



## **Herramienta para el diagnóstico de la gestión en gobiernos locales cubanos**

### ***A tool for management diagnosis in Cuban local governments***

**Sara Catalina Hernández-Gallardo<sup>I</sup>, Waldo Pérez-García<sup>II</sup>, Mario Bello-Hernández<sup>III</sup>**

<sup>I</sup> Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, Guadalajara, México.

E-mail: shernand@cencar.udg.mx

<sup>II</sup> Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas, Filial Universitaria Municipal Santa Clara, Villa Clara, Cuba.

E-mail: waldop@uclv.edu.cu

<sup>III</sup> Instituto Superior de Tecnologías y Ciencias Aplicadas, Centro de Gestión de Ciencias e Innovación, La Habana, Cuba.

E-mail: mariob@instec.cu

*Recibido: 19/02/2013*

*Aprobado: 14/08/2013*

#### **RESUMEN**

En este artículo se describe una herramienta diseñada para la evaluación-diagnóstico de la gestión de la calidad y ambiental, aplicable a órganos cubanos de gobierno local. Se consideraron como características fundamentales de la herramienta: aplicabilidad, adecuación al contexto de los órganos cubanos de gobierno local, pertinencia para identificar oportunidades de mejoras, factibilidad para la formulación de estrategias y consistencia para elevar la efectividad de la gestión. La evaluación-diagnóstico se concibió por indicadores asociados a componentes de diagnóstico. La herramienta se aplicó en el órgano de gobierno del municipio Cifuentes, provincia Villa Clara. El comportamiento de los indicadores, después de la implementación de acciones derivadas de la aplicación de la herramienta, avalan la mejora del desempeño del órgano de gobierno local objeto de estudio.

**Palabras claves:** diagnóstico, gestión de la calidad, gestión ambiental, gobierno local, gestión gubernamental.

#### **ABSTRACT**

*In this paper it is described a tool for the evaluation and diagnosis of the quality and environmental management, which is valid for the Cuban local governments. It were considered as fundamental characteristics of the tool: the applicability, adequacy to the context of the Cuban local governments, pertinence for identifying improvement opportunities, feasibility for the formulation of strategies and consistency in order to increase the management effectiveness. The evaluation and diagnosis were conceived by indicators associated to diagnostic components. The tool was applied at the Cifuentes'*

*local government in Villa Clara province. There was a performance improvement in this local government as a result of the application of the tool, which is demonstrated by the results of the indicators.*

**Key words:** *diagnosis, quality management, environmental management, local government, governmental management.*

## **I. INTRODUCCIÓN**

Las organizaciones proporcionan productos y servicios para la mejora de la calidad de vida de las personas, pero consumen recursos y generan contaminación y residuos. Para resolver este problema se requiere de una gerencia pública orientada a resultados que entreguen bienes y servicios a la ciudadanía, en términos de calidad y satisfacción de sus necesidades y expectativas, sin comprometer la existencia de las generaciones futuras [1]. A nivel local es donde se hace más viable y necesario concertar y solucionar de manera integral y mancomunada los problemas que afectan a los ciudadanos de un territorio [2; 3].

Las municipalidades cubanas no están exentas de la situación planteada. La dirección del país reconoce que muchos de los problemas que hoy enfrenta la sociedad son locales, y es preciso enfrentarlos y resolverlos de manera directa en este contexto [4]. Para ello, se hace necesario que los órganos de gobierno cuenten con mecanismos y herramientas que coadyuven a la identificación de esos problemas y faciliten el proceso de toma de decisiones para su solución.

En el contexto internacional, algunos autores se refieren a los Modelos de Excelencia como herramientas metodológicas para diagnosticar y mejorar la gestión de los órganos de gobierno local porque los consideran sistémicos, orientados al resultado, adaptables a las particularidades de cada organización y facilitadores de la planificación [5; 6]. Sin embargo, deben considerarse que si bien los Modelos de Excelencia producen efectos positivos de mejora de la gestión, de aumento de la capacidad gerencial y de eficiencia del funcionamiento de las administraciones públicas, no resuelven íntegramente la necesidad de transformación y cambio de la gestión pública [7; 8; 9; 10]. Por otra parte, los Modelos de Excelencia se enfocan en la calidad como elemento esencial de gestión, sin considerar la dimensión ambiental como línea medular y necesaria para alcanzar el desarrollo sostenible.

Se destacan como esenciales dos necesidades de transformación. Una, de naturaleza interna, asociada al liderazgo; al estar los Modelos de Excelencia enfocados a resultados, muy a menudo, los indicadores de medida propuestos obedecen a criterios de uno o más decisores. Tales criterios muchas veces están alejados de las necesidades y, más aún, de las particularidades de las localidades. De esta forma, al estar alejados los incentivos, se produce pérdida de la efectividad en la gestión. La otra necesidad de transformación no satisfecha radica en que la mejora de la gestión pública implica no solo utilizar herramientas como los Modelos de Excelencia, también requiere de condiciones públicas e infraestructura de naturaleza innovadora que permita transformar los móviles, los incentivos, los trabajos y, por tanto, que permita hacer una gestión pública mucho más adaptada a las nuevas necesidades de los ciudadanos.

En mayo de 2005 fue aprobado por la Organización Internacional de Normalización el Acuerdo de Taller Internacional número cuatro, revisado para su actualización en el año 2009 [11]. En este documento se establecen directrices para la aplicación de la norma ISO 9001: 2008 en los gobiernos locales. Una propuesta de sistema de diagnóstico para gobiernos locales que se presenta en el acuerdo incluye 39 indicadores, los cuales se agrupan en cuatro temáticas: desarrollo institucional para un buen gobierno, desarrollo económico sostenible, desarrollo social incluyente y desarrollo ambiental sostenible. Al evaluar las directrices y los indicadores de diagnóstico del acuerdo, se observa que promueven los intereses del gran capital y los grandes centros de poder, en consonancia con la concepción neoliberal.

En el contexto empresarial, se dispone de diversos recursos metodológicos y prácticos para evaluar y diagnosticar en qué medida las prácticas habituales de las organizaciones satisfacen los principios y requisitos de los modelos de gestión que aplican [12; 13; 14; 15]. Desde su concepción, se considera que los resultados se deben tomar en cuenta para la implementación de acciones que contribuyan a

## HERRAMIENTA PARA EL DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN EN GOBIERNOS LOCALES CUBANOS

la mejora del desempeño. La evaluación y el diagnóstico se plantean como un proceso sistemático y dinámico, para identificar los puntos vulnerables y perfectibles, en función de la mejora y en correspondencia con los cambios del entorno. No obstante, las propuestas consultadas en la literatura responden a las características de entidades productivas y de prestación de servicios, por lo que no se ajustan adecuadamente a la estructura y funciones de los órganos de gobierno local [16; 17].

El objetivo de la presente investigación es diseñar una herramienta para la evaluación y diagnóstico de la gestión de la calidad y ambiental, aplicable a los órganos cubanos de gobierno local, por medio de la cual se puedan identificar los problemas referentes a estas dimensiones de gestión y se facilite el proceso de toma de decisiones en función de la mejora del desempeño de estos órganos. Los fundamentos de la herramienta se sustentan en el ciclo Planificar-Hacer-Verificar-Actuar (PHVA), en los modelos de gestión de la calidad y ambiental que amparan las normas de las series NC: ISO 9000 y NC: ISO 14000, así como en la estructura y funciones de los órganos cubanos de gobierno local. El proceso de evaluación y diagnóstico se concibe por indicadores asociados a componentes de diagnóstico.

La herramienta se aplicó en el órgano de gobierno del municipio Cifuentes, provincia Villa Clara. Se realizó una evaluación inicial, en la cual se analizó el desempeño del mismo durante el período comprendido entre los años 2010 y 2011. A partir del análisis realizado se lograron identificar los aspectos vulnerables asociados a la gestión de la calidad y ambiental desarrollada a esta escala, así como definir e implementar acciones para la mejora del desempeño de este órgano de gobierno. Luego de la implementación de las acciones derivadas de la primera aplicación de la herramienta, se realizó una segunda evaluación, en la que se consideró el período correspondiente al año 2012. El comportamiento favorable de los indicadores de diagnóstico avala el cumplimiento del objetivo propuesto.

## II. MÉTODOS

Para realizar el análisis del desempeño del órgano de gobierno objeto de estudio con relación a la gestión de la calidad y ambiental desarrollada por el mismo, se utilizó una herramienta de evaluación-diagnóstico diseñada para tales fines. A continuación se presentan los aspectos esenciales considerados durante el proceso de diseño de la herramienta y una descripción de la misma.

### **Determinación de las características de la herramienta de evaluación-diagnóstico**

Para prescribir las características de la herramienta de evaluación-diagnóstico, se realizó el análisis de diferentes modelos de:

- Gestión de la calidad [18; 19; 20; 21].
- Gestión del medio ambiente [22; 23].
- Desarrollo a nivel local [10; 17; 24; 25].

A partir del mismo, y sobre la base de la sistematización, se procedió a su formulación. Para la confirmación de las características planteadas y posterior evaluación de la herramienta se empleó el criterio de expertos por el método Delphi.

El grupo de expertos se formó con especialistas, directivos y académicos familiarizados con la temática de investigación. Se procuró que los mismos tuvieran competencia técnica en los campos de la gestión de la calidad, ambiental y gubernamental-local. La cantidad de expertos se determinó en base a una muestra no probabilística, utilizando criterios de distribución binomial de probabilidad con un nivel de confianza del 99 %. El grado de competencia de los expertos seleccionados es predominantemente alto; lo que se evidencia por los coeficientes de competencia con valores entre 0.75 y 0.9.

El trabajo con los expertos para la confirmación de las características de la herramienta, se realizó por medio de tres rondas sucesivas de cuestionarios. Para evaluar el grado de asociación entre las respuestas se empleó el Coeficiente de Concordancia de Kendall (W) y se aplicaron los tests chi-cuadrado y Friedman para realizar pruebas de hipótesis. Se obtuvo un valor de  $W=0.638$  y significancia inferior a 0.05. Estos resultados avalan la consistencia de los juicios emitidos por los expertos.

A partir del trabajo con los expertos se realizaron variaciones a la definición inicial de las características de la herramienta, encaminadas a lograr un enfoque más armónico de las mismas con relación al objeto de la investigación. Tales modificaciones no implicaron exclusión ni adición de características. En función de los resultados de esta etapa, se consideraron como características de la herramienta las siguientes:

- aplicabilidad,
- adecuación al contexto de los órganos de gobierno local en Cuba,
- pertinencia para identificar oportunidades de mejoras,
- factibilidad para la formulación de estrategias
- consistencia para elevar la efectividad de la gestión.

A continuación se presentan los elementos descriptivos de la herramienta diseñada en correspondencia con las características planteadas.

### **Bases de la herramienta de evaluación-diagnóstico**

En la concepción de la herramienta se tuvieron en cuenta los fundamentos teóricos y prácticos que se muestran a continuación.

- Planificar-Hacer-Verificar-Actuar (PHVA): el ciclo PHVA es una metodología sistemática de mejora. La idea central se basa en que la calidad no es un problema que se soluciona y concluye, sino que es un proceso continuo, que se mejora a partir de la experiencia. Este enfoque es adecuado para cualquier proceso que tenga lugar en una organización, por lo que su uso se ha extendido más allá de la gestión de la calidad. El mismo se ha convertido en pilar fundamental de los diferentes sistemas de gestión que hoy tienen lugar en diversas organizaciones.
- Normas Cubanas de la serie NC ISO 9000: los principios de la gestión de la calidad se deben tener en cuenta, con especial relevancia, para el perfeccionamiento del desempeño de los órganos de gobierno a nivel local. Con su aplicación, en este contexto, se garantiza el desarrollo de la gestión pública concentrada en la satisfacción de las necesidades y expectativas siempre crecientes de la población [26; 27].
- Normas Cubanas de la serie NC ISO 14000: los principios de la gestión ambiental se enfocan en lograr que las acciones desarrolladas por las organizaciones no se centren solamente en la satisfacción de las demandas actuales de la sociedad. Por medio de estos se pretende potenciar el manejo adecuado de los recursos naturales y del medio ambiente en general, para garantizar la existencia de las futuras generaciones. Su implementación eficaz, en el ejercicio gubernamental local, contribuye a potenciar el desarrollo de políticas públicas coherentes con la necesidad de lograr el desarrollo sostenible a esta escala [28].
- Estructura y funciones de los órganos cubanos de gobierno local: en la Constitución de la República de Cuba se plantea que las Asambleas Municipales del Poder Popular son los órganos superiores locales del poder del Estado, también se establece que las mismas están investidas de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas. En función de este ejercicio, ajustándose a la ley, ejercen gobierno dentro del marco de su competencia [29]. El Consejo de la Administración Municipal constituye el órgano de dirección de la administración local. El mismo administra los bienes del estado y promueve el desarrollo económico social del territorio. Las Comisiones Permanentes de Trabajo son instituidas por la Asamblea Municipal del Poder Popular, atendiendo a los intereses específicos de la localidad. Su labor debe contribuir a que ésta pueda ejercer su función como la más alta autoridad del poder del Estado a este nivel y en el ejercicio del gobierno. Tienen como función fundamental el control y la fiscalización en su demarcación.

### **Objetivos de la herramienta de evaluación-diagnóstico**

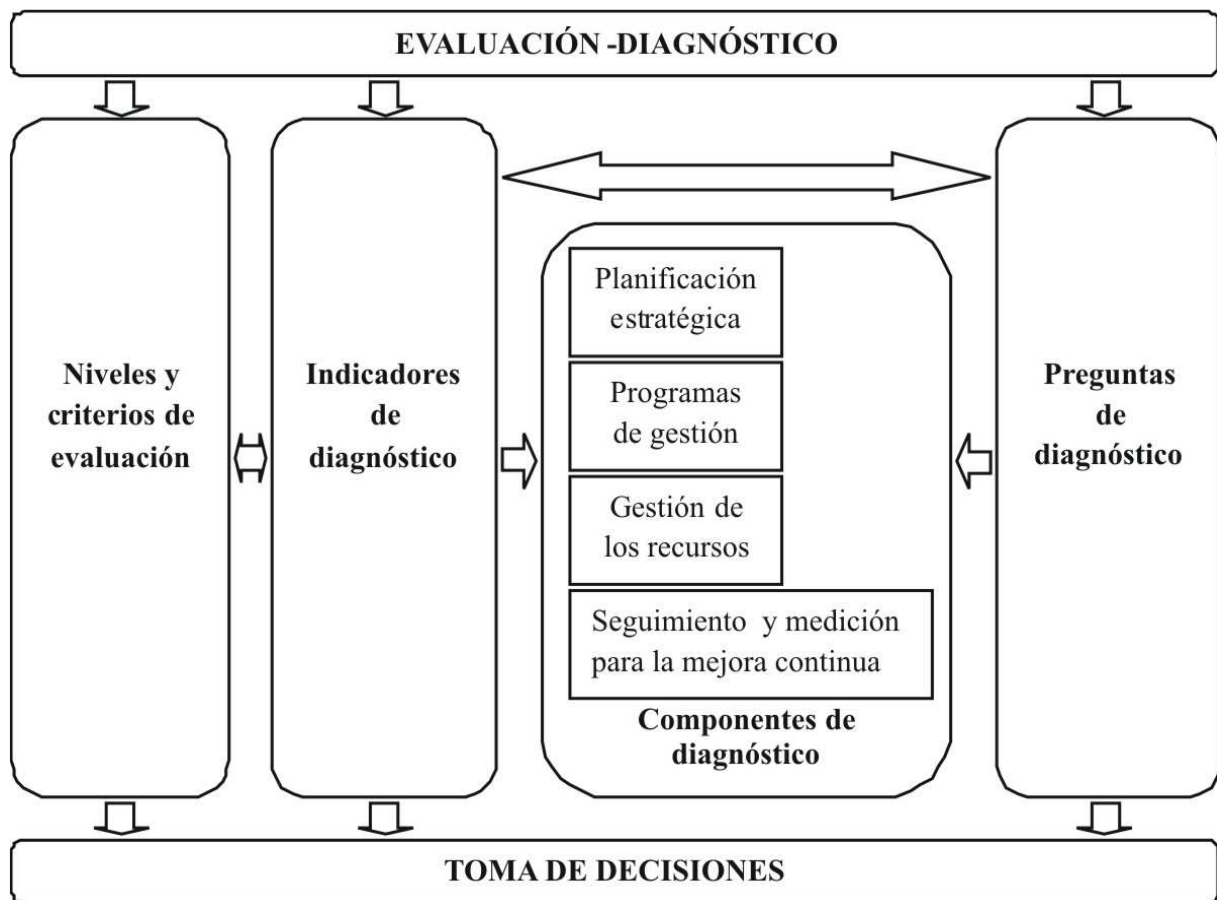
Esta herramienta se creó para ayudar a la dirección de los gobiernos locales a identificar la correspondencia entre sus prácticas habituales para la gestión de la calidad y el medio ambiente, y los fundamentos teóricos y prácticos considerados en esta investigación. A partir de los resultados del diagnóstico realizado, la dirección del órgano de gobierno local puede trazar una estrategia de trabajo para mejorar su desempeño. Luego de la implementación de las acciones planteadas, la herramienta

## HERRAMIENTA PARA EL DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN EN GOBIERNOS LOCALES CUBANOS

permite reconocer los aspectos en los que se ha avanzado menos y los que demandan cambio en las prácticas de gestión del órgano de gobierno local por concepto de variación de las condiciones del entorno. La evaluación de los datos obtenidos y resultados alcanzados facilitan el proceso de toma de decisiones, ajustados a las condiciones en que se desempeñan estos órganos.

### Descripción de la herramienta de evaluación-diagnóstico

Para desarrollar la evaluación-diagnóstico se establecieron indicadores por componentes de diagnóstico. Con la intención de facilitar el proceso de búsqueda de información se plantearon, para cada componente y en correspondencia con los indicadores, un grupo de preguntas que sirven de guía al equipo de diagnóstico. Finalmente, se determinaron cinco niveles y los respectivos criterios de evaluación, por medio de los cuales se determina el valor a asignar a cada indicador. El esquema de uso de la herramienta diseñada se representa en la figura 1.



**Figura 1.** Esquema de uso de la herramienta de evaluación-diagnóstico.

Las preguntas de diagnóstico se utilizaron como guía para el desarrollo de entrevistas y para la búsqueda de información relevante mediante la aplicación de otras técnicas. Las preguntas a utilizar se seleccionaron en correspondencia con el nivel de gestión que se evalúa, y con las funciones de la persona entrevistada. En la tabla 1 se presentan los indicadores por componentes de diagnóstico.

**Tabla 1.** Indicadores por componentes de diagnóstico.

Componentes de diagnóstico	Indicadores de diagnóstico
1. Planificación estratégica	1.1. Identificación de condiciones internas y externas.
	1.2. Identificación de necesidades de la comunidad.
	1.3. Identificación de las capacidades disponibles.
	1.4. Definición de políticas de gestión.
	1.5. Definición de objetivos y metas de gestión.
	1.6. Definición de la estrategia de gestión.
	1.7. Identificación de procesos de gestión.
	1.8. Preparación y respuestas ante emergencias.
	1.9. Responsabilidad y autoridad.
2. Programas de gestión	2.1. Desagregación de la estrategia en programas de gestión.
	2.2. Identificación de requisitos legales y reglamentarios aplicables por programas.
	2.3. Determinación de aspectos y evaluación de impactos ambientales por programas.
	2.4. Implementación de los programas de gestión.
3. Gestión de los recursos	3.1. Gestión del capital humano.
	3.2. Gestión de la información.
	3.3. Gestión de la infraestructura y el ambiente de trabajo.
	3.4. Gestión de los recursos financieros.
	3.5. Gestión de los recursos naturales.
4. Seguimiento y medición para la mejora continua	4.1. Evaluación de la satisfacción de los pobladores y partes interesadas.
	4.2. Evaluación del cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios aplicables.
	4.3. Auditorías internas (auto-evaluaciones).
	4.4. Seguimiento y medición de los procesos de gestión.
	4.5. Evaluación del cumplimiento de la estrategia y programas de gestión.
	4.6. No conformidades, acciones correctivas y preventivas.
	4.7. Revisiones para la mejora del sistema.

### Niveles y criterios de evaluación

El primer nivel representa prácticas inaceptables que ningún órgano de gobierno local debería aplicar. Se refleja que no hay una aproximación sistemática evidente. No se alcanzan resultados, o estos son pobres y/o impredecibles.

El segundo nivel se corresponde con órganos de gobierno local que han realizado acciones en función de la gestión de la calidad y ambiental, pero con un marcado carácter reactivo y enfocado en el problema. Se refleja una aproximación sistemática basada en problemas identificados. Las acciones planteadas están generalmente encaminadas a eliminar el problema. Se presentan discretos resultados de mejora con base en la corrección.

El tercer nivel se corresponde con órganos de gobierno local que realizan acciones en función de la gestión de la calidad y ambiental, con carácter reactivo. Se refleja una aproximación sistemática basada en problemas identificados, pero las acciones planteadas están generalmente encaminadas a

## HERRAMIENTA PARA EL DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN EN GOBIERNOS LOCALES CUBANOS

eliminar las causas que los generan. Se presentan resultados de mejora con base en la toma de acciones correctivas.

El cuarto nivel se corresponde con órganos de gobierno local que realizan acciones en función de la gestión de la calidad y ambiental, con carácter proactivo y enfocados en la prevención. Se refleja una aproximación sistemática basada en la identificación de riesgos. Las acciones planteadas están encaminadas, en mayor medida, a eliminar las causas que pueden generar los problemas potenciales. Se presentan resultados de mejora con base en la toma de acciones preventivas.

El quinto nivel se corresponde con órganos de gobierno local que realizan acciones en función de la gestión de la calidad y ambiental, con un marcado carácter proactivo y enfocados en la prevención. Se refleja una aproximación sistemática basada en la gestión de riesgos. Las acciones planteadas están generalmente encaminadas a minimizar los riesgos organizacionales, productivos y ambientales. Se presentan resultados de mejora con base en la toma de acciones preventivas y la aplicación de planes de mejora.

### Proceso de validación

Una vez diseñada la herramienta, fue sometida a un proceso de evaluación por los expertos en base a las características previamente definidas. Para evaluar el grado de asociación entre las respuestas de estos se empleó el Coeficiente de Concordancia de Kendall (W). Las pruebas de hipótesis se realizaron mediante la aplicación de los tests chi-cuadrado y Friedman. Para el trabajo con los expertos se utilizó una escala de cinco valores donde 5 es el valor máximo e indica que hay un ajuste total, mientras que el valor 1 es el mínimo y significa que no hay ajuste.

Luego de realizada la evaluación por los expertos, la herramienta se aplicó en el municipio Cifuentes, de la provincia Villa Clara. El mismo posee una extensión territorial de 434.16 km<sup>2</sup> y su población es de 28 655 habitantes, para una densidad poblacional de 68.9 habitantes/km<sup>2</sup>. Desde su fundación hasta la actualidad, han ocurrido cambios territoriales con influencia negativa en la cohesión del trabajo para lograr un desarrollo económico y social superior en el municipio. Durante años, su economía se sostuvo en la industria azucarera. Después de la desactivación de los cuatro complejos agroindustriales radicados en el territorio, la base económica fundamental se sustenta en la agricultura y la ganadería; aunque también tienen lugar actividades industriales y de servicios. En el municipio coexisten organizaciones de subordinación local, provincial y nacional. En este contexto persisten insuficiencias e insatisfacción de los pobladores, fundamentalmente en el sector de los servicios, unido a una inadecuada gestión ambiental.

Para la aplicación de la herramienta de evaluación-diagnóstico en el municipio Cifuentes, se creó un equipo de trabajo formado por tres miembros del Consejo de la Administración Municipal, dos presidentes de Comisiones Permanentes de Trabajo y dos funcionarios del órgano de gobierno local; dirigido por un vicepresidente del Consejo de la Administración Municipal. Previo a la aplicación de la herramienta, el equipo de diagnóstico recibió capacitación en lo referente a: gestión de la calidad, gestión ambiental, gestión integrada y particularidades de la herramienta de evaluación-diagnóstico. Luego, se procedió a la búsqueda de información por medio de la revisión de documentos de trabajo, la observación directa del desarrollo de las actividades y la realización de entrevistas a delegados de circunscripción, presidentes de Comisiones Permanentes de Trabajo, así como a otros miembros y funcionarios del órgano de gobierno del municipio.

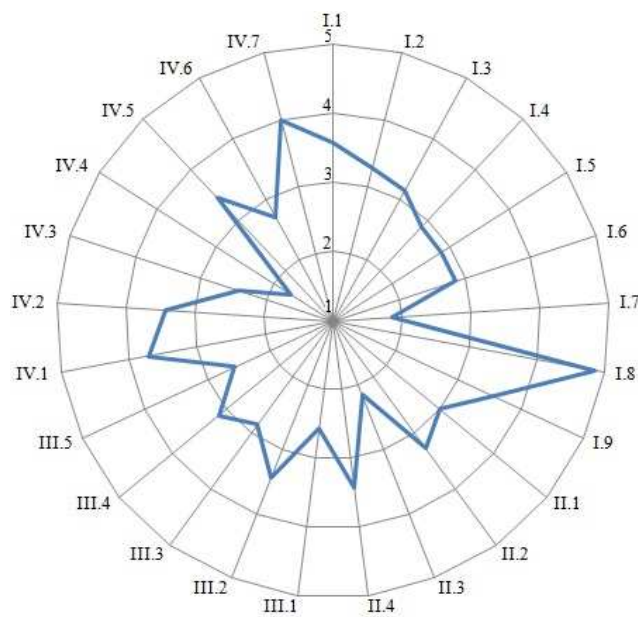
### III. RESULTADOS

Al analizar las respuestas de los expertos sobre la evaluación de la herramienta diseñada, se obtuvo un valor de  $W=0.621$ . Las pruebas de hipótesis arrojaron valores de significancia inferiores a 0.05. Tales resultados evidencian la consistencia entre las respuestas de los expertos, al evaluar la herramienta diseñada en correspondencia con las características planteadas con anterioridad. En los criterios aportados por los expertos se observaron las regularidades siguientes: los valores de la moda y la mediana son coincidentes, con valores de cuatro y cinco; el valor de la media es superior a cuatro; se obtuvieron valores máximos de cinco y rangos entre cero y uno.

Después de concluida la etapa inicial de búsqueda y análisis de la información, se determinó el nivel correspondiente a cada indicador de diagnóstico. Se confeccionó y sometió a consideración del

Consejo de la Administración Municipal un informe en el cual, además de presentar los resultados cuantitativos, se realizó un análisis cualitativo del desempeño del órgano de gobierno local por componente e indicadores de diagnóstico. En el mismo se profundizó en las posibles causas de los problemas detectados, así como en la caracterización de las relaciones entre las diferentes áreas de gestión del órgano de gobierno local y de este con el entorno.

La puntuación asignada se estableció usando el promedio de las calificaciones otorgadas por los miembros del equipo de diagnóstico, en correspondencia con los niveles y criterios de evaluación de la herramienta. Para valorar el grado de asociación entre las respuestas de los mismos se utilizó el Coeficiente de Concordancia de Kendall (W) y la correspondiente prueba de hipótesis mediante la aplicación del test chi-cuadrado. El valor calculado de W es igual a 0.572 y la significancia inferior a 0.05. La fiabilidad se evaluó por medio del estadígrafo Alfa de Crombach, obteniéndose un valor del mismo igual a 0.673. Este resultado refleja un nivel adecuado de confiabilidad de la herramienta. Los resultados derivados de la aplicación de la herramienta se muestran en la figura 2.



**Figura 2.** Comportamiento de los indicadores de diagnóstico por niveles de evaluación en la aplicación inicial de la herramienta.

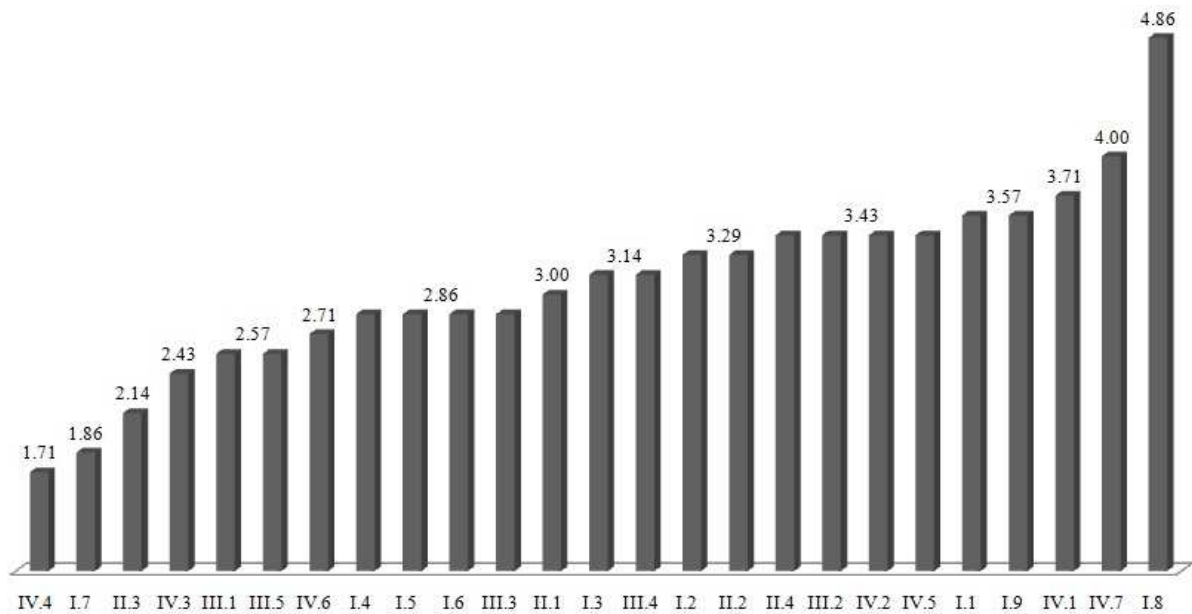
En la figura 3 se presentan los indicadores de diagnóstico listados en la tabla 1, en orden ascendente, en correspondencia con los valores medios de cada uno.

A partir del análisis y discusión del informe presentado por los miembros del equipo de diagnóstico, la dirección del órgano de gobierno local de Cifuentes implementó un grupo de acciones centradas, fundamentalmente, en los aspectos relacionados con los indicadores ubicados en los niveles uno y dos. La formulación, desarrollo y seguimiento de la estrategia de gestión, así como la aplicación del enfoque a procesos fueron considerados como aspectos vitales e impulsores de resultados.

Después de la implementación de las acciones, se procedió a realizar una nueva evaluación del desempeño del órgano de gobierno local empleando la herramienta de evaluación-diagnóstico propuesta. Esta segunda aplicación fue efectuada por el mismo equipo de diagnóstico. En la obtención de la información se emplearon las técnicas anteriormente referidas. Al analizar el Coeficiente de Concordancia de Kendall se obtuvo un valor de 0.635. La prueba de hipótesis se realizó mediante la aplicación del test chi-cuadrado y se obtuvo un valor de significancia inferior a 0.05.



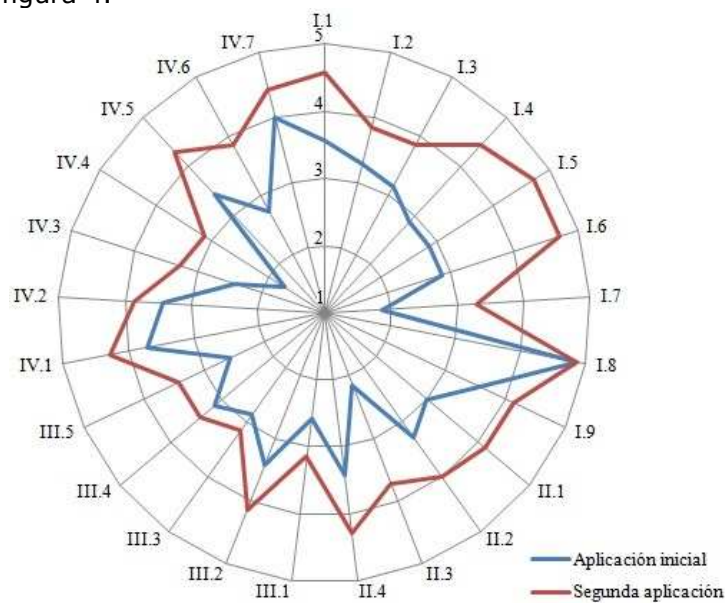
## HERRAMIENTA PARA EL DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN EN GOBIERNOS LOCALES CUBANOS



**Figura 3.** Ordenamiento ascendente de los indicadores de diagnóstico según los valores medios de evaluación en la aplicación inicial de la herramienta.

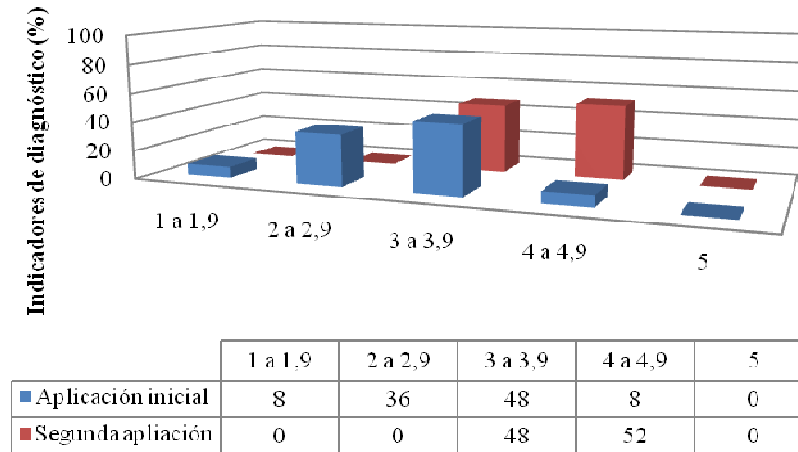
Estos resultados reflejan un incremento en el nivel de asociación entre los criterios emitidos por los miembros del equipo de diagnóstico, con relación a la primera aplicación de la herramienta. Tal comportamiento se justifica por el mayor nivel de preparación y conocimiento de los mismos sobre los temas objetos de evaluación. La fiabilidad se evaluó por medio del estadígrafo Alfa de Crombach, arrojando un valor igual a 0.635. El mismo confirma el nivel adecuado de confiabilidad de la herramienta, por cuanto no existe diferencia significativa al compararlo con el resultado alcanzado durante la primera aplicación de la herramienta.

Al determinar los niveles correspondientes a cada indicador de diagnóstico se alcanzaron los niveles que se muestran en la figura 4.



**Figura 4.** Comportamiento de los indicadores de diagnóstico por niveles de evaluación.

El desplazamiento que se produjo en el porcentaje de indicadores de diagnóstico por niveles de evaluación, con relación a la aplicación inicial, se observa en la figura 5.



**Figura 5.** Comportamiento del porcentaje de indicadores de diagnóstico por niveles de evaluación.

#### IV. DISCUSIÓN

Al observar los estadísticos descriptivos resultantes del análisis de las respuestas de los expertos en la evaluación de la herramienta diseñada, se aprecia que los valores obtenidos se corresponden con los niveles superiores de evaluación y reflejan criterios favorables de los expertos con relación a la herramienta. Lo anterior avala la correspondencia entre esta y sus características previamente definidas. Estos resultados también indican que la herramienta facilita el cumplimiento de los objetivos propuestos durante su aplicación.

La combinación de enfoques cuantitativo y cualitativo durante la realización del diagnóstico contribuye a analizar y entender mejor la gestión del órgano de gobierno local como una totalidad, como un entramado sistémico de relaciones dinámicas. El enfoque cualitativo demanda un nivel elevado de participación de los miembros del órgano de gobierno, por cuanto se requiere que los mismos interactúen más con los conductores del diagnóstico. Solo así estos últimos pueden entender cómo se desarrollan las relaciones entre las diferentes áreas de gestión del órgano de gobierno local y de este con el entorno, e inferir las posibles causas de los problemas detectados. De esta forma también se incrementa el compromiso de los miembros del órgano de gobierno en todos sus niveles de gestión, a partir del reconocimiento de las debilidades y del papel que juegan en la solución de los problemas detectados, como protagonistas del proceso de cambio.

En los resultados de la aplicación inicial de la herramienta de evaluación-diagnóstico, mostrados en la figura 2, se aprecia que el desempeño del órgano de gobierno local del municipio Cifuentes se corresponde predominantemente con el nivel tres, en el que se encuentra el 48 % de los indicadores. Para este nivel, la mejora se sustenta en el análisis de causas de los problemas detectados y la implementación de acciones correctivas. Debe significarse también que el 36 % de los indicadores de diagnóstico se ubica en el nivel dos y el 8 % en el nivel uno. Solo el 8 % de los indicadores se sitúa en el nivel cuatro. Tales resultados evidencian la necesidad mejorar el desempeño del órgano de gobierno local de Cifuentes, con la intención de lograr que los resultados de su gestión se basen fundamentalmente en el trabajo preventivo.

Al examinar los resultados de la gestión del órgano de gobierno local de Cifuentes representados en la figura 4, después de la implementación de las acciones referidas en el epígrafe anterior, se observa un comportamiento favorable. Se aprecia avance en el 96 % de los indicadores; solo «Preparación y respuesta ante emergencias» se mantuvo en el mismo nivel. El comportamiento de este indicador se justifica si se considera que en la aplicación inicial su evaluación fue de 4,8 puntos promedio, por lo que las acciones implementadas estuvieron dirigidas al perfeccionamiento del desempeño del órgano

## HERRAMIENTA PARA EL DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN EN GOBIERNOS LOCALES CUBANOS

de gobierno en lo relacionado con los indicadores de comportamiento más desfavorables. Debe destacarse que al realizar un análisis cualitativo del comportamiento de este indicador, a partir de la información obtenida durante el proceso de evaluación, sí se evidencian mejoras.

Al comparar los resultados derivados de las aplicaciones de la herramienta, a partir del comportamiento del porcentaje de indicadores de diagnóstico por niveles de evaluación que se presenta en la figura 5, se observa un desplazamiento hacia los niveles superiores. Después de la segunda aplicación de la herramienta, el desempeño del órgano de gobierno local del municipio se corresponde predominantemente con el nivel cuatro, en el que se alcanzan resultados de mejora con base en la toma de acciones preventivas. No obstante, aún cuando se evidencia avance, el 48 % de los indicadores de diagnóstico se ubican en el nivel tres. Esto último refleja la necesidad de perfeccionamiento continuo de la gestión del órgano de gobierno local, ajustado a los cambios tanto internos como del entorno.

Al evaluar el comportamiento de los indicadores de diagnóstico que durante la primera aplicación de la herramienta se encontraban ubicados en los niveles uno y dos, representa un hecho relevante que los relacionados con la formulación y desarrollo de la estrategia de gestión se ubiquen en el cuarto nivel de evaluación. Al ser concebida la estrategia desde una perspectiva holística e integradora, se condicionó el avance logrado en los restantes indicadores de diagnóstico. Este resultado reafirma la importancia de disponer de una buena estrategia de gestión, así como de su uso constante como herramienta de trabajo, para el logro de los objetivos propuestos. También se evidencia progreso en lo relacionado con la aplicación del enfoque de procesos, la determinación de aspectos y evaluación de impactos ambientales, la identificación de no conformidades y la toma de acciones correctivas y preventivas. No obstante, en los mismos aún existen potencialidades de uso para la mejora del desempeño del órgano de gobierno del municipio. Los indicadores de menor avance son: Gestión del capital humano, Gestión de la infraestructura y el ambiente de trabajo, Auditorías internas o autoevaluaciones y Gestión de los recursos naturales.

Durante la segunda aplicación de la herramienta, en correspondencia con la mejora del desempeño del órgano de gobierno local y del nivel de competencia de los miembros del equipo de diagnóstico, se detectaron nuevas oportunidades de mejora. Las mismas están relacionadas con la gestión de los recursos financieros, la identificación de las necesidades de la población y la determinación de capacidades disponibles para satisfacer tales necesidades, así como a la evaluación del cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios aplicables. Estos indicadores de diagnóstico se ubicaron en el tercer nivel de evaluación.

Los resultados obtenidos, a partir de la segunda aplicación de la herramienta de evaluación-diagnóstico, han facilitado el proceso de toma de decisiones por parte de la dirección del órgano de gobierno de Cifuentes. Si bien se ha decidido implementar acciones para la mejora considerando los indicadores de menor avance y las oportunidades detectadas durante la segunda aplicación de la herramienta, el énfasis se centra ahora en el perfeccionamiento de dos componentes, considerados como vitales e impulsores de resultado. Uno de ellos es la gestión de la competencia del personal del órgano de gobierno. La segunda se enfoca en la gestión de recursos financieros, con especial interés en proyectos de desarrollo local que propicien la autosustentabilidad financiera, en armonía con el plan de la economía nacional.

## V. CONCLUSIONES

1. Por medio de la implementación de la herramienta de evaluación-diagnóstico propuesta, quedó demostrada su aplicabilidad, adecuación al contexto de los órganos de gobierno local en Cuba, pertinencia para identificar oportunidades de mejoras, factibilidad para la formulación de estrategias y consistencia para elevar la efectividad de la gestión.
2. La aplicación de la herramienta de evaluación-diagnóstico, en el órgano de gobierno local objeto de estudio, permitió determinar la correspondencia entre sus prácticas habituales para la gestión de la calidad y el medio ambiente, y los fundamentos teóricos y prácticos considerados en este trabajo.
3. A partir de la evaluación-diagnóstico realizada, la dirección del órgano de gobierno local pudo identificar los puntos vulnerables y trazar una estrategia de trabajo para mejorar su desempeño,

enfocados fundamentalmente en los aspectos considerados como vitales e impulsores de resultado.

4. Los resultados alcanzados, después de la implementación de las acciones derivadas de la aplicación de la herramienta de evaluación-diagnóstico propuesta, avalan la mejora del desempeño del órgano de gobierno local objeto de estudio, con relación a la gestión de la calidad y ambiental desarrollada por el mismo. 🏠

## VI. REFERENCIAS

1. ATAY, L. A., «Percepción de la comunidad sobre la gestión municipal en el estado Anzoátegui-Venezuela», *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* [en línea], 2008, vol. 14, no. 2, pp. 161-172 [consulta: 2010-05-15], ISSN 1315-3617. Disponible en: <[http://www.ucv.ve/fileadmin/user\\_upload/faces/iies/ANALISIS\\_DE\\_COYUNTURA\\_VOLUMEN\\_XIV\\_No\\_2\\_JULIO\\_DICIEMBRE\\_2008.pdf](http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/faces/iies/ANALISIS_DE_COYUNTURA_VOLUMEN_XIV_No_2_JULIO_DICIEMBRE_2008.pdf)>
2. MÁRQUEZ, G., «Gobernabilidad local en España», *Política y Sociedad* [en línea], 2010, vol. 47, no. 3, pp. 37-66 [consulta: 2011-07-13], ISSN 1130-8001. Disponible en: <<http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/22654>>
3. THÉVOZ, L., *Procesos de concertación para la gestión pública. Conceptos, dimensiones y herramienta*, La Habana, Publicaciones Acuario, Centro Félix Varela, 2006, ISBN 959-7071-43-6, pp. 195.
4. CASTRO, R., «Intervención del General de Ejército Raúl Castro Ruz, Primer Vicepresidente de los Consejos de Estado y de Ministros, ante la Asamblea Nacional del Poder Popular», *Granma* [en línea], 2007, [consulta: 2007-12-29], ISSN 1563-8324. Disponible en: <<http://www.granma.co.cu>>
5. ALBURQUERQUE, M., «El modelo de excelencia en las organizaciones pública», en *Mejorando la gestión de los servicios públicos - contribución de los modelos de excelencia* Santiago de Chile, Centro Nacional de Productividad y Calidad, 2008, pp. 13-14. ISBN 978-956-8719-01-2.
6. DÍAZ, A., «La experiencia de Alcobendas mejorando la gestión de los servicios públicos», en *Mejorando la gestión de los servicios públicos - contribución de los modelos de excelencia* Santiago de Chile, Centro Nacional de Productividad y Calidad, 2008, pp. 37-41. ISBN 978-956-8719-01-2.
7. GARDE, J., «Modernizar lo público», en *Mejorando la gestión de los servicios públicos - contribución de los modelos de excelencia* Santiago de Chile, Centro Nacional de Productividad y Calidad, 2008, pp. 24-28. ISBN 978-956-8719-01-2.
8. HAEFNER, C., «La satisfacción ciudadana como eje para lograr una gestión municipal de calidad», en *Mejorando la gestión de los servicios públicos - contribución de los modelos de excelencia* Santiago de Chile, Centro Nacional de Productividad y Calidad, 2008, pp. 30-36. ISBN 978-956-8719-01-2.
9. RESTREPO, R., «La responsabilidad social y los estándares de gestión», en *XI Convención Iberoamericana de Excelencia en la Gestión* Bogotá, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2009, pp. 32-34. ISBN 978-957-3216-01-2.
10. VELASCO, M., «Diseño de indicadores con orientación a resultados en los programas y proyectos sociales de la gestión pública local bajo un enfoque territorial», *Gobierno y Gestión* [en línea], 2011, vol. 2011, no. 43, pp. 45-64 [consulta: 2012-09-23], ISSN 1870-0802. Disponible en: <[http://cmas.siu.buap.mx/portal\\_pprd/wb/administracion/fisicas](http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/wb/administracion/fisicas)>
11. ISO CENTRAL SECRETARIAT, *IWA-4:2009. Sistema de gestión de la calidad. Directrices para la aplicación de la norma ISO 9001: 2008 en el gobierno local*, Suiza, 2009.
12. FERNÁNDEZ, R., «Integración de sistemas de gestión: Calidad, medio ambiente y prevención de riesgos laborales», *Ingeniería Química* [en línea], 2004, vol. 2004, no. 418, pp. 120-131 [consulta: 2010-06-03], ISSN 0210-2064. Disponible en: <[www.ingenieriaquimica.es/files/pdf/iq/418](http://www.ingenieriaquimica.es/files/pdf/iq/418)>
13. GÓMEZ, C., «Aproximación integral a la evaluación y manejo de riesgos sobre la infraestructura urbana», *Revista de Ingeniería de la Universidad de los Andes* [en línea], 2010, vol. 2010, no. 31, pp. 84-96 [consulta: 2011-04-22], ISSN 0121-4993. Disponible en: <<https://revistaing.uniandes.edu.co/pdf/A8%2031.pdf>>

## HERRAMIENTA PARA EL DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN EN GOBIERNOS LOCALES CUBANOS

14. MIRANDA, C.; MICHELENA, E., «Problemas que afectan la implantación de un sistema integrado de gestión en una empresa de plaguicidas», *Ingeniería Industrial* [en línea], 2010, vol. 31, no. 2, pp. 1-5 [consulta: 2011-10-29], ISSN 1815-5936. Disponible en: <<http://rii.cujae.edu.cu/index.php/revistaind/article/view/295/295>>
15. NOGUEIRA, D., «Control de gestión y Cuadro de mando integral: énfasis en la perspectiva financiera-aplicación en una empresa de servicios de informática», *Revista de Administração de la Universidade de São Paulo* [en línea], 2009, vol. 44, no. 3, pp. 7-11 [consulta: 2010-07-08], ISSN 0080-2107. Disponible en: <<http://www.rausp.usp.br/download.asp?file=v4403222.pdf>>
16. ARANGO, M.; SERNA, C., «Collaborative autonomous systems in models of urban logistics», *Dyna* [en línea], 2012, vol. 79, no. 172, pp. 171-179 [consulta: 2012-11-25], ISSN 0012-7353. Disponible en: <<http://dyna.unalmed.edu.co/ediciones/172/articulos/a20v79n172/a20v79n172.pdf>>
17. MÉNDEZ, E.; LLORET, M., «Índice de desarrollo municipal para la provincia de Villa Clara en Cuba», *Observatorio de la economía latinoamericana* [en línea], 2011, vol. 2011, no. 148, pp. 1-36 [consulta: 2012-11-20], ISSN 1696-8352. Disponible en: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cu/2011/mdlf.zip>>
18. GUTIÉRREZ, V.; VIDALB, C., «Inventory Management Models in Supply Chains: A Literature Review», *Revista Facultad de Ingeniería de la Universidad de Antioquia* [en línea], 2008, vol. 2008, no. 43, pp. 134-149 [consulta: 2010-03-15], ISSN 0120-6230. Disponible en: <<http://ingenieria.udea.edu.co/grupos/revista/revistas/nro043/134-149.pdf>>
19. MICHELENA, E.; CABRERA, N., «Una experiencia en la implementación del sistema de gestión de la calidad de una empresa de servicio», *Ingeniería Industrial* [en línea], 2011, vol. 32, no.1, pp. 60-68 [consulta: 2012-12-20], ISSN 1815-5936. Disponible en: <<http://rii.cujae.edu.cu/index.php/revistaind/article/download/346/412>>
20. PALACIOS, J., «Gestión de la calidad en los servicios socioculturales municipales según el modelo EFQM: Un estudio de caso», *Práticas de Animação* [en línea], 2008, vol. 2, no. 1, pp. 147-158 [consulta: 2010-11-23], ISSN 1646-8015. Disponible en: <[https://sites.google.com/site/revistapraticasdeanimacao/Gestion\\_de\\_la\\_Calidad.pdf](https://sites.google.com/site/revistapraticasdeanimacao/Gestion_de_la_Calidad.pdf)>
21. VINTRÓ, C.; COMAJUNCOSA, J., «Corporate social responsibility in the mining industry: criteria and indicators», *Dyna* [en línea], 2010, vol. 77, no. 161, pp. 31-41 [consulta: 2012-11-25], ISSN 0012-7353. Disponible en: <[http://dyna.unalmed.edu.co/ver\\_pdf.php?id\\_articulo=a03v77n161&tipo=articulo&id=161](http://dyna.unalmed.edu.co/ver_pdf.php?id_articulo=a03v77n161&tipo=articulo&id=161)>
22. BARTON, J. R., «Adaptación al cambio climático en la planificación de ciudades-regiones», *Revista de Geografía Norte Grande* [en línea], 2009, vol. 2009, no. 43, pp. 5-30 [consulta: 2010-04-21], ISSN 0718-3402. Disponible en: <<http://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n43/art01.pdf>>
23. GONZALES, J., «Un marco de adaptación al cambio climático a nivel local para la región Latinoamericana», *REDESMA* [en línea], 2008, vol. 2, no. 3, pp. 40-47 [consulta: 2010-05-13], ISSN 1995-1078. Disponible en: <<http://revistavirtual.redesma.org/vol5/articulo5.php?id=c1>>
24. SANTOS, E., «Procedimiento para el diseño de estrategia de la calidad territorial para el modelo social cubano», [tesis de doctorado], Villa Clara Universidad Central Marta Abreu de Las Villas, Facultad de Ingeniería Industrial y Turismo, Departamento de Ingeniería Industrial, 2010.
25. TONON, G., «La utilización de indicadores de calidad de vida para la decisión de políticas públicas», *Revista de la Universidad Bolivariana* [en línea], 2010, vol. 9, no. 26, pp. 17-26 [consulta: 2011-09-12], ISSN 0717-6554. Disponible en: <<http://www.scielo.cl/pdf/polis/v9n26/art17.pdf>>
26. ISO CENTRAL SECRETARIAT, *ISO-9000:2005. Sistemas de gestión de la calidad - Fundamentos y vocabulario*, Suiza, 2009.
27. ISO CENTRAL SECRETARIAT, *ISO-9001:2008. Sistemas de gestión de la calidad - Requisitos*, Suiza, 2009.
28. ISO CENTRAL SECRETARIAT, *ISO 14001:2004. Sistemas de gestión ambiental - Requisitos con orientación para su uso*, Suiza, 2009.
29. ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR, «Constitución de la República de Cuba» *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 2003, vol. 101, no. 3, ISSN 1682-7511.