

La utilización de indicadores de calidad de vida para la decisión de políticas públicas

Graciela Tonon*

Resumen: Los orígenes del concepto calidad de vida se remontan a la década del 30 y al economista británico Pigou en su trabajo dedicado a cuantificar los servicios o costos sociales de las decisiones de gobierno, para poder calcular un producto social neto. Desde ese momento hasta hoy, el término ha sido utilizado con distintas significaciones, para finalmente en la década del 90 quedar definido desde sus dimensiones subjetiva y objetiva. En este sentido, en este artículo precisaremos el concepto calidad de vida desde su consideración multidimensional, así como el concepto de políticas públicas, a fin de avanzar en las relaciones posibles entre ambos, planteando la necesidad de considerar la utilización de indicadores de calidad de vida que consideren las opiniones y percepciones que tienen los ciudadanos de su situación vital, a fin de ser tenida en cuenta para la toma de decisiones en la generación de políticas públicas.

Palabras clave: políticas públicas, calidad de vida, indicadores.

The use of indicators of life quality for public policies decision

Abstract: The origins of the quality of life concept goes back to the 1930's and to the British economist Pigou, in his study on quantifying the services or social costs of government decisions, to be able to come up with a net social product. Since that moment till now, the concept has been used with different significations until finally, during the 90's decade, the concept was defined considering its subjective and objective dimensions. This article presents a multidimensional view of the concept quality of life and considers the possible relations with the concept public policies. Finally presents the necessity of considering the use of quality of life indicators which consider citizens opinions and perceptions of their vital situation, in order to take them in account when taking decisions of public policies.

Key words: public policies, quality of life, indicators.

A utilização de indicadores de qualidade de vida para a decisão de políticas públicas

Resumo: As origens do conceito de qualidade de vida remontam à década de 30 e ao economista britânico Pigou, em seu trabalho dedicado a quantificar os serviços ou custos sociais das decisões de governo para poder calcular um produto

* Universidad Nacional de La Matanza, Buenos Aires, Argentina. gracielatonon@hotmail.com

social líquido. Desde então, até hoje, o termo tem sido utilizado com diferentes significados, para finalmente, na década de 90, ser definido a partir de suas dimensões subjetiva e objetiva. Neste sentido, este artigo pretende analisar o conceito de qualidade de vida a partir de uma abordagem multidimensional, assim como discutir o conceito de políticas públicas, a fim de colaborar com o avanço das possíveis relações entre ambos, destacando a necessidade de considerar a utilização de indicadores de qualidade de vida que considerem as opiniões e percepções dos cidadãos acerca da sua situação de vida, o que deve ser levado em consideração na tomada de decisões e na geração de políticas públicas.

Palavras-chave: políticas públicas, indicadores de qualidade de vida.

Recibido: 05.08.2009

Aceptado: 09.12.2009

* * *

Introducción

El concepto calidad de vida resulta asociado en el imaginario colectivo y en su primera aproximación teórica al concepto de salud, quizás por el amplio desarrollo de investigaciones y la cantidad de instrumentos de medición que relacionan la salud con la calidad de vida; sin embargo los orígenes del término se remontan a la década del 30 y al economista británico Pigou en su trabajo dedicado a cuantificar los servicios o costos sociales de las decisiones de gobierno para poder calcular un producto social neto. En este sentido, en este artículo precisaremos el concepto calidad de vida desde su consideración multidimensional, así como el concepto de políticas públicas, a fin de avanzar en las relaciones posibles entre ambos, planteando la necesidad de considerar la utilización de indicadores de calidad de vida que consideren las opiniones y percepciones que tienen los ciudadanos, a fin de ser tenida en cuenta para la toma de decisiones en la generación de políticas públicas.

Precisando la propuesta teórica de la calidad de vida

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, para poder calcular un producto social neto.

Cuatro décadas después en 1976, se editó el famoso texto de Campbell, Converse y Rodgers titulado *The quality of american life: perceptions, evaluation and satisfactions*, que fue el resultado de una investigación iniciada en 1971 por el Institute for Social Research (ISR) de la Universidad de Michigan, y que tuvo como objetivos desarrollar un sistema de regularidades de las interacciones entre los cambios psicológicos y los cambios sociales y proveer un resumen de los indicadores sociales y económicos más conocidos, a fin de contar con una representación más acertada de la sociedad. El trabajo de los autores se basó en considerar que

las relaciones entre las condiciones denominadas objetivas y los estados psicológicos eran imperfectas, y entonces para conocer la experiencia de calidad de vida de una persona era necesario pedirle una descripción de cómo se sentía. El estudio consideró la satisfacción de la vida como un todo y una escala con 17 dominios que conformaron un índice de calidad de vida. En este trabajo el concepto calidad de vida era equivalente al concepto de bienestar y bienestar incluía: felicidad, satisfacción con la vida, afectos, stress, ansiedad y competencias personales. Los autores señalaron que la evaluación que las personas hacían de su nivel de satisfacción, resultaba de la comparación que realizaban entre su medida o patrón de evaluación y su situación actual. Finalmente señalaron que como se trataba de un primer estudio no recomendaban su utilización directa para la generación de políticas públicas, pero sí incentivaban a los equipos de investigación a continuar en esta línea de trabajo, proponiendo a los *policy makers* prestar atención a este nuevo tipo de estudios.

Dos décadas después, en 1995 se funda la International Society for Quality of Life Studies (ISQOLS) con el objetivo general de incentivar el desarrollo de estudios sobre la calidad de vida a nivel mundial; estimulando investigaciones interdisciplinarias en los campos de la política, lo social, el comportamiento, la medicina y otras disciplinas dedicadas al desarrollo y el medio ambiente.

Uno de los expertos que en ella participan, Ferrán Casas, define 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 social 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”. (Casas, 1996:100).

La calidad de vida resulta entonces condicionada por la estructura social, que puede ser considerada en términos de características demográficas, pautas culturales, características psicosociales de la comunidad, así como de las características de las instituciones, tanto del ámbito estatal como privado, que desarrollan su accionar en ese contexto (Ferris, 2006); y es en este sentido que Cummins y Cahill (2000) consideraron que la calidad de vida se encuentra culturalmente definida.

De esta manera la calidad de vida es hoy concebida como un concepto multidimensional, que comprende un número de dominios, considerados con diferente peso por cada persona, en relación a la importancia que cada sujeto le asigna a cada uno de ellos. Patrick, Edwards, Topolski y Walwick (2002:8) señalan que el efecto de las relaciones sociales y de las relaciones con el medio, se encuentra mediatizado por la particular mirada de cada sujeto, y es por eso que la manera en que cada sujeto interpreta su contexto y situación, se convierte en la mirada que es la llave que determina su calidad de vida. Asimismo, los efectos que produce el cambio en las circunstancias de vida de una persona, son percibidos de forma diferente

por quien ha vivido la experiencia, que por quienes han sido observadores pasivos de la misma (Gullone y Cummins, 2002:6). Y dado que las personas evalúan de manera diferente las circunstancias de su vida, dependiendo de sus expectativas, valores y experiencias previas; los estudios sobre calidad de vida reconocen la importancia de esas diferencias (Bramston, 2001:48).

Finalmente y coincidiendo con Kreitler y Niv (2007) diremos que la calidad de vida es un concepto subjetivo, que refleja el punto de vista individual del bienestar y funcionamiento de cada sujeto. Es un constructo fenomenológico que provee una imagen de la situación sin explicar porqué ni cómo surgió; es experiencial y evaluativo ya que presenta un juicio sin ningún intento de relacionarlo con variables objetivas; es dinámico, flexible y significativo para cada sujeto; y es multidimensional ya que no se basa solo en una medición global sino que en dominios específicos identificados como constitutivos de la calidad de vida.

Las políticas públicas

Si consideramos las políticas públicas en un sentido amplio, las definiremos como las formas de respuesta construidas por los gobiernos ante los problemas que se presentan, y entonces no podremos dejar de recordar la histórica existencia de dos modelos, que se han presentado como opuestos y que presuponen formas muy diferentes de hacer política, nos referimos a la formulación de las políticas o la implementación de las políticas. Al respecto dice Oszlak (1980:4) que en su formulación, las políticas públicas son la expresión decantada y genuina del interés general de la sociedad siendo su legitimidad derivada de un proceso legislativo democrático o de la aplicación de criterios y conocimientos técnicamente racionales a la solución de problemas sociales, en tanto la implementación, que tiene lugar en el ámbito de la burocracia estatal, se encuentra asociada, en el imaginario popular, con la rutina, la ineficiencia y la corrupción. Asimismo, el autor continúa diciendo que lo que hacen las instituciones estatales, no puede ser visto solamente como la implementación de un conjunto de normas, sino que como intentos por compatibilizar los intereses de sus clientelas y los suyos propios, con aquellos sostenidos en sus proyectos políticos por regímenes que se suceden en el poder (Oszlak, 1980:11)

En un trabajo previo, Oszlak y O'Donnell (1976:21) ya habían definido las políticas públicas "como un conjunto de acciones- omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil"; aclarando que este proceso incluía decisiones simultáneas sucesivas de varios organismos del estado, y de allí que la toma de posición no resultara necesariamente unívoca, homogénea, ni permanente.

Con posterioridad, Regonini (1989) identificó cinco categorías analíticas para dar cuenta de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas: las características de los actores más influyentes y recurrentes, el estilo de los procesos decisionales, la dinámica de las fases del ciclo de vida de una política, la estructura de los problemas y las reglas de juego. Entonces un esquema de análisis de las políticas públicas tendría que considerar, en una dimensión espacio-temporal, las condiciones de su emergencia, la dinámica de su desarrollo y las contradicciones y tendencias de su desdoblamiento político-institucional (Fleury, 1997:172). Pero no es nuestra intención en este trabajo avanzar en el estudio del análisis de las políticas públicas, sino que solamente alertar acerca de la necesidad de que al momento de ser generadas se tengan en cuenta indicadores de calidad de vida de la población a la cual están dirigidas.

Si bien las políticas públicas tradicionales se han configurado en torno a la satisfacción de derechos sociales o colectivos, como una actividad externa y provista por el estado; actualmente se viene promoviendo un cambio del enfoque tradicional al enfoque basado en los derechos humanos, que se caracteriza por un esfuerzo por construir una capacidad reflexiva orientada a desarrollar un tipo de ciudadanía que involucre no solo el reconocimiento político-estatal, sino que también el socio-cultural. De esta manera se propone un proceso de formación de las políticas públicas, que se caracterice por la interacción entre sus fases y por la posibilidad de un ajuste permanente entre sus decisiones-acciones con el objetivo de optimizar los resultados (INDES, 2006).

En el caso particular de las políticas sociales, consideradas como parte del conjunto de políticas públicas, seguiremos una de las proposiciones de Fleury (1997:66) en la cual expresa que las políticas sociales son vistas como materialización de una cierta correlación de fuerzas y definidas constituyendo un aparato político-administrativo prestador de servicios, cuyo funcionamiento se encuentra condicionado por su institucionalidad organizacional. Las políticas sociales, en su rol de prestadoras de servicios sociales, se estructuran a partir de la dinámica de los servicios, caracterizada por la incorporación de tecnologías y procesos, en donde la utilización de las mismas por parte del usuario, se encuentra mediada por su relación con el profesional prestador del servicio (Fleury,1997:68).

Przeworski (1997: 119) tipificó las políticas sociales en dos grandes grupos, las políticas universalistas y las políticas focalizadas. Las primeras, si bien resultan ser más populares, son más caras, lo cual genera que cuando no alcanza el abastecimiento de las mismas, el acceso a los servicios sociales se realiza a través de procedimientos administrativos de manera clientelar. Las segundas, si bien son más baratas, resultan menos populares ya que son vistas como privilegios que se otorgan a ciertos grupos de la población.

Pensar las políticas públicas desde la calidad de vida

Shah y Marks (2004) han señalado que las políticas públicas deberían estar pensadas en respuesta a garantizar la calidad de vida de la población, dado que la calidad de vida de los sujetos implica el desarrollo de cada persona, sintiéndose plena y haciendo una contribución al desarrollo de su comunidad.

Pero, considerando el tipo de indicadores que actualmente se utilizan en la región, para estudiar la situación de vida de las personas y construir diagnósticos que supuestamente permitirán la decisión de las políticas: ¿resulta posible que esa decisión sea hecha en referencia a la calidad de vida que manifiestan sentir los ciudadanos?

Veamos entonces la cuestión de los indicadores. Un indicador es una descripción de las condiciones sociales, que intenta informar acerca de la opinión pública y cuyo objetivo es la evaluación y el monitoreo de las situaciones, teniendo que ser su interpretación necesariamente considerada en relación al contexto y al momento histórico de su desarrollo (Myers, 2001). Los indicadores se caracterizan por su pertenencia conceptual, su confiabilidad, su simplicidad, su adecuado nivel de desagregación, su capacidad de mostrar variaciones entre grupos, zonas geográficas y tiempos diferentes y su relación directa con las posibles intervenciones futuras. (INDES, 2007:2-3). La construcción de un sistema de indicadores está relacionada con un objetivo de conocimiento, pero dado que es una herramienta de aproximación a la realidad, el grado de conocimiento que proporciona resulta impreciso; por lo tanto los indicadores deberían ser vigilados y pensados en función de su utilidad real (Casas, 1996:152). Ahora bien, en el caso de los criterios usados para describir la calidad de vida, cuando los mismos se adaptan para ser utilizados en diferentes culturas, se incrementa su grado de generalidad, corriéndose el riesgo de perder de esta manera precisión.

En la utilización tradicional de los sistemas de indicadores estadísticos, vistos como representaciones de la realidad, el interés ha estado centrado en lograr generalizaciones, y este proceso, en la mayoría de los casos, ha presentado a los indicadores en forma aislada de su contexto histórico-social de desarrollo. En este sentido Fleury (1997:73) ha expresado que la comparación de indicadores sociales en diferentes países se ha venido desarrollando desconociendo los procesos históricos en los cuales se originaron y las relaciones sociales que así se conformaron; en tanto que Raworth (2002), ha alertado acerca de que los indicadores, en algunas oportunidades, han servido más para esconder la realidad que para mostrarla.

Siguiendo a Kajanoja (2002) diremos que para estudiar las condiciones de vida de los sujetos, se requerirá de evaluar sus condiciones concretas de vida, pero para medir el nivel de satisfacción de los sujetos en distintos aspectos de su vida, se requerirá de la utilización de las denominadas medidas subjetivas, las cuales permitirán avanzar en el estudio de sus

preferencias. Es que las mediciones objetivas se basan en criterios explícitos y observaciones externas al objeto de estudio, en tanto las mediciones subjetivas se basan en reportes personales con criterios implícitos (Veenhoven, 2000).

En el primer caso, se utilizarán los denominados indicadores objetivos, de tipo cuantitativo; en el segundo, se requerirá de la construcción de indicadores cualitativos. Entonces para medir la calidad de vida de una población, siendo que el estudio de la calidad de vida remite al entorno material (bienestar social) y al entorno psicosocial (bienestar psicológico), tendremos que considerar el estudio de las condiciones de vida (aspecto objetivo) y de las percepciones de satisfacción con su vida (aspecto subjetivo) que tienen los sujetos.

En términos de indicadores sociales, Vos (1996: 7-8) identificó tres tipos: los indicadores de resultado, los indicadores de insumo y los indicadores de acceso. Los indicadores de resultado reflejan los niveles de satisfacción de necesidades alcanzados (indicadores del nivel de vida) como por ejemplo el grado de alfabetismo de una población, no siendo adecuados para analizar relaciones causales y no pudiendo ser usados en forma aislada para identificar las políticas que pueden alterar la situación. Los indicadores de insumo se refieren a los medios para alcanzar cierto estándar de vida como por ejemplo la cantidad de centros de salud y el número de médicos por habitante; reflejan los recursos propios de la población y las intenciones, compromisos y esfuerzos del gobierno para proporcionar servicios básicos. Finalmente, los indicadores de acceso, identifican los determinantes y el grado en que se hace efectiva la utilización de recursos para satisfacer las necesidades de la población, ya que la existencia de servicios básicos no garantiza su acceso universal a los mismos dado que pueden existir problemas que obstaculizan su utilización tales como la distancia geográfica o las características culturales. Si bien estos últimos indicadores son los menos utilizados en las mediciones oficiales de los países, son los que permiten proporcionar una idea acerca del impacto efectivo de un aumento o recorte del gasto social en servicios básicos, sobre los niveles de vida de diferentes grupos de la población.

Dice Veenhoven (2000) que quienes defienden la importancia de los indicadores objetivos consideran que los mismos guían a los *policy makers* brindando información referida al estado actual de los problemas sociales y los efectos de los intentos de resolver dichos problemas. En tanto las críticas que se establecen en relación a los indicadores subjetivos, se basan en considerar que los mismos son inestables (dado que las percepciones y opiniones de las personas se basan más en puntos de vista personales que en hechos concretos observables) y no posibilitan la comparación entre poblaciones dado las diferentes conceptualizaciones que producen los grupos humanos en relación a la percepción de una misma situación (por ejemplo: la inseguridad).

En el caso de las políticas sociales, éstas en general se basan en los

diagnósticos situacionales contruidos en base a indicadores sociales de tipo cuantitativo tradicional, que no contemplan ni en su construcción y menos aún en su implementación, las percepciones, las aspiraciones, las necesidades, las satisfacciones y las representaciones sociales de los sujetos a las cuales se refería Casas (1996). Además, y dado que el proceso de construcción de estos indicadores no es ingenuo, ya que todo conjunto de indicadores sociales implica una teoría del bienestar que lo sustenta (Kajanoja, 2002), entonces la utilización de indicadores objetivos cuya intención se encuentra prioritariamente centrada en el intento de establecer generalizaciones, no puede estar respondiendo a la percepción que de su calidad de vida tienen los sujetos. De aquí la necesidad de pensar la posibilidad de utilización de indicadores cualitativos, que permitan avanzar primero en la comprensión y luego en la medición de las percepciones que de sus necesidades tienen las personas, en un proceso integrado con la utilización de indicadores cuantitativos.

Conclusiones

Hace tres décadas González Blasco (1987, citado por INDES 2006) había identificado tres corrientes en las mediciones en ciencias sociales: la que realizaba mediciones de fenómenos sociales sin plantearse los problemas epistemológicos que implican los procedimientos; la que rechazaba la posibilidad de cuantificar los fenómenos sociales y aquella que al realizar la medición hacía explícitos los problemas que la misma conlleva y las limitaciones del conocimiento que esos problemas implican. Hemos intentado en este artículo, avanzar en la tercera dirección que el autor explicitara, refiriéndonos al particular caso de la utilización de indicadores de calidad de vida para el proceso de decisión de políticas públicas.

Coincidimos con Veenhoven (200) cuando dice que las políticas públicas no se limitan a las cuestiones solamente materiales, sino que también abarcan asuntos que se relacionan con la mentalidad de las personas. Y si bien, el estudio tradicional de las condiciones de vida de los sujetos generado desde la mirada cuantitativa informa a los *policy makers* de resultados objetivos que pueden ser contrastados desde la observación externa, el estudio de la satisfacción subjetiva, resulta un indicador más acertado de la calidad de vida de los ciudadanos que debería ser considerado.

Es desde allí que resulta necesario que los *policy makers* requieren de la información que suministran ambos sistemas de indicadores, los cuantitativos y los cualitativos, si la intención es generar políticas públicas que no sólo respondan a las condiciones externas de vida de los sujetos sino que también a su calidad de vida en términos multidimensionales.

Bibliografía

Bramston, P. (2002), "Subjective quality of life: the affective dimension". En Gullone, E y Cummins, R (eds) *Social Indicators Research Vol 16.* Kluwer Academic Publishers. The Netherlands. Pp. 47-62.

Campbell, A., Converse, P., Rodgers, E. (1976), *The Quality Of American Life: Perceptions, Evaluations and Satisfaction.* Russel Sage Foundation. New York.

Casas, F. (1996), *Bienestar social. Una introducción psico-sociológica.* PPU. Barcelona.

Casas, F. (1999), "Calidad de vida y calidad humana". En *Revista Papeles del Psicólogo N° 74.* Madrid. pp 46-54.

Cummins, R. y Cahill J. (2000), Avances en la comprensión de la calidad de vida subjetiva. En *Intervención psicosocial. Revista sobre igualdad y calidad de vida. Vol 9 (2)* Colegio Oficial de psicólogos de Madrid. Madrid. pp 185-198.

Ferris, A. (2006), A theory of social structure and the quality of life. En *Applied Research in Quality of Life Vol 1.* Springer. The Netherlands. Pp. 117-123.

Gullone, E. y Cummins, R. (2002) (eds), *Social Indicators Research Vol 16.* The Netherlands. Kluwer Academic Publishers.

INDES (2006), Documento de trabajo *Medición del desarrollo y políticas públicas.* BID. Washington.

INDES (2007), Documento de trabajo *Propiedades de los indicadores.* BID. Washington.

Kajanova, J. (2002), "Theoretical basis for the measurement of quality of life". En *Social Indicators Research Vol 16.* Kluwer Academic Publishers. The Netherlands pp 63-80.

Kreitler, S. y Nive, D. (2007), "Quality of life and coping in chronic pain patients" En Kreitler, S, Beltuti, D., Lamberto, A. y Niv, D. (eds.) *The handbook of chronic pain.* Nova. USA. Pp. 77-99.

Myers, R. (2001), "In search of early childhood indicators" *Coordinators' Notebook. N° 25.* pp 3-31.

Oszlak, O. (1980), *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas.* Documento de Estudios CEDES Vol. 3 N° 2, Buenos Aires.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976), *Estado y políticas estatales en América Latina.: hacia una estrategia de investigación*. Documento CEDES/G. E. CLACSO 4. Buenos Aires.

Patrick, D.; Edwards, T; Topolski, T y Walwick, J. (2002), "Youth quality of life: a new measure incorporating the voices of adolescents". *QOL Newsletter N° 28*. Mapi Research Institute. Lyon. Pp 7-8.

Power, M.; Bullinger, M. y WHOQOL Group (2002), "The universality of quality of life: an empirical approach using the WHOQOL". *Social Indicators Research Vol. 16*. Kluwer Academic Publishers. The Netherlands. Pp. 129-149.

Przeworski, A. (1997), *Democracia sustentable*. Paidós. Buenos Aires.

Raworth, K. (2002), "The new future of human rights indicators". *Indicators. The Journal of Social Health. Fall*. M, E. Sharpe Ed. Nueva York. Pp 6-18

Regonini, G. (1989), "El estudio de las políticas públicas". En Panebianco, A., *El análisis de la política*. Il Mulino. Bologna.

Shah, N. y Marks, N. (2004), *A well-being manifesto for a flourishing society*. Nef. Londres.

Tonon, G. (2006) (comp.), *Juventud y protagonismo ciudadano*. Espacio Editorial. Buenos Aires.

Tonon, G. (2008) "Los estudios sobre Calidad de Vida en la Aldea Global, en América Latina y en Argentina. Revisión conceptual, avances y desafíos", en: Lucero, P. (edit.), *Territorio y Calidad de Vida, una mirada desde la Geografía Local*, Grupo de Estudios sobre Población y Territorio, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata. EUDEM. pp 25-40.

Tonon, G. (comp.), *Desigualdades sociales y oportunidades ciudadanas*. Espacio Editorial. Buenos Aires.

Veenhoven, R. (2000), "Why social policy needs subjective indicators ?" En Casas, F y Saurina, C. (edits). *Proceedings of the Third Conference of the ISQOLS*. Universidad de Girona. Pp. 807-817.

Vos, R. (1996), *Hacia un sistema de indicadores sociales*. Series Documentos de Trabajo I-Washington D.C. INDES.