

Modelo para la gestión pública de la calidad de vida a escala municipal en Cuba

Resumen

Desde los propios orígenes de la vida, el ser humano ha luchado por elevar su calidad de vida. En el devenir histórico y en cada una de las formaciones económico-sociales ha existido una preocupación creciente por alcanzar determinados niveles de calidad en las personas. En la actualidad constituye un concepto que se viene empleando con más frecuencia en ámbitos de la sociedad como la salud, la educación, la economía, la política y la seguridad ciudadana.

En los estudios de calidad de vida sistematizados se constata que no se ha logrado una gestión pública de la calidad de vida que integre, en una plataforma única de acción, políticas públicas, programas, proyectos e indicadores puntuales. Especial interés adquiere el tema para Cuba que en la actualización de su modelo de desarrollo económico y social pone en el centro de atención la calidad de vida de la población y al municipio como instancia fundamental de organización de la sociedad local. La presente investigación tiene como objetivo diseñar un modelo para la gestión pública de la calidad de vida a escala municipal (GPCVM), que contribuya, desde un enfoque participativo, multidimensional e interactoral, a la toma de decisiones sobre los ajustes al proceso de gestión operativa y estratégica del gobierno local, en función del mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Palabras claves: *calidad de vida, gestión pública, municipio, desarrollo local.*

Abstract:

From the own origins of the life, the human being has fought to elevate his quality of life. In becoming historical and in each one of the socio-economic formations a growing concern has existed to reach certain levels of quality in people. At the present time it constitutes a concept that one comes using with more frequency in

environments of the society like the health, the education, the economy, the politics and the civic security.

In the systematized studies of quality of life it is verified that a public administration of the quality of life has not been achieved that integrates, in an unique platform of action, political public, you program, projects and punctual indicators. Special interest acquires the topic for Cuba that puts in the center of attention the quality of the population's life in its model's of economic and social development upgrade and to the municipality like fundamental instance of organization of the local society. The present investigation has as objective to design a model for the public administration from the quality of life to municipal scale (GPCVM) that contributes, from a focus participative, multidimensional and interactoral, to the taking of decisions on the adjustments to the process of the local government's operative and strategic administration, in function of the improvement of the quality of the population's life.

Key words: *quality of life, public administration, municipality, local development.*

Introducción

En el devenir histórico y en cada una de las formaciones económico-sociales ha existido una preocupación creciente por alcanzar determinados niveles de calidad en las personas. En la actualidad constituye un concepto que se viene empleando con más frecuencia en ámbitos de la sociedad como la salud, la educación, la economía, la política y la seguridad ciudadana.

Una de las regularidades presentes en los procesos de gestión pública en países capitalistas desarrollados y subdesarrollados y en los de orientación socialista, es que se aprecia una marcada tendencia a la visión de la calidad de vida como fin del desarrollo. Sin embargo las experiencias que sobre el tema se promueven han partido, por lo general, de un contexto caracterizado por la incidencia de la ley del

desarrollo desigual y por las contradicciones y vaivenes que genera el proceso de interrelación entre la intervención del Estado en la economía y el libre mercado.

En el caso de América Latina, en muchos países del área en los últimos años, a partir del posicionamiento de la izquierda en el poder político, se produjo una revalorización del papel del Estado con en el impulso a políticas públicas encaminadas a fomentar la calidad de vida, proceso que ha sufrido más recientemente una ralentización o retroceso, como consecuencia de una contraofensiva capitalista, a fin de truncar los avances obtenidos en materia de integración, justicia y soberanía nacional (Tonon, 2008, 2010; Cabezas, 2012; Calves, 2016; Sánchez & Ortiz 2013).

En general no se ha logrado un proceso real y estable de liderazgo en los gobiernos locales para la gestión de la calidad de vida, más allá de políticas públicas, programas, proyectos e indicadores puntuales y en lo fundamental desde la escala nacional o provincial, y que no se logran integrar en una plataforma única de acción (Setién, 1995; Leva, 2005; Tonon, 2007).

Los elementos analizados evidencian la necesidad de replantear estos enfoques asociados a la gestión pública de la calidad de vida a la hora de adecuarlos al contexto de Cuba, en donde el papel del Estado ha tenido otra dimensión más significativa en la vida económica y social, con la prevalencia de un sistema nacional de planificación socialista como la vía principal para la dirección de la economía nacional (Torres, 2016).

Al consultar en la bibliografía disponible modelos de calidad de vida se percibe, que en general, adolecen de un enfoque público y no hacen alusión a las partes o etapas por las que transita un proceso de gestión. Tampoco se aprecia la relación entre los componentes que los conforman ni se distinguen entradas, proceso de transformación y salidas deseadas.

No se expresa explícitamente el reconocimiento acerca de la necesidad de enfocar la calidad de vida dentro del proceso de gestión pública. La articulación de

actores locales en un proyecto de mejora continua no se concibe, ni se acompañan las propuestas de procedimientos o metodologías que faciliten su instrumentación.

Estas concepciones adolecen de instrumentos o mecanismos concretos que permitan su implementación en la práctica a escala municipal, pues por lo general se limitan a análisis de indicadores (Leva, 2005). Además, prevalece un enfoque limitado en la concepción de la participación ciudadana en el proceso de gestión, centrando la atención en los sondeos públicos de opinión.

Especial importancia adquiere el tema para la sociedad socialista cubana que, desde el triunfo de la Revolución, identificó como uno de sus objetivos prioritarios el mejoramiento de la calidad de vida de la población, a partir de una concepción del desarrollo integradora de objetivos económicos, sociales, políticos y culturales, dirigida a promover el desarrollo integral y pleno de los seres humanos, que se plasmó en una política social única regida por el principio de la satisfacción de las necesidades siempre crecientes de los ciudadanos, sobre la base de un desarrollo con equidad y justicia social.

al hacer un análisis de los instrumentos cuya utilización en Cuba es comúnmente aceptada para la gestión pública del desarrollo local, como son el Plan General de Ordenamiento Territorial (PGOT), el Plan de Desarrollo Integral Municipal (PDIM) y la Estrategia de Desarrollo Local (EDL), se ha podido constatar que estos no incluyen explícitamente la gestión de la calidad de vida a escala municipal como centro de atención de la planificación territorial, sin que se logre superar el sesgo vertical/sectorial que estas herramientas generan en la atención de los gobiernos y administraciones locales.

Las consideraciones referidas más arriba conforman una situación problemática que permite enunciar el **problema científico** de la presente investigación: ¿Cómo lograr una gestión pública efectiva de la calidad de vida a escala municipal?

El **objetivo general** que se propone este trabajo es el siguiente: Diseñar un modelo de gestión pública municipal, que contribuya al perfeccionamiento del proceso de gestión operativa y estratégica del gobierno local, en función del mejoramiento de la calidad de vida de la población, con un enfoque participativo, multidimensional e interactoral.

Metodología

Un modelo para la gestión pública de la calidad de vida a escala municipal y su validación, contribuye desde un enfoque participativo, multidimensional e interactoral, al perfeccionamiento del proceso de gestión operativa y estratégica del gobierno local, en función del mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Durante la investigación se aplicaron los siguientes **métodos, procedimientos, técnicas y herramientas**:

Se parte del **método dialéctico – materialista**, como método general de la economía política marxista y del cual se derivan todos los demás métodos, y que permitió destacar el carácter contradictorio, y a la vez desarrollador que tienen las relaciones de los componentes del objeto de investigación, encauzando las pesquisas a la búsqueda de nuevas regularidades, funciones y estructuras en el proceso de gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal en el proceso de gestión de pública de la calidad de vida a escala municipal.

Métodos teóricos:

- **Método histórico y lógico:** se utilizó para determinar las tendencias del proceso de gestión pública de la calidad de vida. Permitted analizar cómo las experiencias muestran limitaciones para propiciar adecuados niveles en la gestión de esta y que, por tanto, dichas experiencias pueden y deben ser abordadas teórica y metodológicamente, como un proceso lógico y necesario de perfeccionamiento.

- **Método sistémico:** fue empleado en función de fundamentar el modelo para la gestión del proceso de gestión pública de la calidad de vida a escala municipal. Posibilitó abordar dicho proceso desde la concepción de este como unidad, como integración de elementos y no como simple suma de sus partes, donde cada uno de ellos tiene un impacto, una repercusión en los restantes, teniendo en cuenta sus entradas, salidas y procesos de retroalimentación.
- **Método de modelación:** se empleó para obtener la representación artificial del modelo propuesto, así como el procedimiento para su implementación.

Métodos empíricos:

- **Método de medición:** se utilizó en el diagnóstico cualitativo de la situación a investigar, es decir, para obtener información primaria del estado actual del proceso de gestión pública de la calidad de vida a escala municipal en el contexto cubano actual. Fue empleado para ello técnicas tales como análisis documental, entrevista y encuesta, cuyos resultados fueron procesados para arribar a conclusiones con ayuda de la estadística descriptiva.
- **Método de expertos:** permitió la selección de las variables e indicadores a utilizar en el proceso de medición de la calidad de vida por cada una de sus dimensiones, así como en la determinación de los indicadores de gestión pública de la calidad de vida.

Asociados a los métodos teóricos y prácticos se utilizaron los siguientes **procedimientos:**

- **Análisis y síntesis:** se aplicó en la descomposición del funcionamiento del objeto en sus diversos componentes y el establecimiento de las relaciones entre ellos. En este se toma la totalidad que significa la gestión pública de la calidad de vida y se descompone mentalmente en sus partes integrantes.

Se pasa a investigar cada una de las partes en su relación recíproca identificando el lugar y la significación de cada una, y como revelan la contradicción dialéctica que surge en él y el modo de resolverlo. Una vez logrado esto, la síntesis se encarga de recomponer mentalmente la totalidad teniendo ahora una visión clara de las leyes que rigen o gobiernan tal totalidad.

- **Abstracción:** Fue utilizado para el análisis y descomposición del objeto de estudio.
- **Inducción – deducción:** posibilitó la determinación de las generalidades y regularidades del proceso de gestión pública de la calidad de vida a escala municipal.
- **Axiomático – deductivo:** se utilizó en el establecimiento del problema científico y su posterior constatación, a partir del reconocimiento de las limitaciones existentes en el proceso de gestión pública de la calidad de vida, asociado al insuficiente enfoque participativo y multidimensional, la desarticulación entre actores locales y las brechas desde la gestión operativa y estratégica del gobierno, lo que exige un proceso de perfeccionamiento.

Para el procesamiento y análisis de la información se utilizaron las siguientes **técnicas:**

- **Encuesta:** se empleó para con el objetivo de revelar los principales problemas que afectan la gestión pública de la calidad de vida, el rol y nivel de éxito de los Consejo de la Administración Municipal (CAM), y el conocimiento de los funcionarios encuestados sobre el tema de la calidad de vida.
- **Entrevista individuales:** sirvió para conocer las principales limitaciones que existen en el contexto nacional en el proceso de gestión de gestión

pública de la calidad de vida y cómo pudiera insertarse su gestión en los principales instrumentos que se conciben en el país para la planificación territorial del desarrollo local.

- **Entrevista grupal:** se aplicó con los presidentes de la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP) de la provincia Pinar del Río con el objetivo de conocer el nivel de éxito en la gestión pública de la calidad de vida a escala municipal; y con los Presidentes de Consejos Populares de la provincia para conocer su percepción a cerca de la gestión pública de la calidad de vida.
- **Análisis documental:** se empleó para la valoración de la bibliografía relacionada con el problema, la constatación del problema, así como el análisis de algunos componentes del modelo propuesto. Se consultaron documentos de carácter institucional, investigaciones previas realizadas que aborda aristas diversas del fenómeno que se pretende estudiar en su totalidad, informaciones estadísticas y otros instrumentos de recogida de información.
- **Triangulación:** se utilizó para contrastar las distintas fuentes de información primarias y secundarias utilizadas como parte de la constatación de la situación problemática.

Resultados generales del diagnóstico

Una vez consultadas y procesadas las fuentes de información primarias y secundarias, la autora consideró que para una mejor comprensión de los resultados generales del diagnóstico, se debían triangular dichas informaciones con el objetivo de determinar las causas fundamentales que dificultan la gestión pública de la calidad de vida a escala municipal. Con este fin se aplicó la técnica

denominada diagrama Ishikawa, también conocida como diagrama causa – efecto o “espina de pescado”.

En el diagrama, el problema ubicado en la punta de la saeta significa el efecto (deficiente gestión pública de la calidad de vida a escala municipal) y las “espinas” a enunciar significan sus probables causas, que a su vez pueden tener otras causas o espinas secundarias. Para lograr ese diagrama se trabajó con los 40 miembros del Grupo de Trabajo Territorial creado como parte del proceso de diseño del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Cuba hasta el año 2030 y con los 11 Presidentes de las Asambleas Municipales del Poder Popular de la provincia Pinar del Río (se complementa visión sectorial con visión territorial).

A cada uno de estos especialistas se les entregó un resumen de los resultados captados a partir del procesamiento de las diferentes fuentes de información y se les solicitó que, de forma individual y mediante una hoja, indicaran entre seis y ocho causas principales del efecto definido anteriormente. Después de seleccionar todas las aportadas se procedió a reducir el listado a partir de la integración de aquellas que fueran redundantes y se dejaron definitivamente las que más del 50% de los especialistas la identificaron como causas principales, resultando definitivamente las siguientes:

- Desconocimiento por parte de los decisores locales del enfoque público de la gestión de la calidad de vida, sus dimensiones e indicadores.
- Insuficientes capacidades de los gobiernos y administraciones públicas locales para orientar sus procesos de gestión operativa y estratégica, en función de las brechas de satisfacción con relación a los indicadores de calidad de vida de la población, enfocándose fundamentalmente a actividades de interés provincial o nacional.
- Desarticulación entre los actores locales estatales que intervienen en el proceso de gestión pública de la calidad de vida de la población.

- Desmotivación de los actores locales que intervienen en el proceso de gestión pública de la calidad de vida.
- Desaprovechamiento de recursos endógenos y exógenos, dada la limitada visión estratégica y la insuficiente gestión integral del financiamiento del desarrollo local.
- Limitada participación ciudadana en los procesos de toma de decisión asociados a los ajustes que se requieren en el proceso de gestión operativa y estratégica del gobierno local, en función del mejoramiento de su calidad de vida.

Para lograr la definición de las “causas de las causas” se recurrió a una especie de brainstorming (tormenta de ideas), a partir de los criterios de los diferentes especialistas del Grupo de Trabajo Territorial en una reunión. Con posterioridad, las causas fundamentales (espinas primarias) fueron ponderadas con el objetivo de conocer el orden de importancia de las causas en el efecto, indicando el orden de prioridad con respecto a las soluciones y su nivel de influencia en el cambio pretendido.

De acuerdo con Cuesta (2010) y Vargas (2013), es más objetivo buscar el consenso en el orden no mediante votación pública, sino de manera privada o individual, a través de hojas donde se den numeradas las causas y después se solicite a cada especialista su orden de importancia desde uno hasta n , siendo uno la causa más importante, dos la que sigue en importancia, hasta la n , la menos importante. Para esto se trabajó con los cinco miembros del Equipo Coordinador del Grupo de Trabajo Territorial y los 11 Presidentes de Asamblea Municipal del Poder Popular de la provincia Pinar del Río.

Una vez emitidas las valoraciones, se condensa en una tabla o matriz de juicios como muestra la **tabla 1.1**, donde R_j significa la sumatoria de los valores otorgados por cada uno de los 16 especialistas (E); deduciendo de la R_j menor la causa más importante y de la R_j mayor la causa menos importante.

En la tabla resultó la causa más importante: “insuficientes capacidades de los gobiernos y administraciones públicas locales...”, seguida del “desarticulación entre actores locales estatales...” y como la causa menos importante, la “desconocimiento del enfoque público de la calidad de vida...”.

Después se calcula la concordancia (C_c), según la formulación correspondiente y si se alcanza $C_c \geq 60\%$ para cada R_j , se acepta un buen nivel de consenso. Como puede apreciarse todas las causas principales cumplen con $C_c \geq 60\%$. En la **figura 1.2** se muestra el Diagrama Ishikawa Ponderado que se obtiene definitivamente y que permite constatar empíricamente la situación problemática planteada en la introducción de la investigación.

Tabla1.1 Matriz de Ponderaciones de Causas

	E ₁	E ₂	E ₃	E ₄	E ₅	E ₆	E ₇	E ₈	E ₉	E ₁₀	E ₁₁	E ₁₂	E ₁₃	E ₁₄	E ₁₅	E ₁₆	R _j	Cc (%)
Limitada participación ciudadana	5	4	5	4	6	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	4	77	68,8
Desarticulación entre actores locales estatales	3	3	2	2	3	2	3	2	2	2	1	2	2	3	2	2	36	62,5
Desaprovechamiento de recursos endógenos y exógenos	2	2	3	3	4	3	2	3	3	3	3	3	3	2	3	1	46	62,5
Insuficientes capacidades de los gobiernos y administraciones públicas locales	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	3	19	87,5
Desconocimiento del enfoque público de la calidad de vida	6	6	6	6	5	4	6	6	6	4	6	6	6	6	6	6	91	81,3
Desmotivación de los actores locales	4	4	4	5	5	6	4	4	4	6	5	4	4	4	4	5	72	62,5

Fuente: Elaboración propia, a partir del trabajo en grupo

La expresión para el cálculo de la concordancia (Cc) es como sigue:

Fórmula 1 Cálculo de la concordancia

$$Cc = \left[1 - \left(\frac{Vn}{Vt} \right) \right] * 100$$

Fuente: Cuesta (2010)

Leyenda

Cc: concordancia expresada en porcentaje

Vn: cantidad de especialistas en contra del criterio predominante

Vt: cantidad total de especialistas

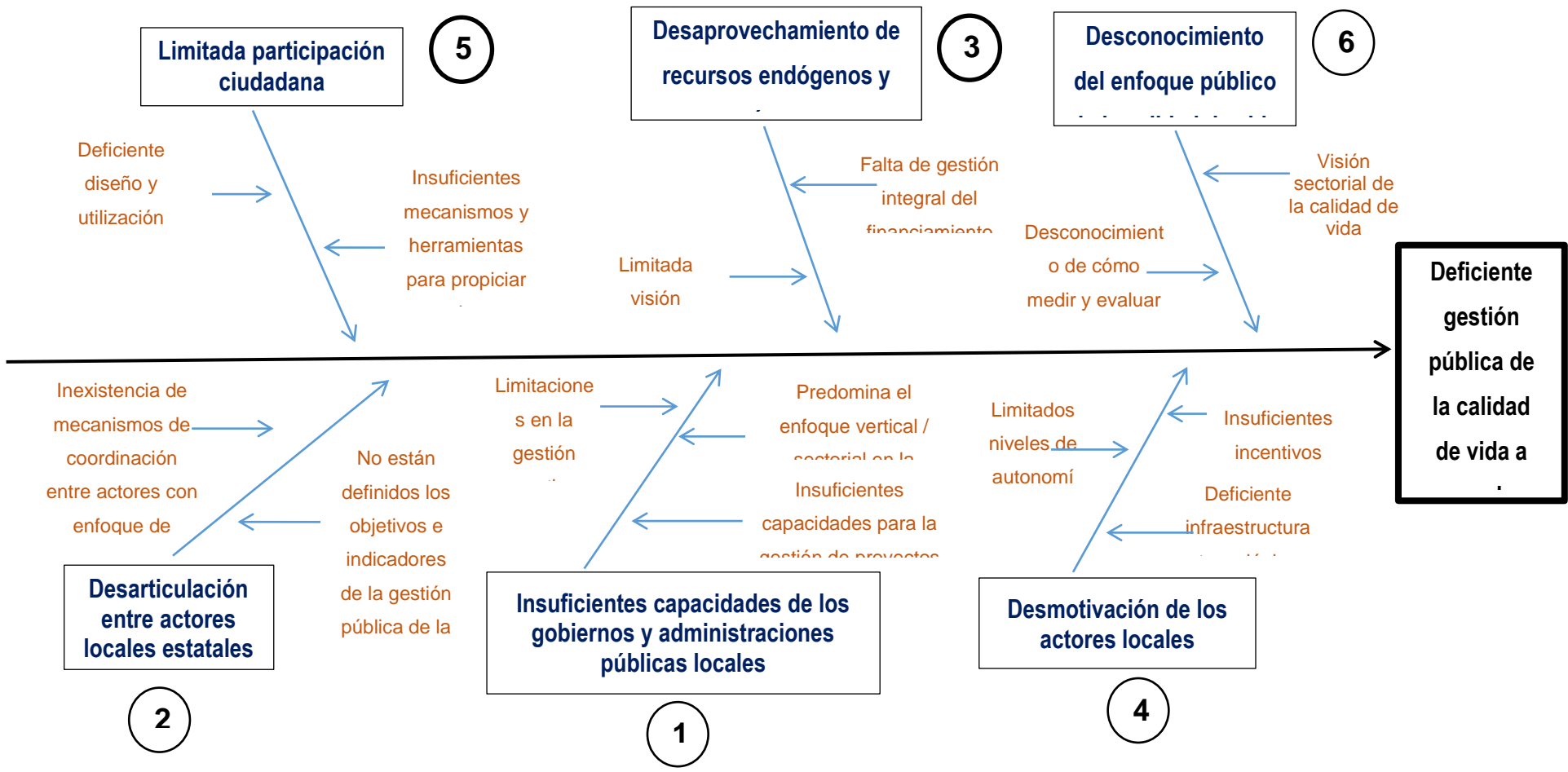


Figura 1.1 Diagrama Ishikawa Ponderado

Resultados y discusión

Según un análisis de los puntos de vista de un grupo importante de los principales autores que enfocan el tema de calidad de vida en sus investigaciones científicas, se han podido identificar las siguientes regularidades: 1) los estudios realizados por lo general están asociados a determinados grupos etarios (OMS), 2015; Guadarrama et.al, 2015; Hidalgo 2016; Alpi *et.al*, 2018); 2) prevalecen aquellos análisis desde una sola ciencia donde sobresalen la medicina (Schalock & Verdugo, 2002; Velarde & Ávila 2002; Domínguez & Sacca, 2011; Robaina, Fernández & Ramírez 2011; Monteiro *et.al* 2014; Cardona & Higueta, 2014; Saiz & Santamaría, 2015), la psicología (Blanco & Días 2005; Urzúa, 2012; Ramos & Peiró, 2014 ; Fernández, García & Lorenzo, 2014); educación y pedagogía (Zabala & Varela, 2016;), la sociología (Rueda, 1996); la economía (Pigou,1930).

Para la construcción del modelo y su representación artificial se empleó el método de la modelación, así como para la obtención del procedimiento para su implementación. Se utilizó además el enfoque sistémico en función de fundamentar el modelo abordando dicho proceso desde la concepción de este como unidad, como integración de elementos y no como simple suma de sus partes, donde cada uno de ellos tiene un impacto, una repercusión en los restantes.

La concepción del mismo se presenta en la figura 1 el cual representa las relaciones que se establecen entre los diferentes componentes del proceso de GPCV, orientado coherentemente hacia el desarrollo municipal y cuyo carácter sistémico e integral favorece la gestión pública local.

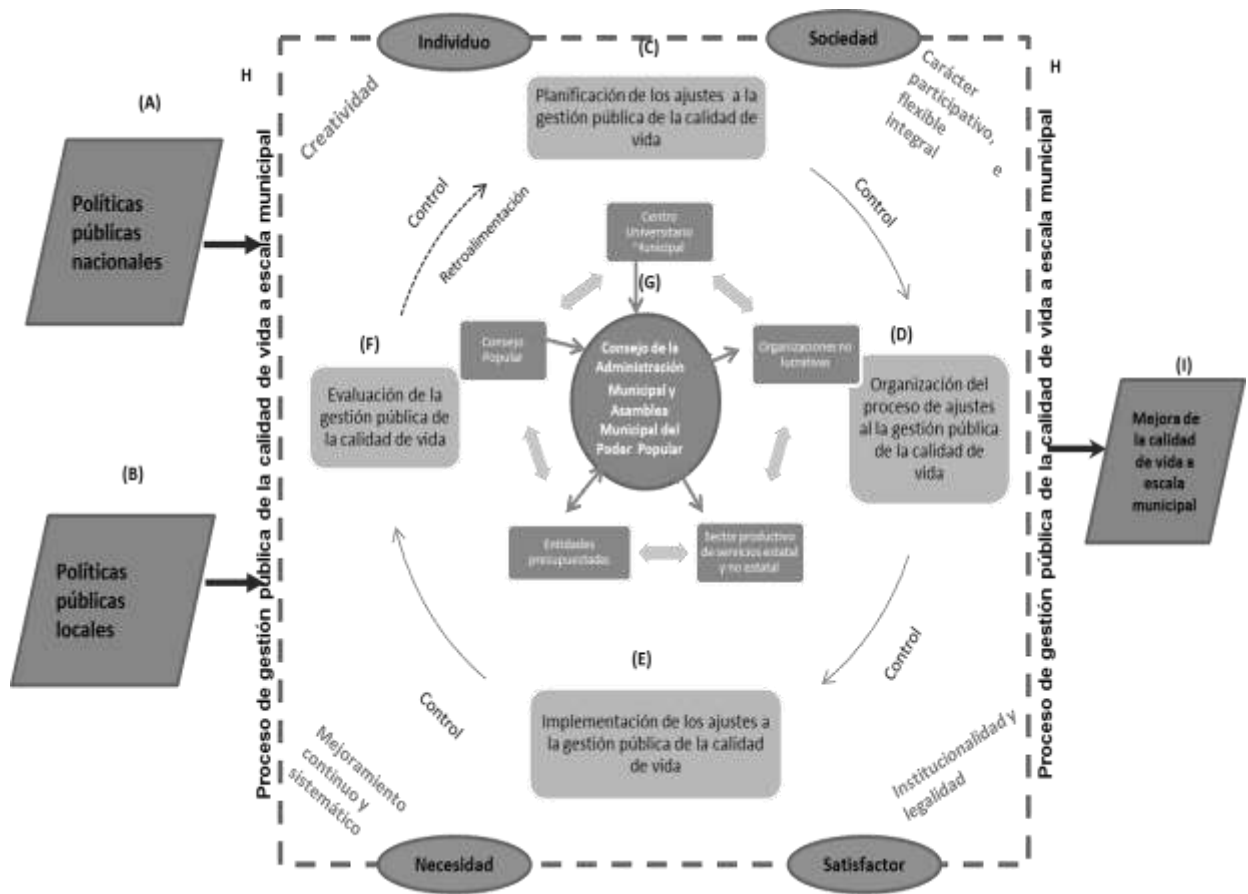


Figura 1 Modelo para la gestión pública de la calidad de vida a escala municipal (GPCVM).

Como principal resultado el Modelo es validado mediante criterio de expertos y de la aplicación parcial de su procedimiento en el municipio Los Palacios, pudiendo constatarse el cumplimiento de la idea a defender planteada en la investigación.

Además a partir de la propuesta de este modelo se logra:

- Integrar todas las dimensiones de calidad de vida, logrando un enfoque holístico e integral;
- contar con un actor responsable de la gestión de la calidad de vida en la escala municipal, sus funciones y relaciones esenciales con el resto de los actores locales;
- aportar una herramienta metodológica para gestionar la calidad de vida, ya que los instrumentos que existían se centraban en la aplicación de indicadores de calidad de vida y no en su gestión;
- contar con mecanismos y procedimientos desde los gobiernos locales con una visión estratégica y así mediante procesos participativos gestionar la calidad de vida de la población; concebir la gestión de la calidad de vida como un proceso;
- incluir explícitamente la gestión de la calidad de vida a escala municipal dentro de las herramientas de la planificación territorial como son el Plan General de Ordenamiento Territorial (PGOT), el Plan de Desarrollo Integral Municipal (PDIM) y la Estrategia de Desarrollo Local (EDL).

Conclusiones

- Se diseña un modelo el cual contribuirá desde un enfoque participativo, multidimensional e interactoral, a la toma de decisiones sobre los ajustes al proceso de gestión operativa y estratégica del gobierno local, en función del mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- El modelo para la gestión pública de la calidad de vida a escala municipal se inserta en el proceso de planificación territorial a partir de la herramienta

para el diseño de la estrategia de desarrollo municipal, con los correspondientes procesos de conciliación con el plan de la economía.

Se recomienda:

1. Al Gobierno y Consejo de la Administración Municipal continuar trabajando en la aplicación del modelo a fin de lograr la implementación de los programas y proyectos asociados a las brechas identificadas en los ajustes al proceso de gestión pública de la calidad de vida.
2. Al Ministerio de Economía y Planificación, que incluya los resultados finales de la presente investigación en el proceso de diseño de los Planes de Desarrollo Integral Municipal, en aras de contribuir al perfeccionamiento de la gestión pública del desarrollo local y la introducción de esta herramienta en los procesos de planificación territorial a escala municipal.
3. A la Comisión de Implementación de los Lineamientos, que estudie la posibilidad de incluir como una de las competencias de los gobiernos municipales la de gestionar la calidad de vida y que incorpore esta herramienta como uno de los pasos a seguir en el diseño de la Estrategia de Desarrollo Municipal.

Bibliografía

1. Bustelo, E. (2008). ¿Vida o calidad de vida? Salud Colectiva, vol. 4, no. 2, p. 143-147.
2. Calves, S. (2016). Problemas de la gestión de la administración pública. La Habana, Cuba: Editorial Félix Varela.
3. Carreño, Á., Font, M., & Parra, C. (2013). Metodología de diagnóstico para la gestión pública de la calidad de vida. Concepto de Management Público. En L. Madorrán (Ed.). Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

4. Fernández, G & Guzmán, A. (2000). La calidad de vida desde una perspectiva latinoamericana. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales
Universidad de Barcelona.
5. Mirabal, Y, Torres, C.C. y Morell, A. (2017). Procedimiento para la gestión pública de la calidad de vida en Consejos Populares. Revista Avances de la Ciencia y la Tecnología, Vol. 19(4), 391-401.
6. Torres, CC. (2016). Modelo para la gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal en Cuba. Tesis presentada en opción al grado científico de doctor en ciencias económicas. Universidad de Pinar del Río. Pinar del Río.