

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Facultad de Ciencias Económicas
Centro de Investigaciones para el Desarrollo



SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD

**Propuesta de diseño de un
Observatorio de Equidad en Calidad de Vida y Salud para Bogotá D.C.**

Apéndice V
**“Documento de diseño conceptual, metodológico y operativo del
observatorio- Componente jurídico, operativo y financiero”**

Bogotá, D.C. Agosto de 2006

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE: PROTOTIPOS DE OBSERVATORIO

**SEGUNDA PARTE: PROPUESTA DE OBSERVATORIO DE
COMPOSICIÓN MIXTA**

CONCLUSIÓN

1. Introducción

¿Qué es un observatorio?

Para la Real Academia de la Lengua, un observatorio es un “lugar o posición que sirve para hacer observaciones”; “observación” es “acción y efecto de observar”; y “observar” es “examinar atentamente, mirar con atención y recato, atisbar”¹. Esta definición del lenguaje corriente orienta pero resulta insuficiente para definir y modelar un observatorio de políticas públicas de una ciudad, en este caso de Bogotá, Distrito Capital.

Se trata de un observatorio calificado, en primer lugar, porque sólo mira la equidad. El concepto de equidad ha variado en el tiempo. Para los Romanos la equidad estaba asociada a la justicia y consistía en dar a cada uno lo suyo. Hoy en día la equidad está asociada a la igualdad, a la no discriminación y a la inclusión².

En este trabajo específico la equidad tiene una connotación específica y singular: mira los determinantes sociales que generan las desigualdades injustas. No se trata de hacerle seguimiento a la pobreza, sino a la inequidad, esto es, a la injusticia derivada de una relación entre dos puntos. Ello, en el entendido de que existe un nexo entre salud y pobreza, y que el sistema produce y re-produce esa inequidad.

El concepto de calidad de vida, que es moderno, hace referencia a un concepto cualitativo de la existencia: al lado del derecho a la vida³, que hace alusión a la mera subsistencia, ha surgido el derecho a una vida digna, rodeada de un mínimo de elementos materiales necesarios para llevar una existencia acorde con la condición humana⁴, en el marco de un Estado social de derecho⁵. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶, que integra el denominado “bloque de constitucionalidad”⁷, se enumeran en el artículo 11 tres condiciones materiales mínimas a las que se tiene derecho por el solo hecho de existir: alimentación, vestido y vivienda. Empero, un Observatorio como el que aquí se propone no centra su estudio en los estándares mínimos para disminuir la pobreza sino en las condiciones estructurales de la desigualdad.

Y el concepto de salud, por su parte, es tradicional y consistente en el derecho⁸ a gozar de la plenitud de las facultades físicas, mentales y espirituales, en prevenir

¹ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. 21ª edición. Tomo II. Madrid, 1992, p. 1461 y 1462.

² Ver artículo 13 de la Constitución y sentencias T-230 de 1994 y C-093 de 2001 de la Corte Constitucional, entre otras.

³ Artículo 11 de la Constitución.

⁴ Corte Constitucional, sentencia T-426 de 1992.

⁵ Artículo 1 de la Constitución y sentencia T-406 de 1992 de la Corte Constitucional.

⁶ Aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-225 de 1995.

⁸ Artículo 49 de la Constitución.

enfermedades y en recuperarse de éstas. Se aprecia que es un concepto asociado a la calidad de vida, como lo ha señalado también la Corte Constitucional⁹.

Empero, calidad de vida y salud deben ser aquí asociadas, en el entendido de se observará la salud desde el punto de vista de su relación con la calidad de vida.

Y el observatorio de estas políticas públicas, por último, tiene un alcance territorial: se trata de mirar dichas políticas en el Distrito Capital de Bogotá, que tiene unas dimensiones y un régimen jurídico diferente al del resto del país¹⁰.

Ahora bien, ponerse a observar dos políticas públicas en Bogotá es una forma de participación que se inscribe en la democracia participativa que inspira la Constitución de 1991¹¹.

La Carta Política conserva los mecanismos propios de la democracia representativa –el voto-, pero a su lado establece una serie de instrumentos que buscan, de un lado, propiciar la participación de la sociedad civil en asuntos públicos –referendo, plebiscito, consulta popular, iniciativa normativa, cabildo abierto y revocatoria del mandato-¹², y, de otro lado, la democratización de la sociedad misma –propiedad solidaria y autoridades democráticas de colegios profesionales, sindicatos, gremios, establecimientos educativos, ligas de usuarios y ONG’s-¹³, como lo ha señalado la Corte Constitucional¹⁴.

En particular, una modalidad de participación de la sociedad civil en los asuntos públicos es la ingerencia social en la formulación de las políticas públicas. Al lado del mero conocimiento o control de las políticas, el ciudadano tiene derecho a involucrarse en la formulación las políticas públicas.

Ello es aún más cierto si hace entrar en línea de cuenta la noción de “lo público”. Lo público no es lo estatal ni lo privado, sino un espacio propio y autónomo, que pasa por el concepto de lo colectivo, lo que es de todos.

De conformidad con lo dispuesto en el Preámbulo y los artículos 1º, 2º, 3º, 40 y 103 de la Constitución de 1991, Colombia es una democracia participativa, basada en la soberanía popular¹⁵, en la cual las personas tienen derecho a intervenir en los asuntos estatales y públicos. Al respecto la Corte Constitucional dijo:

⁹ Corte Constitucional, sentencia T-013 de 1995.

¹⁰ Artículos 322 y ss de la Constitución, desarrollados por el Decreto Ley 1421 de 1993.

¹¹ Artículo 3º de la Constitución, así como el Preámbulo y los artículos 1, 2 y 40.

¹² Artículo 103 de la Constitución, desarrollado por la Ley 134 de 1994.

¹³ Artículos 58, 26, 39, 68, 78 y 103 de la Constitución, respectivamente.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-336 de 1994.

¹⁵ Ver Corte Constitucional, sentencia C-245 de 1996, en la cual se afirmó: “Lo que el constituyente de 1991 buscó con la consagración de la “soberanía popular” fue, en últimas, ampliar en la mayor medida posible, los espacios de participación

La participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho, y que, persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales.

Mirada desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática es un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Facultad que no se circunscribe a los procesos propiamente políticos...¹⁶.

La Corte agregó lo siguiente sobre el significado y alcance de la participación:

El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida¹⁷.

En palabras de Bobbio, la democracia consiste “en el paso de la democracia política en sentido estrecho a la democracia social... de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad”¹⁸.

La participación supone la pluralidad y la diferencia, el respeto por el otro, la tolerancia y la renuncia a los esencialismos, fundamentalismos y unanimismos. Es, pues, una actitud posmoderna.

democrática del pueblo en la toma de decisiones que tengan incidencia tanto nacional como regional y local, y también en el control del ejercicio del poder público de los gobernantes, entendiendo este término en su sentido más amplio”.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-1338 de 2000.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994.

¹⁸ Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. Einaudi, Turín, 1984, p. 44.

También la participación supone eliminar la ruptura tradicional entre gobernantes y gobernados, en la medida en que el ciudadano ya no se limita a designar a los que deciden sino que él se informa, vigila, critica y propone políticas, en fin, co-gobierna. En suma, en la democracia participativa el ciudadano no sólo elige, sino que también decide.

Toda esta concepción política-jurídica va acompañada (precedida) de una remodelación del papel del Estado en el mercado, que hunde sus raíces en lo que una parte de la doctrina denomina neoestructuralismo.

En este marco, un observatorio de políticas públicas configura un espacio privilegiado de participación democrática. Su sola presencia implica una escisión, un hiato, una inflexión en el monopolio estatal para ocuparse de lleno de las políticas públicas. Ahora, en efecto, hay alguien que “observa”: es la mirada del Otro.

Un observatorio supone que hay un objeto a observar y una persona que mira. El objeto para observar es en este caso la política pública, en sus diversas fases: conocer, vigilar y formular políticas. Y la persona que mira es el sujeto, el observador. Por tanto un observatorio supone la presencia del Otro, un Otro que con su mirada se distancia del objeto y al mismo tiempo lo evalúa. Ese Otro es, por definición, un distinto.

Por consiguiente es de la esencia de un observatorio su independencia y autonomía, para mirar desde los ojos del Otro la desnudez del poder, lo cual hace entrar en línea de cuenta la abundante literatura al respecto, y que excede los alcances de este escrito, en la que destacan los escritos de Foucault¹⁹, Lyotard²⁰, Debord²¹, Arendt²², Lévinas²³, Derrida²⁴ y muy especialmente Zizek²⁵.

1.2. Primera parte: prototipos de observatorio

Desde el punto de vista orgánico, o sea por la naturaleza de la composición del observatorio, éste puede ser de tres clases, a saber: institucional, social o mixto, como se estudia a continuación.

¹⁹ FOUCAULT, Michel. Un diálogo sobre el poder. Alianza Editorial. Madrid, 1994.

²⁰ LYOTARD, Jean-Francois. ¿Por qué filosofar?. Paidós/I.C.E. – U.A.B. Barcelona, 1989, p. 80-82.

²¹ DEBORD, Guy. La sociedad del espectáculo. Pre-Textos. Valencia, 2002.

²² ARENDT, Hannah. La condición humana. Paidós Estado y Sociedad. Barcelona, 1998.

²³ LÉVINAS, Emmanuel. La realidad y su sobra. Editorial Mínima Trotta. Madrid, 1994.

²⁴ DERRIDA, Jacques. *Foi et Savoir*. Éditions du Seuil. París, 1996.

²⁵ ZIZEK, Slavoj. ¿Quién dijo totalitarismo? Pre-Textos. Valencia, 2002.

1. 2.1. Observatorio institucional u operando en la SDS

Un observatorio institucional es aquel conformado exclusivamente por autoridades públicas.

Desde el punto de vista territorial, esas autoridades pueden ser del nivel nacional, departamental o local. Y desde el punto de vista funcional o por servicios, esas autoridades, en cualquiera de esos tres niveles de gobierno, pueden ser²⁶:

- 1) Establecimientos públicos
- 2) Empresas industriales y comerciales del Estado
- 3) Superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica
- 4) Empresas sociales del Estado (EPS) y empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios (ESP)
- 5) Institutos científicos y tecnológicos
- 6) Sociedades públicas y sociedades de economía mixta
- 7) Otras entidades descentralizadas, como por ejemplo universidades públicas, corporaciones autónomas, entidades indirectas, etc.

La Ley 489 de 1998, relativa a la organización y funcionamiento de las entidades públicas, contiene algunas disposiciones relacionadas con el control social, en sus artículos 17 (políticas de desarrollo administrativo), 32 (democratización de la administración pública), 33 (audiencias públicas), 34 (ejercicio del control social de la administración), 35 (ejercicio de la veeduría ciudadana) y 95 (asociación entre entidades públicas). Por su parte la Constitución dispone en general que las diversas autoridades públicas deben coordinar sus actuaciones²⁷.

En particular un observatorio institucional se puede crear mediante un convenio interadministrativo, autorizado por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, que dice:

Artículo 95.- ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este

²⁶ Ver artículo 38 numeral segundo de la Ley 489 de 1998.

²⁷ Artículo 209 de la Constitución.

género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal.

Parágrafo. La Conferencia de Gobernadores, la Federación de Municipios, la Asociación de Alcaldes y las asociaciones de municipalidades se registrarán por sus actos de conformación y, en lo pertinente, por lo dispuesto en el presente artículo.

Este observatorio no tiene personería jurídica, sino que se soporta en un convenio o contrato entre entidades públicas.

El observatorio institucional tiene ventajas y desventajas, así:

- Ventajas: permisión para recibir recursos públicos, con lo cual se asegura su financiación; fácil acceso a la información –interna-; posible adopción de soluciones; fácil creación por no exigencia de requisitos de la contratación estatal²⁸; y ausencia de prevención y resistencia a la crítica pública.
- Desventajas: ausencia de imparcialidad por ser juez y parte; falta de autonomía e independencia; celos o temor jerárquico entre las instancias; dificultad para percibir la retroalimentación del público; posible tendencia a la indulgencia consigo misma; y ausencia de legitimidad para esta función específica.

1.2.2. Observatorio social

Un observatorio social es aquel conformado exclusivamente por instancias de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales (ONG).

Su fundamento, como se anotó en la introducción, reside en la abundante normativa constitucional y legal sobre la democracia participativa, en virtud de la cual los ciudadanos tienen injerencia en el ejercicio y control del poder público.

En especial hay que señalar que los particulares tienen libertad de asociación²⁹, en ejercicio de la cual pueden crear empresas con ánimo de lucro³⁰ o bien sin ánimo de lucro (ONG)³¹, o bien celebrar contratos con otros particulares en ejercicio de su autonomía de la voluntad.

²⁸ Artículo 24 numeral primero literal c) de la Ley 80 de 1993, según el cual los convenios interadministrativos no están sujetos a licitación y se pueden celebrar directamente, sin mayores formalidades.

²⁹ Artículo 38 de la Constitución.

³⁰ Artículo 333 de la Constitución, desarrollado por el Código de Comercio. Las sociedades comerciales pueden ser de cinco clases: sociedad anónima, sociedad de responsabilidad limitada, sociedad colectiva, comandita simple y comandita por acciones.

³¹ Artículo 103 de la Constitución, desarrollado por el Código Civil. Las ONG pueden ser de dos clases: asociaciones o fundaciones.

Adicionalmente un particular podría integrar un observatorio social en su calidad de persona natural.

Este observatorio podría pues revestir el carácter de una nueva ONG o podría ser simplemente un contrato entre particulares para desarrollar labores conjuntas, sin que de allí nazca una persona jurídica.

El observatorio social tiene ventajas y desventajas, así:

- Ventajas: legitimidad para el examen; imparcialidad en el juicio; y pluralismo del análisis.
- Desventajas: dificultad para financiarse al no poder recibir auxilios del Estado³²; resistencia al cambio de las políticas públicas ante la crítica externa; y escaso impacto en el cambio de comportamiento de las autoridades públicas.

1.2.3. Observatorio mixto

Un observatorio mixto es aquel conformado al mismo tiempo por autoridades públicas y por instancias de la sociedad civil.

Su fundamento reside para las autoridades públicas en la Ley 489 de 1998 y para los particulares en su derecho a la libre asociación y contratación, como se anotó ya.

El observatorio mixto, como en los casos anteriores, puede consistir en la creación de una persona jurídica o en un simple contrato o convenio para desarrollar labores de interés común para las partes, sin que nazca una nueva persona jurídica.

En el caso de las autoridades públicas, existe fundamento normativo expreso que autoriza su asociación con particulares, contenido en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, que dice:

Artículo 96.- CONSTITUCION DE ASOCIACIONES Y FUNDACIONES EN CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE LAS ENTIDADES PUBLICAS CON PARTICIPACION DE PARTICULARES. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.

³² Artículo 355 de la Constitución.

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.

Cuando en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, surjan personas jurídicas sin ánimo de lucro, éstas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común.

En todo caso, en el correspondiente acto constitutivo que dé origen a una persona jurídica se dispondrá sobre los siguientes aspectos:

- a) Los objetivos y actividades a cargo, con precisión de la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes;
- b) Los compromisos o aportes iniciales de las entidades asociadas y su naturaleza y forma de pago, con sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, para el caso de las públicas;
- c) La participación de las entidades asociadas en el sostenimiento y funcionamiento de la entidad;
- d) La integración de los órganos de dirección y administración, en los cuales deben participar representantes de las entidades públicas y de los particulares;
- e) La duración de la asociación y las causales de disolución.

El observatorio mixto tiene ventajas y desventajas, así:

- Ventajas: pluralismo del análisis y diversidad de miradas; facilidades para la financiación; posibilidad de vincular a la academia vía universidades públicas o privadas; generación de procesos de concertación y consenso; suficiente imparcialidad; probable facilidad para acceder a la información pública; amplia legitimidad.
- Desventajas: posible polarización entre los actores públicos y privados; y eventual desconfianza de la administración para igualarse en el debate.

Vistos los tres posibles tipos orgánicos de observatorio, a continuación se procede a sugerir la modalidad más idónea para analizar las políticas públicas de equidad en calidad de vida y salud para Bogotá.

1.3. Segunda parte: propuesta de observatorio de composición mixta

1.3.1. Observatorio de carácter mixto

De conformidad con lo expuesto, para la puesta en funcionamiento de un observatorio de equidad en calidad de vida y salud en Bogotá se sugiere un observatorio de naturaleza mixta.

Las razones para esta opción resultan de sopesar las ventajas y desventajas de cada una de las tres modalidades de observatorio vistas en el capítulo anterior.

Particular referencia amerita la necesidad de descartar de plano un observatorio institucional, que sólo incorpore el punto de vista del Estado mismo, visto éste desde adentro. Como se anotó, ello sólo conduciría a una mirada sesgada, no imparcial ni independiente.

La observación, en tanto que mirada del Otro, y que recae sobre unas políticas públicas de Bogotá, necesita en este caso específico ser adelantada por un cuerpo mixto, y no sólo por la administración, ya que hay temas que rebasan lo estatal y conciernen a la sociedad toda, por tratarse de un tema público y de interés general, como por ejemplo la violencia intra-familiar, los embarazos y las relaciones laborales, para citar sólo tres ejemplos.

1.3.2. Composición

En ese cuerpo mixto deben tener asiento de manera simultánea las instituciones del Estado y de la sociedad civil, así como la academia.

Particular referencia amerita el tema de la academia, que hasta el presente no se había mencionado: un observatorio de equidad en calidad de vida y salud en una ciudad como Bogotá requiere de una mirada calificada. No se trata de un espacio para opinar alegremente, sino de un lugar para analizar a fondo la situación de estas políticas públicas, con indicadores y reflexiones críticas, para lo cual la academia, sin que desde luego tenga el monopolio, se encuentra de todos modos bien posicionada para hacer aportes de fondo.

En consecuencia el observatorio estaría integrado al mismo tiempo por autoridades públicas del nivel distrital, por particulares, que preferentemente deben ser ONG's –no personas naturales-; y por representantes de la academia.

1.3.3. Naturaleza jurídica

Ese observatorio, como se anotó, puede traducirse en una persona jurídica sin ánimo

de lucro o bien puede permanecer como una simple instancia, sin personería jurídica, que sería lo más aconsejable, habida cuenta del carácter estacionario de sus sesiones.

En este último evento –ente sin personería jurídica- el observatorio puede tener dos orígenes diferentes, a saber: como fruto de un convenio de asociación en el que las partes serían tanto entidades públicas como particulares, como los que hoy se celebran entre una autoridad estatal y la Cámara de Comercio, o bien como un convenio interadministrativo en el que las entidades estatales acuerden invitar a las sesiones del observatorio a determinados particulares.

En esta última hipótesis –convenio interadministrativo-, a su vez, dicho convenio interadministrativo puede celebrarse sólo entre autoridades distritales o bien entre autoridades distritales y autoridades nacionales.

Ahora bien, si se considera que ya existe un Convenio Marco No. 350 suscrito entre la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, D.C. y la Universidad Nacional de Colombia, lo más viable entonces sería operativizarlo mediante la firma de convenios interadministrativos que garanticen el funcionamiento y financiación del observatorio.

1.3.4. Creación

De conformidad con lo anterior, en una primera fase bastaría firmar un Convenio Interadministrativo en el Marco de Convenio de Cooperación No. 350 suscrito entre la Secretaría de Salud y la Universidad Nacional, en el que se indicase que se crea el “Observatorio de Equidad en Calidad de Vida y Salud para Bogotá”.

Ello implicaría incluir las siguientes cláusulas al Convenio:

- La Cláusula primera, OBJETO: habría que incluir en el objeto inicial del Convenio –que con base al diseño de los componentes básicos de un Observatorio sobre Equidad en Calidad de Vida y Salud en Bogotá-, se inicie una fase de integración y puesta en ejecución de dicho Observatorio.
- La Cláusula segunda, DE LAS OBLIGACIONES DE LA UNIVERSIDAD: habría que especificar, la obligación de poner en funcionamiento y operar el Observatorio. En su actuación, el observatorio debe guiarse en sus mediciones por el nivel de cumplimiento de los estándares fijados en los planes de desarrollo y demás planes sectoriales.
- La Cláusula cuarta, VALOR: habría que incluir en este ítem, el valor propuesto y concertado necesario para financiar el Observatorio.
- La Cláusula quinta, FORMA DE PAGO: el pago ya no debe ser por porcentajes correspondientes a la presentación de informes -20%, 40% y 40%-, sino por cuotas periódicas (semestrales o anuales) anticipadas, giradas a la Universidad Nacional. Y la Universidad podría administrar directamente los recursos o

constituir una fiducia para el efecto (*vid infra*).

- La Cláusula sexta, PLAZO DE EJECUCIÓN: se estipularía el tiempo necesario para que opere el Observatorio, que en una primera propuesta sería de doce meses.

1.3.5. Funcionamiento

La propuesta de funcionamiento que se desarrolla es la mixta: que combina la institucionalidad actual del Distrito Capital y la fortaleza de la academia del CID de la Universidad Nacional para conformar un proyecto de larga duración, con asignación anual de recursos, previa evaluación de resultados e impactos, en el contexto de un Convenio Marco operativizado en uno o varios convenios interadministrativos. Las instituciones participantes tendrían su representación en un consejo directivo del Observatorio, además de otros actores clave de la academia, del sector político y de las organizaciones sociales de la ciudad. De esta forma, el consejo o comité constituye una primera instancia de impulso de políticas públicas pro equidad para la ciudad.

En principio, el Observatorio tendría la composición y funciones que el documento de creación le asigne, sus competencias serían éticas y de opinión pública, no de carácter decisorio ni ejecutivo, y el régimen de funcionamiento se puede adoptar mediante un reglamento interno.

Una vez creado el Observatorio, en una fase posterior la Universidad Nacional lo instalaría y pondría en funcionamiento. Ello debe hacerse mediante actos internos de la Universidad, en los cuales se precisaría la integración y competencias del Observatorio.

Por el origen del Observatorio y la naturaleza de sus funciones, es necesario que se constituya un órgano superior –Comité de Gestión³³ que haga las veces de dirección del mismo, integrado en la forma mixta aquí sugerida, con reuniones estacionarias. Y, de otro lado un Comité Técnico que tendrá como función formular, gestionar y administrar los recursos para el desarrollo de todos los procesos y líneas de acción propuestas en el observatorio.

El observatorio deberá contar con un director y un cuerpo de investigadores permanentes que hagan el trabajo propiamente dicho. Estos investigadores deben ser autónomos en su labor, para garantizar la profesionalidad e independencia del trabajo.

Finalmente el observatorio deberá tener una estructura de funcionamiento en red que permita poner en relación diferentes actores de carácter institucional, académico, político y social de la ciudad. Esta estructura en red se conectaría fácilmente con las

³³ Ver documento “Diseño conceptual, metodológico y operativo del observatorio” Pág 20

redes internacionales sobre el tema y podría canalizar recursos financieros e intercambiar talento humano para el desarrollo de sus labores³⁴.

Operación y puesta en funcionamiento del observatorio

Una vez firmado el Convenio Interadministrativo inicial en donde se establezca el funcionamiento, operación y productos a entregar por parte del observatorio se realizará la conformación de los Comités de Gestión y Técnico que tendrían la siguiente conformación y funciones.

El Comité de Gestión: Deberá gestionar la consecución de recursos para el funcionamiento de la estructura administrativa básica del Observatorio

Estará compuesto de la siguiente manera:

- El Secretario de Salud o su Delegado
- El Director del CID o su Delegado
- El director del grupo de Protección Social
- El jefe de Planeación de la Secretaría de Salud
- El director del observatorio quién actuará como Secretario del Comité

A las reuniones del Comité se podrán invitar a los funcionarios de las diferentes dependencias de la SDS o de la Universidad para tratar temas específicos, quienes participaran con voz exclusivamente.

También se podrá contar con invitados especiales externos para apoyar técnicamente en temas específicos a discutir en el Comité.

Las funciones del Comité de Gestión serán las siguientes:

- Aspectos que afecten la eventual responsabilidad solidaria de las partes.
- Presupuesto de costos y proyecciones de gastos del convenio.
- Las directrices de carácter administrativo y organización general e los trabajos
- El cumplimiento de los plazos acordados en desarrollo de los trabajos
- La selección del esquema más conveniente del proyecto, así como de los parámetros más relevantes del mismo
- Propiciar el trabajo en red del observatorio con otras entidades públicas o privadas interesadas en participar solidaria o financieramente en el observatorio.
- Definir las políticas de publicación, divulgación y socialización del observatorio.
- Las demás que se consideren pertinentes para la ejecución del convenio

Comité Técnico:

³⁴ Ibid

Tendrá como función formular, gestionar y administrar los recursos para el desarrollo de todos los procesos y líneas de acción propuestas en el observatorio.

Estará compuesto de la siguiente manera:

- El Director del Observatorio, quién lo presidirá
- El Director del Grupo de Protección Social
- El Director de Investigaciones de la Secretaría de Salud
- Los investigadores del equipo básico del observatorio

A las reuniones del Comité se podrán invitar a los funcionarios de las diferentes dependencias de la SDS o de la Universidad para tratar temas específicos, quienes participaran con voz exclusivamente.

También se podrá contar con invitados especiales externos para apoyar técnicamente en temas específicos a discutir en el Comité.

Las Funciones del Comité Técnico serán las siguientes:

- Apoyo al observatorio en la definición de líneas de investigación
 - Propiciar la discusión del Programa de investigación del observatorio.
 - Definir los temas prioritarios de monitoreo del Observatorio.
 - Propiciar los escenarios de discusión con los actores pertinentes sobre los temas de equidad en calidad de vida y salud de la población.
 - Definir los procesos de autoevaluación de los logros del observatorio.
 - Propiciar la discusión de las políticas públicas distritales o nacionales con orientación hacia la equidad en calidad de vida y salud de la población
 - Aprobar las líneas de investigación resultantes de la dinámica del funcionamiento del observatorio.
 - Vela por el cumplimiento de las actividades de investigación del observatorio

Director del Observatorio

- Apoya la gestión de los recursos administrativos destinados para el desarrollo de las actividades propias del observatorio.
- Ayuda al grupo a identificar los agentes que ofrecen recursos externos para actividades de investigación, monitoreo de políticas y evaluaciones de impacto.
- Elabora y propone al Comité el Plan de Acción del Observatorio.
- Es el responsable de los lineamientos generales de funcionamiento y operación del observatorio.
- Concerta con los funcionarios de la SDS los temas a ser presentados en el Comité Técnico.

1.3.6. Financiación

En cuanto a la financiación, hay que recordar que el Observatorio carecería de personería jurídica y, como tal, no podría recibir recursos públicos ni privados. En consecuencia es posible, que en la firma del Convenio Interadministrativos se establezca los recursos de operación en contrapartida inicialmente provistos por la Secretaría de Salud y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional.

Estos recursos serían fortalecidos con la gestión que realice el Comité para el funcionamiento del observatorio en red con otras entidades públicas del orden nacional o distrital, universidades o recursos de cooperación internacional.

Para el primer año de funcionamiento se propone la siguiente estructura de costos que deberá ser concertada para su operación entre la Secretaría Distrital de Salud y el CID de la Universidad Nacional

I- Equipo de Trabajo	No. De personas	No. De meses	Valor mes	Aporte SDS
Director Proyecto	1	12	4.000.000	48.000.000
Componente Monitoreo-Evaluación				
Investigadores	3	12	3.500.000	126.000.000
Asistentes de Investigación	1	12	1.200.000	14.400.000
Procesamiento	1	12	1.800.000	21.600.000
Componente Políticas Públicas				
Investigador	1	12	3.500.000	42.000.000
Asistentes de Investigación	1	12	1.200.000	14.400.000
Componente Comunicación y Participación				
Investigador	1	12	3.500.000	42.000.000
Asistentes de Investigación	1	12	1.200.000	14.400.000
Subtotal I				322.800.000
II- Gastos Generales				
Instalaciones- Oficina Comunicaciones	2	12	1.500.000	18.000.000
Equipos de Cómpu	5	12	180.000	10.800.000
Escuela de Formación de líderes				18.000.000
Materiales y suministros				10.000.000
Realización de talleres				15.000.000
Operación de página Web				9.000.000
Adquisición de información				30.000.000
Fotocopias				6.000.000
Divulgación y socialización				17.000.000
Subtotal II				133.800.000
III- Subtotal I+II				456.600.000

1.4. Conclusión

Un observatorio es importante porque incorpora la mirada del Otro, la otredad, la alteridad. Más aún si, como en este caso, dicho observatorio no es neutral sino que analiza la calidad de vida y la salud en Bogotá desde la perspectiva de la equidad.

Si bien es posible que un observatorio sea institucional o social o mixto, para el caso específico y concreto del observatorio aquí mencionado se sugiere que éste sea mixto, con presencia de las autoridades públicas, la sociedad civil y la academia.

La forma de propiciar un observatorio de esta naturaleza sería capitalizar el Convenio Marco de Cooperación No. 350 que ya existe entre la Secretaría Distrital de Salud y la Universidad Nacional.

La diversidad de miradas de un observatorio, además, permite el pluralismo, el debate sin concesiones, en fin, introduce un estándar ético tan necesario como imparcial.