

Los Observatorios sociales, ¿qué son, cómo funcionan y para que sirven?

Documento elaborado por El Programa Nacional de Desarrollo Humano

German Toro: Para compartir

Con Guillermo Gaitner

¿Qué es el Observatorio Social?

Los procesos de desarrollo en el país se han caracterizado por una limitada coordinación entre el crecimiento económico y el desarrollo humano, producto a su vez de la desarticulación entre los sectores económico y social. En el país, se ha dado un avance importante en la medición de las dimensiones económicas cuyo desempeño se evalúa a partir de resultados; no ocurre sin embargo, lo mismo con el sector social. A consecuencia de ello, se ha caído en un círculo vicioso en el cual no se hacen compromisos sobre metas, ni se piden cuentas porque no existe información de resultados, pero tampoco hay información ya que se carece de compromiso y no se rinden cuentas.

En Colombia, no pocos indicadores económicos han transpasado el manejo de los especialistas para llegar a ser interpretados y fácilmente manejados por el común de la gente, este es el caso del crecimiento económico (PIB), la inflación, la tasa de devaluación o el desempleo, entre otros. La gente percibe fácilmente, el efecto de una variación en los precios o en el nivel de empleo sobre su propio bienestar. No ocurre así sin embargo, con indicadores sociales que intentan aproximar el bienestar de las personas, tales como la esperanza de vida o algunas medidas como la Línea de Pobreza (LP), ni con otras dentro de las que se cuentan las del sector de la salud, la educación o la vivienda misma.

Por qué no contar, en el sector social, con un indicador que resuma una buena parte de su comportamiento, tal como lo hace el PIB en el económico? Una forma de aproximarnos a ello es a partir de uno o dos indicadores de impacto social que vienen utilizándose en el país con cierta efectividad. Si nuestro interés es mirar los logros en materia de bienestar social de la población en un tiempo determinado, incorporando la medición de capital humano presente y potencial, esos indicadores nos permiten hacerlo. Nuestra propuesta en este campo es utilizar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Condiciones de Vida (ICV), como indicadores básicos de impacto.

A través del IDH se intenta aproximar el desarrollo humano como un proceso de ampliación de las opciones que permite disfrutar de una vida prolongada y sana, tener educación, y acceder a los bienes y servicios necesarios para obtener una vida digna. El ICV por otro lado, es un indicador del estándar de vida de una población que combina variables de infraestructura, capital humano presente y potencial y otras demográficas. Como se verá más adelante estos indicadores pueden ir acompañados de otros de resultado en cada uno de los sectores.

Es en este contexto en el cual surge el observatorio social, como la institución encargada de subsanar las falencias anotadas en el campo de lo social. La función del observatorio será pues, la de hacer el seguimiento periódico de las políticas y variables sociales a través de indicadores sencillos de impacto y otros de resultado a nivel sectorial. Es igualmente, una tarea del observatorio, emprender las acciones requeridas para que las personas puedan manejar los indicadores sociales y por tanto, evaluar el efecto de la adopción de una u otra medida sobre su propio bienestar. Como indicadores de gestión servirán a las autoridades y a la sociedad para tomar decisiones, planear y elaborar nuevas políticas y estrategias de desarrollo. Para cumplir con ese objetivo se adoptará una metodología común a todos los observatorios, para posibilitar la comparación entre regiones.

¿Qué NO es un observatorio social?

Al proponer constituir el observatorio, no pretendemos dotar a las regiones o departamentos de:

- Una institución alterna a la Contraloría departamental que se dedique al control fiscal de los recursos asignados a un determinado proyecto
- Los boletines de coyuntura social y demás información que genera el observatorio no están orientados para ser utilizados por el gobierno central respecto la distribución presupuestal de los recursos monetarios

¿Cómo funcionan?

¿Para qué sirven los observatorios?

Los observatorios sociales nacen del acuerdo entre diferentes instituciones a nivel regional, movidas por un interés común de hacer seguimiento a las políticas públicas y analizar su impacto social. Para tal fin, los integrantes del acuerdo deciden conformar el observatorio al que designan uno o dos personas encargadas del procesamiento y análisis de la información requerida para construir distintos indicadores sociales. Los gremios económicos, las entidades del gobierno, las ONG's y los académicos, figuran entre las instituciones que conforman el acuerdo.

• Brindan a los departamentos que lo adopten, herramientas que faciliten la elaboración

El funcionamiento del observatorio implica también contar con las instalaciones físicas necesarias, los equipos (hardware) y software apropiados. Los funcionarios asignados por su parte, deben ser profesionales con capacidad de procesamiento y análisis de información social y económica. En este punto proponemos contar con una persona que procese la información y otra que se encargue del análisis, pero si los recursos son en extremo limitados, el observatorio podría iniciarse con una persona que desempeñe ambas funciones. Los técnicos del observatorio reciben capacitación durante dos semanas de parte del Departamento Nacional de Planeación y el Equipo Técnico Nacional del Programa de Desarrollo Humano (DNP-PNUD), en la construcción y análisis de indicadores básicos de impacto y otros sectoriales orientados a evaluar resultados.

Un producto del observatorio será la publicación de dos informes de coyuntura social por año. En tales informes, además de presentar el análisis del efecto de las políticas públicas sobre el desarrollo humano, se incluirá un tema de interés específico para el departamento. Este informe semestral constituye el aporte del observatorio a las instituciones públicas, centros de investigación, universidades y a la comunidad en general para el seguimiento de las diferentes políticas implementadas a nivel regional e incluso las del orden central que sean relevantes.

(septiembre) de cada año. Como su cobertura no abarca la totalidad del universo departamental, proponemos explorar las bases del SISBEN, como fuente alternativa de información, a pesar de los problemas que ellas pueden presentar, dentro de los cuales figura su actualización.

¿Para qué sirven los observatorios?

- Los informes de coyuntura social que producen los observatorios facilitan el control social de las políticas y acciones que inciden sobre el desarrollo humano
- El observatorio ayuda a crear, en primera instancia, una cultura del uso de los indicadores sociales y su utilidad, entre la comunidad
- Facilitan la participación de la sociedad en las discusiones políticas, económicas y sociales que la afectan directa o indirectamente al incidir sobre la equidad social
- Brindan a los departamentos que lo adopten, herramientas que faciliten la elaboración de sus planes y programas de desarrollo
- Proveer a la administración pública de propuestas e indicadores que orienten el desarrollo social integral y proporcionar periódicamente, a los investigadores, indicadores de coyuntura social
- Los informes de coyuntura social, brindan un espacio para discutir y desarrollar temas específicos conforme a las necesidades y prioridades regionales
- A través de los observatorios sociales se contribuirá a lograr que el proceso de descentralización avance más rápido, en la medida en que el país sea capaz de fortalecer la capacidad regional y local de gestión del desarrollo para definir las prioridades y estrategias.

Las fuentes de información del Observatorio

Puesto que intentamos aproximar la coyuntura social del departamento o región a través de los boletines semestrales, proponemos utilizar como fuente principal de información, las Encuestas de Hogares realizadas por el DANE, que constituyen una información confiable y periódica. Estas sin embargo tiene cobertura a nivel departamental sólo durante el último trimestre (antes septiembre) de cada año. Como su cobertura no abarca la totalidad del universo departamental, proponemos explorar las bases del SISBEN, como fuente alterna de información, a pesar de los problemas que ellas pueden presentar, dentro de los cuales figura su actualización.

Las fuentes de información, no constituyen necesariamente una camisa de fuerza. Otras fuentes igualmente 'válidas' pueden de hecho utilizarse. En ese caso, recomendamos que ellas sean confiables y se generen con cierta periodicidad. Al utilizar datos provenientes de encuestas, se deben cumplir los requerimientos de rigurosidad estadística mínimos y, tener en cuenta el objetivo al recolectar la información así como su cobertura (se llevó a cabo para toda la población o a un grupo en particular). Para los datos generados por las diferentes dependencias administrativas del departamento, que también pueden usarse, se debe tener en cuenta su nivel de depuración, por ejemplo, que no existan problemas de subregistro o duplicación de datos.

La capacitación de los funcionarios

La capacitación está concebida para ser desarrollada en un período de 2 semanas en las instalaciones del Equipo Técnico del Programa de Desarrollo Humano ubicadas en Bogotá. La capacitación se desarrolla a modo de tutoría, esto es una vez se han impartido ciertos conceptos generales y la forma en que se obtienen los indicadores, los funcionarios del observatorio proceden a trabajar solos con la asesoría de los integrantes del grupo de Desarrollo Humano.

Los funcionarios que van a recibir la capacitación deben estar interesados en la misma y por tanto dispuestos a aprender tanto la parte conceptual como la práctica. Aunque las dos son vitales para la puesta en marcha del observatorio, consideramos importante resaltar la necesidad de lograr un muy buen manejo del procesamiento, es decir lo que denominamos la práctica, puesto que es a partir de ella que se genera todo el flujo de información que una vez analizada dará lugar a los distintos boletines. Un observatorio que no cuenta con al menos un funcionario capaz de procesar todas las encuestas a su disposición, es uno completamente muerto.

Como una forma de motivar a los funcionarios en las regiones, esto es, antes de su traslado a Bogotá hemos diseñado un documento corto en el cual se lista alguna información que

podría traer desde su departamento. En el mismo le mencionamos también varios conceptos básicos, sobre los cuáles él debe trabajar y que harán más fructífero el trabajo en el momento de la capacitación.

En algunos casos utilizamos el excel para procesar cierta información. Sin embargo, la mayor parte de la información contenida en las encuestas la procesamos utilizando un paquete estadístico diseñado con ese fin que para nuestro caso es el SPSS. Puesto que conocemos que pueden existir deficiencias en ese respecto en las regiones, hemos incluido un tiempo, dentro del programa de capacitación dedicado a aprender los aspectos más fundamentales.

Los funcionarios deben cumplir los siguientes requisitos mínimos:

- Ser profesionales en ciencias económicas, estadística, o ingeniero con experiencia en el área social
- Tener experiencia en el procesamiento y análisis de información. Es decir, que sus trabajos hayan involucrado el manejo de datos y la construcción de indicadores
- Estar familiarizado con el uso de programas de computación útiles en el procesamiento de información, al menos con el paquete Excel
- Estar en capacidad de redactar un informe claramente
- Tener interés en los temas sociales y económicos
- Tener vinculación laboral relativamente estable. Si es por contrato, que el mismo tenga una duración de por lo menos un año

Antes de iniciarse la capacitación, los funcionarios de los observatorios plantean sus iniciativas iniciales para evitar que haya incompatibilidad entre esas, los contenidos a desarrollar y la forma misma en que ellos se imparten. Llegado a un acuerdo se inicia la capacitación siguiendo el programa que a continuación se describe.

Programa de capacitación

Un Día y medio (1.5)

1. Descripción de las características y finalidad del observatorio social (Lucía Mina)
2. El concepto de Desarrollo Humano y su aplicación a nivel nacional e internacional (Alfredo Sarmiento)
3. Evaluación de las condiciones de vida de la población – ICV (Clara Ramírez)
4. Descripción de los principales indicadores sociales (Lucía Mina)
 - a) Indicadores de impacto: ICV e IDH
 - b) Indicadores sectoriales de resultado: salud, educación, empleo, vivienda
 - c) Las fuentes de datos - Encuestas de Hogares y otras administrativas propias de las regiones.
5. Aspectos sobre demografía (Víctor Vergara)

Dos días (2.0)

6. Manejo del paquete estadístico SPSS (Sandra Alvarez, Lucía Mina)
 - a) Operación
 - Archivos: Bases de datos (Working file, active file)
 - Archivos de resultados (Output files, listing file)
 - • Archivos de comandos (Syntax files, Log files)
 - b) Comandos principales
 - c) Ejercicios básicos

Semana y un día (funcionarios observatorio con asesoría equipo técnico del PNDH y DNP)

7. Delineación informe y construcción de indicadores sociales
 - a) Definición del contenido del informe

b) Cálculo de indicadores y estadísticas para informe

- Construcción bases: IDH, ICV
- Construcción Bases empleo
- Construcción otras bases (vivienda, salud, educación, etc.)
- Obtención de indicadores: Impacto y sectoriales

c) Análisis de información

d) Estructuración e Inicio redacción de informe

Los funcionarios recibirán algunos materiales que les serán útiles para el desarrollo de los boletines de coyuntura socioeconómica e igualmente al momento de proceder a realizar todo el procesamiento de información requerido. La mayor parte de dicha información será entregada de forma magnética, de forma tal que podamos reducir los costos e igualmente para brindar al funcionario mayor comodidad para llevarla a las regiones.

Terminada la capacitación se procederá a realizar una evaluación de la misma. Este proceso de retroalimentación es de gran importancia para corregir errores y renovar siempre que sea necesario la metodología implementada. La evaluación se lleva a cabo utilizando un formato estándar que ha sido diseñado por el PNDH y para el que esperamos una actitud sincera, de parte de los funcionarios, en el momento de diligenciarlo.

La comunicación con las regiones

El trabajo del Programa de Desarrollo Humano, con los observatorios no termina una vez finalizada la capacitación. Es decir, que tras de esa, las dos partes han de mantenerse en continúa comunicación, para aclarar conceptos, revisar informes y en general para llevar a cabo un seguimiento del trabajo que está siendo realizado. Esta comunicación se realiza tanto con el funcionario que fue capacitado y que está llevando a cabo las labores necesarias para sacar adelante los distintos boletines de coyuntura como con su respectivo jefe.