



Metodología de diagnóstico para la gestión pública de la calidad de vida

Methodology for the diagnosis of public management of quality of life

Ángela Lorena Carreño-Mendoza^I, Mabel Font-Aranda^{II}, Cecilia Parra-Ferie^{II}

^I Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí (ESPAM). Calceta, Ecuador.
E-mail: lcarrem@yahoo.com

^{II} Universidad de Matanzas "Camilo Cienfuegos". Matanzas, Cuba.
E-mail: mabel.font@umcc.cu, cecilia.parra@umcc.cu

Recibido: 07/05/2012

Aprobado: 20/11/2012

RESUMEN

El mundo exige una gestión pública moderna, eficiente y dinámica. El nuevo modelo de Estado en Ecuador, con estructuras zonales, busca mayor articulación entre los niveles administrativos (mediante los Gobiernos Autónomos Descentralizados) y las entidades del Ejecutivo, cuya función es controlar la gestión pública para alcanzar las metas del Plan Nacional para el Buen Vivir. El trabajo plantea como objetivo proponer una metodología para el diagnóstico de la gestión pública de la calidad de vida en la Zona 4: Manabí-Santo Domingo de los Tsáchilas. Se emplearon diferentes métodos y técnicas como: analítico-sintético, modelación, revisión bibliográfica y documentos, entrevistas, matrices cruzadas, análisis porcentual, entre otros. La metodología se estructura en interrogantes sobre factores que inciden en este proceso y se aplica parcialmente en la zona de estudio. Además, forma parte de un modelo para el perfeccionamiento de la gestión gubernamental, que puede ser aplicada a otros contextos.

Palabras clave: gestión pública, calidad de vida, metodología de diagnóstico.

ABSTRACT

The world is demanding a modern, efficient and dynamic public management. The new model of State in Ecuador, with a zonal structure, seeks for more links among administrative levels (by means of Decentralized Autonomous Governments) and Executive entities, in charge of controlling the public management with the objective of reaching the goals of the National Plan for Good Living. This work proposes a methodology to diagnose public management of quality of life in zone number 4: Manabi, Santo Domingo de los Tsáchilas. The methods and techniques employed were: analysis and synthesis, modeling, bibliographic review, interviews, crossed matrices, percentage analysis, among others. This methodology is structured in questions about issues affecting this process and it is applied partially to the zone studied. It is also a component of a model for government management improvement, which can be implemented in other contexts.

Key words: public management, quality of life, diagnostic methodology.

I. INTRODUCCIÓN

Los orígenes del término "calidad de vida" se remontan a la década del 30, cuando el economista Pigou, pionero de la economía del bienestar, se refirió a cuantificar los servicios o costos sociales de las decisiones de gobierno [1]. En las últimas 4 décadas del siglo XX toma auge el concepto calidad de vida, e incorpora sucesivamente variedad de posicionamientos, desde los que la limitan a la valoración individual y se centran en la percepción; hasta los que incorporan la perspectiva social, incluyendo no solo el aspecto subjetivo, sino también la visión colectiva y objetiva en cuanto a condiciones de vida.

Casas (1996) considera la calidad de vida como "las percepciones, aspiraciones, necesidades, satisfacciones y representaciones sociales que los miembros de todo conjunto social experimentan en relación a su entorno y la dinámica en que se encuentran inmersos, incluyendo los servicios que se les ofrecen y las intervenciones sociales de las que son destinatarios y que emanan de las políticas sociales" [2: 100]. Para Somarriba (2008) "es el fruto de la compleja interacción de una serie de factores objetivos y subjetivos: los primeros hacen referencia a las condiciones externas de tipo económico, sociopolítico, cultural, ambiental..., mientras que los factores subjetivos aluden a la percepción del individuo sobre su propia vida y a la satisfacción que alcanza en los distintos ámbitos de la misma" [3: 15].

La consideración de tales criterios facilita la evaluación multidimensional y la determinación del grado de satisfacción de la población con su calidad de vida, sustento para la gestión pública de los territorios a distintas escalas.

Los gobiernos de la mayoría de los países del mundo tienen como objetivo erradicar la pobreza, las desigualdades sociales, de género y geográficas, y lograr una mejor calidad de vida de sus habitantes. Para conseguirlo es fundamental la administración de los recursos naturales, económicos y sociales, a través de una gestión pública que garantice altos niveles de satisfacción en la población.

El ascenso de un gobierno y sector público de corte empresarial tiene su expresión más clara en la *New Public Management*, que pone el énfasis en la eficiencia y la eficacia del gobierno. Fieles exponentes de este enfoque, como Osborne y Gaebler (1994), sugieren manejar el sector público con espíritu emprendedor y postulan una "revolución global" cuyo nuevo estilo de gobierno, lo resumen en 10 puntos, que serían la base para el éxito: catalizador, propiedad de la comunidad, competitivo, inspirado en objetivos, dirigido a los resultados, inspirado en el cliente, de corte empresarial (ganar en lugar de gastar), previsor, descentralizado y orientado al mercado [4].

Al entrar el siglo XXI se presencia el perfilamiento de un mundo cualitativamente distinto, caracterizado por el policentrismo, la diversidad de estilos de vida, la paradoja y el desencadenamiento de la complejidad; es decir, una sociedad pluralista, multiopcional y policéntrica. Por ello, la actual centuria plantea grandes retos al sector público. Para adecuarse a los nuevos tiempos, éste requiere cambiar su mentalidad, su funcionamiento y sus estructuras, sumándose a la revolución que experimenta actualmente el ámbito de la gestión [5].

La globalización influye hoy sobre la totalidad de los seres humanos y abarca todas las esferas de la vida en un grado cada vez mayor, el desafío de la gestión pública actual radica justamente en lograr la mencionada satisfacción de la población con su calidad de vida, matizada por la diversidad de intereses y dimensiones.

La ciudadanía tiende cada vez más a evaluar la gestión pública por los resultados. Hoy, el ciudadano desea ser protagonista, consultado, atendido y satisfecho [6]. Significa orientar el sector público hacia el usuario que es considerado "cliente", pasar de una "administración de potestades" a una "moderna empresa de servicios" [7].

La nueva gestión pública implica transitar de administrar (seguir instrucciones) a gestionar (conseguir resultados). Así, el control se utiliza para crear las condiciones que motivan a una organización para obtener resultados predeterminados [8].

Acerca de la complejidad de la gestión pública, Longo (2008) refiere: "Incluso el diagnóstico no está nada claro, porque la misma definición del problema depende de las diferentes perspectivas, lecturas de la realidad y valores que concurren. A menudo se trata de la clase de problemas que Schumacher llamaba «divergentes», es decir, aquellos en que cuanto más conocimiento experto se vierte, más respuestas diferentes se obtienen... empuja a los actores públicos a asumir enfoques más modestos, basados en el ensayo y la rectificación" [9: 16]. Ésta requiere, por una parte, contar con un instrumental de evaluación poderoso, construir elementos básicos de consenso entre las partes interesadas, la participación social, en sus diversas formas y

METODOLOGÍA DE DIAGNÓSTICO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA CALIDAD DE VIDA

modalidades, que es imprescindible para obtener la legitimidad pero añade dificultad a la tarea de los directivos públicos [9].

Un modelo de gestión pública trata el conjunto de definiciones clave de carácter político y estratégico que es necesario visualizar desde un inicio, respecto a cómo la organización creará valor, y lo llevará a sus clientes, usuarios y accionistas. Al menos a nivel teórico, el ciclo de operación del gobierno, como un proceso retroalimentado, comienza por la formulación de políticas públicas de largo plazo, continúa con un esfuerzo de planificación y presupuestación de largo y corto plazo, y con un ciclo de control que tiene una dimensión estratégica, operacional y presupuestaria; y una administrativa, de probidad y transparencia. Finalmente, este ciclo debe cerrarse con una evaluación ex post que retroalimente todo el ciclo. El modelo, en suma, es el qué, para quién, quién y cómo se desarrolla la función pública [10].

En Ecuador la construcción de un nuevo modelo de Estado, con énfasis en una visión del territorio, comprende 5 grandes desafíos asociados a: 1) la territorialización de la política pública para reducir brechas de inequidad y satisfacer las necesidades básicas de los territorios y su población, 2) la planificación y el ordenamiento territorial, 3) el reconocimiento y la actuación de las dinámicas regionales que aporten a la concreción de un nuevo modo de acumulación y (re)distribución para el Buen Vivir, 4) el reconocimiento y fortalecimiento del Estado plurinacional e intercultural, y 5) el diseño de una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno y que reafirme el rol (re)distributivo del Estado, siguiendo la diferenciación complementaria de competencias [11].

El nuevo contexto exige herramientas de gestión pública que comienzan a estructurarse, pero que deben partir del conocimiento exacto de cómo fluyen estos procesos, derivándose el siguiente problema científico: ¿Cómo determinar el estado actual de la gestión pública de la calidad de vida en la Zona 4 de Ecuador?

Para resolver la interrogante se plantea como objetivo: Proponer una metodología para el diagnóstico de la gestión pública de la calidad de vida en la Zona 4: Manabí-Santo Domingo de los Tsáchilas.

II. MÉTODOS

El trabajo se sustenta en el método general dialéctico-materialista, debido a la imposibilidad de estudiar un proceso tan complejo como es la gestión pública de la calidad de vida con carácter multifactorial y multidimensional, que exige un enfoque de sistema.

Se emplearon otros métodos específicos como el analítico-sintético, para penetrar en la esencia de cada una de las partes que componen la metodología y posteriormente, con el uso de la síntesis, establecer los nexos entre ellas y descubrir relaciones esenciales; la inducción-deducción en la integración de cada componente desde sus partes al todo integrador y viceversa; y mediante la modelación se realizó la representación esquemática de la metodología. La utilización de los métodos sistémico y estructural-funcional permitió la concepción de la estructura y jerarquía de cada componente de la metodología: la concepción teórica, legal, instrumental y funcional mediante la ascensión de lo concreto a lo abstracto.

Otros métodos empíricos como la entrevista, proporcionaron el conocimiento del estado de opinión de los funcionarios de la dirección de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en la Zona 4. La observación fue utilizada a lo largo de toda la investigación en la verificación práctica y la valoración de los indicadores. El análisis de documentos facilitó la valoración del tratamiento del problema de investigación en las disposiciones y normativas emitidas por la SENPLADES y conocer su estado actual [11; 12; 13; 14]. Los procedimientos matemáticos y estadísticos descriptivos, como las frecuencias absolutas y relativas (análisis porcentual) permitieron comparar resultados y determinar tendencias. Otras técnicas como las matrices permitieron cruzar información y generar nuevos resultados a partir de informaciones secundarias plasmadas en documentos oficiales. Los diagramas, el análisis FODA (Fortalezas-Oportunidades-Debilidades-Amenazas) y la identificación e interpretación de indicadores, fueron claves para emitir juicios valorativos.

Del modelo de Waissbluth y Larrain (2009) y los fundamentos teóricos, se determinan los pasos a seguir para realizar el diagnóstico de la gestión pública de la calidad de vida en la Zona 4: Manabí-Santo Domingo de los Tsáchilas, en Ecuador [15; 16].

La metodología se organizó mediante interrogantes que guían la valoración hacia los diferentes elementos constituyentes del proceso de gestión pública. Se elaboró el inventario de aspectos

asociados a los cuestionamientos y se desagregó en sus partes componentes. En cada caso se utilizaron métodos y técnicas específicas.

El diagnóstico se centró en el cumplimiento de las políticas públicas, su alineación con los objetivos estratégicos del Plan Nacional para el Buen Vivir, y en los elementos relacionados con la gestión pública y la calidad de vida. Se identificaron las relaciones causa-efecto, resaltando los factores objetivos y subjetivos que inciden en la gestión pública.

Se utilizó una guía de entrevista para conocer las intenciones de la máxima dirección de la Zona 4, lo que permitió definir las políticas y el posicionamiento respecto a la gestión pública, y la justificación para el desarrollo de la investigación.

Algunos de los aspectos considerados en la guía de entrevista aplicada a la Dirección de la SENPLADES en la Zona 4, fueron:

¿Considera importante realizar esta investigación? ¿Por qué? Al ser la respuesta positiva se indagó sobre:

1. Cumplimiento de las metas del Plan del Buen Vivir (Qué)
2. Organigrama funcional a nivel de la Zona (Quién)
3. Funcionalidad territorial zonal (Dónde)
4. Proceso de planificación a largo, mediano y corto plazo (Cuándo)
5. Herramientas de gestión utilizadas (Cómo)
6. Identificación y evaluación de indicadores (Cuáles)
7. Principales aspectos que inciden en la calidad de vida de las personas en la Zona 4 (Para Quién)
8. Otros aspectos de interés

El análisis de los documentos de la SENPLADES, fue clave para responder a todas las interrogantes, elaborar matrices cruzadas y emitir juicios sobre la utilización de los principales indicadores de calidad de vida. También fueron claves otras entrevistas a funcionarios de la institución responsable de la planificación zonal.

III. RESULTADOS

Para los fines de este trabajo se obtuvo el modelo conceptual que se muestra en la figura 1 y se asume la calidad de vida como "la combinación de las condiciones de vida y la satisfacción personal ponderadas por la escala de valores, aspiraciones y expectativas personales y sociales, en un momento histórico y lugar determinado".

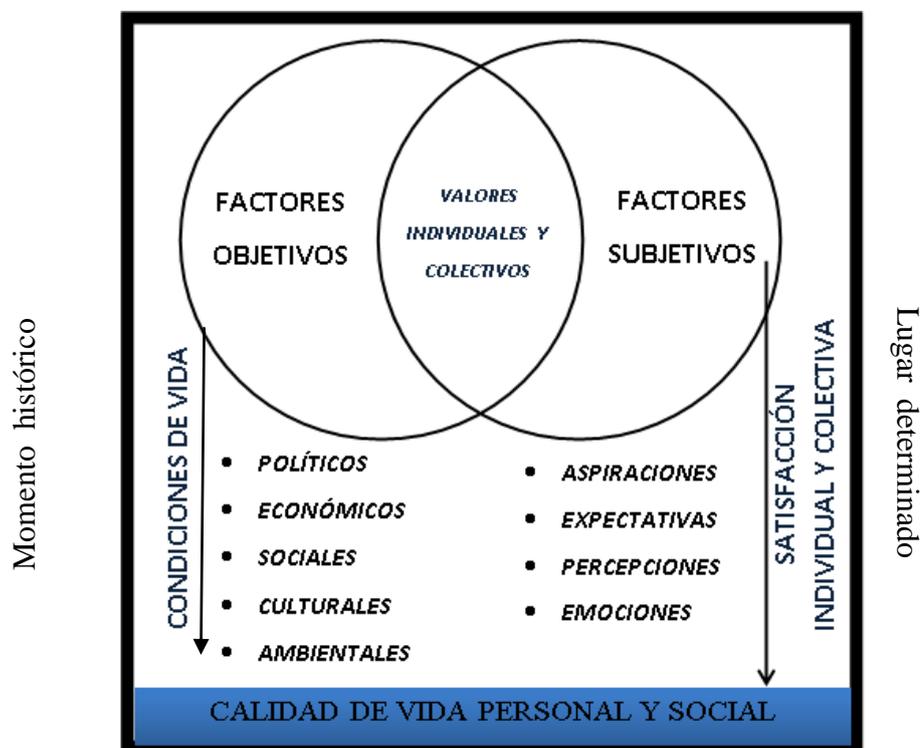


Figura 1. Modelo Conceptual de Calidad de Vida.

METODOLOGÍA DE DIAGNÓSTICO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA CALIDAD DE VIDA

Se elaboró la tabla 1 a partir de la sistematización de las definiciones y elementos de la gestión pública emitidos en la década del 90, según 5 organizaciones internacionales o regionales: Banco Asiático de Desarrollo (BASD), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Asociación Internacional de Fomento (AIF), Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y Banco Mundial.

Tabla 1. Elementos de la gestión pública.

Elementos de la gestión pública	BASD (1995)	PNUD (1997)	AIF (1998)	BAfD (1999)	Banco Mundial (1999)	%
1- Rendición de cuentas	X	X	X	X	X	100
2- Transparencia	X	X	X	X	X	100
3- Marco jurídico		X		X	X	60
4- Participación	X	X		X		60
5- Predecibilidad, Visión estratégica	X	X				40
6- Sensibilidad		X				20
7- Búsqueda de consenso		X				20
8- Equidad		X	X			40
9- Eficacia y eficiencia		X	X		X	60
10- Sostenibilidad de las reformas estructurales			X			20
11 Derechos de propiedad y gestión pública basada en normas			X			20
12- Calidad de los procesos presupuestarios y de inversión pública			X			20
13- Lucha contra la corrupción				X		20
%	30,8	76,9	53,8	38,5	30,8	

Fuente: Elaboración propia a partir de FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), 1999 [15]

La metodología elaborada se representa en la figura 2 y a continuación se describen sus elementos.

Justificación: La entrevista aplicada a la arquitecta Katuska Miranda Giler, Directora de la SENPLADES para la Zona 4: Manabí-Santo Domingo de los Tsáchilas, permitió advertir la necesidad de desarrollar la investigación y los criterios fundamentales fueron:

1. La ejecución de un control orientado al seguimiento de la inversión en infraestructura para dar cumplimiento a las metas del Plan Nacional para el Buen Vivir.
2. La aplicación del decreto que expresa las intenciones gubernamentales en cuanto a gobiernos por resultados, y cómo obtener la calidad o el estándar mínimo requerido, a través de la evaluación de la gestión de proceso y seguimiento de indicadores apoyados en la tecnología.
3. La complejidad de la Zona 4, caracterizada por la inclusión de 2 provincias con diferencias naturales, económicas y socio-culturales; pero con fuertes lazos de interrelación.
4. El control de la gestión de la calidad de vida se está realizando en una forma más coherente y transparente de armonización entre planificación e inversión, donde los puntos de partida han sido la vialidad y el manejo del agua.

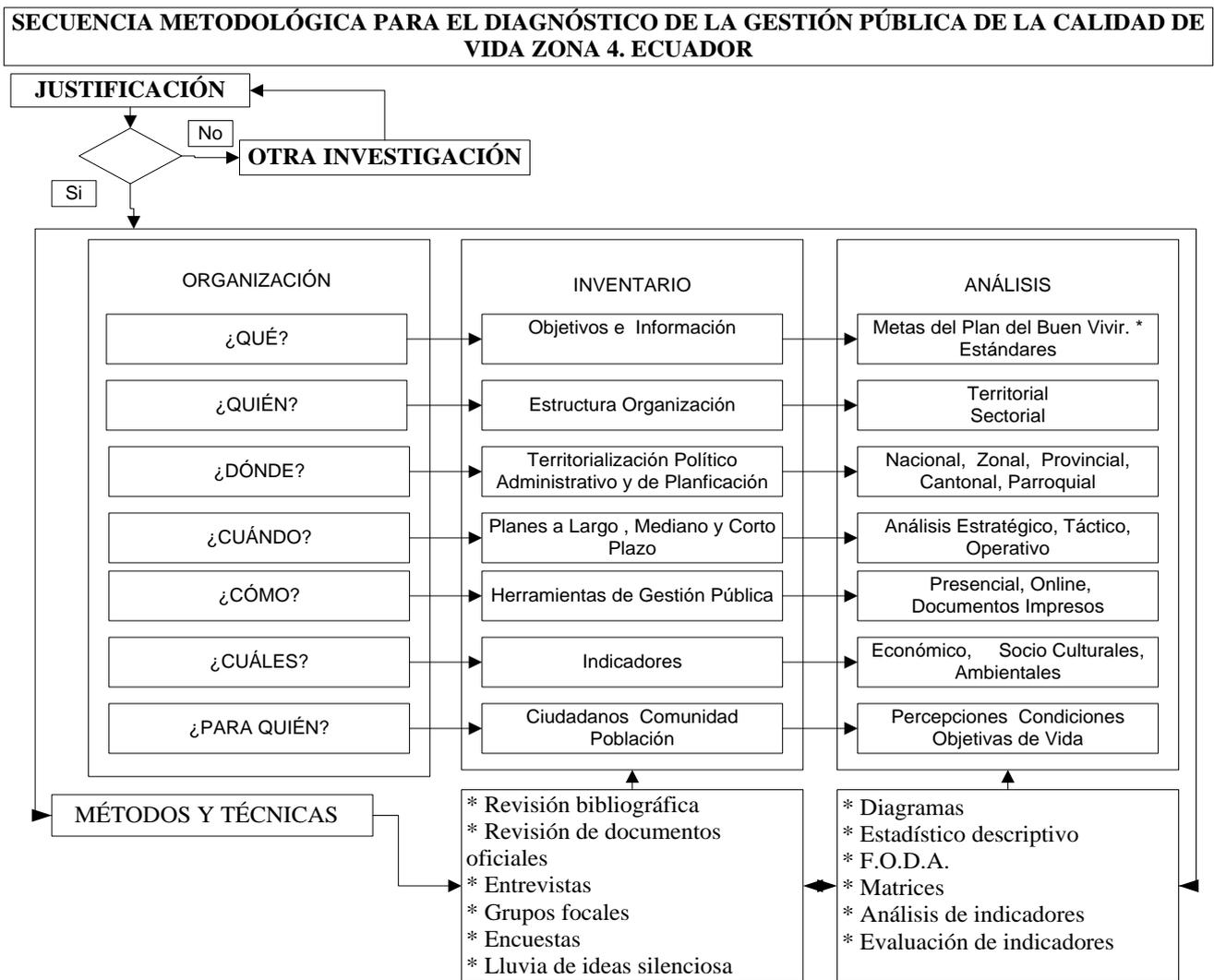


Figura 2. Metodología para el diagnóstico de la gestión pública de la calidad de vida.

5. El empleo de instrumentos para el control de la gestión pública: gobierno en línea, gabinetes zonales, gabinetes provinciales, equipos de análisis político-territorial, sistema electrónico de gestión financiera; con el objetivo de monitorear el avance de las inversiones y el cumplimiento de las metas Plan Nacional del buen vivir, del que se derivan los indicadores.
6. La preocupación por aspectos culturales y educativos, y su relación con movimientos emigratorios, así como la repercusión en la estructura poblacional y económica.

Qué: Se analizó el Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013), en el que se plantean 12 objetivos, cada uno con políticas y metas [14]. La tabla 2 muestra los objetivos y la cantidad de metas claves que, a juicio de las autoras, deben considerarse en la gestión de la calidad de vida en la Zona 4.

Las metas claves a considerar en la gestión pública de la Zona 4 se muestran en la tabla 3. Las acciones dicha Zona han estado dirigidas a 4 de las 26 metas principales identificadas (metas coloreadas), relacionadas con la cobertura de agua y electricidad; además, ha sido priorizado el mejoramiento de la vialidad.

La tabla 4 muestra el cruzamiento entre variables de calidad de vida y objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir.

En la Zona Manabí-Santo Domingo de los Tsáchilas, la gestión pública actual se centra en las variables Infraestructura y Servicios básicos, de acuerdo con la entrevista realizada a la Dirección de SEMPLADES.

METODOLOGÍA DE DIAGNÓSTICO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA CALIDAD DE VIDA

Tabla 2. Proporción de metas claves por objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir.

Objetivos Nacionales para el Buen Vivir	Número total de metas	Número de metas claves
Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad	19	4
Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía	19	4
Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población	19	10
Objetivo 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable	15	6
Objetivo 5: Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana	11	2
Objetivo 6: Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas	9	3
Objetivo 7: Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común	4	0
Objetivo 8: Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad	2	0
Objetivo 9: Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia	6	1
Objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política	5	0
Objetivo 11: Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible	23	1
Objetivo 12: Construir un Estado democrático para el Buen Vivir	5	2

Quién: La revisión de la Agenda Zonal para el Buen Vivir en Manabí Santo Domingo de los Tsáchilas [11] plantea que los organismos del sector público son instituciones del Estado y cita a:

1. Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.
2. Los organismos electorales.
3. Los organismos de control y regulación.
4. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo.
5. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

En el análisis institucional del territorio en la Zona de Planificación 4, se inscriben varios factores, entre ellos, los ámbitos administrativo, financiero, técnico y logístico.

Dónde: En el ámbito territorial, como refleja la figura 3, la Zona 4 abarca las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas. La administración pública en la Zona está concentrada en la ciudad de Portoviejo (81,69 %), seguida por Manta; mientras que en Santo Domingo de los Tsáchilas, por constituirse en una provincia joven, apenas llega a 18,31%.

Tabla 3. Metas claves por objetivos para la gestión pública de la calidad de vida.

1.1.2. Alcanzar el 98 % de matrícula en educación básica hasta 2013.
1.1.3. Incrementar a 66.5 % la matrícula de adolescentes en bachillerato hasta 2013.
1.10.2. Reducir a la cuarta parte el porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian hasta 2013.
1.10.4. Erradicar la mendicidad infantil hasta 2013.
2.1.1. Reducir en un 45 % la desnutrición crónica hasta 2013.
2.1.2. Garantizar un consumo kilocalórico diario de proteínas mínimo de 260 Kcal /día hasta 2013.
2.2.7. Reducir a 10 % el analfabetismo funcional hasta 2013.
2.5.2. Alcanzar el promedio de América Latina en la tasa de matrícula en educación superior hasta 2013.
3.2.1. Reducir la incidencia de paludismo en un 40 % hasta 2013.
3.2.2. Disminuir a 4 la razón de letalidad del dengue hemorrágico hasta 2013.
3.2.5. Reducir a la tercera parte la tasa de mortalidad por enfermedades causadas por mala calidad del agua hasta 2013.
3.3.1. Aumentar al 70 % la cobertura de parto en instituciones públicas hasta 2013.
3.4.1. Reducir en un 25 % el embarazo adolescente hasta 2013.
3.4.2. Disminuir en un 35 % la mortalidad materna hasta 2013.
3.4.3. Reducir en un 35 % la mortalidad neonatal precoz hasta 2013.
3.6.1. Disminuir en un 33 % el porcentaje de hogares que viven en hacinamiento hasta 2013.
3.6.2. Alcanzar el 80 % de las viviendas con acceso a servicios de saneamiento hasta 2013.
3.6.4. Disminuir a 60 % el porcentaje de viviendas con déficit habitacional cualitativo hasta 2013.
3.6.3. Disminuir a 35 % el porcentaje de hogares que habitan en viviendas con características físicas inadecuadas hasta 2013.
4.1.3. Reducir en un 30 % la tasa de deforestación hasta 2013.
4.3.2. Disminuir la huella ecológica de tal manera que no sobrepase la biocapacidad del Ecuador, hasta 2013.
4.3.4. Alcanzar el 97 % de las viviendas con servicio eléctrico hasta 2013.
4.3.5. Alcanzar el 98 % de las viviendas en zona urbana con servicio eléctrico hasta 2013.
4.3.6. Alcanzar el 96 % de las viviendas zona rural con servicio eléctrico hasta 2013.
4.4.1. Mantener las concentraciones promedio anuales de contaminantes de aire bajo los estándares permisibles hasta 2013.
5.1.4. Ausencia de conflictos con fuerzas regulares e irregulares que afecten la soberanía nacional o amenacen al Estado, hasta 2013.
5.2.1. Disminuir a la mitad el uso inadecuado de gas licuado del petróleo doméstico hasta 2013.
6.4.1. Disminuir en un 27 % el porcentaje de personas que recibe un salario menor al mínimo vital hasta 2013.
6.5.1. Disminuir en 10 puntos el subempleo bruto nacional hasta 2013.
6.5.2. Revertir la tendencia creciente del desempleo juvenil y reducirlo en un 24 % hasta 2013.
9.4.1. Reducir hasta 2013 la violencia contra las mujeres: - la física en un 8 %, - la psicológica en un 5% y - la sexual en un 2%.
11.3.1. Aumentar a 98 % la participación de la producción nacional de alimentos respecto a la oferta total hasta 2013.
12.3.1. Alcanzar el 82 % de viviendas con acceso a agua entubada por red pública hasta 2013.
12.6.1. Disminuir a 11 % las pérdidas de electricidad en distribución hasta 2013.

METODOLOGÍA DE DIAGNÓSTICO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA CALIDAD DE VIDA

Tabla 4. Variables contempladas en los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir.

Variables	Objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013												%	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
1-Salud	X	X	X											25
2-Educación	X	X	X											25
3-Alimentación	X	X	X								X			33
4-Infraestructura y servicios Básicos	X			X							X			25
5-Vivienda	X		X									X		25
6-Seguridad Social	X					X								17
7-Inclusión social y económica	X					X	X	X			X			42
8-Reactivación productiva		X				X					X			25
9-Investigación Científica y transferencia tecnológica		X									X			17
10-Deporte y recreación		X					X							17
11-Comunicación y labor preventiva			X				X				X			25
12-Gestión ambiental			X	X							X			25
13-Seguridad ciudadana			X		X		X							25
14-Identidad intercultural e integridad nacional					X			X				X		25
15-Seguridad y estabilidad laboral						X						X		17
16-Ordenamiento jurídico y constitucional									X	X		X		25
17-Control social										X		X		17
%	41	32	41	12	12	24	24	12	6	12	41	24		

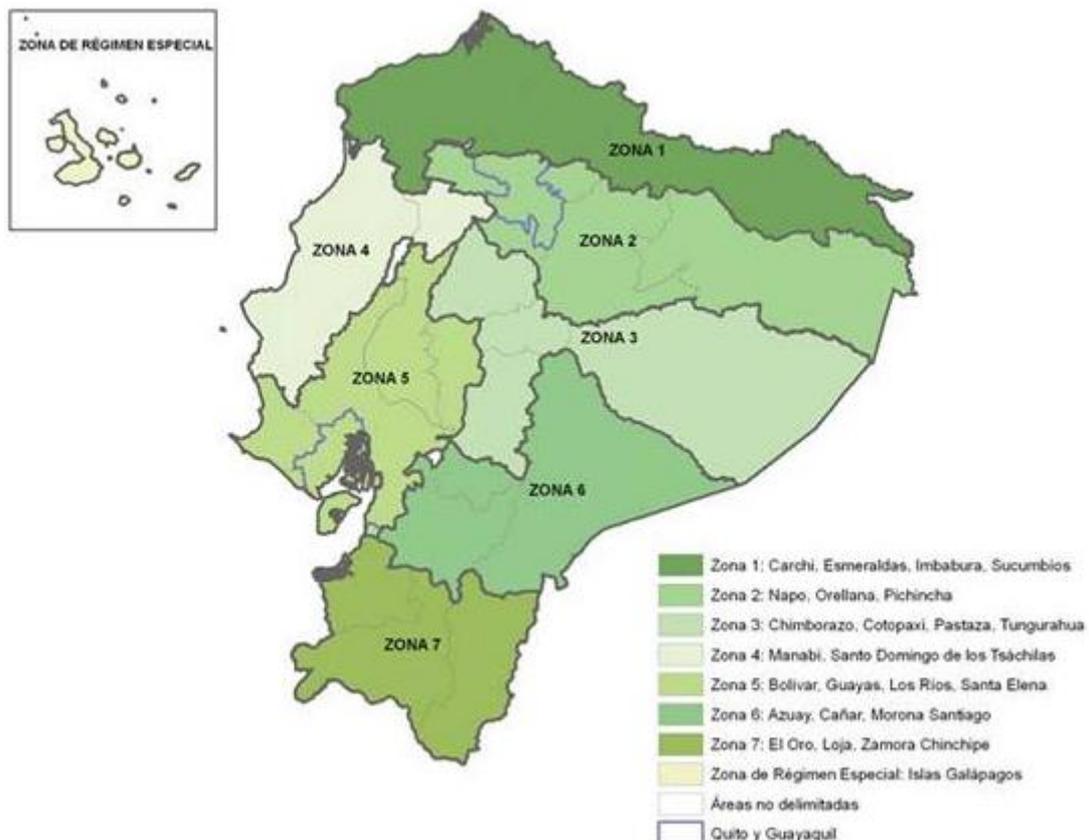


Figura 3. Ubicación geográfica de la Zona 4. Fuente: [14].

La Zona 4 tiene una extensión de 22 325 km², con 1 766 327 habitantes (2010), distribuidos en 23 cantones, 46 parroquias urbanas y 60 rurales; su distribución se muestra en la tabla 5.

Tabla 5. Estructura territorial en la Zona 4.

Aspectos	Provincia Manabí	Provincia Santo Domingo De los Tsáchilas	Zona 4
Número de cantones	22	1	23
Número de parroquias urbanas	39	7	46
Número de parroquias rurales	53	7	60

Fuente: Elaboración propia a partir de SEMPLADES-PNUD (2010) [11].

Cómo: De acuerdo con la entrevista aplicada a la arquitecta Katuska Miranda Giler, Directora de la SENPLADES, las principales herramientas de control que se emplean son: Gabinetes zonales, Gabinetes provinciales, Sistema Integrado de Gestión Financiera, Gobiernos por resultados, Equipos de análisis político y Gobierno en línea. El empleo de estas herramientas es incipiente y existe un proceso de capacitación para las personas responsables del control de gestión pública de la calidad de vida en la zona.

En la Zona 4 se ha elaborado una tipología para la desconcentración, mostrada en la tabla 6, con el objetivo de que todas las carteras de Estado aterricen su política pública en el territorio.

Tabla 6. Tipología para la desconcentración.

Tipo	Denominación	Características
Tipo 1	Privativo	Las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y coordinación se ejercen desde el nivel nacional.
Tipo 2	Alta desconcentración, baja descentralización	La rectoría, planificación, regulación y control se ejercen desde el nivel central; la planificación regional y la coordinación del sistema desde el nivel intermedio o regional; y una importante coordinación y gestión, desde el nivel local.
Tipo 3	Alta descentralización, baja desconcentración	La rectoría, planificación, regulación y control se ejercen a nivel central; la planificación regional y la coordinación desde el nivel intermedio; y la planificación y la gestión, fundamentalmente, desde el nivel local.
Tipo 4	Sectores estratégicos	La rectoría, planificación, regulación y control se ejercen desde el ámbito central; la regulación y planificación desde el nivel intermedio o regional; y las diferentes modalidades de gestión para la prestación de los servicios públicos e incluso diversas modalidades de alianzas público privadas, desde el nivel local.

Fuente: Elaboración propia a partir de SENPLADES-PNUD (2010) [11]

La triangulación de métodos y técnicas como: Taller con Grupos Focales (Convocados en el curso zonal sobre Control de Gestión Pública 2012), entrevista, observación científica y FODA, permite identificar como principales debilidades en la gestión pública de la calidad de vida de la Zona 4:

1. Carencia de un nivel intermedio de gobierno para facilitar la articulación entre instancias centrales y locales.
2. Carencia de unidades territoriales inteligentes, con mayores posibilidades de planificación, desarrollo e integración territorial.

METODOLOGÍA DE DIAGNÓSTICO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA CALIDAD DE VIDA

3. Pobre vinculación entre los objetivos del desarrollo nacional con las expectativas locales de desarrollo.

Cuáles: La entrevista realizada a los especialistas en Información Janeth Parrales y Víctor Valdivieso de la SENPLADES, en la Zona 4, evidenció que actualmente se desarrolla un proceso de identificación de indicadores a partir de las metas referidas en el Plan para el Buen Vivir, pero no existe un sistema de indicadores que oriente la gestión pública de la calidad de vida en la Zona 4. En el Informe Social del 2003: "Desarrollo social y pobreza en el Ecuador, 1990-2001", referido en SENPLADES-PNUD (2010), se consideraron como variables para medir las necesidades básicas insatisfechas (NBI): viviendas con características físicas inadecuadas, viviendas con servicios inadecuados, hogares con alta dependencia económica, hogares con niños y niñas que no asisten a la escuela y hogares con hacinamiento crítico [11].

Para quién: Se constató mediante observación científica que la participación ciudadana se realiza a través de: procesos de consulta, mesas temáticas, talleres y la participación de técnicos de los distintos organismos autónomos descentralizados y ministerios. Estos actores identificaron los problemas críticos y las posibles soluciones, que se muestran en la Agenda de la Zona de Planificación 4. Se convocó a un taller en la ciudad de Montecristi el 25 de septiembre de 2009, con prefectos, alcaldes, presidentes de juntas parroquiales y delegaciones de las instituciones autónomas (directivos).

Según SEMPLADES-PNUD (2010), el tricenralismo que presenta la Zona, con Manta, Portoviejo y Santo Domingo, evidencia en forma clara el desequilibrio que existe frente al resto de asentamientos humanos y zonas urbanas y rurales del territorio. En referencia con los aspectos ambientales, se observa una sobreutilización de los recursos, especialmente del suelo, con presencia de actividades ganaderas; mientras en zonas de aptitud agrícola y forestal existen altas descargas de efluentes a los cursos de agua. La insuficiente cobertura de alcantarillado sanitario en los asentamientos humanos, los procesos de deforestación, la presencia de sequías y el pobre manejo integrado [11].

Hoy se trabaja en la consolidación de los Distritos Administrativos, que es un órgano técnico-administrativo desconcentrado, que coincide con el área geográfica del cantón o unión de cantones, cuya función es supervisar y coordinar la provisión de servicios para el ejercicio pleno de derechos y garantías ciudadanas en función de objetivos básicos.

IV. DISCUSIÓN

Se sintetiza la gestión pública como el proceso, forma, evaluación, ejercicio del poder gubernamental para la gestión política, económica, social, ambiental y otros; en diferentes niveles administrativos, con el fin de generar crecimiento económico y desarrollo humano sostenibles.

Constituyen los elementos principales: la rendición de cuentas, la transparencia, el marco jurídico, la participación, la eficacia y eficiencia; a juzgar por la coincidencia de criterios de estas organizaciones. No obstante, elementos como la visión estratégica, la búsqueda del consenso, la equidad, así como la lucha contra la corrupción; son fundamentales para el desarrollo de la nueva gestión pública que exige el mundo actual.

Es fundamental conocer cómo fluye el control de gestión pública para perfeccionar los modelos y procesos de actuación de las organizaciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los habitantes, por lo que se justifica la investigación.

Es necesario realizar una definición de los elementos a los cuales van dirigidos los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir, que permite visualizar cuáles son las prioridades enmarcadas en la desagregación de los objetivos generales y específicos del plan citado, tal como se mostró en la tabla 2, lo cual permite enfocar la gestión pública hacia la mejora de la calidad de vida.

En el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 en Ecuador, se destaca la Inclusión Social y Económica como elemento más relevante, ya que se refiere de manera explícita en 5 de los 12 objetivos mencionados.

Se corrobora que la Zona de Planificación 4 se encuentra en proceso de construcción de un modelo de gestión desconcentrado y descentralizado, participativo, de procesos y mejoramiento continuo; abierto a los sistemas de control, evaluación, seguimiento y rendición de cuentas; que responda a la planificación participativa como principio constitucional.

El contar con una planificación estratégica a nivel nacional se constituye en un sustento para el control de la gestión pública a nivel zonal.

El tercer objetivo del Plan Nacional para el Buen Vivir declara explícitamente mejorar la calidad de vida; sin embargo, las políticas y metas se orientan directamente a la salud con algunas excepciones. Resulta importante destacar que otros objetivos tienen gran afinidad con la calidad de vida.

Se evidencia que la planificación y la política pública son definidas como instrumentos de la planificación territorial en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP). Este Sistema está integrado por organismos y dependencias de la Función Ejecutiva, entidades de los gobiernos autónomos descentralizados, los Consejos Nacionales para la Igualdad y otras instancias de planificación. Todos ellos interactúan en el establecimiento de las prioridades del desarrollo territorial, la producción y acceso a la información para la toma de decisiones, la asignación de recursos, la gestión de las políticas públicas y la evaluación de resultados en cada uno de los niveles de organización territorial del país.

En la Zona Manabí-Santo Domingo de los Tsáchilas, se observa un proceso evolutivo en la concepción de la gestión pública, que incorpora tendencias como la planificación, participación ciudadana y gestión por resultados.

Aún son insuficientes las herramientas para conocer el nivel de satisfacción de la población a nivel de parroquias y comunidades. Se requiere de un proceso de actualización de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), de la incorporación de otras variables y conformación de un sistema de indicadores que permita la mejora de la gestión pública de la calidad de vida en la Zona 4.

V. CONCLUSIONES

1. Los aspectos teórico-procedimentales, sistematizados en la investigación, facilitan la conformación de una metodología para el diagnóstico de la gestión pública de la calidad de vida en la Zona 4 de Ecuador, permitiendo cumplir el objetivo propuesto y su contribución a la solución del problema científico.
2. La metodología parcialmente aplicada revela que en la Zona 4 de Ecuador, actualmente se desarrolla un proceso de construcción de un modelo de gestión pública de la calidad de vida matizado por los elementos declarados por las organizaciones internacionales y regionales; que aunque tiene como principio constitucional la planificación participativa, es necesario enfatizar en este aspecto.
3. Se demuestra la viabilidad de la metodología elaborada y la factibilidad de su aplicación en contextos similares de Ecuador y Latinoamérica. 🏛️

VI. REFERENCIAS

1. TONON, G., «La utilización de indicadores de calidad de vida para la decisión de políticas públicas» *Polis*, 2010, vol. 9, no. 26, ISSN 0717-6554.
2. CASAS, F., *Bienestar social. Una introducción psico-sociológica*, Barcelona (España), PPU, 1996, ISBN 9788447705528.
3. SOMARRIBA, M. N., «Aproximación a la medición de la calidad de vida social e individual en la Europa comunitaria», [tesis doctoral], Valladolid (España), Universidad de Valladolid, Departamento de Economía Aplicada (Estadística y Econometría), 2008.
4. OSBORNE, D.; GAEBLER, T., *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós, 1994, ISBN 8475099866, pp. 18-20.
5. FRIEDMANN, R., *La Gestión Pública en el Siglo XXI. Anticipando los cambios que vienen hacia un Sector Público Inteligente y en Constante Aprendizaje* [en línea], Instituto de Estudios y Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile, 2003 [consulta: 2011-08-03]. Disponible en: <http://www.uazuay.edu.ec/estudios/com_exterior/etica_profesional/VII_La_gestion_publica_en_el_siglo_XXI.pdf>
6. KRIEGER, M., «Los nuevos desafíos en materia de gestión del sector público» *Revista Chilena de Administración Pública*, 1995, no. 4, abril, p. 19, ISSN 0717-070X.
7. GARCÍA, J., *Público y privado en la acción social*, Madrid, Editorial Popular, 1992, ISBN 108478840672.
8. CARENYS, J., «Management Control Systems: A Historical Perspective», *International Bulletin of Business Administration* [en línea], 2010, no. 7, pp. 37-54 [consulta: 2011-06-24], ISSN 1451-243X. Disponible en: <http://www.eurojournals.com/ibba_7_04.pdf>

METODOLOGÍA DE DIAGNÓSTICO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA CALIDAD DE VIDA

9. LONGO, F.; YSA, T., *Los escenarios de la Gestión Pública del Siglo XXI*, Barcelona (España), Ediciones Bellaterra Navas de Tolosa, Escolad'Administración Pública de Catalunya, 2008, ISBN 978-84-393-7788-7.
10. WAISSBLUTH, M.; LARRAIN, F., «Modelos de gestión pública y sus implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado», en *Consortio para la Reforma del Estado. Segundo Concurso Anillos de Investigación en Ciencias Sociales, modalidad en Innovación de Políticas Públicas* Santiago de Chile, CONICYT, 2009, [consulta: 2011-08-03]. Disponible en: <http://www.uazuay.edu.ec/estudios/com_exterior/etica_profesional/VII_La_gestion_publica_en_el_siglo_XXI.pdf>
11. SENPLADES-PNUD, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Agenda Zonal para el Buen Vivir. Propuestas de Desarrollo. Lineamientos para el Ordenamiento Territorial. Documento de Trabajo. Zona de Planificación 4. Provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas*, Quito, Ecuador [en línea], Quito, 2010 [consulta: 2011-06-24]. Disponible en: <http://www.pnud.org.ec/art/frontEnd/images/objetos/agenda_4.pdf>
12. CGE (Contraloría General del Estado), *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y Reformas 2009. Ley 2002-73 (29/05/2002) Suplemento del R.O. 595 (12/06/2002)* Quito (Ecuador), 2009 -, publ. -[consulta: 2011-06-24]. Disponible en: <<http://ai.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2012/07/Ley-Org%C3%A1nica-de-la-Contralor%C3%ADa-General-del-Estado.pdf>>.
13. SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo), *Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Estrategias para el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de planificación participativa* [en línea], Quito, Soluciones Gráficas D&G, 2010 [consulta: 2011-06-24]. Disponible en: <http://www.senplades.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=a972cde0-9076-4363-848e-4bcda3a7ba81&groupId=18607>
14. SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo), *Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Quito, 2009, ISBN 978-9978-92-794-6.
15. FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), *Junta Ejecutiva - 67º período de sesiones* Roma, 1999 -, publ. -[consulta: 2011-08-03]. Disponible en: <<http://www.ifad.org/gbdocs/eb/67/s/EB-99-67-INF-4.pdf>>.
16. SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile), *Modelo de gestión de los gobiernos regionales* Santiago de Chile, -, publ. -[consulta: 2011-08-03]. Disponible en: <<http://www.acreditaciongores.cl/>>.