

Espacio Abierto
Asociación Venezolana de Sociología
romeros@cantv.net
ISSN (Versión impresa): 1315-0006
VENEZUELA

2008
Mauricio Phelan
UNA APROXIMACIÓN METODOLÓGICA A LOS INDICADORES LOCALES Y
COMUNITARIOS. ENTRE LO INSTITUCIONAL Y LO POPULAR*
Espacio Abierto, julio-septiembre, año/vol. 17, número 003
Asociación Venezolana de Sociología
Maracaibo, Venezuela
pp. 391-408



Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología

ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp 199202ZU44

Vol. 17 No. 3 (julio-septiembre, 2008): 391 - 408

Una aproximación metodológica a los indicadores locales y comunitarios. Entre lo institucional y lo popular*

*Mauricio Phelan***

Resumen

Se aborda una temática actual donde se observa que en la región latinoamericana y, en especial, en Venezuela, las instituciones, organizaciones de base y personas, en general, identifican el valor de la información sociodemográfica a escala local para el diseño y seguimiento de las políticas públicas. Se reflexiona, desde una perspectiva pluralista metodológica, sobre los indicadores locales y comunitarios, sus alcances y características. Se propone también, una clasificación de los mismos.

Palabras clave: Indicadores sociales, indicadores locales, políticas públicas, integración metodológica, población.

* El presente artículo forma parte de la tesis para optar al título de Doctor en Sociología por la Universidad de Barcelona, y la cual contó con el apoyo financiero del CDCH de la Universidad Central de Venezuela.

** Escuela de Sociología. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.
Correo electrónico: mauphelan@gmail.com, mphelan@cantv.net

A Methodological Approach to Local and Community Indicators. Between the Institutional and the Popular

Abstract

The following article is part of a doctoral thesis in sociology, which has received support from the Council for Scientific and Humanistic Development [Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico] at the Central University in Venezuela. It is based on studies of Latin America and especially, Venezuela, where the institutions, local base organizations and even the people identify the value of local social information as an important tool for designing and monitoring public policies. This essay is a reflection, from a pluralist methodological viewpoint, about local and community indicators, their scope and characteristics; a classification of these indicators is also proposed.

Key words: Social indicators, local indicators, public policies, multiple methods.

Introducción

Recientemente en el país se observan importantes esfuerzos para alcanzar mediciones sociales desagregadas territorialmente. Es frecuente observar, en los barrios populares y en comunidades rurales, el levantamiento de censos bien para apoyar la implantación de programas o para atender una situación de emergencia. Censos que intentan responder a la necesaria pregunta de cuántas personas habitan en el barrio, como se distribuyen por edades, en cuántas viviendas habitan, entre otros aspectos sociales básicos. En definitiva, información sociodemográfica que resulta fundamental tanto para las instituciones públicas y no gubernamentales, como para las mismas comunidades en el desarrollo de un programa, de un proyecto o para la solución de algún problema. Esta información sociodemográfica es también denominada indicadores sociales, que en este caso tiene la particular característica de estar referida a territorios o a espacios pequeños como la parroquia o el barrio. De esta manera, el siguiente artículo expone una reflexión metodológica sobre la naturaleza, utilización y construcción de los indicadores locales y comunitarios. En la primera parte del mismo se define, *grosso modo*, los indicadores sociales

para derivar de ellos algunas precisiones sobre las mediciones locales y comunitarias. Enseguida, se reflexiona sobre fuentes de información como insumo fundamental para la construcción de los indicadores, y finalmente se propone una tipología de indicadores con base a la comparación espacial y temporal.

Indicadores sociales

La medición de los fenómenos sociales está presente en el origen de las ciencias sociales y, en especial, de la sociología. Representar lo social en cifras es un reto epistemológico y metodológico que aún deja muchos cabos sueltos. Dentro del difícil proceso de medir fenómenos complejos, dinámicos y diversos se destacan dos visiones, la *monista* que pregona la imposición del método hipotético deductivo, considerado como el único método capaz de producir conocimiento científico. Como visión opuesta, la *pluralista* que plantea la convivencia de varios métodos de investigación definidos a partir del objeto social (Beltrán, 1990). En el subcontinente y, más concretamente, en el país, nuestra realidad se presenta contradictoria, dinámica y cargada de desigualdades lo que complica su estudio y medición desde un solo método. Desde la mirada plural y diversa de los métodos, se procura entender a los indicadores sociales como algo más que herramientas de naturaleza cuantitativa marcadas por la neutralidad y la objetividad, para intentar encontrar una perspectiva distinta conjugada con la acción social y con otras formas de conocer y representar lo social.

Un indicador es algo que señala o expresa una característica, una situación, una tendencia o un comportamiento. Etimológicamente da idea de indicio o señal y, en tal sentido, se considera como una medida indirecta, aproximativa de algo que por sus características no se puede medir directamente. Con los indicadores se busca anunciar o mostrar, advertir o predecir. "El contenido de lo que es indicador es algo relativamente sencillo: lo que da la señal o cuenta de algo concretándolo" (González Blasco, 1990:235). La definición de indicador se ubica entre dos posiciones epistemológicas: la Realista, que aborda el problema de la medición y, la Nominalista, que aborda la cuestión del significado. "El indicador aparece como una combinación entre un enunciado verbal relativo a la sociedad, y una medida resultante de una serie de procesamientos y de registros efectuados sobre dicha sociedad" (Desrosières, 1996:46). El indicador, antes de ser un número, es un enunciado acerca de la realidad. Desde esta perspectiva el origen de los indicadores está relacionado con el origen de los objetos catalogados como social. Son susceptibles de ser pensados y, por lo tanto, de ser medidos. Un indicador es una oración-frase que contiene números (Desrosières, 1996). La epistemología de los indicadores no es sólo competencia de la medición, sino de la relación entre significante y significado proveniente de la lingüística.

En la definición de indicador están presentes elementos sobre el significado, como aspecto previo o antecedente y la medición como acción posterior. Están presentes aspectos de significado porque los pensamientos, las representaciones y los razonamientos se estructuran de acuerdo y a partir de principios lingüísticos. El indicador es una aproximación a un concepto y a una acción. Hay elementos de medición porque tratan de la cuantificación de conceptos. Se asume que medición es la asignación de números a atributos, propiedades, acontecimientos o a magnitudes. Los indicadores son cuantificaciones de dimensiones de conceptos. Son las dimensiones medidas o cuantificadas (González Blasco, 1990). Los indicadores, desde esta doble condición, al medir conceptos de fenómenos o de acontecimientos sociales alcanzan niveles de mayor complejidad. Está complejidad obedece a razones inherentes como, por ejemplo, la dificultad de medir determinados aspectos de la realidad humana y social de la misma manera que se hace con la mayoría de los fenómenos físico naturales. Así mismo, por las limitaciones que se presentan al intentar sintetizar y convertir en números conceptos tales como libertad, participación, felicidad o desarrollo, de la misma manera que se puede hacer con temperatura, distancia o profundidad.

Indicadores locales – indicadores comunitarios

La desagregación de la información sociodemográfica para territorios menores, como es el caso de los asentamientos urbanos y rurales resulta esencial tanto para la negociación como para el seguimiento de políticas y la toma de acciones orientadas hacia el desarrollo y bienestar. En los últimos años, el tema de los indicadores locales y comunitarios cobra un nuevo vigor y enfoque. Tres factores contribuyen con el crecimiento, tanto en la producción como en el uso de los indicadores locales, como herramientas para las políticas públicas y la participación ciudadana (Gibbs, 2000). En **primer lugar**, están los avances en tecnología informática y el incremento de usuarios tanto de aplicaciones como de Internet; en particular, el desarrollo en las tecnologías de almacenamiento y procesamiento de datos. Ello ha permitido organizar y compartir las tecnologías de manera masiva promoviendo así el desarrollo de indicadores en muchas comunidades. Como **segundo factor** se encuentran los procesos de descentralización y desconcentración territorial. Al haber mayor control sobre políticas y diseño de programas en los gobiernos locales, aumenta la demanda de indicadores para propósitos de planificación. Como **tercer factor** está el renovado énfasis en la coordinación e integración de los servicios públicos. Se arguye que la provisión de servicios ha tenido resultados ambiguos debido a la ausencia de coordinación entre los programas sociales que atienden a los mismos beneficiarios. A fin de superar esta descoordinación algunas comunidades, de manera espontánea, están trabajando en la integración de servi-

cios para lo cual han apelado al uso de indicadores locales y comunitarios con el objeto de identificar áreas de coincidencia y metas comunes que les permitan hacer más eficientes los esfuerzos entre las diferentes agencias locales, y entre éstas y las propias comunidades. Estos factores tienden a reforzar la identidad, la autonomía y la participación, en algunos casos, para hacer frente a los problemas locales de manera más eficiente y expedita.

Aparecen también tres elementos o factores inscritos dentro del ámbito de la nueva gestión pública que explican la efervescencia de los indicadores locales y comunitarios. En primer lugar, está la necesidad de racionalizar el gasto público, donde los indicadores contribuyen a argumentar mejor el logro del crecimiento del gasto mediante procesos con transparencia. En segundo lugar está la idea de *best practices*, copiado de la esfera empresarial, en la cual es importante la evaluación basada en la comparación costes-beneficios "Se habla insistentemente de comparar ayuntamientos, servicios públicos, universidades... y en el momento en el que se trata de comparación, se habla de indicadores" (INE, 1999:20). Y como tercer factor está la evaluación en la nueva concepción del Estado, en la cual aumenta el rol de gerente, precisando de elementos de control que permitan, entre otras cosas, evaluar los resultados. En la actualidad los Estados, cada vez más, dejan de ser los responsables directos en la prestación y la administración de servicios, y comienzan a compartir competencias con el mercado, con la sociedad civil y, en el caso venezolano, con mayor énfasis con las comunidades. En vez de transferir recursos a las instituciones para satisfacer necesidades, se subsidia a la demanda, transfiriéndola al usuario para que éste de manera libre decida cuál es la institución que le presta el mejor servicio. La intención es que los recursos vayan de manera prioritaria a los sectores sociales más pobres. En este nuevo escenario de administración de las políticas, los indicadores sociales locales y comunitarios se manifiestan como herramientas *repotenciadas*. No es por ello extraño que se note un marcado interés por el tema de las mediciones en el entorno de la clásica y polémica noción de comunidad de barrios y de zonas rurales, entre otras.

Para el caso de Venezuela, la Nueva Institucionalidad Pública expresada en una nueva generación de hacer políticas sociales se redefine la relación entre el Estado y los ciudadanos; relación signada por la participación de las comunidades como parte protagónica de las denominadas misiones y programas. En este contexto en el cual se advierte la importancia de disponer de información cuantitativa y cualitativa sobre los espacios sociales sujetos a la acción de los programas. La información de las comunidades y barrios se manifiesta como un requisito para el acceso de los servicios y beneficios. De la revisión de los censos comunitarios (Mesa, 2005; Ruiz, 2006), se desprende cuatro situaciones: a- los datos recabados permanecen en la institución que implementa la política sin que estos sean retornados a la comunidad; b- las planillas censales no se transcriben para su posterior explotación estadística. Los datos en la mayoría de las oportu-

nidades, no son aprovechados debidamente. c- en los casos en los cuales se logra algún procesamiento, no se alcanza una utilización eficiente en correspondencia con las políticas para los cuales se levantaron. d- son pocos los casos en los cuales los comités de base, instituciones y demás actores involucrados llegan a utilizar plenamente la información. En resumen, en la mayoría de los casos, una vez empadronados los hogares no siempre se logra el tratamiento estadístico de los datos, lo que resulta a la postre en un ejercicio incompleto. El censo comunitario es asumido como un requisito más para la ejecución de la política. La realidad muestra que existe un verdadero caudal de datos dispersos que pueden ser procesados estadísticamente, incluso como complemento y actualización del Censo de Población y Vivienda. Pueden ser traducidos en indicadores que sean comprensibles y aplicables a fin de ser un recurso para fortalecer el ejercicio ciudadano en acciones como el seguimiento, la contraloría social y la vigilancia de los derechos entre otros aspectos.

Definición de indicadores locales y comunitarios

De entrada, la definición de los indicadores locales no se diferencia de los indicadores sociales nacionales. En principio se puede afirmar que valen para los indicadores locales las mismas consideraciones que para los nacionales, salvo que estén referidos a territorios locales en vez de nacionales. A partir de esta acotación se puede ofrecer una primera definición de indicador local como "aquel que puede recabar, reflejar e interpretar significativamente a unidades geo-políticas tales como barrios, comunidades, ciudades, áreas metropolitanas o regiones" (Gibbs, 2000: 3). Una segunda definición precisa que los indicadores locales "son sistemas de medición diseñados, desarrollados e investigados por la propia comunidad, que se adaptan a sus necesidades de conocer y de actuar, facilitando la acción y potenciando a los grupos que los desarrollan y utilizan" (Wautiez y Reyes, 2000:1). En esta segunda definición se va un poco más lejos del factor espacial al incorporar elementos sociales y culturales en su construcción y utilización. Son herramientas generadas a partir de una realidad específica con la participación de las personas, lo cual además capacita a los usuarios en el diseño y logro de sus metas.

Los indicadores locales, al reflejar la realidad de espacios subnacionales, asumen todas o casi todas las condiciones y características de acción y planificación propias de esos espacios, lo que les otorga un carácter propio. Como aspectos particulares de lo local en primer término se destacan los usuarios, es decir los actores e instituciones vinculados con estas herramientas, entendido como todos aquellos/as que intervienen en los espacios locales, tanto en la producción como en la utilización de los datos y la información. En segundo lugar, están las aplicaciones y los usos, los cuales entran a formar parte del entramado de poder y negociación que se establece en los espacios locales. El efec-

to de los indicadores de reflejar la realidad para influir en la acción social adquiere mayor fuerza dada la proximidad entre las decisiones y sus efectos. Si bien el espacio de acción es más reducido, no significa que las aplicaciones aportadas por los indicadores sean sencillas, al contrario, pueden resultar más dinámicas y posiblemente más complejas. Un tercer elemento diferenciador tiene que ver con el diseño y el cálculo de los indicadores locales. La "cuisine" de los indicadores para espacios locales presenta problemas diferentes a la construcción de indicadores nacionales como, tamaño, anonimato y comparación entre otros aspectos.

Los indicadores desde los usuarios

La razón de ser de los Indicadores Sociales tanto nacionales como locales son los usuarios. Parafraseando al film *Il Postino* con relación a la poesía¹ se puede afirmar que los indicadores no son de quien los produce sino de quien los necesita. Esto quiere decir que entre los Indicadores Sociales y los usuarios se establece una relación de dependencia pues es el usuario final quien confiere y legitima la importancia de estas mediciones. Si no hay demanda de indicadores sociales - bien porque no se valoren como tales o porque se desconozcan las vías de acceso a ellos - el indicador no tiene sentido ni razón de ser, a menos que sea para hacer historia y no para la toma de decisiones, la participación y la contraloría². En el mundo contemporáneo, además del Estado y la academia como usuarios principales, los usuarios se multiplicaron. Se suman instituciones oficiales descentralizadas y nuevas organizaciones del tercer sector, el mercado en sus diversas manifestaciones, empresas, inversores, patronales, comercios, entre muchos otros agentes. Y, por último, y no por ello lo menos importante: los ciudadanos en la conquista de un rol social más activo y participativo.

El usuario en este contexto debe ser entendido como un actor social que tiene un papel importante en el quehacer de su entorno inmediato; es el último eslabón en la cadena de producción de la información: "consumidores de datos para la investigación, la planificación o la toma de decisiones" (Cordero, 1998:24). Este actor o usuario no es pasivo, al contrario, es participativo, toma decisiones, emite juicios u opiniones, incide y participa en la implantación de políticas públicas e interactúa con otros actores. Más concretamente, este ac-

1 Película cuyo título original en Inglés *The Postman* 1995, dirigida por *Michael Radford*.

2 El usuario por excelencia, desde la aparición de las estadísticas, es el Estado-Nación. De ahí el término alemán de la *statistik* del siglo XVIII la cual es una descripción organizada del Estado, directamente destinada al Príncipe.

tor se dibuja como la autoridad local o regional descentralizada -un alcalde, un concejal, un director- quien debe rendir cuentas a su electorado. En el pasado este funcionario era impuesto desde instancias centrales; hoy es electo de manera democrática. Es también el ciudadano de a pie, que tiene un peso específico al ser capaz de evaluar la gestión de las autoridades. Igualmente, las organizaciones de base y las ONG han adquirido mayor relevancia en el cumplimiento de las tareas que tanto el Estado central como las instituciones oficiales locales no han podido cubrir o lo han dejado de hacer. El mercado, por su parte, tiene también un papel de relevancia en el escenario local donde sus acciones deben realizarse tomando en cuenta a los actores e instituciones locales. En resumen, la amplitud de usuarios en los ámbitos locales significa un cambio en la visión de los indicadores sociales, al pasar de ser un recurso elaborado principalmente para el Estado, a un bien para ser utilizado por los diferentes actores involucrados en los procesos de desarrollo, contraloría ciudadana, combate a la desigualdad y otras tareas a escala local.

Los indicadores desde sus aplicaciones

Otro elemento definitorio de los indicadores sociales locales y comunitarios está en las posibilidades que ofrecen para la acción en los diferentes ámbitos de la vida social. Las aplicaciones que se les pueden atribuir a los indicadores locales rebozan la diversidad de usuarios, pudiéndose resumir en tres grandes grupos: la de evaluación e identificación de necesidades; las relativas al seguimiento del progreso y evolución de las metas de largo plazo; y la gerencia local (Gibbs, 2000). De darse en el plano real estas aplicaciones, se le confiere a los indicadores el calificativo de herramienta para la acción ciudadana, además de ser una herramienta "científica".

Dentro del ámbito de las acciones y decisiones se rescata la vinculación del concepto de *governance*, con los indicadores locales (Cáceres et al., 1997; Gibbs, 2000). Por *governance* se entiende el entramado de factores que hace posible un gobierno determinado, sinónimo de dirección política (Mayntz, 2000). En primer término se recurre a *governance* para denotar un nuevo estilo de gobernar, diferente al modelo de control jerárquico, donde es característico la cooperación y el intercambio entre el Estado y los actores no estatales dentro de redes de decisión entre lo público y lo privado. La segunda acepción, más general, la define como una modalidad de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social, como son el clan, las asociaciones y, sobre todo, las redes. La *governance* reúne los elementos de poder que influyen en el gobierno de un territorio, por lo cual están involucrados los gobiernos locales, las instituciones y los ciudadanos. Autores como Cáceres relacionan la contribución de los indicadores locales con gobernante cuando afirman que: "La consideración de los indicadores

que la gente ya utiliza implica tomar en cuenta la mirada desde la sociedad... y su posición para enfrentar la articulación social, cosa que no hacen los modelos teóricos rígidos" (Cáceres et al., 1997: 4).

En el caso venezolano, se han abierto instrumentos legales para una toma de decisiones compartida entre instituciones y comunidades; se propicia que la ciudadanía y las comunidades de base asuman un papel protagónico en los asuntos de su incumbencia y conozcan sus derechos, entendiéndose que participar no significa legitimar decisiones tomadas por las autoridades, sino intervenir y negociar en las decisiones reales³. El hecho de que los indicadores locales midan la realidad de espacios o áreas pequeñas, brinda la posibilidad de que sean aplicaciones con efectos directos sobre las decisiones. Los indicadores en estos espacios de participación se constituyen en elementos fundamentales para que la población cuente con información oportuna.

Los indicadores locales y comunitarios tienen la capacidad de contribuir al fortalecimiento de las vías democráticas mediante la transparencia y la rendición de cuentas. "Se pueden negociar las metas públicas sobre la base de los indicadores, que pasan a ser en sí una referencia tanto de la ciudadanía para evaluar las acciones del gobierno, como de las autoridades a la hora de actuar" (Cáceres et al., 1997: 7). En muchos países se está legislando para garantizar el libre acceso de las poblaciones a la información de sus áreas geográficas de interés, bien sea por residencia, trabajo, o recreación. Esto brinda la posibilidad de que sean las mismas comunidades las que asuman actividades de control y seguimiento sobre aquellos aspectos de orden público y/o privado que les afecten. "En Osaka, Japón, los ciudadanos formaron una << Red Kansai del Derecho a Saber >> que, desde su fundación ha organizado lo que ellos llaman << recorridos >> de los gobiernos del municipio y de prefecturas con objeto de exigir el acceso a información, restringida hasta entonces" (Toffler, 1992:372). Esta experiencia conjuga el rol de los indicadores locales en la transparencia o el acceso libre y democrático a la información con la participación de las personas en las acciones y decisiones en aspectos que las afectan.

Los indicadores desde lo metodológico

El tercer rasgo característico de los indicadores locales y comunitarios está en lo metodológico. En la medición de fenómenos en barrios populares y en comunidades los problemas de medición y de cálculo son más complejos

3 Es por ejemplo, la Ley de los Consejos Comunales.

por dos razones fundamentales: el bajo número de las observaciones y la proximidad tanto temporal como espacial entre el momento del levantamiento de los datos y su procesamiento. Con relación a lo primero, en los espacios locales, es frecuente que dado el bajo número de casos observados no se puedan realizar cálculos que vayan más allá del dato; por lo que éste es considerado en sí mismo el indicador. Los indicadores, en términos operativos, son el resultado de estimaciones estadísticas para fines de comparación y su validez descansa en modelos lógicos. Los datos pertenecen al mundo de las representaciones, mientras que los indicadores al mundo de los significados: "Parece haberse llegado a un consenso en considerar que las estadísticas y datos sociales se convierten en indicadores sociales cuando se encuentran integrados en un conjunto coherente y explícito, cuando forman un conjunto sistemático de medidas, relacionadas con el objetivo que deben mostrar" (Setién, 1993:44). El indicador no se define por las operaciones que se realizan, o por la combinación de datos o estadísticas, sino por estar dentro de un marco teórico coherente, es decir, por encontrarse dentro de un determinado sistema explicativo. El criterio que permite distinguir entre datos, estadísticas e indicadores es su valor informativo, basado en una reflexión teórica y en el desarrollo de un esquema explicativo.

Con respecto a la proximidad tanto espacial como temporal, en las mediciones de carácter nacional, la distancia espacial entre el lugar de la recabación y el del procesamiento puede ser de varios cientos de kilómetros, y el tiempo transcurrido puede a veces alcanzar las semanas. Lo contrario ocurre cuando las mediciones son realizadas en barrios o comunidades, donde las distancias y el tiempo transcurrido son menores; aspecto éste que facilita la realización de correcciones y controles. La posibilidad de acudir a la fuente primaria permite ajustar datos que resultan inconsistentes o incompletos. La validación de los datos se puede realizar sobre el terreno dado su proximidad; lo que puede dar a los indicadores locales y comunitarios mayor fiabilidad.

En resumen, los indicadores locales y comunitarios difieren de los nacionales no sólo por el espacio objeto de observación y análisis, sino por las implicaciones tangibles que éstos tienen en la acción de los individuos y, a su vez, la de éstos sobre sus comunidades. Son instrumentos para la acción y para la participación. Acción que se reconoce en el ámbito de la negociación y la toma de decisiones, pero también en el diseño, validación, consistencia y controles de calidad de los indicadores. Los indicadores locales y comunitarios son mediciones diseñadas, desarrolladas y validadas con la participación de actores que evidencian la realidad y la situación social de espacios subnacionales, reforzando la *governance*, la transparencia y la rendición de cuentas. De esta definición se desprende la necesidad de precisar al menos dos tipos de indicadores locales a partir de su construcción y de su uso.

La definición anterior plantea la interrogante de que sí todos los indicadores locales son iguales. Hay elementos de diseño y de utilización que dan pie para subdividir los indicadores en dos tipos: los indicadores locales institucionales y los indicadores comunitarios. Los primeros son indicadores contruidos por y para, principalmente, responder al ámbito institucional. Sus unidades de información están en correspondencia con las unidades administrativas de carácter oficial, vale decir, a la clasificación generada desde el Sistema Estadístico Nacional: entidad, municipio, segmento censal y manzana. Responden a los requerimientos de las autoridades nacionales, regionales y locales. Son especialmente útiles para medir el avance de proyectos, evaluaciones de la gestión, orientación de recursos, entre otros aspectos. Al ser diseñados con pautas institucionales permiten la comparación y la clasificación. Dentro de este tipo se encuentran todos los indicadores generados y difundidos por institutos centralizados y descentralizados como son el Instituto Nacional de Estadística, ministerios, institutos autónomos.

Los indicadores comunitarios, por su parte, son contruidos desde abajo, con base social. Son indicadores que toman en cuenta el punto de vista, los valores, las necesidades de las comunidades. La unidad de información no siempre coincide con las unidades administrativas. Para estos indicadores la unidad de información obedece a patrones sociales y culturales específicos, tales como, elementos históricos, redes de solidaridad, elementos de identidad, acuerdos comunitarios, más que a criterios administrativos. La definición del territorio objeto de la medición es el resultado del entramado de subjetividades. Los indicadores comunitarios responden a necesidades de información sobre su propia realidad. Al ser concebidos para apoyar a la comunidad en la identificación de necesidades y recursos estimulan la acción para la solución de obstáculos y problemas de su comunidad; mejoran los niveles de vida en las comunidades; son instrumentos de negociación con las autoridades; se utilizan para la vigilancia. Son exhaustivos en reflejar la realidad de su comunidad pero no siempre resultan ser comparables. La difusión de los indicadores comunitarios es limitada, por ser para el consumo de las mismas comunidades.

Los indicadores locales y los comunitarios son complementarios, sin embargo se puede correr el riesgo de plantear una dicotomía entre indicadores locales y comunitarios, que conlleve a escoger entre uno de los dos. Los indicadores locales sirven para fines definidos en las unidades administrativas y, por ende, a los requerimientos de las autoridades; y los indicadores comunitarios, para las comunidades y, por ende están más cercanos a las personas: "En realidad, los problemas sociales, la gestión local, lo local en general se mueven en los dos ámbitos, lo territorial y lo administrativo" (Cáceres, 1997: 10). Lo que se evidencia es la relación entre lo estatal y lo no estatal, la cual debe abrir canales

de intercambio a fin de fortalecer la gobernabilidad y la democracia a escala local. Ambos tipos de indicadores son complementarios.

Los indicadores locales y comunitarios deben tener cinco características fundamentales a fin de garantizar tanto las condiciones para su diseño y su construcción, como las aplicaciones que de ellos hacen los diferentes usuarios. En primer lugar la comparabilidad: los indicadores deben ser específicos para las realidades locales que miden pero deben estar enmarcados dentro del contexto y las normas nacionales. De no ser así, no se podrían comparar las características necesarias para evidenciar avances y tendencias, relacionadas tanto con espacios nacionales como locales y con el tiempo.

La segunda característica, en concordancia con lo anterior, es la sencillez o simplicidad que debe poseer un buen indicador local a efectos de los usuarios. La aceptación, comprensión y utilización de los indicadores locales está en relación directa con su sencillez. Los indicadores locales deben ser de fácil interpretación para proporcionar visiones rápidas y sencillas para la gestión, la participación y todas aquellas tareas que contribuyen al desarrollo local. En pocas palabras indicadores para la *governance*. Para Kline (1996) esta característica esta referida a *Empowerment and Responsibility*, dentro de la cual los indicadores facilitan que las personas se sientan respaldadas para tomar decisiones basadas en visiones compartidas, igualdad de oportunidades, conocimiento de sus propias necesidades, así como en la capacidad de incidir de manera activa sobre los resultados que los afectan de manera directa.

Una tercera característica se refiere a la dimensión espacial. En la realidad y en el escenario local lo administrativo no siempre coincide con el ámbito de acción de las personas. Lo administrativo -el municipio, la parroquia- refleja el ámbito de las decisiones políticas y administrativamente está próximo al Estado, pues es parte de la división oficial de la nación. Lo local es el espacio donde las personas establecen sus relaciones de intercambio de costumbres, de identidad y de tradiciones lo cual refleja el complejo mundo de lo social. Los indicadores locales y comunitarios deben procurar reflejar ambos ámbitos, reconociéndolos como expresiones validas y particulares para lograr su vinculación. En realidad, los problemas sociales y la gestión local se desenvuelven entre los dos ámbitos: lo territorial y lo administrativo.

Como cuarta característica importante está la del dinamismo que deben tener con relación al ámbito de los espacios administrativos. Si bien en la división político-administrativa los estados tienden a mantenerse inalterables en número por largo tiempo, no ocurre así con las divisiones menores. Tal es el caso de la creación de nuevos municipios lo cual genera problemas, insolubles

en su mayoría, que van desde la obtención de datos hasta problemas para la comparación (Grusón, 2001)⁴. Los indicadores locales deben, por lo tanto, alcanzar niveles de desagregación con los cuales se puedan realizar nuevas agrupaciones y clasificaciones. Los indicadores locales deben estar abiertos a los cambios generados en los ámbitos políticos-administrativos.

Las fuentes de datos locales y comunitarios

El insumo fundamental para la construcción de indicadores son los datos. Para los indicadores locales se identifican varias fuentes, siendo la base de datos de los Censos de Población y Vivienda la principal. Para la construcción de los indicadores comunitarios y, en particular, para barrios populares y comunidades específicas, la disponibilidad de datos no está al alcance del usuario. Si bien los Censos de Población y Vivienda recaban datos desagregados territorialmente, la subdivisión en segmentos no siempre coincide con la unidad territorial que se quiere estudiar, por lo que se apela a la realización de censos comunitarios, como una opción para la producción de datos específicos⁵. En el ejercicio de construcción de los indicadores locales y comunitarios lo primero es contar con una base de datos.

Con base en las fuentes de información existentes, se establece una tipología de fuentes de información, cuya finalidad es conocer la ubicación y las posibilidades que éstas brindan para su procesamiento estadístico (ver cuadro de la página siguiente).

Las fuentes se ordenan en dos grandes grupos o clases. Las **fuentes formales** de origen institucional, bien de carácter público o privado, las cuales producen datos con una perspectiva "arriba hacia abajo", responden a las necesidades y requerimientos de las instituciones encargadas de la planificación central y descentralizada, y son calculadas para esos fines. Con estos datos se producen indicadores locales. Las segundas, las **fuentes no formales**, surgen desde las propias comunidades "de abajo hacia arriba" y responden a las necesidades y características de las mismas personas, agrupadas e identificadas en un determinado territorio o localidad: los censos comunitarios. Con los datos obtenidos de estas fuentes se producen los indicadores comunitarios.

4 Los municipios, como unidad básica de análisis y administrativa, han experimentado en Venezuela grandes alteraciones, en especial desde 1990 con el proceso de descentralización. Para ese año el número de municipios era 286 y en el 2001 alcanza 336 municipios.

5 En la Ley de los Consejos Comunales, dentro de las atribuciones del equipo promotor provisional artículo 15, se dice "Organizar y coordinar la realización del censo demográfico de la comunidad".

Fuentes de datos, cobertura y periodicidad

Cobertura territorial	Fuentes de datos no continuos	Fuentes de datos continuos
Nacionales y Estadales	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas <i>ad hoc</i> • Banco Central 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas de Hogares por Muestreo (INE) • Encuestas sobre presupuestos familiares • Índice de precio al consumidor • Encuestas del Banco Central
Nacionales, Estadales y Locales		<ul style="list-style-type: none"> • Registros Administrativos • Estadísticas Vitales • Censos de población y vivienda
Locales	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas • Estudios <i>ad hoc</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Registros privados • Registros Administrativos de las Alcaldías
Comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> • Censos Comunitarios 	<ul style="list-style-type: none"> • SICAPS • Encuestas rápidas

Fuente: Elaboración Propia.

Los indicadores comunitarios responden a la necesidad de dar información cuantitativa sobre espacios y fenómenos donde las fuentes oficiales no acceden de manera periódica o la hacen de manera particular. Un ejemplo de ello, es el espacio de referencia sobre el cual se harán las mediciones. Se trata de la diferencia entre la división político-administrativa oficial y los territorios no oficiales, que bien pueden ser llamados sociales o comunitarios. Los indicadores locales responden a los requerimientos de actores y autoridades en espacios geopolíticos oficiales claramente definidos. La división política administrativa obedece a normas internacionales, las cuales se estructuran de manera jerárquica desde la unidad más elemental que es el hogar, luego la manzana, el segmento, o el municipio, hasta alcanzar el país como totalidad. Los indicadores comunitarios miden espacios o territorios no formales, definidos por las representaciones sociales de sus moradores, a partir de elementos culturales, históricos, económicos, entre otros. Son espacios que se establecen de manera multifactorial. En estos espacios se desenvuelven las actividades cotidianas de las personas y se realiza su reproducción social. En estos espacios es donde mejor se expresa y explica el acceso a los servicios, así como las inequidades y las diferencias entre los estratos sociales y las etnias. Los patrones de ocupación y de construcción espacial son también dimensiones importantes de estratificación social. Los indicadores comunitarios son mediciones realizadas desde la comunidad por lo que son metodologías ascendentes (Van Meter, 1990).

Los Indicadores comunitarios, dentro del marco de la planificación, no pueden ni deben estar desconectados de los indicadores nacionales y locales, debiendo formar parte de un mismo cuerpo teórico que responda a las necesidades de los diferentes actores locales. De allí, que se clasifiquen en tres tipos con base a su capacidad de comparación territorial. Los **Indicadores Comunitarios Tipo "I"**, son aquellos que tienen el atributo de la comparación espacial con otras áreas geográficas mayores como son la parroquia, el municipio, la entidad y el país. Son compatibles y comparables con los indicadores locales, manteniendo la idea de conjunto con las áreas mayores -parroquia, municipio, entidad federal-. Las fuentes de información son el Censo de Población y Vivienda, los Registros Administrativos para las mediciones de las áreas mayores, y los censos comunitarios para las mediciones del barrio o caseríos. Son, por ejemplo, el Número de Habitantes, la Estructura de Edad y Sexo, el Tamaño de los Hogares, el Acceso al Agua Potable, la Tasa de Alfabetismo, el Promedio de Educación, entre otros indicadores. Los **Indicadores Comunitarios Tipo II** son tanto cuantitativos como cualitativos y tienen como función indagar sobre aspectos subjetivos como las explicaciones, percepciones y valoraciones de las personas. Son mediciones que procuran llenar los vacíos generados por las estadísticas oficiales y, desde otra perspectiva, complementar a los indicadores nacionales y locales. Este tipo de indicadores responde a criterios de comparabilidad espacial y temporal para áreas similares -comunidades y barriadas- Por sus características y funciones buscan explicaciones, más que descripciones. Las fuentes de información son los censos comunitarios. Son, por ejemplo, el Tiempo Habitando en la Comunidad, la Distancia al Centro de Salud y al Centro de Enseñanza más próximo, la Posesión de Papeles de Propiedad de la Vivienda y/o de la Parcela, el Tipo de Acceso al Servicio de Energía Eléctrica, entre otros. Un tercer tipo, **los Indicadores Comunitarios Tipo III**, reflejan las características particulares y específicas de cada comunidad estudiada las cuales, dada su característica exclusiva, no alcanzan niveles de comparabilidad. La especificidad de estos indicadores se da tanto en la generación de mediciones a fenómenos o hechos particulares del barrio, como en las formas inéditas de medir la realidad social. La fuente de datos es igual a la anterior, es decir los censos comunitarios. Ejemplo de ellos son, las Potencialidades y Fortalezas de la Comunidad, los Problemas o las Limitaciones de la Comunidad.

A modo de cierre

Lo primero que se debe destacar es que los indicadores locales y comunitarios responden a las necesidades de información que son expresadas a través de los diferentes censos comunitarios aplicados, tanto en las zonas urbanas como rurales, en el contexto de los programas y políticas sociales actuales. Los indicadores locales y comunitarios se presentan para los usuarios como

unas herramientas útiles para la toma de decisiones en las políticas públicas, para adquirir conciencia de los derechos y de las posibilidades y para ejercerlos mediante la participación, contribuyendo así a la formación de ciudadanía (Cáceres, 1997: 2). En este contexto, las personas asumen el doble rol de ser usuarios y a la vez productores de información sociodemográfica valiosa para propiciar y a la vez garantizar un marco de libertades y oportunidades.

Los indicadores locales y comunitarios tienen, además, la virtud de reflejar las desigualdades, con el fin último de apoyar la implantación de las políticas públicas de inclusión basadas en la equidad. Con la comparación y evidencia de las brechas entre territorios menores, como los barrios populares, y las comunidades con territorios mayores, como la parroquia y el municipio, se puede alcanzar un alto poder de comunicación y de negociación con los poderes públicos. De igual manera, los indicadores locales y comunitarios contribuyen con las labores de seguimiento a los programas y proyectos sociales y, eventualmente, de las metas y los acuerdos surgidos de las cumbres internacionales.

En la construcción de indicadores locales y comunitarios se podrían considerar cuatro elementos básicos. El primero, es que los indicadores respondan a un modelo teórico explicativo. Dentro de la formalidad metodológica cuantitativa, el proceso de construcción de los indicadores tiene como punto de partida la adopción de un concepto, el cual se hace operativo al descomponerlo en dimensiones, las cuales, a su vez, se descomponen en variables y éstas en sub-variables. Es importante destacar que en los censos comunitarios el proceso de captura de los datos no siempre sigue estas etapas formales -el concepto no es el punto de partida- sino los aspectos subjetivos sobre la comunidad. La construcción de indicadores, en estos casos, debe sortear, por lo tanto la conceptualización previa, y traspasarla como una tarea a develar a *posteriori*.

En segundo lugar, en la construcción de indicadores comunitarios -como instrumentos para la acción- su diseño debe procurar abrir canales de comunicación y participación entre las personas, las organizaciones de base y las autoridades locales. La construcción de los indicadores debe ser, de manera ideal, el resultado de un proceso participativo. Sin embargo, dentro de este esquema participativo es recomendable la revisión de los indicadores comunitarios por parte de un comité técnico que vele por las propiedades que éstos deban tener pero, sobre todo, de resguardar la privacidad de las personas que integran el colectivo sujeto a observación; los indicadores deben garantizar el anonimato.

En tercer lugar, para garantizar que los indicadores contribuyan con la comunicación, la participación, la transparencia y la contraloría social éstos deben ser sencillos, replicables y comparables. La manera más fácil y rápida para expresar los indicadores es mediante la adopción de la enumeración y graficación simple, en especial cuando se trata de poblaciones pequeñas. Sin embargo, es importante destacar que con los indicadores expresados en cifras abso-

lutas no pueden establecerse comparaciones entre grupos poblacionales, entre barrios o en lapsos de tiempo distintos. De allí que -en la medida en que el número de las observaciones o de casos registrados lo permita- lo recomendable es generar medidas relativas. Con ello se logra un análisis fácilmente comparativo, contando con tres medidas comparativas básicas: la razón o relación, la tasa y la proporción. Finalmente, y no por ser menos importante, los indicadores locales y comunitarios deben tener el atributo de reflejar las inequidades y desigualdades de género, aspecto clave para la planificación.

Referencias bibliográficas

- BELTRÁN, M. (1990) "Cinco vías de acceso a la Realidad Social". **El Análisis de la Realidad Social. Métodos y técnicas de investigación**. España: Alianza Universidad.
- CÁCERES, T.; WINCHESTER, L. y RODRÍGUEZ, A. (1997) **Indicadores de gestión local**, Chile: SUR Centro de Estudios Sociales y Educación, Mimeo.
- CORDERO V., M. (1998) "Banco de Datos". **Cuadernos Metodológicos** Nº 24, Madrid: CIS.
- DESROSIÈRES, A. (1996) "Reflejar o instituir: la invención de los indicadores estadísticos". **METHODOLOGIA, Revista de técnicas, métodos e instrumentos de investigación en Ciencias Humanas**, Nº 4, Bruselas.
- GIBBS, D. y BROWN, B. (2000) **Community-Level Indicators for Understanding Health and Human Services Issues**. USA: Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation US Department of Health and Human Services.
- GONZÁLEZ BLASCO, P. (1990) "Medir en las Ciencias Sociales" en GARCÍA F. **El Análisis de la Realidad Social. Métodos y Técnicas de Investigación**. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- GRUSON, A. (2001) **Sobre la medición del Desarrollo Humano y la estimación de las condiciones de vida**, Caracas: INE- PNUD 3-4 diciembre.
- INE-FUNDACIÓN ENCUENTRO (1999) **Indicadores sociales y democracia**. Madrid.
- KLINE, E. (1996) **Why sustainable community indicators? People need a reality check**, Wingspread Journal, Volume 18, Issue 2 Spring 1996 disponible en <http://www.sustainable.doe.gov/articles/whysust.shtml>
- MAYNTZ, R. (2000) **Nuevos desafíos de la teoría de Gobernance, en Instituciones y Desarrollo**, Nº 7, Barcelona: IIG-PNUD-Generalitat de Cataluña.
- MESA, C. (2005) **La Investigación Comunitaria con base a los censos comunitarios. Estudio de caso en la parroquia Santa Rosalía del Distrito Metropolitano de Caracas 2004-2005**. Tesis de grado. Caracas: Escuela de Sociología, FACES, UCV.
- RUIZ, H. (2006) **La Misión Barrio Adentro I: Nueva Institucionalidad y Participación Ciudadana en las Comunidades Gamboa, Municipio Libertador y La Esperanza, Municipio Vargas**. Tesis de grado. Caracas: Escuela de Sociología, FACES, UCV.

- SETIÉN, M.L. (1993) **Indicadores Sociales de Calidad de Vida. Un sistema de medición aplicado al país vasco**, Madrid: CIS.
- TOFFLER, A. (1992) **El Cambio del Poder**. México: Plaza y Janes Editores.
- VAN METER (1990) "Sampling and Cross-classification Analysis". **International Social Research en Comparative methodology. Theory and Practice in International Social Research**. SAGE/ISA, London, England.
- WAUTIEZ, F. y REYES, B. (2000) "Manual de indicadores locales para la sustentabilidad". **Informe de Consejo de Desarrollo Sustentable CDS**. Chile.