

Año 16, n. 34-35, enero-diciembre 2010



Revista
FACES

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales



Universidad Nacional
de Mar del Plata

DIRECTOR:

Daniel H. Pérez

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Nacional de Mar del Plata.
Argentina

COMITÉ EDITORIAL

Mariana Foutel

María Estela Lanari

Cristian Merlino Santesteban

Elsa M. Rodríguez

Gustavo Rondi

Patricia Santo Mauro

SECRETARIA COMITÉ EDITORIAL

Susana E. Wilches

REVISIÓN DE VERSIONES EN INGLÉS

Alicia Streitenberger

CORRECCIÓN DE ESTILO

Prof. Analía Carrizo

Diagramación y Armado:

Imprenta El Faro

faro@elfaroimprenta.com

*Los artículos científicos fueron sometidos
a referato externo.*

Registrada en:

Latindex

Dialnet

ASFA (Aquatic Sciences and Fisheries Abstracts)

ISSN 0328-4050
ISSN en Línea 1852-6535

FACES, creada en 1995, es una publicación de periodicidad semestral editada por la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata. La revista publica colaboraciones relacionadas con la investigación y el desarrollo de las ciencias económicas y sociales.

Las opiniones expresadas en los trabajos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Institución.

Versión a texto completo en Portal Nülan.

FCEyS UNMdP

<http://nulan.mdp.edu.ar>

Correspondencia y remisión de trabajos

FACES

FCEyS. UNMdP

CC 462. B7600 Mar del Plata, Argentina

faces@eco.mdp.edu.ar

Canje

Centro de Documentación

FCEyS. UNMdP

CC 462. B7600 Mar del Plata, Argentina

cendocu@mdp.edu.ar

<http://eco.mdp.edu.ar/cendocu>

Se permite la reproducción total o parcial de los trabajos mencionando la fuente y sin alterar su contenido. Se requiere la autorización de los editores para otros usos.

Sistema de indicadores sociales: consideraciones prácticas para su diseño a nivel local

Social indicators system: practical considerations for a local design.

Natacha Gentile¹
M. Eugenia Labrunée²

RESUMEN/ SUMMARY

En la década del 90 los gobiernos municipales se vieron obligados a enfrentar grandes desafíos asociados a implementar estrategias de desarrollo local. Bajo este contexto, y ante un interés creciente en el monitoreo del progreso social, el objetivo del presente documento es exponer una serie de consideraciones prácticas al momento de pensar en el diseño de un sistema de indicadores sociales representativo de la escala local. Para tal fin, el trabajo propone en una primera etapa, el análisis de los indicadores sociales en los sistemas de información junto a las perspectivas y orientaciones, generalmente seguidas en la construcción de los mismos.

A continuación se realiza un análisis comparado de sistemas de indicadores sociales planteados para diferentes ámbitos: Argentina, Latinoamérica y países desarrollados. Y, finalmente se concluye en que la particularidad de que el ámbito de las estadísticas sea el municipio o la escala local, permite abordar este desafío combinando la participación ciudadana con la discusión del contenido de cada una de las áreas y sub-áreas representativas de lo social y utilizando los datos reales de la información disponible; lo que en última instancia contribuiría a mejorar el diseño y uso del sistema de indicadores a fin de conocer, analizar y evaluar el progreso social de la comunidad.

In the 90s local governments were forced to face major challenges associated with implementing local development strategies. Given a growing interest associated with monitoring social progress, it is

¹ Docente investigadora, Centro de Investigaciones, seguimiento y monitoreo del Desarrollo Local, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UNMDP. natachagentile@gmail.com

² Docente investigadora, Centro de Investigaciones, seguimiento y monitoreo del Desarrollo Local, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UNMDP. melabrun@mdp.edu.ar

therefore the objective of this paper to present a number of practical considerations to take into account when designing a representative system of social indicators of the local. To this end, the paper proposes as a first step, the analysis of social indicators in the information systems along with the prospects and guidelines generally followed in the process formation.

The following is a comparative analysis of systems of social indicators set for different areas: Argentina, Latin America and developed countries. And finally it is concluded that the fact that the field of statistics is the municipality or local level allows to address this challenge by combining citizen participation associated with content discussion of each of the representative areas and sub-area of the social and using real data from available information, which will ultimately help improve the design and use of the indicator system in order to understand, analyze and evaluate social progress of the community.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS

Desarrollo social - Indicadores sociales – Nivel local
Social Development - Social indicators – Local level

INTRODUCCIÓN

Los cambios estructurales ocurridos en nuestro país durante la década del 90 tuvieron efectos importantes tanto en las relaciones entre las distintas jurisdicciones gubernamentales (municipios-provincias-nación), como en las interacciones que cada una de ellas mantenía con la población. En tal sentido, una de las expresiones de este proceso, es la relevancia que debieron asumir los espacios locales en términos de capacidad de gestión.

Así, la mayor parte de los municipios se vieron obligados a ampliar su esfera de actuación, debiendo agregar a sus funciones tradicionales, el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local, en oposición al rol marginal que venían desempeñando como meros prestadores de servicios y hacedores de obra pública, producto -esto último- de un modelo institucional que centraba esa responsabilidad en las esferas de la administración provincial y nacional.

Bajo este panorama y a la par del reconocimiento casi generalizado de que el crecimiento económico no es sinónimo del bienestar y por lo tanto no resulta suficiente para mejorar las condiciones de vida de la población, es que se observa un interés incipiente en los municipios, asociado a monitorear el progreso social a nivel local. Por lo tanto, los gobiernos municipales se enfrentan al desafío de contar con sistemas de información social adecuados para el desarrollo local, que permitan una mayor comprensión e interpretación del progreso social a escala local y que contemplen, además, las especificidades y/o heterogeneidades propias de cada territorio, localidad o comunidad en un contexto en que la disponibilidad de información representativa de los niveles municipales resulta, generalmente limitada.

Frente a este contexto, el presente trabajo tiene por objetivo ofrecer una serie de consideraciones prácticas al momento de pensar en el diseño de un sistema de indicadores sociales representativos del nivel local. Para ello, se hará una muy breve revisión histórica de las estadísticas sociales; a continuación se realizará un análisis de los indicadores sociales en los sistemas de información junto a las perspectivas y orientaciones generalmente seguidas en la construcción de los mismos. Una vez concluida esta etapa, se presenta un análisis de los aprendizajes que incluyen experiencias nacionales e internacionales en el diseño de sistemas de indicadores sociales, en tal sentido, se trabajará con el Sistema Estadístico de Indicadores Sociodemográficos rediseñado en 1997 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) para el caso argentino; la propuesta de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) del año 2005 para los países de Latinoamérica, junto a uno de los antecedentes más importantes tomado como referencia por la mayoría de los sistemas de indicadores: el denominado Sistema de Información Social propuesto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para los países desarrollados en 1973 (y concluido en años sucesivos). Finalmente, y en base al análisis previo, se presentarán un conjunto de sugerencias prácticas a tener en cuenta en el diseño de indicadores sociales a nivel local.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS INDICADORES SOCIALES.

Situación mundial y en la Argentina

La idea de desarrollar un sistema de estadísticas sociales tiene una larga trayectoria. Si bien existen importantes antecedentes históricos asociados a los indicadores sociales, que arrancan en el siglo XVII cuando en Inglaterra y Alemania se recopila información sobre temas sociales para describir el estado de la nación y de esta manera orientar la política del gobierno, ciertos rasgos precursores de los sistemas de indicadores sociales los encontramos en Estados Unidos en la década del veinte y del treinta, período en el que para abordar la visión global del país, se propuso un enfoque estadístico basado en la recogida de datos cuantitativos, lo que dio paso a la tendencia de estudiar empíricamente las condiciones sociales (García Martínez, 2000).

Con posterioridad a esta situación, y luego del *impasse* generado por la Segunda Guerra Mundial, la idea de contar con sistemas de indicadores sociales volvió a emerger con fuerza no solo en los Estados Unidos, sino también en los países europeos a través del mundo científico, académico e incentivado por las esferas de la acción pública y alcanzó, inclusive, una manifiesta visibilidad en los organismos internacionales. La preocupación que impulsa este “movimiento de los indicadores” se encontraba asociada a la necesidad de contar con una evaluación más acabada del proceso de desarrollo vigente hasta ese momento (Sanchos y Viú, 2007).

La importancia que adquirió en esta instancia el denominado “movimiento de los indicadores” se reflejó en los 60 y también en los 70, mediante la aparición de numerosos documentos en los que se consignaron avances metodológicos sustantivos, normativos y definiciones para diseñar e instrumentar un sistema integrado de estadísticas sociales que pudiera aplicarse en los diferentes países con el objetivo de fomentar la comparabilidad. Se destacaron naciones como Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, con la aparición a principios de los años 70 de diferentes publicaciones de indicadores sociales que se mantienen hasta hoy en día (Maguid, 2000).

En relación a nuestro país, cabe destacar que la Argentina no resultó insensible a los movimientos que ocurrían internacionalmente, sin embargo es a partir de la restauración de la democracia, que el Instituto

Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) comienza a trabajar en el desarrollo del Sistema de Indicadores Sociales (Maguid, 2000).

En tal sentido, a finales de los 80 se crea en el INDEC un ámbito específico para el desarrollo conceptual, metodológico y operativo de un Sistema Integrado de Estadísticas Sociodemográficas (SESD) cuyo fin está asociado con “dar cuenta de manera adecuada, oportuna y permanente de la situación social del conjunto del país y de las unidades geográficas que lo componen a fin de brindar insumos para el diagnóstico y seguimiento de los cambios operados en la misma” (Maguid, 2000).

Los resultados del sistema se cristalizan en la serie “Situación y evolución social, síntesis”, que se inicia en el año 192 con indicadores para todo el país; y a nivel provincial, en la serie “Situación y evolución social provincial”, publicada por primera vez en 1996, donde se presentan indicadores por departamento que es la unidad político-administrativa en que se divide cada provincia. En la actualidad, el sistema estadístico de indicadores sociodemográficos del INDEC, contempla tanto indicadores a nivel nacional como provincial y por departamentos.

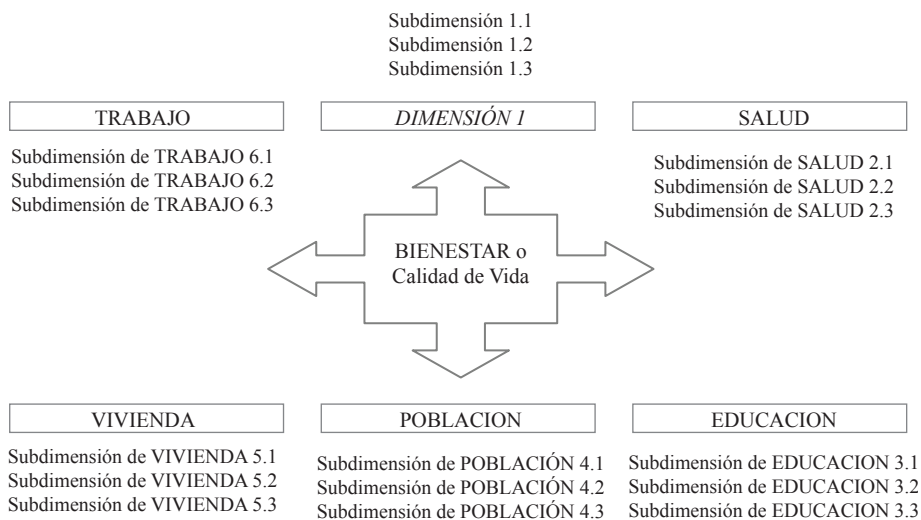
LOS INDICADORES SOCIALES EN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Los sistemas de indicadores sociales

Hablar de sistema puede remitir a la idea de agregación o ensambladura de objetos. Desde lo conceptual, implica remitirse a un conjunto de elementos que interactúan entre sí en forma metódica. Su esencia descansa en la idea de conexión (Maguid, 2000). En tal sentido, un sistema de indicadores alude a una forma de vinculación entre elementos, que son los indicadores, y a un contenido íntimamente relacionado, que tiene que ver con la información estadística. Por su misma naturaleza, se reconoce que un sistema resulta necesariamente complejo y, por lo tanto es conveniente para su estudio dividirlo en partes.

Bajo esta perspectiva, se entiende por sistemas de indicadores sociales a todo intento sistemático e integrado cuyo fin sea conceptualizar, operacionalizar y medir a través del uso de un conjunto de indicadores sociales, la diversidad de aspectos que forman parte de un concepto en esencia pluridimensional como lo es el de “bienestar individual” o social, compuesto por áreas o segmentos diversos (García Martínez, 2000).

En el caso particular de las estadísticas sociales (en las que se incluyen también las demográficas), la exigencia de sistematizar un gran número de indicadores sociales lleva a elaborar una propuesta organizada por “áreas temáticas” o sectores que se corresponden con distintas dimensiones del bienestar, como por ejemplo: salud, educación, trabajo, entre otros; diferenciando al interior de cada una de las dimensiones o áreas temáticas con nuevas subdimensiones o sub-áreas, tal como se ejemplifica en el siguiente esquema.



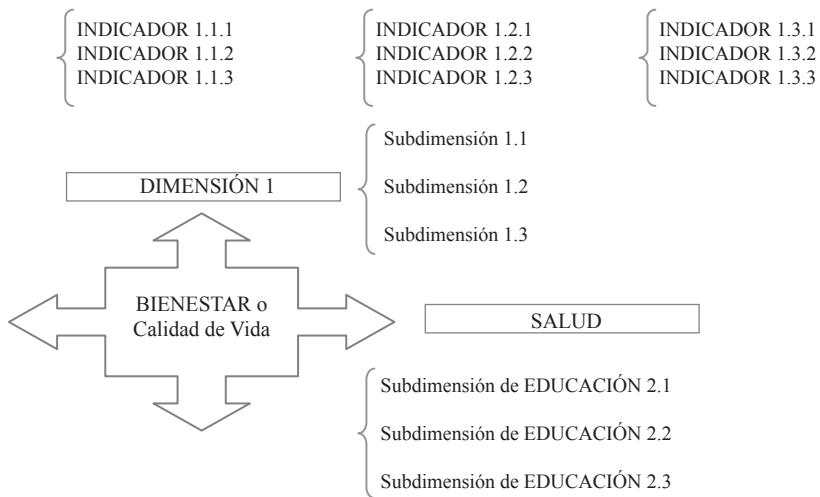
Fuente: elaboración propia.

Cabe destacar que varias de las áreas temáticas propuestas en los sistemas de indicadores, se corresponden muchas veces con algunas de las principales divisiones de las funciones de política asignadas comúnmente a distintos ministerios en los países (trabajo, educación, salud, vivienda, economía) así como a esferas de política intersectorial (CEPAL, 2005).

Complementando lo anterior, y dado que la realidad que intenta capturar un sistema de indicadores sociales cambia constantemente, sería deseable que el sistema se encontrase sujeto a revisiones con cierto grado de periodicidad a fin de incluir áreas “emergentes” asociadas con la situación social, tales como la cohesión y exclusión social, la

governabilidad, la sociedad de la información, la cultura, la violencia intrafamiliar o la situación de los discapacitados, que resultan de gran importancia y en las cuales se necesita avanzar (CEPAL 2005).

Asimismo, cabe destacar que en la construcción de cualquier sistema de indicadores hay implícito un marco teórico que la orienta y es lo que posibilita su interpretación, además de su estructuración. En relación a esto último, el reconocimiento de las dimensiones y subdimensiones de lo social desde una perspectiva teórica, facilita el armado y estructuración del sistema de indicadores sociales, al permitir el ordenamiento de la información relevada en función de un criterio establecido *a priori*, que le dará luego significación a los resultados. La representación de esta situación se presenta en el siguiente esquema:



Fuente: elaboración propia.

Un requisito importante en un sistema, es la completitud, lo que significa que al interior del mismo deberían estar contemplados todos los aspectos descriptivos y significativos desde el punto de vista social de lo que se entiende por bienestar o calidad de vida. Además, dado que lo que se busca es conocer la situación y evolución social de las

personas, esto puede llevarse adelante reconociendo distintos niveles de análisis: es necesario contar no solamente con información referida a los individuos, sino también relacionada a las familias, los hogares y demás grupos poblacionales que resultaran de interés en las políticas públicas. Asimismo, también será imprescindible la existencia de definiciones y clasificaciones comunes en los indicadores que se van a utilizar.

Finalmente, una última reflexión en este apartado: la utilización de sistemas de indicadores sociales, a pesar de que son instrumentos metodológicos ampliamente aceptados y reconocidos, se encuentra sujeta a algunas restricciones. El indicador, no es sino una traducción numérica de un determinado aspecto de la realidad social; de manera que un sistema de indicadores, por tanto, configura un marco descriptivo y/o interpretativo de un fenómeno social a partir de la selección de un determinado número de variables que se consideran pertinentes para abordar el análisis. Pero que, en último instancia, no dejan de reflejar la perspectiva de análisis adoptada por el investigador o experto que lo construye (Valera, 1996).

La realidad social, pues, no es única ni tiene un inalterable perfil sino que depende del enfoque adoptado por quien la analiza y quien la mide. Asociado a esto, a menudo se cae en la trampa de creer que el dato numérico que puede aportar un indicador es interpretable en sí mismo. Sin embargo, una expresión numérica, por más compleja que sea, toma su sentido cuando es contextualizada e interpretada por el investigador o usuario, y esta interpretación puede diferir considerablemente en función del resto de datos empleados para contextualizarla, del contexto histórico, social y cultural donde se enmarca y del propio bagaje teórico e ideológico del investigador y/o del usuario de la información (Valera, 1996).

Método deductivo versus método inductivo y perspectiva objetiva versus perspectiva subjetiva en la construcción de sistemas de indicadores sociales

En relación a la diferenciación deductiva-inductiva, cabe destacar que la misma está asociada a las interrelaciones entre el marco teórico que se tome para estructurar el sistema y las cuestiones operacionales de los indicadores y de las fuentes de información. En tal sentido, un

enfoque deductivo partiendo de un modelo teórico que no toma en cuenta en ningún momento la disponibilidad de datos existentes, diseña los indicadores y luego busca la forma de recolectar la información (García Martínez, 2000). Por el contrario, un sistema inductivo presta atención en primer lugar a la disponibilidad de datos de manera de adaptar los indicadores del sistema, a la información disponible, esto implica un aprovechamiento exclusivo de las fuentes de información existentes, sin contemplar dimensiones teóricas que no puedan ser cubiertas por el sistema de información de referencia. Este sistema llevado a un extremo, implica renunciar a una de sus funciones centrales, como es la detección de áreas o sub-áreas temáticas emergentes de preocupación social, en las cuales se presentan lagunas de información.

En cuanto a la diferenciación objetiva-subjetiva, cabe destacar que la misma hace referencia a dos ópticas y/o perspectivas que resultan necesarias y a la vez complementarias dentro del ámbito de estudio de las condiciones de vida (García Martínez, 2000). En tal sentido, la dimensión objetiva se concentra en el tratamiento de las condiciones de vida objetivas de la población, no ocupándose de la percepción que las personas tienen de esas condiciones de vida, derivada de cuestiones psicosociales y culturales. Por lo tanto, resulta interesante plantear por un lado indicadores de condiciones materiales (objetivos) y por otro lado, indicadores de percepción y evaluación de estas condiciones (subjetivos). En relación a esta última cuestión, se hace necesario enmarcar el tema de la percepción y evaluación de las condiciones de vida dentro de un contexto socio-cultural determinado, dado que, aunque la percepción resulte un acto individual, los parámetros de base son de origen social. De manera que los criterios que inciden sobre la percepción de calidad de vida obedecen, en buena medida, a una construcción social de estándares sujeta a contingencias históricas, culturales, económicas y ambientales (Valera, 1996)

Orientación de los sistemas de indicadores sociales: descripción de la situación social; insumo para las políticas públicas; reflejo de la percepción ciudadana

Si bien hay acuerdo en que los sistemas de información social están destinados a ampliar el conocimiento de las sociedades de manera de

determinar la existencia o no de progreso social, detrás de la construcción de los mismos pueden identificarse diferentes tipos de indicadores en función de diversas orientaciones asumidas por los propios sistemas (García Martínez, 2000): la primera de esas orientaciones da cuenta de un sistema que genera información emplazada hacia el usuario en general, en consonancia directa con las necesidades propias de la democracia de tener acceso a la misma. Esta orientación se ocupa del seguimiento del cambio social y se nutre fundamentalmente de indicadores descriptivos.

La segunda orientación, se sitúa en otra perspectiva, al plantear como fundamento del sistema, la necesidad de generar información que permita el análisis de las políticas sociales, detectando objetivos para la acción, brindando información de apoyo al análisis y seguimiento de políticas y programas, y permitiendo además la evaluación del impacto de esas políticas. Este enfoque implica reconocer metas sociales y una particular exploración del contenido del concepto de bienestar o calidad de vida. Bajo esta perspectiva, hay predominio de indicadores normativos, que dan cuenta del avance o no en la evolución de la medida.

Finalmente, complementando lo anterior, aparece una tercera aproximación bastante menos desarrollada en la actualidad, que pone particular énfasis en generar información que posibilite dar cuenta de la medida en que se produce satisfacción de los individuos, predominando por lo tanto los indicadores subjetivos. Bajo esta última perspectiva, se incorporan en el análisis la dimensión psicosocial asociada con la percepción por parte de la ciudadanía de lo que se consideran condiciones de vida objetivas. Este enfoque, si bien no es habitual encontrarlo en los marcos conceptuales desarrollados en las oficinas de estadísticas, comienza a tomar cada vez más importancia.

Instituciones generadoras de información, fuentes de datos y metadatos

Una vez reconocida la organización de la dimensión social en subdimensiones o áreas temáticas y aclaradas las cuestiones deductivas e inductivas, así como la orientación asumida por los sistemas de indicadores sociales; una cuestión no menor se encuentra asociada a la identificación de las instituciones generadoras de información por un

lado, y en particular a la identificación y reconocimiento de las principales fuentes de datos, por el otro.

En relación al primer punto, y tomando como ejemplo nuestro país, podemos identificar los siguientes ámbitos de generación de información primaria: el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC); las Direcciones Provinciales y Municipales de información estadística; Ministerios, Secretarías y Sub-secretarías de gobierno; ONGs; Universidades y Centros de Investigación, entre otros.

En cuanto al segundo punto, a partir del análisis de la información disponible y/o de las fuentes de datos relevadas en las instituciones anteriores, se destaca que la mayor parte de los indicadores sociales que pueden utilizarse, provienen de tres fuentes (INDES, 2006): registros administrativos, censos y encuestas. En relación a los registros administrativos, los mismos son recopilados por diferentes tipos de organizaciones públicas y privadas, y se elaboran fundamentalmente para gestionar los procesos ligados a actividades, productos o efectos; no obstante, los datos que generan pueden resultar útiles para la conformación del sistema, siempre y cuando sean completos y consistentes.

Algunas fuentes de datos administrativos son las siguientes: sistemas de registro de estadísticas vitales, en los cuales se indica información sobre nacimientos, defunciones, matrimonios, migración, etc. Registros de salud, en los que se hallan datos sobre vacunaciones, visitas a clínicas, hospitales y/o centros asistenciales. Registros de educación, que contienen información sobre la matriculación en la escuela y el año de egreso de la misma, el número y características de las instalaciones escolares o el financiamiento educativo.

En cuanto a los censos, son el medio a través del cual se recopilan datos de cada miembro de un país, de cada hogar y de cada vivienda. No obstante, y a pesar de lo exhaustivo del registro, los censos requieren tiempo y grandes montos de recursos financieros, ya que se necesita un importante y amplio despliegue logístico para aunar la información de cada unidad de población. En consecuencia, por lo general sólo informan sobre un número limitado de temas y lo hacen, con una frecuencia relativamente amplia.

En la mayoría de los países, los censos de población, se realizan cada diez años y los primeros resultados se publican uno o dos años después

de recopilados los datos. En la Argentina, el último censo de población se realizó en el año 2001 y relevó información sobre población, hogares y viviendas (INDEC, 2001).

Finalmente, una tercera fuente de información, está constituida por las encuestas, cuyo principal objetivo se encuentra asociado a la identificación y recopilación de datos de un subconjunto (muestra) seleccionado aleatoriamente de la población, objeto de estudio. Se llevan adelante a partir de un marco de muestreo nacional creado sobre la base del censo más reciente. Y, a diferencia de los registros administrativos, el objetivo principal de las mismas, se encuentra asociado a la recopilación de datos sobre temas diversos. No obstante, por su misma naturaleza, no es posible recolectar información de todas las localidades y, además el error de muestreo es inevitable.

Las encuestas en ocasiones son muy específicas, como en el caso de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares; y en otras, más generales, con uno o varios módulos sobre diferentes temas tales como: educación; salud; infraestructura; empleo; etc. En relación al relevamiento de estadísticas sociales, se destacan las encuestas de hogares, en la mayoría de los casos multipropósito, que buscan en última instancia recopilar información sobre los miembros de la familia; y también las encuestas de empleo, que pretenden recolectar información referida al mercado laboral de un país, recogiendo datos sobre la situación personal, familiar y laboral de cada uno de los encuestados, durante un periodo determinado de tiempo.

Cabe destacar que en los últimos años, se han hecho grandes esfuerzos para garantizar que las encuestas utilicen definiciones y normas comunes a fin de facilitar las comparaciones.

De las fuentes de información que se han mencionado recientemente, es que surgen los indicadores representativos de las subdimensiones que integran lo social (tal como se representó en el esquema 2 que se presentó anteriormente), entendidos estos indicadores sociales como “estadísticas, series estadísticas o cualquier forma de pronóstico que facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas; al mismo tiempo que permiten evaluar un proyecto, un programa o una política pública específica y/o determinar su impacto” (Horn, 1993).

Complementando lo anterior, y atendiendo a una **perspectiva más**

técnica, también es importante señalar que cada indicador social debe tener asociado **metadatos**, definidos estos como el conjunto de datos que ayudan a documentar cómo se recopilaron los indicadores, cuándo se recopilaron, quién los recopiló y cuáles son sus definiciones y la fórmula de cálculo (INDES, 2006). Este tipo de registro resulta de suma importancia dado que permite, entre otras cosas:

Especificar el tipo de herramienta de recopilación de datos que se utilizó (por ejemplo, encuestas, censos, registros administrativos);

Indicar con precisión el lugar y la fecha en que se recopilaron los datos (por ejemplo, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda para la República Argentina, año 2001);

Exponer el tamaño de la muestra y la técnica de muestreo (por ejemplo, probabilística o no probabilística);

Definir las variables utilizadas en el cálculo de los indicadores; etc.

Lo anterior facilita que el indicador resultante sea **confiable, exacto en cuanto a su metodología de cálculo y consistente**, admitiendo expresar el mismo mensaje o producir la misma conclusión si la medición se llevara a cabo con diferentes herramientas por distintas personas, en similares circunstancias; además, permite que la recolección de la información posibilite construir el mismo indicador de la misma manera y bajo condiciones similares, periodo tras periodo, de modo que las comparaciones resultantes sean válidas (INDES, 2006).

Análisis comparado de sistemas de indicadores sociales: sistemas elaborados para la Argentina, para Latinoamérica y para los países desarrollados

En este apartado se sistematizan una serie de preceptos aprendidos mediante el análisis de experiencias internacionales y nacionales en el diseño de sistemas de indicadores sociales. Se examinaron, en particular, el Sistema Estadístico de Indicadores Sociodemográficos (SESD) del INDEC para nuestro país; la propuesta de la CEPAL para el conjunto de países de Latinoamérica denominada Compendio Latinoamericano de Indicadores Sociales (CLIS), junto al denominado Sistema de Información Social (SIS) propuesto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para los países desarrollados, de acuerdo

a los postulados de la CEPAL, (2005); Maguid (2000) ; Sanchos y Viú (2007). El análisis comparado de las diferentes propuestas se hará teniendo en cuenta los siguientes ejes:

Orientación de los sistemas de indicadores: objetivos y alcance.

Multidimensionalidad de lo social y cantidad de indicadores propuestos.

Utilización de indicadores objetivos (descriptivos).

Carácter deductivo-inductivo de la construcción del sistema.

Orientación de los sistemas de indicadores: objetivos y alcance

En general los objetivos y alcances de cada uno de los sistemas analizados resultan amplios, no obstante es posible identificar las siguientes características distintivas: en el caso del SEDS, el sistema se propone como insumo para el diagnóstico y seguimiento de los cambios operados en la situación social del conjunto del país y en todas las unidades geográficas que lo componen, sin hacer referencia explícita a la necesidad de generar información que permita el análisis de las políticas sociales. Su orientación pareciera estar destinada a describir el cambio social, para lo cual es esperable utilizar los indicadores descriptivos.

La CEPAL intenta ofrecer a través de su propuesta información para la toma de decisiones, desarrollo de políticas públicas eficientes, y evaluación del impacto de distintas políticas económicas y sociales. Se pretende una aplicación de la propuesta dirigida al cúmulo de países latinoamericanos, lo que denota la necesidad de generar información que permita el análisis de las políticas sociales, propio de un enfoque más normativo, en el cual los indicadores deberían dar cuenta del avance hacia una meta deseada.

Finalmente, el SIS de la OCDE tiene por interés la evaluación del bienestar a través del estudio de las condiciones sociales existentes en los distintos países desarrollados a partir de la identificación de las demandas sociales; la medición y conocimiento de la evolución de esas demandas, así como su importancia relativa. Busca aportar precisión a las discusiones políticas. Esta última propuesta estaría indicando una combinación de las orientaciones anteriores, es decir, la descriptiva y normativa.

Mediante las consideraciones expuestas, se deduce que las

orientaciones de cada sistema son diferentes y van principalmente de lo descriptivo a lo normativo, sin referencias específicas a cuestiones de percepción ciudadana. De esto podría inferirse el por qué del surgimiento continuo de debates acerca del sentido y razón de ser de los sistemas de indicadores, así como de su utilidad concreta: en unos casos el sistema se construye para describir; en otros, se plantea como insumo para la política social y en un tercer, caso combina las orientaciones anteriores. Asimismo, frente a la pretensión de comparabilidad de los indicadores de un sistema, no debería dejar de reconocerse la especificidad de la orientación que se tiene al construirlos.

Multidimensionalidad de lo social y cantidad de indicadores propuestos

En relación a este punto los 3 sistemas son extensos y ofrecen divisiones por áreas temáticas amplias. El SESD de Argentina presenta 14 divisiones de lo social, el CLIS de la CEPAL trabaja con 8 aperturas y el SIS de la OCDE ofrece en principio 8 desagregaciones tal como se describe en la siguiente Tabla.

TABLA 1: ÁREAS TEMÁTICAS DE LOS SISTEMAS DE INDICADORES SOCIALES

| SESD (INDEC) | CLIS (CEPAL) | SIS (OCDE) |
|---|---|---|
| Argentina | Países Latinoamericanos | Países desarrollados |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Dinámica y estructura de la población 2. Familia y hogares. 3. Vivienda y hábitat. 4. Salud. 5. Educación. 6. Trabajo. 7. Ingresos. 8. Seguridad y asistencia social. 9. Seguridad pública. 10. Participación ciudadana. 11. Tiempo libre. 12. Condiciones de vida. 13. Situación de la mujer. 14. Grupos de interés para las políticas sociales. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Bienestar. 2. Trabajo. 3. Educación. 4. Salud. 5. Género. 6. Vivienda y servicios básicos. 7. Población. 8. Economía. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Salud. 2. Educación y adquisición de conocimientos. 3. Trabajo y calidad de vida laboral. 4. Tiempo libre. 5. Capacidad adquisitiva de bienes y servicios. 6. Medio ambiente físico. 7. Entorno social. 8. Seguridad de las personas. |

Fuente: elaboración propia en base a SESD, CLIS, SIS.

Asimismo, se destacan áreas temáticas comunes en todas las propuestas asociadas principalmente a cuestiones de salud, educación, vivienda y trabajo. Áreas compartidas solo por dos de los sistemas (por ejemplo, Situación de la mujer y Dinámica y estructura de la población en el SESD y Género y Población en el CLIS o bien Tiempo libre en SESD y en SIS) y áreas propias de cada sistema no contenidas en otros (por ejemplo, Participación ciudadana en el SESD y Seguridad de las personas en el SIS. Estas diferencias se encuentran asociadas seguramente, tanto a los diferentes marcos conceptuales que los expertos tuvieron en cuenta al momento de representar la diversidad de aspectos que forman parte de la realidad social, así como también a la influencia del contexto histórico, social y cultural en el cual se enmarcaron y surgieron cada una de las propuestas.

En línea con lo anterior, de las áreas se derivaron sub-áreas y de estas últimas se establecieron listados de indicadores. En relación a esto, también se observaron diferencias en las desagregaciones y en consecuencia, en la cantidad de indicadores propuestos. La extensión de este trabajo no permite presentar los listados completos de sub-áreas y de indicadores, sin embargo, a modo de ejemplo se destaca que mientras que la OCDE propone 33 indicadores en total, el sistema de la CEPAL concluye identificando 50 indicadores básicos y 55 recomendados y el sistema propuesto por el INDEC resulta el más extenso presentando, por ejemplo, un conjunto de 36 indicadores sólo para el área temática relacionada con Dinámica y Estructura de la población; 25 para Familias y Hogares; 38 para Vivienda y hábitat; y así sucesivamente para las diez áreas restantes.

La utilización de indicadores objetivos

Si bien en algunas de las propuestas se menciona la necesidad de ampliar la visión hacia temas emergentes como cohesión social, violencia familiar, etc., el espacio queda abierto y las desagregaciones se concentran en las áreas medibles en términos objetivos que en forma sintética se refieren, en general al acceso a bienes y servicios públicos. En el caso de la propuesta de la OCDE, se presentan solo dos indicadores que manifiestan

una apertura a la medición de otras problemáticas sociales, como la tasa de suicidio o la percepción de temores relativos a la seguridad personal.

Carácter deductivo-inductivo de la construcción del sistema

Los sistemas bajo análisis fueron diagramados en términos teóricos, pero responden a la disponibilidad de información estadística. El sistema planteado para Latinoamérica, tuvo en cuenta las estadísticas disponibles al momento de seleccionar los indicadores, lo mismo que el sistema propuesto por el INDEC para nuestro país. En este punto, la experiencia de la OCDE, se diferencia de las anteriores, tal vez por ser una de las experiencias precursoras en la temática, dado que al momento de su construcción tuvo un carácter deductivo que derivó en una propuesta de fuentes primarias de información para realizar sus mediciones.

CONSIDERACIONES PRÁCTICAS PARA LA ELABORACIÓN DE UN SISTEMA DE INDICADORES SOCIALES A NIVEL MUNICIPAL

De este grupos de elementos surgen algunas reflexiones que creemos resultan pertinentes considerar al momento de realizar el esfuerzo de generar un sistema de indicadores sociales a nivel local.

En primer lugar, la importancia del rol asumido por los municipios en la promoción del desarrollo, ofrece la posibilidad de delinear objetivos del sistema de indicadores sociales orientados a este fin: el sistema debería estar armado para generar información útil para el diseño, gestión e implementación de políticas públicas que promuevan el desarrollo local. La necesidad de contar con información útil para la gestión a nivel local unida a la cercanía que el municipio tiene con las personas y sus problemáticas, podría generar una sinergia positiva que debiera ser aprovechada.

En cuanto a la apertura de lo social en áreas y sub-áreas representativas de las características de la sociedad (o de la calidad de vida de las personas), la sugerencia es comenzar trabajando con las desagregaciones más habituales, presentes en los sistemas de indicadores nacionales e internacionales, esto es: trabajo, educación, salud, vivienda y pobreza. Dichas desagregaciones, a su vez se corresponden con algunas de las principales divisiones

de las funciones de política asignadas en los municipios, sin dejar de lado la discusión de áreas emergentes, tales como cohesión y exclusión social; gobernabilidad; violencia familiar; entre otras.

Asimismo, en función de la importancia del contexto histórico, político y social, reconocido en la construcción de los sistemas de indicadores y además, asumiendo las heterogeneidades propias de cada territorio que los sistemas deberían reflejar, se sugiere que el contenido de cada una de estas áreas, es decir, las sub-áreas sea discutido de manera participativa en los mismos espacios locales, no solo por expertos en esta temática como usualmente ocurre con el diseño de los sistemas de indicadores, sino también por representantes del ámbito político, técnico, académico y también por la sociedad civil.

Las discusiones al interior de cada una de las áreas temáticas mencionadas en el punto anterior, podrían enriquecerse a partir de la elaboración de diagnósticos descriptivos de la realidad social, en base a la información suministrada por los indicadores que para cada área temática propone el INDEC, a través del SESD.

La multidimensionalidad de lo social, materializado en áreas temáticas y sub-áreas discutidas integralmente por los representantes de la comunidad local, también requerirá la formulación “metas locales” a cumplir, que luego serán verificadas por el seguimiento de los indicadores. En relación a esto, resultará de importancia disponer de algún mecanismo para establecer las interconexiones entre las metas por áreas temáticas y los indicadores que las midan.

En tal sentido, se sugiere un relevamiento en el municipio, en la provincia, y en la nación de instituciones generadoras de información local, identificando además la existencia y disponibilidad de resultados de censos, encuestas y registros administrativos, así como un análisis de fortalezas y debilidades de los dos últimos. Una vez verificado lo anterior, deberá procederse al reconocimiento, a partir de estas fuentes, de los indicadores disponibles (que podrán usarse o no en el sistema propuesto) mediante la elaboración de metadatos para cada uno.

Los metadatos podrán mostrarse bajo el formato de fichas

técnicas que contengan la definición conceptual de cada indicador, su operacionalización, el tipo de dato necesario para su estimación, la fuente, la periodicidad con que se presenta, las desagregaciones posibles y el nivel de dificultad en la estimación.

Para la selección de indicadores, se propone un método inductivo, que prestando atención al contenido de las áreas, sub-áreas temáticas y metas discutidas en el seno de la comunidad, analizará la disponibilidad real de datos para construir indicadores. Esta alternativa, resulta menos costosa en términos económicos y operativos.

Además, dado que no todos los municipios disponen de la totalidad de fuentes de información para construir los indicadores, podrá ser necesario la elaboración de instrumentos de recolección de datos a fin de recabar información para la construcción de indicadores. Si esto fuera necesario, se intentará adecuar estas metodologías, a aquellas utilizadas por el INDEC, las Direcciones de Estadísticas provinciales y/o Organismos internacionales, de manera de favorecer la comparabilidad.

Asimismo, creemos que el municipio se encuentra frente a una oportunidad que no debería pasar por alto, y esto tiene que ver con la posibilidad de introducir indicadores subjetivos al interior de las sub-áreas temáticas que den cuenta de las percepciones de los actores locales respecto a las problemáticas sociales que los aquejan. La aplicación de sondeos de opinión para relevar estos indicadores dependerá de la existencia de recursos a tal fin -que por aplicarse a nivel local pueden presentar costos relativos menores-.

En suma, la particularidad de que el ámbito de las estadísticas sea el municipio o la escala local permite abordar este desafío combinando la participación ciudadana asociada con la discusión del contenido de cada una de las áreas o sub-áreas con la disponibilidad real de información. Esta perspectiva favorecerá el diseño y uso del sistema de indicadores, en función de que sus dimensiones se definen teniendo en cuenta la visión de los propios actores locales, y su operacionalización, se deriva de la información existente. Finalmente, cabe destacar que el desarrollo

de esta propuesta pone al diálogo social y la participación ciudadana en el centro de la escena, puesto que busca respuestas, desde un ámbito democrático, acerca de cuál es el sistema de indicadores sociales que permite conocer, analizar y evaluar el progreso social de la comunidad. A su vez, la participación ciudadana en la construcción de su propio sistema de indicadores para conocer y evaluar su propio proceso de desarrollo social, le otorga legitimidad al mismo y por ende, resulta factible que pueda ser aplicado en el largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (2005) “Propuesta para un compendio latinoamericano de indicadores sociales”, en *Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos* n° 41.
- García Martínez, Miguel A. (2000) “Sistemas de indicadores sociales. Una aproximación desde la estadística oficial”, en *MECOVI Taller 6*. INDEC -CEPAL, noviembre 2000.
- Horn, Robert V. (1993) *Statistical indicators for the economic and social sciences*. Cambridge, University Press.
- INDEC (1997) *Situación y Evolución Social. Rediseño del sistema de indicadores sociodemográficos*.
- INDES (2006) Curso virtual: “Indicadores para el desarrollo”. Coordinadora: Diana Alarcón.
- Maguid, Alicia (2000) “El sistema de indicadores sociales de Argentina”. *MECOVI, Taller 6* Indicadores sobre el Desarrollo Social. Buenos Aires. 15-17 noviembre de 2000. Disponible en: <http://www.eclac.cl/deype/mecovi/docs/TALLER6/6.pdf>
- Sanchos, Alberto y Viú, Gabriel (2007) “Sistemas de Indicadores Sociales: una discusión conceptual y metodológica”, en *7mo Congreso de Estudios del Trabajo ASET*.
- Valera, Sergi (1996) “Algunas consideraciones acerca del uso de indicadores en relación con los conceptos de calidad de vida y bienestar”, *Intervención Psicosocial*, 13, 31-38. Disponible en: http://www.ub.es/dppss/psicamb/3_IntPsi1.pdf
- Villota Villota, Francisco (1981) “Concepto de desarrollo e indicadores de la calidad de la vida”, en *Revista de Economía Política* N° 87: 107-133.