



Informe N° 753

Política

13/10/2009

Políticas Públicas y estadísticas sociales

Tamara Cerda

13/10/2009
Política
Políticas Públicas y estadísticas sociales

05/10/2009
Política
1958-2009. ¿Se repetirá la historia o ella cambiará?

05/10/2009
Economía
Los nuevos desafíos de la minería en Chile

05/10/2009
Economía
Cambios estructurales en el Sector Silvoagropecuario

28/09/2009
Economía
Brotos verdes, comienza la Primavera

28/09/2009
Economía
Ciclo económico y coyuntura, según estadísticas INE

En el presente artículo, se realiza una reflexión que pretende aportar a la discusión sobre cómo abordar en Chile el ordenamiento de sus estadísticas sociales. Las nuevas leyes de un sistema de protección social de los ciudadanos, plantean también nuevos desafíos para las políticas sociales del país. La consagración de estos derechos en la constitución significa también una reflexión sobre el rol del Estado en cuanto a garante de derechos, lo cual afectaría también a las políticas sociales, sea en términos teóricos o de su implementación.

Lo teórico tiene relación con el modo en que se opina sobre su contribución a la formación del Estado-Nación, específicamente, a los problemas que el Estado advierte como públicos y a la forma en que éstos se articulan de manera coherente como conjunto. En cuanto a lo metodológico, es decir, en lo relativo a cómo las políticas se concretan u operacionalizan, la discusión está enmarcada hacia los aspectos de implementación, seguimiento y evaluación. Parece ser que durante los últimos veinte años ha habido en el país una creciente estandarización de las políticas públicas, no sólo en cuanto en su forma de mirar los problemas que le conciernen, sino también una homogenización de los procedimientos utilizados para resolverlos.

La medición de los diagnósticos y los resultados, viene acompañada por estadísticas e indicadores de diversa índole. Además hoy y, gracias también al uso de los avances tecnológicos, es más fácil que hasta hace veinte años atrás, generar para las políticas sociales indicadores que acompañan el conocer la realidad social durante la formulación; implementación y evaluación de las políticas. Según un estudio realizado en 2007, el creciente uso por parte del estado de encuestas de hogares entre 1990 y 2005, parecen en su mayoría haber sido utilizadas como instrumentos de diagnóstico, en vez de un monitoreo o de una evaluación, dado que muy pocas encuestas habían sido, hasta ese entonces, reapplicadas en una segunda versión durante todo este periodo.

Pero tal como ocurre en varios países, hay una primera problemática y un fenómeno creciente: la gran gama de estadísticas e indicadores y fuentes de información existentes. Aún, si el espectro se cierra a las estadísticas sociales, tal como se hará en esta ocasión. Es decir, y salvo para escasas excepciones, se pueden tener para una misma problemática, datos con valores diversos y de fuentes de informaciones distintas.

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Una revisión más profunda permite advertir una gran abundancia de datos para cierto tipo de temáticas, mientras que para otros existen vacíos de información, sea por desinterés o por la dificultad de medirlos. Esto se debe también a una falta de estándares internacionales, los cuales existen –sin embargo– para ciertas temáticas específicas. A partir de los datos provenientes de registros es posible realizar análisis exhaustivos sobre las personas en los temas demográficos y educacionales, mientras que para la profundización en temas relacionados con el divorcio o la justicia, se requieren mediciones confiables o actuales que permiten conocer las características de las personas que finiquitan sus matrimonios, y de aquellas que son imputadas y condenadas, respectivamente. En cuanto a las encuestas de hogares, son confiables los indicadores que observan el empleo y la victimización a través del tiempo.

La segunda problemática se relaciona con el sentido de las estadísticas sociales, es decir, cómo se seleccionan, de la gran gama de estadísticas disponibles, aquellas que permiten explicar el desarrollo o el progreso de un país. Obviamente, ello tiene relación con la forma en que se entienden estos conceptos. En nuestro contexto histórico-social la definición del progreso ha sido impulsada desde el Estado-nación, dado que ha sido éste el cual ha determinado históricamente los ideales para el conjunto del país. Los objetivos del Estado-Nación se traducen en políticas orientadas a solucionar determinadas problemáticas. Los procedimientos para su ejecución generalmente se rigen por un esquema universalmente aceptado: se realiza un diagnóstico de las problemáticas existentes en la realidad social, a partir de los cuales se logran distinguir ciertos objetivos que se quieren cambiar, iniciándose a través de los programas aquellos cambios que se perciben como necesarios para lograr tales fines. Dependiendo del enfoque sobre políticas públicas que se utilice, se entenderá qué aspectos se consideran como públicos; las interrelaciones entre las problemáticas sociales; el nivel de injerencia del estado que puede tener para la resolución del problema; su conceptualización (especialmente para el grupo al cual va dirigido: beneficiario, usuario o cliente) y los criterios que se utilicen para evaluar sus resultados. De ahí la importancia de la constitución.

En nuestro país, la selección dentro de un marco de referencia no ha tenido un desarrollo adecuado que permita establecer indicadores precisos de acuerdo a un sentido mayor. La dificultad de ordenar estadísticas sociales relevantes (indicadores) radica también en la ausencia de un sistema de mediciones coherentes y de la definición de un número pequeño de dimensiones que permiten abarcarlos. Se tienen miles de “instrumentos”, pero estos se proponen medir miles de variables y se carece de un sistema de unidades (mucho menos estándares) que relacione a todas ellas a un conjunto común de cantidades primitivas lógicamente construidas (Cerdeña y Vera, 2008).

Quizás no todos estos objetivos serán medibles. Ejemplo de ello es la discusión al interior de la OCDE, donde desde hace dos años existe un esfuerzo enfocado hacia la definición del progreso social. Durante el Foro Mundial en Agosto de 2007, se recomendó a los países miembros desarrollar un conjunto de indicadores orientados para su medición, como también para medir la riqueza auténtica o efectiva y el bienestar social (social progress, true wealth y el well-being en inglés).

Por otro lado, hay varios grupos de países que trabajan sin marco de referencia, pero que han definido un conjunto de indicadores orientados hacia las comparaciones en aspectos que consideran relevantes. De tal manera, de la gran gama de estadísticas sociales que tiene un país, se seleccionan algunas específicas que sirven como indicadores y que permiten monitorear y comparar el desarrollo en estos aspectos considerados centrales, no sólo para el examen de fenómenos entre países sino también para un país determinado en un periodo circunscrito.

La relevancia internacional de los indicadores se debe, entonces, a que permite una comparación de fenómenos comunes, pero en países distintos. Sin embargo, acá la discusión se ha centrado más en aspectos técnicos sobre la armonización de los indicadores. Aún así, cabe recordar que son un elemento central para la realización de estudios comparados, permitiendo descubrir entre los países diferencias, a partir de las cuales posteriormente se profundiza por medio de un análisis de causas o una exploración de las políticas utilizadas de cada país para enfrentar la problemática específica.

El uso de indicadores es distinto para los países miembros de la OCDE y para aquellos pertenecientes a la Unión Europea. Para el primer conjunto de países, se comparan regularmente los mismos indicadores, y generalmente se tiene sólo información sobre aquellos que se mencionan más abajo. En cambio, del gran abanico de los indicadores de Eurostat disponibles, sólo se mencionan regularmente un conjunto previamente definido, que se complementa luego con otros según necesidad.

Los indicadores de la OCDE

Una vez al año, se publican el "Factbook" con estadísticas económicas; sociales y ambientales. Se mencionan cinco dimensiones: salud; ocio; sociedad; crimen y transporte. Las dimensiones de Población, Migración y Educación se consideran aparte.

Indicadores OCDE según Factbook	
Dimensión	Indicadores
1. Salud	Esperanza de vida; Mortalidad infantil; Obesidad; Gasto público y privado en salud
2. Ocio	Noches de no residentes en hoteles (turismo); Gasto público y privado en cultura y recreación
3. Sociedad	Inactividad educacional y laboral de jóvenes entre 15 y 19 años (inactividad juvenil); Desigualdad de ingresos (Coeficiente Gini)
4. Crimen	Población carcelaria; Tasa de victimización
5. Transporte	Extensión de la red vial; Tasas de vehículos a motor; accidentes de carretera

Fuente: Factbook, 2008.

Durante los últimos años su publicación ha sido regular, así que se puede conocer el desempeño de cada uno de los países durante este periodo, como también efectuar una comparación entre ellos para destacar sus principales semejanzas y diferencias. (mayores antecedentes en www.oecd.org).

Los indicadores de la Unión Europea

Los indicadores de la Unión Europea se publican por Eurostat, su oficina estadística, la cual tiene como misión proveer las estadísticas a nivel europeo, para así realizar correlaciones entre ellos y sus regiones. Su programa de publicaciones diferencia entre usuarios con conocimiento general y específicos, respectivamente, distinguiendo sus ediciones según el grupo que se trate. Es decir, la gran gama de las

estadísticas disponibles, varía según la publicación, sin embargo, para todas es constante lo que se ha denominado indicadores a corto y largo plazo.

Los indicadores a largo plazo son aquellos que se definen como parte de los indicadores estructurales, siendo éstos los más relevantes para la discusión política, debido a que ayudan a informar sobre los logros de las políticas a largo plazo. La lista abreviada, que se presenta a continuación, facilita la lectura de la efectividad de las políticas y de la posición de cada país en relación a los objetivos de Lisboa. Se relacionan con los temas de empleo, innovación e investigación, reformas económicas, cohesión social y medio ambiente. En cambio, los indicadores a corto plazo contribuyen a evaluar la situación económica en Unión Europea, basándose en información de último minuto, permitiendo conocer o complementar la información de los indicadores estructurales.

Indicadores Eurostat según Yearbook	
Dimensión	Indicadores
1. Contexto económico general	PIB per cápita (enPPS); Productividad laboral por persona ocupada
2. Empleo	Tasa de empleo, Tasa de empleo de trabajadores adulto mayor
3. Innovación e investigación	Gasto total en investigación y desarrollo; Nivel de escolaridad juvenil
4. Reformas económicas	Nivel de precios comparativos; Inversiones en negocios
5. Cohesión social	Tasa de vulnerabilidad después de transferencias sociales, Dispersión de la tasa de ocupación según región; Tasa de desempleo a largo plazo
6. Medio ambiente	Emisiones de greenhouse gas; Intensidad energética de la Economía; Volumen de transporte de carga en relación al PIB

Más antecedentes en: <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat>

Indicadores para Chile

A través del conjunto de las políticas sociales actuales, se advierte, por un lado, la posibilidad de otorgarle una orientación a las estadísticas sociales del país y, por otro, de definir un conjunto de indicadores sociales relevantes. Así, por ejemplo, el desarrollo de un sistema de protección social o de un sistema de derechos sociales y económicos, ofrece también grandes oportunidades para las estadísticas sociales. Así, se definen metas que expresan prioridades, correspondiendo esto al marco de referencia. Este marco puede estar apoyado por un conjunto determinado de indicadores claves, que permiten seguir el avance hacia los objetivos definidos previamente, desde su diagnóstico hasta los cambios debido a la intervención.

De este modo, por ejemplo, el actual Sistema de Protección Social contiene tres ejes: sistema de previsión social; la salud y la pobreza. Sería necesario elegir para cada uno de los tres programas –Previsión Social, Chile Crece Contigo y Chile Solidario- estadísticas e indicadores que midan los avances graduales y las calidades entregadas a las personas.

Sin embargo, conlleva también un esfuerzo hacia la permanente actualización de aquellas estadísticas que fueron seleccionadas para monitorear los avances, buscando para cada indicador una fuente de información determinada que garantiza su seguimiento a través del tiempo. Las condiciones actuales de información; tecnología y conocimiento, permiten que la cuantificación pueda ser apoyada por información surgida en registros o encuestas de hogares.

La reflexión sobre la definición de los indicadores para nuestro país, necesariamente debe abordar aquellos que son relevantes para nuestro contexto, los cuales luego se pueden complementar con algunos otros, cuyos dominios son internacionalmente compartidos o actualizando los existentes de acuerdo a las técnicas de cálculo según estándares internacionales. Para ello, se visualizaron en este artículo las experiencias de la OCDE y Eurostat, que sirven para reflejar la posición de un país especialmente en relación a otros países, respectivamente.