficiario. Existe una calidad de diseño y calidad de aceptación o conformidad. En el primer caso corresponde al grado en que un producto o servicio cumple con las características iniciales con las cuales se concibió. En el segundo caso, es el grado en el cual el producto o servicio está conforme con la utilidad o intención del diseño.

Calidad percibida: Corresponde a un concepto general de la calidad que sobrepasa la evaluación técnica y se relaciona de mejor manera con la “satisfacción del ciudadano-usuario-beneficiario”, porque se relaciona con la percepción que tienen los usuarios respecto de un servicio antes del uso o beneficio.

Satisfacción: Evidencia la medida de cuánto gusta o disgusta un producto o servicio posterior al uso del ciudadano-usuario-beneficiario, inclusive tiene mucha relación con la percepción inicial del producto o servicio.

Servicio Público: Es una actividad exclusiva de los diferentes niveles de gobierno, diseñada de acuerdo a la normativa legal y reglamentaria vigentes, con el fin de satisfacer de manera continua, permanente, uniforme y regular, las necesidades de carácter colectivo, comunitario, es decir, de interés general.

Determinar un modelo para el análisis de la percepción y la satisfacción del ciudadano de un determinado producto o servicio, implica revisar los procesos de los gobiernos prestadores de los servicios, generando herramientas de seguimiento, control y evaluación de los procesos e indicadores de calidad, tanto de la percibida como de la prestada al ciudadano.

Sobre los dos insumos en la prestación de los servicios, la percepción que tiene el ciudadano del producto o servicio; y, los procesos internos de los GAD para alcanzar los resultados deseados, se presentan las siguientes herramientas: Métodos de investigación, entrevistas, encuestas; Puestos de atención al cliente, atención directa, quejas, reclamos, felicitaciones; e información externa o interna, de otras instituciones, opinión de especialistas, auditorías, etc.

2 LIBRETA DE CALIFICACIÓN CIUDADANA

2.1 Principales características

“La Libreta de Calificación Ciudadana LCC, es un mecanismo público de rendición de cuentas basado en encuestas ciudadanas, que al recoger y difundir la opinión de la sociedad de manera sistemática, constituye un medio útil a través del cual los ciudadanos pueden "evaluar de manera creíble y colectiva" el desempeño de los proveedores de servicios, permitiendo amplificar el sentir de la sociedad civil y ejercer presión para realizar cambios y mejoras”⁴.

Este diagnóstico basado en el ciudadano, como usuario de los servicios públicos, genera una línea base que se convierte en el primer paso para mejorar en forma general los mismos, cómo? recolectando la retroalimentación del ciudadano que es beneficiario de un servicio público y no opiniones del público en general. Evaluando el desempeño de cada uno de los proveedores de servicios, inclusive comparar el desempeño entre proveedores, generando una base de datos de los comentarios y retroalimentación del usuario del servicio, de este modo se puede contar con un insumo valioso como es el diagnóstico con información tanto cuantitativa como cualitativa, para de ser el caso reformular la política pública local, respecto de la provisión de servicios, permitiendo monitorear los cambios del servicio a través del tiempo.

⁴ Montecinos M., Mercado J., Engel S. (2006). Los ciudadanos y ciudadanas evaluamos la calidad de los servicios de salud en nuestro municipio. La Paz. Programa Acceso Público-Fundación Pueblo.

2.2 Experiencias exitosas

Se han podido determinar varias experiencias exitosas en cuanto a la implementación de las LCC. En la India se limitaba a tres ciudades originalmente, Bangalore, Ahmedabad y Pune. Otras ciudades indias donde se han implementado las LCC incluyen a Delhi, Mumbai, Chennai, Kolkata, Sehere y Bhubaneshwar.

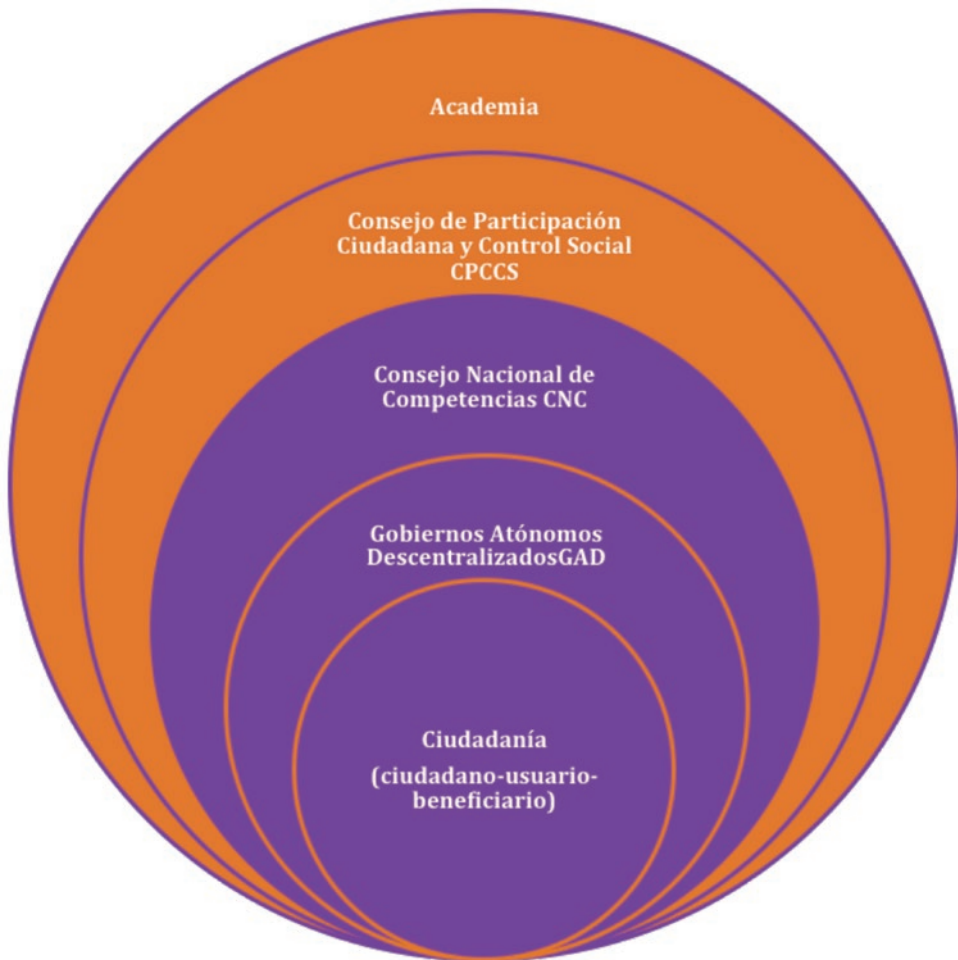
A nivel mundial, los países a los que se ha extendido la LCC incluyen Ucrania, China, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka, Vietnam, Filipinas e Indonesia, en el continente asiático; Etiopía, Gambia, Ghana, Nigeria, Ruanda y Uganda en África y Bolivia, Perú y Argentina en América del Sur.

En el caso de Bolivia, “este instrumento posibilitó a los habitantes de la ciudad de San Ignacio de Velasco evaluar la calidad y el desempeño de los hospitales que funcionan en la zona, permitiendo revelar valiosa información a la sociedad civil, a fin de que pueda incidir en la optimización de los servicios de salud y facilitar al Gobierno Municipal y a las entidades prestadoras de servicios, recomendaciones para realizar ajustes y mejoras en sus prestaciones”.⁵

2.3 Articulación de alianzas entre los actores y sus roles

Como se detalló en el apartado 1.2, la ciudadanía es un actor clave en el proceso de implementación de la LCC, sumándose a este proceso la actuación del GAD, y de la Academia. Podemos evidenciar lo expuesto, en la siguiente ilustración:

⁵ Montecinos M., Mercado J., Engel S. (2006). Los ciudadanos y ciudadanas evaluamos la calidad de los servicios de salud en nuestro municipio. La Paz. Programa Acceso Público-Fundación Pueblo.



3 IMPLEMENTACIÓN GENERAL DE LA LCC

El trabajo de implementación de la Libreta de Calificación Ciudadana LCC implica cumplir con varias etapas que a continuación se describen:

1. Selección del servicio público
2. Exploración y Planificación
3. Implementación y Análisis
4. Difusión y Seguimiento

3.1 Selección del servicio público

Hasta la fecha se han transferido la totalidad de las competencias exclusivas constitucionales a los gobiernos locales, estas son: Riego y drenaje, Cooperación Internacional no reembolsable, Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, y Patrimonio Cultural; y, las competencias reguladas: Dragado y relleno hidráulico, Forestación y reforestación, Áridos y pétreos, Gestión ambiental, Fomento de actividades productivas, Vialidad, Prevención, protección, socorro y extinción de incendios y Desarrollo de las actividades turísticas.

De estas competencias, transferidas, reguladas y que históricamente vienen ejerciendo los GAD, se escogerá una, con sus respectivos productos y servicios para la aplicación de la LCC.

El mecanismo idóneo, para escoger el servicio donde se aplicará la LCC, es a través de una “línea base” resultado de los informes del monitoreo y evaluación del ejercicio de las competencias en los GAD que anualmente realiza el CNC.

Posteriormente se elaborará un listado de información disponible sobre la prestación del servicio y su calidad, se identificará la información que se espera recabar a través de la LCC, mediante el contraste de la línea base y lo esperado al aplicar la libreta, transversalmente en el desarrollo integral del proceso, se podrá evaluar la eficacia de la implementación de la LCC.

Con el fin de ajustar la metodología aquí planteada, se prevé implementar la LCC en un territorio piloto, considerando dos competencias, riego y drenaje para el nivel provincial y tránsito, transporte terrestre y seguridad vial en el nivel cantonal.

3.2 Exploración y Planificación

Es en esta etapa en la que se evalúa que las condiciones socio-político en los territorios de los GAD sean propicias para la implementación de la LCC, y de este modo garantizar la efectividad de su implementación. Entre los aspectos a considerar y como punto de partida, está la voluntad política manifestada por la máxima autoridad de la jurisdicción seleccionada, para poner en marcha todo el proceso de implementación de la Libreta.

3.2.1 Evaluación de las condiciones locales

Para la evaluación de las condiciones locales, insumo principal del mecanismo de selección del GAD en donde se implementará la LCC, se tomará en consideración los siguientes aspectos⁶:

- a) Contexto político
- b) Descentralización
- c) Participación ciudadana
- d) Libertad de los ciudadanos para expresar su percepción de los servicios
- e) Presencia de la Sociedad Civil Organizada
- f) Nivel técnico de los actores del proceso.

⁶ <http://www.citizenreportcard.com/crccom/crc/index.html>

- g) Liderazgo de los proveedores de servicios
- h) Nivel de articulación del Gobierno Central con el GAD y sus iniciativas



Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

a) Contexto político

Tal como lo habíamos mencionado, el contar con un contexto político favorable, es decir donde el gobierno mantenga una adecuada interrelación e interacción con actores del territorio, y su gobernante cuente con la suficiente madurez política para asumir este proceso y reconozca la importancia de la retroalimentación ciudadana en su gestión; es el punto de partida para iniciar este proceso con éxito.

Por otro lado la ciudadanía debería sentirse cómoda al proveer abiertamente comentarios sobre los servicios públicos, en un acto de corresponsabilidad y en esa medida sentirse pieza clave para el mejoramiento del servicio que se le está proveyendo como usuario.

Es así que, la LCC se convierte en un importante mecanismo para que la ciudadanía exprese su experiencia como ciudadano-usuario-beneficiario de los servicios públicos.

b) Descentralización

Promover la equidad social, territorial y fiscal; impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública; y, garantizar la transparencia, participación ciudadana y responder a las realidades y necesidades territoriales, han sido los objetivos estratégicos que han marcado la ruta del proceso de descentralización en el país, sin embargo en ocasiones la descentralización ha dado lugar al aumento de uso indebido de fondos y no ha logrado concretar mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos a través de la optimización de sus servicios públicos.

En este contexto es importantes entonces identificar quien es el responsable de la prestación del producto y servicio transferido, e identificar qué modelo de gestión ha incorporado el GAD para brindar determinado servicio público.

c) Participación Ciudadana

Un aspecto fundamental en el proceso de la LCC, es contar en territorio con una cultura internalizada de la participación en todas sus formas, con una sociedad civil organizada, con un rol dinámico y preponderante en la toma de decisio-

nes en la esfera de lo público, a través de distintas instancias y mecanismos de participación y control social, muchos de ellos normados a través de ordenanzas. Complementado a esto, la presencia de gobiernos abiertos y receptivos, dispuestos a escuchar lo que la ciudadanía quiera transmitir para contribuir a mejorar la política y la gestión de lo público.

d) Libertad de los ciudadanos para expresar su percepción de los servicios

La implementación de la LCC será más efectiva cuando la ciudadanía pueda comentar libremente sobre la gestión del GAD en la prestación del servicio público respectivo, caso contrario, si el ciudadano siente temor en expresar sus pareceres o percepciones, los encuestados pueden dar respuestas inexactas o negarse a responder las preguntas.

e) Presencia de la Sociedad Civil Organizada

La presencia de una sociedad civil organizada en el territorio evidencia que existen altos niveles de iniciativa ciudadana, de los cuales puede valerse el ejercicio de implementación de la LCC.

f) Nivel técnico de los actores del proceso

Se requiere un aporte técnico de los actores involucrados en la metodología, respecto de los productos y servicios de las competencias consideradas para la implementación de la LCC, ya que esto garantiza la calidad de los datos recabados, complementar el análisis de los hallazgos; y, finalmente lograr un impacto real al implementar la metodología.

g) Liderazgo de los proveedores de servicios

Para un resultado eficaz en la implementación de la LCC, los GAD, sus unidades o empresas públicas, deben tener la apertura para recibir la retroalimentación de los resultados que arroje la implementación de la LCC y que exista la predispo-

sición de parte de los proveedores del servicio, para a partir de las recomendaciones se pueda encaminar estrategias en procura de mejorar la prestación de los servicios públicos.

h) Nivel de articulación del Gobierno Central con el GAD y sus iniciativas

Aunque los servicios públicos analizados en esta metodología, son responsabilidad de los gobiernos locales, el gobierno central tiene estrecha relación de acuerdo a las facultades y roles atribuidos como rectores de las competencias transferidas, y su presencia en territorio se concreta a través de los ministerios desconcentrados.

Cuando el gobierno central apoya los esfuerzos locales para mejorar los servicios públicos, en el marco del respeto a la autonomía de los GAD, esta articulación puede convertirse en un potencial aliado para contribuir a configurar estrategias de actuación conjunta, en pro de mejorar la calidad de determinado servicio público.

3.2.2 Seleccionando el GAD para la implementación de la LCC

Evaluar la idoneidad de un GAD para la implementación de la LCC, es un proceso cualitativo que para el efecto se recomienda realizar una discusión en grupo focal con personas que conocen el entorno socio-político local. Esta discusión que se la realiza en sede administrativa del CNC, con representantes de la sociedad civil, representantes de los GAD, de la unidad o empresa pública prestadora del servicio público, representantes del CNC, de los ministerios rectores de la competencia seleccionada, entidades asociativas y academia, con ayuda de un facilitador que direcciones los aportes de los participantes del grupo focal, y encamine al grupo en el análisis de los ocho factores de evaluación de las condiciones locales para la posterior selección de el o los GAD, donde se implementará finalmente la LCC.

En el desarrollo de la discusión en grupo focal, se debe ofrecer a los participantes una visión general de la metodología de la LCC, su objetivo y los servicios públicos a evaluar, posteriormente se solicitará completar la matriz con los ocho factores de evaluación de las condiciones locales (Tabla No.1).

Para la selección final del GAD, se debe completar la matriz (Tabla No.2), en la que se recolectarán los valores promedio puntuados para cada uno de los ocho factores, por los participantes en la discusión y el GAD con mayor puntaje será el seleccionado para la implementación de la LCC.

Tabla No. 1: Factores de evaluación de las condiciones locales

Para cada factor, selecciones la condición que más se identifique con la realidad del GAD evaluado y su realidad territorial.

FACTORES/VALORACION		3	2	1	0
CRITERIO					
1	Contexto político	Alto nivel de gobernabilidad en el GAD, se evidencia un ambiente democrático	Existe una aceptada gobernabilidad en el GAD, se evidencia la injerencia de un solo partido político	Una baja gobernabilidad en el GAD, se evidencia un ambiente no democrático	Se evidencia un ambiente dictatorial, no democrático
2	Descentralización	El GAD gestiona eficientemente las competencias, tiene capacidad de formulación de política pública local y generación de recursos propios para la gestión	El GAD goza de cierta capacidad para generar recursos propios, mediana gestión de competencias y formulación de política pública local	No goza de capacidad para generar recursos propios, baja gestión de competencias y formulación de política pública local	El gobierno central permanentemente interviene la gestión de competencias por incapacidad del gobierno local
3	Participación ciudadana	El GAD posee una buena Gobernanza, en general la ciudadanía participa y se siente incluida en la formulación de políticas públicas locales	El GAD posee una mediana gobernanza, casi toda la ciudadanía participa y se sienten incluidos en la formulación de políticas públicas locales, cierto reclamo al azar	EL GAD posee una baja Gobernanza, no toda las ciudadanía participa y pocos participan en la formulación de políticas públicas locales, cierto reclamo al azar y dirigido	El GAD carece de una gobernanza; no existe institucionalidad, reclamo y protesta dirigidos y son comunes
4	Libertad de los ciudadanos para expresar su percepción de los servicios	Tradición de crítica pública respecto del gobierno local; sin temor a represalias	Hay libertad para criticar, pero rara vez se ejerce	Hay libertad para criticar, si bien los ciudadanos temen represalias, si discrepan	No hay libertad para criticar al gobierno local
5	Presencia de la Sociedad Civil Organizada	Grupos totalmente activos y participativos, bien organizados, no partidistas	Grupos medianamente activos y participativos, organizados y partidistas	Grupos pasivos, razonablemente organizados	Grupos totalmente pasivos, no organizados
6	Nivel técnico de los actores del proceso	En la ciudadanía, el GAD y demás actores se evidencia un alto conocimiento técnico de los servicios públicos	En la ciudadanía, el GAD y demás actores se evidencia un mediano conocimiento técnico de los servicios públicos	En la ciudadanía, el GAD y demás actores se evidencia un bajo conocimiento técnico de los servicios públicos	En la ciudadanía, el GAD y demás actores se evidencia una ausencia de conocimiento técnico de los servicios públicos
7	Liderazgo de los proveedores de servicios	Es un liderazgo proactivo, busca permanentemente retroalimentación y participación del ciudadano-usuario-beneficiario	Es un liderazgo que reconoce la retroalimentación recibida y responde a la misma	Es un liderazgo que reconoce la retroalimentación recibida pero no responde a la misma	Es un liderazgo que no está dispuesto a reconocer la retroalimentación colectiva
8	Nivel de articulación del Gobierno Central con el GAD y sus iniciativas	Un gobierno central de diálogo y se involucra en las iniciativas locales progresistas	Un gobierno central de diálogo pero queda al margen de apoyar las iniciativas locales	Un gobierno central desarticulado de las iniciativas locales	Un gobierno central desarticulado y obstruye las iniciativas locales

Fuente: <http://www.citizenreportcard.com/crccom/crc/index.html>

Elaborado: DATRC-CNC

Tabla No. 2: Matriz de selección del GAD

FACTORES/GAD		GAD 1	GAD 2	GAD 3
1	Contexto político			
2	Descentralización			
3	Participación ciudadana			
4	Libertad de los ciudadanos para expresar su percepción de los servicios			
5	Presencia de la Sociedad Civil Organizada			
6	Nivel técnico de los actores del proceso			
7	Liderazgo de los proveedores de servicios			
8	Nivel de articulación del Gobierno Central con el GAD y sus iniciativas			
Total		0	0	0

Elaborado: DATRC-CNC

El éxito de la implementación de la LCC está relacionada con la idoneidad de las condiciones locales, por esta razón es muy importante identificar como estas condiciones pueden hacer que la implementación de la LCC se convierta en un gran desafío para el GAD. Un aspecto igual de importante es garantizar los recursos suficientes para financiar las fases de la investigación, incluida la difusión de los resultados y el correspondiente seguimiento en el proceso de implementación de la LCC.

3.3 Implementación y Análisis

En este capítulo se describen las fases del trabajo preparatorio pre-encuesta, la realización de la encuesta y el análisis post-encuesta, en este proceso de implementación. Adicionalmente identificar el alcance de la LCC, realizar planes preliminares, diseñar el cuestionario, completar el diseño de la muestra, realizar una encuesta que satisfaga los objetivos; y, determinar los hallazgos de la LCC.

Previo al trabajo propuesto es recomendable realizar un análisis comparativo entre la calidad del servicio, de las zonas urbanas y de las rurales, con el fin de contemplar las diferencias que en la mayoría de casos existe entre estos dos ámbitos territoriales. De igual modo al momento de pensar en estrategias para mejorar el servicio público es importante considerar la pertinencia de acciones en lo rural y urbano.

El tiempo estimado para todo el proceso de implementación y análisis, se refleja en la Tabla No. 3.

Tabla No. 3: Cronograma implementación Libreta de Calificación Ciudadana

		CRONOGRAMA ACTIVIDADES IMPLEMENTACIÓN METODOLOGÍA LCC				
ACTIVIDAD		AÑO				
		MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 5
1.	Trabajo preliminar, pre encuesta	CNC - Academia				
2.	Aplicación de la encuesta	CNC - Institución especializada en estadísticas - Academia				
3.	Post encuesta, análisis y elaboración del informe	CNC - Institución especializada en estadísticas - Academia				
4.	Socialización de los resultados finales	CNC - GAD - Entidades asociativas				

Elaborado: DATRC-CNC

3.3.1 Diagnóstico de los servicios públicos en el GAD seleccionado

Para iniciar con el proceso, es necesario contar con un diagnóstico que evidencie los principales problemas respecto a la calidad del servicio escogido para la LCC, con el fin de contar con una visión general de la problemática existente,

además proporcionar los criterios necesarios para seleccionar adecuadamente cada uno de los productos del servicio en el cual se aplicará la LCC.

3.3.2 Diseño de la encuesta – Pre encuesta

En todo el proceso para la implementación de las LCC, se requiere una serie de competencias y áreas de conocimiento, entre las cuales podríamos mencionar:

- Conocimiento de la prestación del servicio público a nivel local
- Familiaridad con las partes clave del proceso
- Experiencia en la formulación de encuestas sociales
- Experiencia en el trabajo de campo y recolección de información y datos
- Capacidad de difundir los resultados tanto de forma oral como en formato escrito, y
- Capacidad de trabajar con una comunidad ampliada, (Organizaciones de la sociedad civil, asambleas ciudadanas, representantes del gobierno central, y proveedores de servicios).

Dependiendo del nivel de recursos financieros y los conocimientos técnicos disponibles, el CNC como institución proponente de la implementación de esta metodología, puede decidir sobre el método apropiado para la preparación, elaboración y recolección de las encuestas, el mismo que podría estar constituido por:

- Personal técnico del CNC: En el caso de que la institución líder cuente con suficiente personal en para realizar la encuesta, se podría utilizar los recursos humanos internos.
- La Academia, identificar en el territorio seleccionado una Universidad Pública, que pueda y tenga la voluntad de formar parte del proceso, con estudiantes de carreras afines a la Administración Pública, y a través de programa de vinculación con la comunidad, puedan ser capacitados en la realización de las entrevistas y en la exploración de encuestados.
- Institución especializada en encuestas. De ser necesario el CNC puede firmar un convenio interinstitucional con la entidad rectora y

especializada en estadísticas y censos para el trabajo de campo y la digitalización de datos.

Junto al conocimiento sobre de la provisión de servicios locales, la comprensión de los componentes de una encuesta, ayudarán a diseñar un buen cuestionario para la LCC. La encuesta consta de cinco secciones:

Información del Investigador

- Información básica del investigador y la entrevista.
- Nombre del investigador
- Fecha de la entrevista
- Hora de inicio de entrevista y
- Hora de finalización de la entrevista.

Introducción

- La introducción provee la información principal respecto de la encuesta.
- El investigador se presenta, explica el propósito de la entrevista y comienza a crear una relación con el encuestado.

Filtros

- Las preguntas de filtro ayudan a decidir la idoneidad del encuestado para contestar toda la encuesta.
- El primer filtro decide si el encuestado cumple las condiciones básicas para completar el instrumento de la encuesta (la condición es por lo general si alguien en su hogar ha utilizado el servicio(s) de interés en el último año).

Demografía

- Reúnen información básica sobre el encuestado y el hogar del encuestado.
- También recogen comentarios sobre la edad, nivel educativo, tamaño de la familia, género, etc.

Cuerpo de la encuesta

- Capta la retroalimentación clave relacionada con los objetivos de LCC.
- Se incluyen múltiples tipos de preguntas en el cuerpo de la encuesta.

3.3.3 Elaboración de la encuesta

Las preguntas del cuestionario pueden ser cerradas y de elección múltiple. El objetivo de plantear este tipo de preguntas es captar la opinión fundamentada en la experiencia de los usuarios e identificar lo positivo y lo negativo de la prestación del servicio. El proceso de la encuesta requiere personal adicional: investigadores, supervisores de campo y un coordinador de campo.

3.3.4 Selección y capacitación a los encuestadores

Una adecuada capacitación es fundamental para conseguir uniformidad y evitar problemas en la recolección de los datos, de allí que una vez identificada la Universidad con la que potencialmente se trabajaría para la formulación de encuestas, es necesario identificar las carreras mayormente relacionada con la administración pública.

Durante el ejercicio de capacitación, los encuestadores son introducidos a los detalles de la encuesta de la LCC, pero además se les brinda un panorama general de lo que busca este instrumento. Las etapas clave de la capacitación incluyen:

A.Reunión Informativa Introductoria

Es crucial que los encuestadores entiendan el propósito más amplio de la encuesta y se familiaricen con cada pregunta de la misma. La reunión informativa introductoria puede tomar un día de duración, dependiendo de la longitud del cuestionario. El grupo de encuestadores potenciales debe ser introducido a la visión general de la metodología de la LCC, al propósito específico, al papel de los encuestadores en el proyecto; y, a los detalles de la encuesta.

Una comprensión conceptual de la metodología de la LCC es importante, discutir el propósito de la LCC proporcionará a los encuestadores de información básica importante para realizar entrevistas con precisión.

Un funcionario del CNC familiarizado con el cuestionario y la metodología, debe conducir al grupo a través de la revisión detallada de cada pregunta, los encuestadores deben sentirse cómodos con el flujo y contenido de las preguntas.

B. Entrevistas Simuladas

Después de la charla introductoria, a cada encuestador potencial se le pedirá que complete una simulación de entrevista. Las simulaciones de entrevista tienen dos propósitos. Identificar los buenos encuestadores y familiarizar aún más con los detalles y el flujo del cuestionario.

Dependiendo del desempeño del encuestador durante la entrevista simulada, este recibe una calificación. Es de mucha importancia el contacto del encuestador con la ciudadanía donde se levantará la LCC, por lo que al calificar a los encuestadores se debe tomar en cuenta las siguientes cualidades:

- La familiaridad con el área.
- La capacidad lingüística
- La capacidad de relacionarse con el público objetivo
- La disponibilidad para toda la duración del trabajo de campo
- La integridad y honestidad.

C. Capacitación adicional de encuestadores seleccionados

Una capacitación más detallada se realizará con los encuestadores seleccionados y estos deben entender las diferentes acciones que pueden sesgar la recolección de datos. Se debe compartir una visión general del proceso con los encuestadores y el proceso acordado para la selección de los puntos donde se recolectará la información: domicilios, centros de revisión técnica vehicular, lotes de producción agrícola, entre otros.

Algunos puntos a destacar durante esta sesión incluyen:

- Recordar a los encuestadores que se recabaran datos inexactos si el cuestionario no se administra con precisión.
- Si las respuestas del encuestado no se registran correctamente.
- Discutir el proceso de construcción de una relación con los encuestados y mencionar que puede ser necesaria una investigación completa de los encuestados para obtener información sobre una pregunta.

- Explicar cómo el encuestador puede usar su conocimiento del cuestionario para proporcionar a los encuestados explicaciones o ejemplos si tienen dificultad para entender una pregunta; y,
- Hacer hincapié en que se realice adecuadamente el diseño de muestra, garantizando que la muestra obtenida sea representativa de la población.

3.3.5 Diseño y tamaño de la muestra

El universo, objetivo de la investigación está compuesto por toda la población del GAD beneficiaria (ciudadano-usuario-beneficiario) del servicio público seleccionado en esta metodología de la LCC.

Los domicilios, centros de revisión técnica vehicular, lotes de producción agrícola, entre otros, donde se levantarán las entrevistas deben ser pre-seleccionados mediante un muestreo aleatorio simple y se lo debe desarrollar una vez determinado objetivamente todo el universo de ciudadanos-usuarios-beneficiarios de los servicios.

Para el cálculo del tamaño de la muestra se utilizará la siguiente fórmula:

$$n = \frac{N * \sigma^2 * Z^2}{(N - 1) * e^2 + \sigma^2 * Z^2}$$

Donde:

n = El tamaño de la muestra.

N = Tamaño de la población.

σ = Desviación estándar de la población. Cuando no se cuenta con este dato, generalmente se utiliza un valor constante de 0,5.

Z = Valor obtenido mediante niveles de confianza. Es un valor constante que, si no se tiene su valor, se lo toma en relación al 95% de confianza equivale a 1,96 (como más usual) o en relación al 99% de confianza equivale 2,58 valor que queda a criterio del investigador.

e = Límite aceptable de error muestral que, generalmente cuando no se tiene su valor, suele utilizarse un valor que varía entre el 1% (0,01) y 9% (0,09), valor que queda a criterio del investigador. Se recomienda utilizar el 5% (0,05).

3.3.6 Levantamiento de la información

Una vez validada la encuesta, se debe iniciar el levantamiento de información en el campo, realizando entrevistas a la ciudadanía de acuerdo a la muestra seleccionada.

Cabe anotar que cuando un cuestionario no puede ser levantado en un domicilio o lote de producción agrícola, el encuestador debe continuar con el siguiente domicilio para reemplazar y luego continuar con el procedimiento de encuesta original.

Se debe verificar regularmente el número de encuestados para cada servicio público, para asegurar que se está alcanzando el tamaño objetivo de la muestra. La primera actividad al llegar a un lugar es estudiar la zona y decidir sobre un plan para seleccionar los entrevistados considerados en la muestra.

Las encuestas de la LCC no son encuestas de opinión, los hallazgos sólo incluyen los comentarios de personas que utilizan el servicio público en particular y no de cualquier ciudadana o ciudadano en general.

3.3.7 Análisis y procesamiento de la información recolectada

Una vez finalizado el operativo de campo, se iniciará el proceso de codificación y el análisis de la información recolectada. La codificación consiste en asignar un código a todas las variables susceptibles de ser codificadas y el análisis de la información contemplará la revisión exhaustiva del 100% del contenido de cada libreta de manera manual.

Posteriormente se iniciará con el proceso de digitalización de datos que tiene el objetivo de procesar la información recabada, normarla y valorarla para finalmente tabularla y traducir las respuestas de la encuesta en los hallazgos oficiales de la LCC.

Se deben definir las variables relevantes para el procesamiento de datos, realizándose la programación de cruce de variables y configuración de cuadros de resultados.

Las variables de segmentación utilizadas generalmente, son:

- Sector de la entrevista (domicilios, centros de revisión técnica vehicular, lotes de producción agrícola, entre otros)
- Sexo
- Grupos de edad
- Condición socioeconómica

Los datos pueden ser introducidos y analizados utilizando una de las variedades de software de gestión de datos que está disponible en el mercado. Un programa de cálculo como Microsoft Excel básico puede generar tabulaciones cruzadas y modelos de regresión lineal básicos. Los resultados de los programas disponibles comúnmente suelen proporcionar suficiente comprensión estadística para los hallazgos de la LCC.

3.3.8 Informe principal de la LCC

Los responsables de la metodología de implementación de la Libreta de Calificación Ciudadana, en el CNC, deben preparar y redactar el informe principal que considere un análisis exhaustivo de los hallazgos. El principal resultado de la implementación es el informe principal de la LCC. El proceso de interpretación de datos y redacción del informe principal es fundamental para definir los hallazgos relevantes, derivados del mencionado análisis.

El informe principal de la LCC, debe estar bien estructurado, conciso, escrito con claridad, y debe incluir al menos los siguientes aspectos:

- a) Resumen ejecutivo
- b) Objetivos de la encuesta
- c) Metodología y hallazgos principales
- d) Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones que se obtienen deben basarse en los hechos recabados, moderados por la comprensión de los límites de la investigación de la encuesta. Se pueden sugerir los cambios en los procesos, implementación de un plan de fortalecimiento institucional; o, nuevos procedimientos para mejorar la prestación de los servicios públicos.

3.4 Difusión y Seguimiento

Este apartado describe la difusión de hallazgos y mejora de servicios. El objetivo principal es difundir los hallazgos a los actores implicados que tengan capacidad de incidencia y utilizarlos para lograr mejoras en la prestación de servicios públicos.

Al ser un ejercicio de participación ciudadana y control social, la presentación de los resultados se realizará en un acto público con la presencia de la ciudadanía, autoridades de los GAD donde se aplicó la LCC y demás actores del proceso, se invitará a otras autoridades relacionadas al tema de la prestación de servicios públicos, medios de comunicación y otras importantes personalidades e instituciones privadas de la localidad. El evento deberá ser organizado por el CNC y el o los GAD donde se implementó la LCC, en este acto se presentarán los resultados y se distribuirán a los asistentes una síntesis de la metodología, el proceso de implementación y los hallazgos más importantes de la LCC.

Los actores que participen en el acto público, en detalle serán:

- **Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus prestadores de servicios:** Los hallazgos se comparten con cada GAD y proveedor de servicios cubierto en la LCC. La experiencia sugiere que un encuentro cara a cara con los proveedores de servicios crea la oportunidad de obtener retroalimentación directa sobre los hallazgos y genera apropiación del proceso general (útil para las actividades de seguimiento).
- **Sociedad Civil Organizada SCO:** Los hallazgos se comparten con la SCO, en particular las que trabajan en áreas relacionadas con la prestación de servicios públicos, para contribuir a la conformación de una red de organizaciones locales bien informadas. Estas organizaciones son buenos socios para trabajar en actividades de promoción y seguimiento.

- **Medios de comunicación:** Los medios de comunicación son vistos como un mecanismo para aumentar la cobertura en la difusión de los resultados y también como instituciones que pueden dar seguimiento a la mejora del servicio público.
- **Comunidad:** El público debe estar al tanto de los hallazgos; una opinión pública informada genera demanda de reformas.
- **Ministerios rectores del Gobierno Central:** El gobierno central, ministerios rectores y empresas públicas, pueden ser aliados importantes en la mejora de los servicios públicos, compartir las conclusiones relevantes, con sus autoridades puede ser muy útil para realizar mejoras en el terreno de la prestación de servicios públicos con determinadas contribuciones que puedan realizar estos entes en el marco de sus competencias.
- **Entidades Asociativas:** Organizaciones que apoyan el esfuerzo de la LCC están por lo general muy interesados en una presentación formal de los resultados.

4 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Los resultados de la Libreta de Calificación Ciudadana, permitirán el fortalecimiento de la voz de los ciudadanos, sus necesidades, opiniones, sobretodo sus demandas.

Permitirán además aumentar la receptividad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados a las necesidades de los ciudadanos, la sensibilidad de los proveedores de servicios a la retroalimentación externa, que se reflejará posiblemente a través de cambios internos, procedimientos y procesos que deberá implementar el GAD.

La LCC posibilitará a la ciudadanía evaluar la calidad y el desempeño de los servicios públicos y el ejercicio de las competencias en su territorio, permitiendo revelar valiosa información a la sociedad civil, a fin de que pueda incidir en la optimización de los servicios prestados y facilitar al GAD y a las entidades prestadoras de los servicios, recomendaciones para realizar ajustes y mejoras en la calidad.

Adicionalmente este trabajo pretende presentar los hallazgos más sobresalientes de este ejercicio participativo, pretendiendo dar respuesta a tres interrogantes fundamentales: El grado de satisfacción de la población con los servicios prestados, Las probables causas de la insatisfacción, y las medidas a adoptarse para mejorar los niveles de satisfacción de la población.

5 CONCLUSIONES

Los resultados de la implementación de la LCC no deben ser vistos como un simple análisis experimental que termina con un informe escrito; los hallazgos deben ser distribuidos a la ciudadanía beneficiaria y autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados participantes para realizar un seguimiento de los resultados.

La LCC puede servir como herramienta de diagnóstico, rendición de cuentas y evaluación comparativa para mejorar los servicios públicos prestados en un Gobierno Autónomo Descentralizado a través del tiempo.

Con la presentación de los resultados de la Libreta de Calificación Ciudadana LCC, se cierra una etapa en el proceso de implementación y se inicia una nueva, emprender acciones concretas para mejorar la calidad y calidez en la prestación de los servicios públicos, donde el seguimiento y control por parte de los usuarios son fundamentales para garantizar su cumplimiento.

Aunque las mejoras en la prestación de los servicios públicos, no son de cumplimiento inmediato, los resultados de las acciones por implementarse para lograr el objetivo, pueden ser medidos a futuro a través de una nueva implementación de la LCC, que seguramente identificará nuevas debilidades e informará sobre los avances realizados.

La implementación de la LCC no sólo servirá como una herramienta de consulta, sino también, como un proceso de aprendizaje en la utilización de este instrumento, en los gobiernos autónomos descentralizados a nivel nacional, del que se rescatarán varias lecciones que podrían ser consideradas en futuras iniciativas y réplicas.

6 Bibliografía

Arocena, J. (2011). *Descentralización, condiciones, riesgos y desafíos*. Quito. Abya Yala.

Carrión, F. (2007). *Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después*. Quito. FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.

Casermeyro M., Scheuber Y., Varas D., Contreras A. (2003). *La Calidad en los Servicios Públicos*. Salta. Oficina de Calidad de los Servicios, Secretaría de la Función Pública, Secretaría General de la Gobernación de Salta

Falconí F., Muñoz P. (2007). *En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento*. Quito. FLACSO, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.

Krainer A., Mora M., (2013). *Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador. Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008*. Quito. FLACSO.

Martín J., (2006). *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local. Participación ciudadana e instrumentos de medición de la percepción con el servicio prestado por la administración local*. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica.

Montecinos M., Mercado J., Engel S. (2006). *Los ciudadanos y ciudadanas evaluamos la calidad de los servicios de salud en nuestro municipio*. La Paz. Programa Acceso Público-Fundación Pueblo.

Petracci M., (1998). *La medición de la calidad y la satisfacción del ciudadano - usuario de servicios públicos privatizados*. Buenos Aires. Instituto Nacional de la Administración Pública.

Bibliografía

Santander F., Sogliano O. (2008). *Indicadores de Participación Ciudadana y Evaluación de Procesos Participativos*. La Paz. Gobierno Municipal de La Paz.

Asistencia Técnica al Proyecto de Auditoría Social del Programa Tekoporã (2015). *Sesión Asistencia Técnica: Reporte Comunitario*. Asunción. Banco Mundial.

Iniciativa Think Tank. (2014). *PAC Ayuda a mejorar los servicios públicos*. Ottawa, ITT.

“Overview” in World Development Report (2004), Washington D.C. Public Affairs Centre (PAC).

<http://www.citizenreportcard.com/crccom/crc/index.html>



Metodología para la implementación de la Libreta de Calificación Ciudadana

Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos

Noviembre, 2017

Metodología para la implementación de la Libreta de Calificación Ciudadana

Dirección de Articulación Territorial y
Resolución de Conflictos



Noviembre, 2017