

Población, territorio y gestión para un desarrollo local sustentable

Population, territory and management for a sustainable local development

Roberto de Armas Urquiza*

Noris Tamayo Pineda**

Manuel Santos Rodríguez***

ARTÍCULO ORIGINAL | Recibido: 3 de mayo de 2017
Aceptado: 25 de julio de 2017

Resumen

La Administración Pública cubana está inmersa en un proceso de perfeccionamiento donde necesariamente los territorios y en especial los municipios están llamados a jugar un papel esencial dado que son la estructura de poder más cercana a los ciudadanos y donde tiene su mayor expresión la democracia socialista. Si aspiramos a que los municipios sean prósperos y sustentables se requiere una mejora continua de los procesos que lleva a cabo la organización y por lo tanto una gestión municipal que propicie alcanzar niveles de calidad satisfactorios. Para ello es necesario disponer de indicadores que posibiliten medir realidades y trazar metas alcanzables que propicien el avance y el desarrollo de cada territorio tomando en cuenta sus tendencias demográficas y sus condiciones medioambientales. El presente trabajo propone un sistema de indicadores de calidad para evaluar la gestión municipal con el objetivo de establecer planes para la mejora continua y el control de los procesos internos de la organización que conducen a bienes y servicios que garanticen la satisfacción de los ciudadanos. Se presenta una primera

validación de la propuesta a partir del trabajo realizado por directivos de siete municipios de la capital. Todo esto permitirá ir elevando paulatinamente la cultura por la calidad que conduzca hacia un desarrollo sostenible con la consecuente mejora de las condiciones de vida de la población y la protección del medioambiente.

Palabras clave

Calidad en administración pública, gestión municipal, sistema de indicadores de calidad municipal.

Abstract

The Cuban Public Administration is immersed in a process of perfection where territories and especially municipalities are called to play an essential role given that it is the structure of power closest to citizens and where it has the greatest expression of socialist democracy. If we aspire for our municipalities to be prosperous and sustainable, we need a continuous improvement of the processes carried out by the organization and therefore a municipal management that leads to satisfactory levels of quality. To do this, it is necessary to have indicators that make possible

* Dr. C. Profesor Titular y de Mérito de la Universidad de La Habana. Centro de Estudios de la Administración Pública (CEAP), Universidad de La Habana, Cuba. Coordinador de la Maestría en Administración Pública. Miembro de la Junta de Acreditación Nacional de la República de Cuba. roberto@rect.uh.cu

** Dra. C. Profesora Titular de la Universidad de La Habana. Directora del Centro de Estudios de la Administración Pública (CEAP), Universidad de La Habana, Cuba. noris@ceap.uh.cu

*** M.Sc. en Economía. Profesor Asistente. Centro de Estudios de la Administración Pública (CEAP), Universidad de La Habana, Cuba.

to measure realities and attain achievable goals that will advance and develop each territory taking into account their demographic trends and their environmental conditions. This paper proposes a system of quality indicators to evaluate municipal management with the objective of establishing plans for the continuous improvement and control of internal processes of the organization that lead to goods and services that guarantee the satisfaction of citizens. It is presented a first validation of the proposal based on the work carried out by managers from seven municipalities in the capital. All this will allow gradually increasing the quality culture that leads to a sustainable development with the consequent improvement of the population living conditions and the protection of the environment.

Keywords

Quality in public administration, municipal administration, system of indicators of municipal quality.

Introducción

A lo largo de la historia existen diversas concepciones teóricas sobre la Administración Pública. Entre ellas, se presenta la Administración Pública como el conjunto de servicios públicos destinados a concurrir a la ejecución del pensamiento del gobierno y a la aplicación de las leyes de interés general (González Saravia, 1888). La administración abraza una vasta tarea: vigilar las necesidades de los administrados para satisfacerlas; sostener el orden público y la tranquilidad ciudadana pero sin hacer enojosa su vigilancia, ni odiosa su severidad; mejorar los servicios; proporcionar las mayores comodidades posibles; proteger los derechos; exigir el cumplimiento de los deberes; garantizar la seguridad personal; sostener la moral de las costumbres públicas; defender la cultura; mejorar constantemente las condiciones generales del Estado; y esta misión importante y honrosa es la base del bienestar, orden, prosperidad y progreso social (Zaragoza, 2010).

En Cuba, a la luz de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista y actualizados en el VII Congreso, se delimitan con mayor claridad las funciones de gobierno y de administración, con papel relevante en el nivel

local, al que se le confiere mayor autoridad y autogestión.

La efectividad de los órganos locales del Poder Popular está condicionada, entre otros factores, por el nivel de solución de los problemas comunitarios a partir de la actividad que desarrollan los mismos en el aseguramiento de los derechos de la población en las esferas socioeconómica y cultural, así como en la lucha contra el delito en la comunidad y por el conocimiento adecuado de la ciudadanía acerca de la estructura, funcionamiento y logros de dichos órganos; fundamenta la necesidad de desarrollar estrategias que fortalezcan la capacidad de ejercicio y la efectividad de este eslabón de la dirección estatal en su gestión y en la inserción que logren los electores en la solución de la problemática comunal y la toma de decisiones que garanticen el desarrollo sostenible.

La Administración Pública deberá ser entendida como una organización que tiene como finalidad gestionar la acción del Estado sometándose a un régimen jurídico particular; entendida como aparato; es definitivamente un complejo organizado, entiéndase de órganos, organismos, servicios, otras expresiones organizativas cuya función es la de proveer y garantizar la satisfacción de las necesidades generales de la colectividad, con un condicionamiento histórico cuya existencia y funcionalidad se fundamenta en el marco jurídico que la ordena y determina; como sistema organizado de conocimientos, se basa en principios que regulan su funcionamiento. Se trata de normas, reglas, preceptos que rigen de forma implícita o explícita la conducta de los directivos y el funcionamiento de las organizaciones.

La Administración Pública en Cuba, para su actuación y organización, se rige por principios fundamentales entre los que se encuentran la eficiencia y la eficacia en el proceder. En la coyuntura actual deberá prevalecer el concepto esencial de que más que eficiencia de lo que está urgida la Administración Pública es de eficacia, claro está sin desdeñar su condicionamiento, si no se desarrolla la administración desde el punto de vista funcional, no se cumplen sus fines y por tanto en el empeño de ser eficiente no se logrará la añorada eficacia.

En nuestro país, a tenor con la actualización del modelo económico, resulta indispensable avanzar

hacia el perfeccionamiento de la Administración Pública, y en ello los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución juegan un papel central en su orientación y alcance, direccionando su actuar, principalmente, a enfrentar la necesaria separación de las funciones estatales y empresariales; asumir un proceso de planificación de nuevo tipo en el marco de novedosas formas de producción y gestión; y promover un sistema de gestión de la administración pública para guiar el funcionamiento organizativo, económico y de control, lo cual indiscutiblemente impone de un fuerte componente estratégico, a fin de prever y enfrentar las transformaciones necesarias.

La Administración Pública cubana está inmersa en un proceso de perfeccionamiento donde necesariamente los territorios y en especial los municipios estarán llamados a jugar un papel esencial dado que son la estructura de poder más cercana a los ciudadanos y donde tiene su mayor expresión la democracia socialista. Para ello deberán ganar en legitimidad, autoridad y personalidad, lo cual les permitirá avanzar en la toma de decisiones para encauzar el desarrollo local y ser parte de la estrategia de desarrollo del país. A su vez podrán negociar de una manera diferente con los organismos sectoriales y ramales, donde el interés de los territorios tendrá mayor peso y habrá por tanto que lograr una verdadera compatibilización ramal territorial. El territorio entendido como un espacio físico, ambiental, socioeconómico y cultural en el cual se distinguen los ámbitos urbano y rural, las regiones, las ciudades, los municipios dentro de las urbes y su desarrollo sostenible combina la idea de progreso productivo generalizado junto a la mejora de las condiciones de vida de la población sin daño al ecosistema (Arias, 2006; CEPAL, 2011).

La calidad desde el punto de vista conceptual presupone un sentido estructurador y, por tanto, deberá considerarse como el fundamento sobre el cual ha de erigirse la Administración Pública cubana. Para un país cuya proyección se centra en conformar una sociedad democrática, soberana, independiente, próspera y sostenible, tiene que trazarse como meta permanente elevar también la calidad con especial énfasis en el ámbito local, ubicando al municipio en un cimero lugar para el logro de tal fin. Pero cada territorio y la población que lo habita tiene características específicas que hacen que

ningún municipio sea igual a otro, por lo que el establecimiento de una estrategia de desarrollo local requiere de un conocimiento de las características territoriales propias, así como de las necesidades y potencialidades de la población como ente activo imprescindible para el desarrollo sustentable.

Garantizar la calidad, elevarla, evaluarla y finalmente acreditarla, debe ser el verdadero hilo conductor del trabajo a desarrollar en el ámbito nacional en el contexto actual. El gobierno y la administración municipal tienen esta responsabilidad social que les exige el nivel de descentralización actual y para lo cual no han sido totalmente preparados sus directivos, por lo que el objetivo del presente trabajo es proporcionar un conjunto de indicadores que guíen la calidad de la gestión y propicien el desarrollo sostenible, así como el nivel de satisfacción de la población del territorio de tal suerte que permita evaluar y perfeccionar la gestión local en función de las diferencias territoriales existentes y de las características, necesidades y potencialidades de su población.

Métodos

Para la realización de este trabajo se emplearon métodos teóricos y empíricos. Dentro de los métodos teóricos se hizo uso del análisis y la síntesis, la inducción-deducción, la modelación y el enfoque sistémico, los cuales posibilitaron utilizar las experiencias acumuladas en el desarrollo de sistemas de evaluación de la calidad aplicados a la Educación Superior en Cuba en la elaboración de la propuesta (Junta de Acreditación Nacional, 2011, 2014). Para esto fue imprescindible profundizar en el establecimiento de los procesos que condicionan el buen funcionamiento de la administración pública local a nivel municipal para poder establecer los indicadores que puedan evaluar calidad en la gestión municipal en el momento actual del desarrollo y teniendo como premisa el compromiso de avanzar hacia un desarrollo local próspero y sostenible que satisfaga a la población tomando en cuenta las características territoriales y demográficas de cada municipio.

Los métodos empíricos utilizados en la validación de la propuesta fueron la observación, que permitió constatar en la práctica los problemas existentes para realizar los procesos de autoeva-

luación de algunos indicadores, en función de la preparación y experiencia de los directivos involucrados en la validación; la encuesta posibilitó constatar el dominio por parte de los directivos de los procesos que desarrolla la organización y la capacidad para disponer de la información requerida para desarrollar un proceso de autoevaluación, y la entrevista posibilitó completar la información necesaria para detectar el nivel de comprensión acerca del alcance e importancia de las variables e indicadores propuestos. El análisis de documentos estuvo dirigido a la búsqueda de información y evidencias disponibles para poder establecer las variables e indicadores propuestos y los criterios de medidas.

Resultados y discusión

Gestión de calidad en la Administración Pública

En los últimos años ha surgido el término *calidad* con una vitalidad que no reconoce antecedentes inmediatos. Se trata de una nueva vertiente de exigencias, requisitos, metodologías de trabajo, presentación de productos, entre otros, que viene operando como un instrumento de diferenciación de bienes y servicios y, a su vez, como una manera de discriminar nichos de mercado e incluso imponer condiciones de los sectores más concentrados y poderosos a los sectores con menos capacidad de negociación. Si bien su surgimiento estuvo primeramente relacionado con el ámbito empresarial, la irrupción del ciudadano como unidad de referencia del servicio público ubica el tema en el campo de la gestión de la calidad en la administración pública.

En los inicios el concepto de calidad se encontraba muy relacionado con productos y servicios, hoy en día es necesario avanzar en la gestión de calidad en una organización con una mirada hacia lo interno y lo externo, es decir, teniendo en cuenta el público interno que participa en el proceso y en su mejora y perfeccionamiento, como el ciudadano que recibe los beneficios de los procesos a través de servicios y bienes. La satisfacción de ambos es indispensable para lograr *calidad* y por lo tanto el incremento en la eficiencia que redunde en la eficacia de la gestión de la organización que propicie el desarrollo local.

El desarrollo local es un fenómeno complejo de la evolución de los individuos sociales, los colectivos en que se integran y de la sociedad local, también de las estructuras económicas y sociales y de los sistemas ambientales en que se desenvuelve, que exigen de un enfoque en sistema, integral, donde el factor decisivo es el hombre y la dirección de las acciones e intervenciones tienen que estar orientadas al desarrollo del individuo social, a la elevación de su bienestar, sobre la base del incremento continuado y sostenible del rendimiento de la producción social, de la eficiencia de la gestión económica y del mejoramiento de las condiciones de vida, trabajo y ambientales en que se realiza el hombre, y la gestión local tiene que propiciar tal mejoramiento.

Indicadores de calidad en la gestión municipal

Actualmente, definido el municipio constitucionalmente como la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley, determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población, y con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales, deberá ser visualizado como un espacio geográfico donde en un mayor grado se manifiesta la ausencia de competencias que frenan un sustentable desarrollo. Baste para ello analizar algunos ejemplos en el artículo 13 del Reglamento de las Administraciones Locales,¹ donde se evidencia la dependencia casi absoluta de esta instancia a la Administración central, en el cual por demás se une el régimen de ambas administraciones provinciales y municipales.

¹ Art. 13. El Consejo de la Administración tiene las atribuciones siguientes: 2. Coordinar, controlar y fiscalizar en su demarcación la ejecución de las políticas, programas y planes aprobados por los órganos superiores del Partido, Estado y Gobierno para el territorio, dentro de los marcos fijados por la ley; 3. Proponer al Ministerio de Economía y Planificación la creación, fusión y extinción de entidades administrativas, económicas, de producción y servicios de subordinación local que dirige y controla; y 4. Elaborar y proponer a la respectiva Asamblea del Poder Popular los proyectos del Plan Económico y Presupuesto de las actividades que dirijan, dentro de los marcos establecidos por el Consejo de Ministros y una vez aprobados, controlar su cumplimiento, sin perjuicio de la labor de la Asamblea correspondiente.

La visión nacional cubana defiende una sociedad próspera, sostenible, democrática, socialista e independiente. Para la concreción de estos legítimos principios se exigen replanteamientos en la concepción de la gestión y el funcionamiento de la Administración Pública, partiendo de una clara visión del papel que le corresponde en la sociedad con énfasis en la concepción imperante en torno a la calidad de los procesos que le son inherentes sobre la base de las políticas estatales, las leyes y normas jurídicas vigentes y sin perder de vista que debe primar el propósito de generar niveles crecientes de desarrollo económico y social que repercutan en la elevación de la calidad de vida del pueblo.

La Administración Pública representa una cadena cuyos eslabones deben estar bien insertados y que junto a los poderes que esta ostenta, dígame organizatoria, reglada, reglamentaria, discrecional, sancionatoria y expropiatoria, deben asegurar la concreción de su función, asumida junto a los deberes de la misma y *prima fase* el deber de servir, o sea, de satisfacer el interés colectivo y a la par hacerlo con la debida eficiencia y eficacia.

Por tanto, camino al perfeccionamiento, en el empeño de saciar los intereses públicos, debe la Administración Pública, en el uso de sus potestades, y en el ejercicio de sus derechos, asumir el deber consciente de servir a través de un sistema que implique al ciudadano desde todos los ángulos, el cual tendrá que asimilar deberes sustentados en un régimen jurídico que se interprete como garante de los objetivos y metas a alcanzar.

Es necesario un modelo cubano de estructuración y funcionamiento que revele desde una perspectiva integradora un diseño que asegure la calidad en la organización y gestión territorial, como organización más cercana al ciudadano y garante de la eficacia de los procesos que en ella tienen lugar, a tono con la idea martiana de que es el municipio: "esa es la raíz y esa es la sal de la libertad: el Municipio. Él templea y ejerce los caracteres, él habitúa al estudio de la cosa pública, y a la participación en ella, y a aquel empleo diario de la autoridad por donde se aquilata el temple individual, y se salvan de sí propio los pueblos" (Martí, 1891/1963, p. 59).

Si aspiramos a que los municipios sean prósperos y sustentables se requiere una mejora continua de los procesos que lleva a cabo la organización y

por lo tanto una gestión municipal que propicie alcanzar niveles de calidad satisfactorios. Para ello es necesario disponer de indicadores que posibiliten medir realidades y trazar metas alcanzables que propicien el avance y el desarrollo.

Se requiere entonces realizar un análisis organizacional que examine y describa el espectro de funciones que se desarrollan en el municipio en sus dimensiones más amplias. Esto incluye la recolección de datos y las estrategias analíticas para apoyar la toma de decisiones y el establecimiento de políticas. Su objetivo es proveer la mayor información posible, con el fin de apoyar la gestión de mejora y el cumplimiento de la misión de la organización. No se hace al azar, ni como reacción circunstancial a las necesidades de la organización o su entorno. Es una actividad proactiva, sistemática, centrada en la recolección y análisis de información, cuantitativa y cualitativa, para ampliar la comprensión de la institución y su entorno. Se organiza alrededor de un marco conceptual elegido por la institución, que permite sistematizar e integrar la recolección de información.

Ahora bien, es imprescindible establecer cuáles informaciones son significativas, cuáles permiten trazar el camino para la mejora partiendo de la situación de base y tomando en cuenta la situación a alcanzar, deseada pero realista.

Para ello es imprescindible tener en cuenta la relación dato-información-conocimiento para la toma de decisiones. Los datos son la materia prima para la información, no tienen sentido en sí mismos, requieren de una estructura conceptual dentro de la cual adquieren significado. Nunca deben confundirse con información y siempre deben recogerse teniendo claro el resultado final buscado. Recolectar datos sin un propósito bien dirigido es perder tiempo y recursos. Ahora bien, la información es siempre un mensaje acerca de algo y los datos constituyen el lenguaje de esos mensajes. La información se obtiene mediante la selección de datos y su procesamiento en función de las necesidades identificadas. La información se selecciona en función de fines y objetivos y el análisis de aquella que es relevante es lo que genera conocimiento para la toma de decisiones.

Entonces un sistema de indicadores de calidad no puede utilizar todos los datos e informaciones disponibles sino aquellas que son pertinentes a la

organización en función de su nivel de desarrollo, sus retos y aspiraciones, pero sobre todo a las posibilidades reales. La calidad óptima no se logra en un solo paso sino es un proceso continuo. Los indicadores para medir su estado deben ser pertinentes e impulsar el avance, pero con objetividad sin obviar algunos indicadores que apoyen el desarrollo sostenible en función de la posición geográfica del territorio y la satisfacción de los distintos sectores de su población.

El sistema de indicadores que se establezca debe tener un carácter sistémico con indicadores de entrada, de proceso y de salida, y un carácter integrador que contribuya al análisis integral de los procesos. Por lo tanto, deberán existir indicadores por cada proceso e indicadores integradores.

Otras características que deben poseer los indicadores son:

Flexibles: Serán sensibles a los cambios externos e internos, es decir, tendrán la posibilidad de adaptarse a las nuevas necesidades que se requieran.

Veraces: La base informativa utilizada será la proveniente de un sistema de información estadístico que garantice los requisitos de calidad y veracidad.

Pertinentes: Responderán a las necesidades y características propias de la institución o sistema.

Oportunos: Garantizarán el acceso al sistema en el momento que se necesite con la información actualizada (la recopilación periódica permite comparabilidad en el tiempo y entre los pares).

Relevantes: La selección de los indicadores se realizará determinando aquellos que resultan verdaderamente importantes y representativos (medir lo que se pretende medir).

Los resultados de investigación del Centro de Estudios de Administración Pública (CEAP) de la Universidad de La Habana y los trabajos de tesis de alumnos de maestrías y diplomados, han nutrido a la institución de una amplia información que posibilita elaborar esta propuesta. Para medir el estado de la Administración Pública Municipal hay que comenzar por identificar las variables integradoras que pueden caracterizar el nivel de desarrollo que posee, a partir de las cuales se definieron los principales indicadores que las caracterizan con una mirada hacia el desarrollo sostenible del territorio, así como los criterios para medir los mismos.

La evaluación integrada de los resultados de las variables permitiría analizar, a modo de diag-

nóstico, en qué nivel se encuentra la Administración Pública de un municipio, lo que hará posible establecer un plan de mejora para ir avanzando, siempre comparándose consigo mismo. En este sentido han sido propuestas las siguientes variables: contexto, gestión, recursos e infraestructura, e impacto.

A partir de estas variables han sido identificados los indicadores, así como los principales criterios para medir estos, los cuales están siendo sometidos a un proceso de validación en la práctica para perfeccionarlos y comenzar a mostrar el camino para su utilización.

Indicadores y criterios de medida para evaluar la calidad de la gestión municipal

En un trabajo previo, de Armas, Tamayo y Tabares (2016) propusieron una serie de variables, indicadores y criterios de medida que sirvieron para una primera reflexión sobre la necesidad de comenzar a introducir el concepto de calidad dentro de la Administración Pública a nivel local. En las tablas 1, 2, 3 y 4 se muestran dichos indicadores con ligeras modificaciones en algunas formulaciones y la inclusión del indicador *eficacia* en la variable Impacto para comprender mejor la concepción del trabajo de validación que se ha comenzado a desarrollar.

No obstante, antes de poder establecer indicadores de calidad que guíen el desarrollo de la gestión local es imprescindible tener una caracterización profunda del territorio en cuestión que junto con las distintas influencias económicas, culturales, sociales y políticas, sobre la posibilidad de lograr el desarrollo sostenible, se tomen en cuenta los factores medioambientales, dado el potencial que tienen para revertir su avance, independientemente de su nivel de resiliencia de los residentes del territorio afectado, y poder calcular la vulnerabilidad medioambiental frente al impacto principalmente de huracanes e inundaciones, desde una perspectiva sociodemográfica y territorial, para poder así determinar poblaciones y áreas de riesgo (CEPAL, 2011). También es imprescindible disponer de estudios demográficos en el territorio que brinden indicadores indispensables para la gestión, como, por ejemplo, el proceso de envejecimiento en el territorio que requiere una atención priorizada.

Por lo tanto, hay que disponer de un buen diagnóstico de la población y del territorio del municipio para poder establecer necesidades, prioridades, saber con qué recursos humanos y materiales se cuenta y ser capaz de garantizar el empodera-

miento de la ciudadanía como objeto y sujeto del desarrollo sustentable. A partir de estos elementos se puede avanzar en el establecimiento de una gestión por la calidad en los municipios.

Tabla 1. Variable No. 1 Contexto

Indicador	Criterios de medida
1.1 Sistema de gestión por la calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de un sistema de gestión de calidad en el municipio. • Resultados del proceso de autoevaluación y planes de mejora.
1.2 Misión y Diseño Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias para el logro de la misión. • Capacidad de respuesta del municipio para producir transformaciones y perfeccionamientos. • Planes de trabajo y correspondencia con los objetivos del municipio. • Existencia y aplicación de medidas preventivas, de preparación, respuesta y recuperación para situaciones excepcionales.
1.3 Relaciones intra, intermunicipales y con otras entidades	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de relaciones con direcciones administrativas. • Sistema de relaciones con empresas suministradoras inter e intramunicipales. • Sistema de relaciones con actores no estatales. • Acuerdos con otros municipios. • Relaciones con las direcciones provinciales y nacionales.
1.4 Sistema de bienestar ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción cultural, deportiva y de recreación en el municipio. • Sistema de comunicación e información en el municipio. • Sistema de atención a los grupos de ciudadanos socialmente más vulnerables. • Higiene, orden y estética en el territorio. • Sistema de gestión medioambiental. • Ordenamiento territorial y urbanístico. • Explotación y cuidado de la propiedad social. • Sistema de prevención de los hechos de corrupción, delitos e ilegalidades.

Fuente: De Armas, Tamayo y Tabares (2016).

Tabla 2. Variable No. 2 Gestión

2.1 Cultura organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionamiento de los órganos de dirección y auxiliares a los distintos niveles. • Relaciones entre dirigentes y dirigidos. • Control de riesgos asociados a las condiciones de trabajo. • Estrategias para la atención y estimulación de todos los trabajadores. • Utilización de las TIC en la gestión.
2.2 Formación y desarrollo de los recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Correspondencia entre el nivel escolar del funcionariado público y la función que realiza. • Plan de superación de los directivos y demás actores municipales a partir de los nuevos modelos de gestión y en correspondencia con la estrategia de desarrollo local. • Preparación de la ciudadanía para la defensa del territorio. • Resultados de inspecciones, auditoría y verificaciones fiscales, efectuadas en el territorio.
2.3 Política con directivos	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo con los directivos expresado en decisiones, resultados y desarrollo continuo del trabajo. • Situación, preparación y proyección de la reserva de directivos. • Prestigio y autoridad de los directivos en su municipio.

2.4 Proyección comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño e implementación de la estrategia de desarrollo local. • Respuestas a las demandas de recursos humanos que garanticen dicha estrategia. • Identificación y abordaje multidisciplinario e intersectorial de las necesidades del desarrollo local. • Identificación, desarrollo y evaluación de proyectos comunitarios integrados a la estrategia de desarrollo local y en comunidades priorizadas del territorio.
----------------------------	--

Fuente: De Armas, Tamayo y Tabares (2016).

Cuadro Tabla 3. Variable No. 3 Recursos e Infraestructura

3.1 Aseguramiento de las actividades sustantivas	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de necesidades y atención a prioridades. • Materiales e insumos para el desarrollo de los procesos sustantivos. • Estado de los viales. Avances logrados. • Estado del fondo inmobiliario (incluye el habitacional). Avances logrados. • Estado de las redes hidráulicas y sanitarias. Avances logrados. • Situación comunal. Avances logrados. • Aseguramiento a la agricultura urbana. • Aseguramiento a la cultura, el deporte y la recreación. • Protección de la salud de la población del territorio. • Protección a consumidores y usuarios. • Informatización en el territorio. Avances logrados en su gestión.
3.2 Aseguramiento a la vitalidad municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Suministro energético. • Suministro de agua. • Transportación. • Suministro alimentario.
3.3 Recursos y desempeño de la actividad económico-financiera	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos para la gestión económico-financiera. • Recursos técnicos-materiales para el desarrollo de la gestión económico-financiera. • Resultados de las actividades de control a la gestión económico-financiera. • Nivel de informatización de la gestión económico-financiera y conciliación en tiempo real.

Fuente: De Armas, Tamayo y Tabares (2016).

Tabla 4. Variable No. 4 Impacto

4.1 Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfacción de los ciudadanos. Evidencias. • Satisfacción de los diferentes actores en el municipio. Evidencias. • Satisfacción de las instancias superiores. Evidencias. • Reconocimiento por parte de otros territorios y entidades.
4.2 Superación	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto de la formación del funcionariado. • Impacto de la capacitación y la superación profesional en el desempeño de los sujetos de dirección. • Impacto de la superación y capacitación sobre el desarrollo socioeconómico local.
4.3 Calidad de la labor comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados de los proyectos comunitarios que se desarrollan y transformaciones logradas que revelen impacto en todos los actores.

Fuente: De Armas, Tamayo y Tabares (2016).

Acercamiento a la validación de la propuesta

A partir del desarrollo de los Diplomados en Administración Pública que se están realizando para directivos de distintos niveles de la provincia de La Habana, dirigidos por el CEAP de la Universidad de La Habana, los cuales culminan con un trabajo final investigativo, se propuso comenzar un trabajo de validación y diez alumnos se autoseleccionaron para realizar el mismo.

La muestra estuvo conformada por cuatro vicepresidentes, cinco directores o subdirectores y un secretario de la Asamblea Municipal pertenecientes a los municipios de Habana del Este, Centro Habana, Regla, Playa, Plaza de la Revolución, Diez de Octubre y Guanabacoa.

El trabajo consistió en hacer un análisis de los indicadores propuestos, ver la posibilidad de ser utilizados en sus municipios, seleccionar los que estuvieran más directamente relacionados con sus funciones y realizar una autoevaluación utilizando los criterios propuestos. Finalmente hacer una valoración de posibles modificaciones, aclaraciones o completamientos necesarios. Los diez alumnos condujeron la investigación hacia el interior de sus territorios haciendo revisión documental, 147 encuestas y 183 entrevistas, lo cual les permitió realizar un diagnóstico bastante completo de la situación de la variable seleccionada en el municipio.

Cada trabajo se convirtió en un análisis crítico de la situación del territorio, lo que permitió detectar fortalezas y debilidades y reflexionar acerca de la importancia de trabajar en función de la gestión de la calidad en el municipio. Como el objetivo fundamental del trabajo es validar la pertinencia de los indicadores propuestos no se va a realizar ninguna valoración concreta de la situación de ninguno de los municipios que participaron en el análisis de los indicadores, sino solo se realizarán algunas generalizaciones detectadas.

En todos los casos fue reconocida la utilidad de la propuesta como medida de la calidad de la gestión municipal, pero simultáneamente se plantea la carencia de la información necesaria para realizar una buena autoevaluación que posibilite trazar un verdadero plan de mejora. Reconocieron la existencia de un diagnóstico bastante completo del territorio y sus características demográficas, pero no se tiene desarrollada la visión de las poten-

cialidades de la población como sujeto activo del desarrollo local. En algunos casos se señala como un problema la poca permanencia de los directivos, que atenta contra la sistematicidad del proceso de seguimiento y cumplimiento de las metas de desarrollo local a alcanzar. También se señala que el trabajo comunitario no siempre parte de los intereses y necesidades de la propia comunidad y se explota poco la participación ciudadana.

Se señala la importancia de establecer un sistema de gestión que posibilite medir calidad lo que permitiría mejorar constantemente el conjunto de actividades que pueden afectar el desempeño de los servicios que se brindan.

Los recursos humanos se mantienen como una problemática latente al no disponerse de todo el personal calificado y de experiencia, por lo que el indicador de formación y superación de los recursos humanos es fundamental para lograr el avance deseado.

Dentro del contexto se señala la necesidad de lograr un diseño estratégico del municipio que posibilite alcanzar la integración de los procesos y mayor capacidad para producir cambios o transformaciones en correspondencia con las demandas del entorno y la sociedad y con los niveles de descentralización necesarios a tener en cuenta.

El trabajo de valoración de los indicadores sirvió a los directivos participantes para reflexionar acerca de la importancia de establecer una gestión por la calidad en el municipio con un enfoque sistémico e integrador, que posibilite un buen diagnóstico de la situación de cada indicador tomando en cuenta los criterios de medida establecidos y la necesidad de establecer un plan para la mejora continua que logre el alcance de estadios sucesivos de mayor calidad, mayor eficiencia y eficacia, mayor satisfacción ciudadana, más transparencia y una mayor participación ciudadana que conduzca a niveles superiores de desarrollo local.

Conclusiones

Si bien el concepto de calidad es perfectamente aplicable a la gestión pública municipal, la misma requiere que tanto los directivos, funcionarios y trabajadores de la organización como los ciudadanos sientan satisfacción con los bienes y servicios que brinda la organización y compromiso con

el perfeccionamiento de los procesos que conduzcan a un mayor desarrollo local.

El disponer de un grupo de indicadores objetivos y pertinentes que sirvan para evaluar el nivel de desarrollo alcanzado en un momento determinado es el primer paso para trazar metas superiores y vías para alcanzarlas. Para esto es imprescindible la sistematicidad en el control para poder establecer acciones que propicien un desarrollo con eficiencia y eficacia.

Cada territorio y por ende cada municipio es diferente de otro y por eso cada uno tiene que analizar el nivel de desarrollo que tiene, sus características geográficas, culturales y poblacionales, recursos y necesidades sociales para, trabajando con eficiencia, transparencia y participación ciudadana garantizar la elevación continua de la satisfacción de la población en el territorio. El trabajo no pretende utilizar solo indicadores que evalúan el desarrollo sostenible sino impulsar la gestión municipal con tendencia hacia el logro de la sostenibilidad, no obstante, en todas las variables se han incluido indicadores que se relacionan directamente con ese propósito. Así podemos resaltar en el indicador 1.4 sistema de bienestar ciudadano, los criterios "sistema de atención a los grupos de ciudadanos socialmente más vulnerables" y el "sistema de gestión medioambiental". Lo mismo ocurre en los indicadores 2.4 (proyección comunitaria), 3.1 (aseguramiento a las actividades sustantivas), 4.1 (eficacia) y 4.3 (calidad de la labor comunitaria) en que aparecen criterios de medida de desarrollo sostenible.

La validación realizada del sistema de indicadores propuestos refleja su pertinencia pero simultáneamente demuestra que no existe la información suficiente para poder realizar una verdadera autoevaluación y que los procesos de descentralización que se están llevando a cabo en la Administración Pública a nivel de provincia y municipio aún no han alcanzado los niveles requeridos desde el punto de vista objetivo y subjetivo, lo que es imprescindible para avanzar dentro de una gestión municipal de calidad, donde para lograrla se tomen en cuenta los recursos humanos y financieros con que cuente el municipio y la activa participación ciudadana a partir de un alto nivel de satisfacción y de compromiso con el desarrollo de su territorio. Todo esto permitirá ir elevando paulati-

namente una cultura por la calidad que conduzca hacia un desarrollo sostenible con la consecuente mejora de las condiciones de vida de la población sin afectar el medioambiente.

Referencias bibliográficas

- Arias, F. (2006). Desarrollo sostenible y sus indicadores. *Revista Sociedad y Economía*, (11), 200-229. Universidad del Valle, Cali, Colombia
- CEPAL. (2011). Población, territorio y desarrollo sostenible, Notas de la reunión de expertos, 16 y 17 de agosto de 2011. Santiago de Chile.
- De Armas, R., Tamayo, N. y Tabares, L. (2016). Sistema de indicadores de calidad municipal para evaluar avances en el desarrollo territorial. Ponencia. En: *Memorias GESEMAP 2016. X Congreso Internacional de Gestión Empresarial y Administración Pública* (pp. 249-258) (CD-ROM, ISBN 978-959-16-3134-3). La Habana.
- González Saravia, A. (1888). *La Administración Pública: curso de derecho administrativo*. Ciudad de Guatemala: Establecimiento tipográfico de La Unión.
- Junta de Acreditación Nacional. (2011). *Memoria 2000-2010*. La Habana, Cuba, ISBN 978-95916-1151-2.
- Junta de Acreditación Nacional. (2014). *Sistema de Evaluación y Acreditación de Instituciones*, (SEA-I). La Habana, Cuba.
- Martí, José. (1891/1963). *Un libro del norte sobre las instituciones españolas en los Estados que fueron de México*. En *Obras Completas*, Tomo VII. La Habana: Editorial Nacional de Cuba.
- Partido Comunista de Cuba (PCC). (2011). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. VI Congreso del PCC, La Habana, Cuba.
- Partido Comunista de Cuba (PCC). (2016). *Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*. VII Congreso del PCC, La Habana, Cuba.
- Zaragoza, L. G. (2010). Cultura, identidad y etnicidad, aproximaciones al entorno multicultural: rompiendo costumbres y paradigmas cotidianos. *Cuicuilco*, 17(48), 149-164.