

DIVISION DE ASUNTOS SOCIALES

Luiz Alberto G. de Souza

Circulación interna

para comentarios

Julio de 1971

LA MEDICION DEL DESARROLLO: ALGUNOS PROBLEMAS A PARTIR DE  
LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

---

Trabajo presentado a la 38<sup>a</sup> Sesión del Instituto Internacional de Estadística que se realiza en Washington, el 10 de agosto. Será discutido en la reunión N° 8: "The measurement of poverty in developed and developing countries".

ECLA/AS/DRAFT/35

71-7-1930



## LA MEDICION DEL DESARROLLO: ALGUNOS PROBLEMAS A PARTIR DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

### 1. Medición de la pobreza y medición del desarrollo

Este trabajo se propone analizar algunos problemas que, en relación a la medición del desarrollo, se han presentado en América Latina. Muchos de ellos son también comunes a otras áreas. Nos ha parecido una perspectiva más amplia estudiar el tema desde el punto de vista del desarrollo antes que desde los grados de pobreza de los países. Hacerlo de esa última manera podría fácilmente llevar a enfocar el análisis de manera estática, simplemente clasificando a los países en determinados niveles, a partir de la selección de algunas variables y sin tomar en cuenta los cambios que allí se producen y el ritmo de su crecimiento. Esto además plantea también varias dificultades. En primer lugar, es difícil determinar los límites entre pobreza y riqueza. En realidad ¿qué se entiende por un país pobre? Si tomamos como factores determinantes de la pobreza a las necesidades no satisfechas de la población, sabemos que no hay una clasificación final de necesidades, ya que éstas se van ampliando según los grados de conciencia crecientes, la comunicación de expectativas y los nuevos umbrales de la ciencia y de la tecnología. Así, lo que hasta hace poco era solamente una necesidad potencial, aún no percibida ni planteada como demanda concreta, puede transformarse hoy en una necesidad importante. Los niveles de salud, por ejemplo, están moviéndose de manera permanente, según los adelantos de la medicina, el descubrimiento de estados de morbilidad antes no diagnosticados y la aparición de nuevos medicamentos y tratamientos. La educación universal es hoy una necesidad fundamental en nuestra sociedad, y no lo era en el pasado. La industrialización y el proceso de urbanización plantean exigencias que no existían en una sociedad agraria y artesanal. Como lo señaló J.K. Galbraith, el criterio de pobreza es reciente en la historia de la humanidad. Podríamos también agregar que es diferente según los países, en las distintas áreas dentro de esos países (urbana, rural, regiones) y cambia rápidamente en el tiempo.

/Pero también

Pero también puede haber otro supuesto implícito por debajo de la dicotomía pobres-ricos, y que sería la comparación entre unos países que alcanzaron ciertos niveles de bienestar y otros que están por debajo de ellos. Una manera demasiado simplista de enfrentar el problema, sería el de ubicar a los países en un continuum con dos polos opuestos, el polo de la pobreza y el polo de la riqueza, y analizar el recorrido en esa dirección debiendo en consecuencia los más rezagados alcanzar las metas de los más adelantados. Se supera aparentemente una clasificación estática, pero se cae en una comparación que puede inducir a errores. Si todos los países se ubicaron en una misma trayectoria, parecería que los más desarrollados indicarían el camino a los otros, y que el esfuerzo de éstos sería el de repetir lo que aquéllos hicieron o, por lo menos, llegar a sus índices actuales. Ya se ha criticado bastante los análisis sociológicos que clasifican a los países en tradicionales, en transición y modernos y que fácilmente llevan a que se tomen algunos países como prototipos para los otros. Con eso se ignoran las características históricas, culturales, sociales y económicas que hacen unos países irreductibles a otros. Además, eso no contribuye tampoco para un análisis crítico dentro de los mismos países más adelantados. La concentración urbana y la complejidad de sus redes de comunicación, por ejemplo, plantean gravísimos problemas para el bienestar de sus ciudadanos que están lejos de ser resueltos, agudizándose cada vez más algunos de ellos. Los adelantos técnicos y científicos no superan automáticamente a los déficits de nivel de vida, sino que pueden crear otros, igualmente graves, que van desde la polución del aire y de las aguas, a los crecientes problemas de servicios urbanos. Hay ahí una serie de necesidades no satisfechas, distintas de las de los países menos industrializados, pero que no dejan de plantear desafíos sociales ineludibles. Si por una parte se encuentran países que tienen problemas derivados de una dispersión demasiado grande de su población, otros llegan a una concentración igualmente compleja. Pero incluso estos problemas no dividen de manera sencilla a los diferentes países. En América Latina hay fuertes polos de crecimiento industrial que conviven en un mismo país con sectores agrarios muy poco desarrollados.

/Toda esa

Toda esa multiplicidad de situaciones, que por lo demás están en permanente cambio, hace que, más importante que medir un grado inferior de pobreza, sea necesario estudiar los ritmos de crecimiento y de transformaciones internos de los países, más allá de una clasificación a partir de criterios de pobreza y de riqueza. Este ha sido el mayor esfuerzo a que se han abocado los científicos sociales y los organismos internacionales en América Latina: el estudio de los procesos de desarrollo. Lo importante en este caso no es la distinción entre países desarrollados y países subdesarrollados, lo que contiene los riesgos analizados para la dicotomía pobres-ricos, sino el estudio del proceso de transformación con sus avances y obstáculos.

## 2. La dimensión social del desarrollo

En este trabajo queremos presentar algunos de los problemas sustantivos y metodológicos que se plantean a los analistas. Debemos, sin embargo, limitarnos, por razones de espacio y de competencia, solamente a algunos de los aspectos de la problemática del desarrollo. En consecuencia pondremos mayor énfasis en su dimensión social, sea al nivel del contexto de la estructura social, sea también en las dimensiones analíticas de los niveles de bienestar.

Esa limitación tiene la ventaja de enfocar aspectos del desarrollo que han sido muchas veces poco analizados. Es sabido que hace algunos años se estudió principalmente el desarrollo económico y se perfeccionaron sus indicadores. En un primer momento incluso se dio demasiado relieve al indicador del producto per cápita. El refinamiento de los análisis mostró en primer lugar las limitaciones de ese simple indicador, y luego lo incompleto del análisis puramente económico. Lo social empezó a ser analizado, pero muchas veces como un medio auxiliar del proceso de desarrollo económico. Los factores sociales serían insumos necesarios para el crecimiento de los niveles económicos. Se pasaron a estudiar también los recursos humanos del proceso de un desarrollo principalmente económico.

Con el correr del tiempo se fue descubriendo cómo lo social debería dejar de ser simple factor instrumental del desarrollo para situarse en su finalidad misma, estando presente en la imagen y en los objetivos que

un país se propone alcanzar. Pero tampoco se trataría de invertir la situación y de poner a lo social como fin y a lo económico como medio. La situación es más compleja y lo social se sitúa al mismo tiempo al nivel de objetivos, pero también como un medio y como un instrumento. Así, la educación está al nivel de las metas a que se quiere llegar, pero es también un medio para incrementar los factores productivos. Por lo tanto, hay un conjunto difícilmente separable de elementos socioeconómicos que se integran en la imagen o modelo sociopolítico a que se encamina un país. Pero además, los factores socioeconómicos también son elementos indispensables para la implementación del modelo.

Medir la dimensión social del desarrollo será pues la oportunidad de descubrir hasta qué punto un país se aproxima a las metas que se ha fijado, y también de qué medios dispone, al nivel de su población, para incrementar sus avances.

### 3. El "pattern" nacional del desarrollo

El desarrollo está constituido por ese conjunto de elementos que no son independientes, sino que constituyen una matriz integrada, un "pattern" propio. Ahí radica la irreductibilidad de un proyecto histórico concreto y de su estilo de desarrollo. Depende, claro está, de los recursos del país, de su evolución histórica, de sus características culturales, pero también del modelo político que ha elegido. El proceso de desarrollo es un conjunto de metas articuladas e interrelacionadas que tienen sus raíces en la situación peculiar del país y en las decisiones al nivel político que se han tomado. Este último punto es muy importante. Dos países en una misma área y con muchas características similares pueden tener modelos muy diversos, así como países con diferentes dimensiones y recursos dispares pueden adoptar modelos similares.

Por esa razón no hay modelos universales, sino que se constituyen a partir de características específicas y de opciones sociopolíticas definidas. ¿Cómo vamos a medir las diferentes situaciones de desarrollo sino teniendo en cuenta esas situaciones particulares? Y, ¿cómo será posible concretizar la medición al nivel de indicadores, sin analizar la originalidad de cada país y su trayectoria propia? Eso, por supuesto, va

/a plantear

a plantear problemas muy grandes al nivel del análisis comparado. Eludir esas dificultades es volver a trabajar solamente al nivel de generalizaciones que pueden llegar a ser arbitrarias. Con esto no se quiere negar la posibilidad de los estudios comparativos y los más recientes esfuerzos son por lo demás muy conscientes de esos obstáculos. Lo que aquí se quiere apuntar es que cualquier esfuerzo de trabajar al nivel de categorías generales, aunque posible y aún necesario, debe siempre estar abierto a la introducción de los elementos específicos nacionales. Los análisis sectoriales pueden permitir cierta comparación y clasificación por países: los índices de alfabetización, el producto nacional bruto, los grados de urbanización, etc. Pero además de otros problemas que veremos más adelante, tales como la dificultad de mensurar lo cualitativo y el grado de confiabilidad de las estadísticas, la misma comparación de un sector no puede ser extensiva a otros sectores. Si hiciéramos "rankings" por países según varios indicadores, ellos se colocarían en órdenes diferentes, como lo muestran las clasificaciones del "World Handbook of Political and Social Indicators" de la Universidad de Yale, o las matrices del libro de Arthur Banks y Robert Textor "A Cross-Polity Survey". Además, en el momento en que combinamos los diferentes elementos analíticos en la búsqueda de una estructura global, la comparación entre países se hace aún más difícil.

Teniendo en cuenta todos estos problemas, el estudio que desarrolla UNRISD sobre "Contents and Measurement of Socio-Economic Development" antes que todo evita separar los factores económicos de los sociales: "the process of development cannot be properly analysed as a one-way flow (for example, from given economic to given social factors or vice-versa), and techniques of analysis which assume (but cannot derive or demonstrate) simple one-way dependency, like the commonly employed method of 'regression', as well as various theoretical models, are open to question as instruments for use on cross-national socio-economic developmental data".<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> United Nations Research Institute for Social Development, Research Notes, N° 3, december 1970, p. 2. ("The Interrelation between Social and Economic Development".)

También hay clara conciencia de que no se pueden tomar en cuenta todas las variables que interactúan. En la búsqueda de un "factor general" y en la construcción de un "índice general" el estudio se encamina más hacia el descubrimiento de las relaciones interestructurales, que hacia una simple clasificación. El método de "correspondencia" busca indicar "the values or levels (of the different indicators) that roughly tended to go with each other, without any presumptions as to causality".<sup>1/</sup> También al proponer un "índice general" que permita comparar los diferentes países el estudio es cuidadoso e indica que "the general index is not a measure of the level of culture or civilization, or of human welfare or hapiness, or of a 'better life'".<sup>2/</sup>

El mismo UNRISD, con la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas y la CEPAL, está iniciando un estudio sobre "el criterio unificado para el análisis de la planificación del desarrollo". En la nota con que el Secretario General de las Naciones Unidas presentó el programa al 22º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social (1º a 19 de mayo de 1971), se puede leer: "a) El estudio debería interpretar al desarrollo como un proceso único, divisible en factores económicos, sociales, políticos y de otra índole tan sólo con fines analíticos. No debería dar por sentado que el desarrollo significaría lo mismo para todos los países o que avanzará pasando por etapas semejantes para llegar a metas sociales uniformes. Debería evitar la idea preconcebida y simplista de considerar a lo económico y lo social como dos 'esferas' con límites definidos que rivalizan por atención y recursos. b) En relación con el análisis del desarrollo, el estudio debería tratar de determinar los principales factores pertinentes y de ordenarlos según conceptos unificadores que hagan posible distinguir lo esencial de lo secundario".<sup>3/</sup>

---

1/ United Nations Research Institute for Social Development, Research Notes, Nº 3, december 1970, p. 3. ("The Interrelation between Social and Economic Development".)

2/ UNRISD, Contents and Measurement of Socio-Economic Development, Report 70.10, 1970.

3/ U.N., Work Programme, Draft Framework of a report on a unified approach to development analysis and planning, E/CN.5/462, 26 octubre 1970.

En este segundo punto se puede descubrir quizás una de las direcciones de trabajo más ricas y también más difíciles. Una vez que no es posible tomar a todas las variables que interactúan en la realidad, y teniendo en cuenta que todo análisis es antes que todo una selección, cuáles elementos son los más determinantes para conocer y medir el desarrollo? Será posible, más allá de las diferencias entre países seleccionar algunos indicadores comunes que, tal vez transformados en función de las situaciones específicas, y complementados por otros, puedan constituir matrices de datos aplicables a los diferentes países? Hoy se conocen los esfuerzos en lingüística (Noam Chomski) por descubrir una "gramática generativa y universal" que estaría en la base de las diferentes lenguas, por debajo y más allá de morfologías y sintaxis distintas. Hasta qué punto el desarrollo, en el mundo técnico-científico actual, no deja de tener características comunes? Hemos visto cómo la clasificación a través del "ranking" de indicadores aislados, o simplemente superpuestos, puede llevar a simplificaciones, o a proponer el camino seguido por algunos países como el modelo de desarrollo. Pero si superamos ese nivel agregativo y simplista, no habrá de todas formas, elementos comunes? Eso no negaría la irreductibilidad de unos países a otros, pero simplemente indicaría que, si bien no hay países-modelo, y cada uno tiene su historia, esa misma historia sería posible a partir de elementos originales de los cuales se derivan las diferencias, pero donde ellas mismas se encuentran y nacen. Este es un problema no resuelto, simplemente planteado. Todo esfuerzo de medición y de análisis comparativo tendría que tomar en cuenta esta problemática de fondo. Por supuesto, los esfuerzos aplicados y prácticos para medir ahora el desarrollo no pueden esperar por la contestación definitiva de esos problemas. Sin embargo, no podrían ignorarlos, y todo intento de interrelacionar variables, puede ser una ocasión para hacer avanzar una investigación tal.

Por último, en lo que se refiere a las características generales del desarrollo, cualquier análisis crítico no puede hacerse sino a partir de algunos supuestos explícitos sobre el tipo de sociedad, o "imagen societal" a que se aspira. No hay un proceso de desarrollo neutral y solamente técnico, sino un conjunto de actos en función de un fin determinado.

#### 4. Sectores sociales y estructura social

Estos problemas se plantean al nivel global del desarrollo. Pero algo semejante ocurre con su dimensión social. Tradicionalmente se mide lo social a partir de indicadores de educación, salud, nutrición, vivienda, etc. Lo que realmente se está midiendo son niveles de bienestar y la atención de las necesidades en esos sectores. Además, esos datos nos encaminan a la problemática social, pero de ninguna forma la abarcan entera. Una cosa son esos sectores sociales y otra la estructura social, donde conviven, interactúan, se complementan y se oponen diferentes grupos de la población, divididos en clases sociales. En el primer caso se parte de los tipos de necesidades que existen en la sociedad: necesidades de conocimiento, alimentación, vivienda, empleo, etc. En el segundo se tienen en cuenta los diferentes sectores con sus particularidades propias según se ubiquen en la estructura productiva. El análisis social debería tomar en cuenta los dos planos: hay diferentes necesidades de bienestar y de vida, pero esas necesidades son también distintas según el grupo en que se originan.

Un documento de CEPAL muestra la diversidad de lo que se entiende por social: "En su sentido más amplio, la expresión 'social' significa 'relativo a la sociedad' o 'colectivo'. En este sentido, la economía es una 'ciencia social' y todos los aspectos del cambio y del crecimiento de las sociedades son parte de un proceso social global. Sin embargo, cuando el término 'social' se opone a 'económico', el usuario generalmente está pensando en una de dos interpretaciones más limitadas, o en ambas a la vez. Lo 'social' puede referirse a los aspectos del desarrollo que se relacionan con el bienestar humano: a los niveles ascendentes de vida y a la distribución más equitativa de los bienes materiales y culturales que podría acompañar o seguir a los incrementos de producción derivados del 'desarrollo económico'. O bien lo 'social' podría referirse a la estructura de la sociedad y al 'desarrollo social', a los cambios en la estratificación y en la movilidad, a la participación cada vez más amplia en la comunidad nacional, requisitos todos para el desarrollo económico, o factores concomitantes de él. Los dos últimos decenios han presenciado un desplazamiento gradual, en la discusión de políticas para lo 'social', desde la segunda interpretación a la tercera, y a veces de vuelta a la primera, con su inferencia de que el desarrollo es un /proceso único

proceso único en el que se puede influir con más eficacia con una política unificada sin límites jurisdiccionales entre lo social y lo económico. Sin embargo, las diferencias entre las distintas interpretaciones y entre las políticas que de ellas derivan sólo se han expresado explícitamente en contadas ocasiones."<sup>1/</sup>

Para la medición del desarrollo en sus niveles sociales no interesa solamente conocer como son atendidas las diferentes necesidades de bienestar. Es importante conocer también la configuración de los diferentes estratos, sus articulaciones y oposiciones. Pero además de los sectores clásicos en los análisis (salud, educación, nutrición, vivienda, empleo) hay otros menos estudiados y sin embargo, muy importantes, que vinculan los sectores sociales aislados a la estructura social. Se trata de todos los indicadores que determinan los grados de organización y de participación social. Cuáles son los instrumentos capaces de articular intereses y comunicarlos al sistema socio-político? A través de qué medios las necesidades se hacen demandas y se transforman en insumos sociales y políticos? Por qué canales se distribuyen recursos? Las diferentes formas de organización social que existen en un país, de los grupos de interés a las estructuras sindicales y partidarias, van a definir una manera de ser de la estructura social y también responden a las necesidades concretas de los diferentes sectores. Medir el desarrollo es también conocer mejor los instrumentos de organización con que se busca implementarlo.

El trabajo previo a cualquier discusión metodológica es el de definir provisionalmente las variables con las cuales se va a trabajar y sus interrelaciones. Decimos que eso es una labor provisional, desde el momento que se tendrá que ir perfeccionando siempre, hasta llegar a una definición más estable de variables y de sus relaciones dentro de una estructura socio-económica en desarrollo.

##### 5. La necesidad de la desagregación de los datos

Otro punto que se tiene que tomar en cuenta, y que en América Latina se reviste de especial importancia, es el relativo a la heterogeneidad estructural de los diferentes países. La medición del desarrollo a partir de índices nacionales,

---

<sup>1/</sup> CEPAL, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, publicación de las Naciones Unidas, S.70-II-G-3, 1969, pág. 152.

trabajando con las medias, no indica su real distribución. Un documento de la CEPAL en su último período de sesiones, en abril de este año, lo nota: "Sin embargo, los promedios nacionales ocultan todo lo que hay de heterogeneidad y de desequilibrios internos en los países. Así, la distribución de bienes y servicios sufre una fuerte reducción cuando se pasa de la zona urbana a la rural. Las desigualdades que se notan entre países con diferentes ritmos de desarrollo se dan en el interior de un mismo país, con regiones dinámicas, donde se concentran los frutos sociales del desarrollo, y regiones rezagadas donde su ausencia se hace cada vez más grave. En los últimos años, los diferentes estudios de desarrollo regional empiezan a poner de manifiesto esos desequilibrios estructurales. Tampoco basta descubrir las diferencias ecológicas. La mala distribución no se agota al comparar países, zonas o regiones, sino que coexiste en todas partes y en otras dimensiones. Si se divide la población por tramos de ingresos hay una participación exageradamente alta del estrato de mayores rentas (5%) y una cuota muy baja de la mitad más pobre de la población."<sup>1/</sup>

Ese estudio cita a un trabajo de un especialista sobre relaciones entre población y nutrición: "Desde el punto de vista de esos promedios, el consumo de alimentos en América Latina sostiene favorablemente la comparación con otras regiones del mundo en desarrollo. El consumo total de calorías que era de 2.500 por día en 1965 estaba 7% por encima de todos los países del mundo y 20% más elevado que el de los países en desarrollo"... "La razón está en una distribución desigual de los alimentos tanto entre los países de la región como en ellos, lo cual permite a determinados sectores de la población estar más que suficientemente alimentados, mientras que otros sectores están mal nutridos." Y agrega más adelante: "los patrones de consumo están fuertemente ligados a la distribución del ingreso, al tamaño de la familia, y a la distribución rural-urbana de la población."<sup>2/</sup>

---

1/ CEPAL, Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana, E/CN.12/884, 4 de marzo de 1971, pág. 75.

2/ Howard A. Osborn, Relaciones entre niveles nutricionales y crecimiento de la población en América Latina, Conferencia Regional Latinoamericana de Población, México 1970, en CEPAL, op.cit.

Por esa razón, el documento de CEPAL, además de analizar la evolución por países de algunos indicadores sociales en la última década, busca desagregarlos por diferencias urbano-rurales, diferencias regionales y distribución de ingreso. De ese mismo documento sacamos los siete cuadros que siguen y que pueden ilustrar las diferencias que los datos agregados a nivel nacional no dejan percibir.

Un ejemplo, sacado del sector salud, muestra la mala distribución entre centros urbanos grandes y chicos.

Cuadro I  
COLOMBIA: DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE MEDICOS Y POBLACION, 1965  
(Porcentaje del total)

	Médicos	Población
Capitales	74.4	31.1
Localidades de 20 000 y más habitantes (sin capitales)	16.6	5.3
Localidades menores de 20 000 habitantes	9.2	63.6

Fuente: Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, 1965, en Saturnino Sepúlveda, El atraso rural colombiano, 1970.

Se ve ahí como el 63.6% de la población dispone de menos de 10% de los médicos. El problema es aún más grave si pasamos de lo urbano a lo rural.

Veamos un ejemplo de diferencias por áreas urbanas y rurales para algunos países de América Latina.

Cuadro II  
RETENCION EN EL SISTEMA ESCOLAR PRIMARIO SEGUN LAS ZONAS URBANA  
Y RURAL (1960/61-1966/67)  
(Porcentajes)

	Total	Urbana	Rural
Colombia	27.3	47.4	3.7
República Dominicana	30.4	48.1	13.9
Guatemala	25.3	49.6	3.5
Panamá	62.3	80.7	45.3

Fuente: UNESCO, The Statistical Measurement of Educational Wastage, International Conference on Education, 1970.

/Este cuadro,

Este cuadro, hecho a partir de una encuesta internacional de la UNESCO, indica el porcentaje de alumnos que, sobre el número total de los que entran en primer año, llegan a terminar el curso primario. El total nacional no permite medir la gravedad del problema en áreas rurales, donde, en el caso de Guatemala, sólo 3 de cada cien alumnos realmente terminan el curso primario.

El mismo problema anterior de la retención escolar permite ver las diferencias regionales en los países del área. Aún en la Argentina, uno de los países más homogéneos de América Latina, se presentan sensibles diferencias.

Cuadro III

ARGENTINA: PORCENTAJE DE RETENCION ESCOLAR EN EL SEXTO GRADO DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA POR REGIONES, 1961/1962

(Porcentajes)

---

Capital	50.43
Pampeana	56.24
Cuyo	44.55
Patagonia	39.98
Noroeste	27.81
Noreste	27.76
<u>Total nacional</u>	<u>48.9</u>

---

Fuente: Argentina, Censo Nacional de Población de 1960.

La retención del Noreste cae a casi la mitad de las dos primeras regiones. En ese caso el total nacional, en razón de la fuerte concentración de la población alrededor de Buenos Aires, se aproxima de los primeros casos, pero está lejos de los últimos.

Las diferencias son aún mayores en el caso de Brasil:

Cuadro IV

BRASIL: RETENCION ESCOLAR EN LA ESCUELA PRIMARIA, 1966/67

(Porcentajes)

---

Noreste	19.0
Noroeste	22.9
Sudeste	47.3
<u>Total</u>	<u>35.6</u>

---

Fuente: UNESCO, op.cit.

/La delimitación

La delimitación de las regiones brasileñas en esta encuesta está imprecisa, pero sin embargo, es posible notar la distancia que va de la parte septentrional a la meridional del país y cómo el total nacional tiene poco significado frente a esas disparidades.

En lo que se refiere a los niveles económicos y de ingreso, las diferencias también son muy acentuadas. Una investigación en Chile muestra el mismo problema de la supervivencia escolar.

Cuadro V

CHILE: PORCENTAJES DE RETENCION ESCOLAR PRIMARIA SEGUN EL NIVEL ECONOMICO DE LOS JEFES DE FAMILIA, 1953-56

Niveles económicos	Supervivencia en el 6° año			
	Concepción	Santiago	Antofagasta	Curicó
Bajo	22.0	27.8	38.9	17.5
Medio	30.7	48.4	49.3	36.7
Alto	54.0	79.8	53.0	86.7

Fuente: Eduardo Hamuy, El problema educacional del pueblo de Chile, Editorial Universitaria, 1961.

CEPAL ha hecho varios estudios sobre el nivel de ingreso de los diferentes grupos de la población. Presentamos los datos para algunos países sobre el ingreso por habitante según los varios grupos. Se puede ver como los datos al nivel nacional sufren cambios muy significativos de acuerdo con los diferentes tramos de la población.

Cuadro VI  
INGRESOS POR HABITANTE SEGUN LOS DIFERENTES GRUPOS,  
ALREDEDOR DE 1960  
(Dólares de 1960)

Países	Ingreso nacional por habitante	20 % más pobre	30% anterior a la mediana	30% siguiente	15% anterior al más alto	5% más alto
Brasil	230	40	88	181	338	1 820
El Salvador	205	56	72	154	390	1 350
Venezuela	515	77	194	475	1 081	2 730
México	390	70	154	340	767	2 270
Costa Rica	380	114	155	276	633	2 660
Panamá	350	86	182	267	516	2 415
Colombia	260	77	124	200	455	1 590
Argentina	780	203	398	661	1 190	4 867

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1969, publicación de las Naciones Unidas, S.71.II.G.1.

En el caso de Brasil el ingreso del grupo de más altos ingresos es cerca de 45 veces mayor que el 20% más pobre. Otro cuadro, a partir de los mismos datos, permite ver la gran oscilación en relación al promedio nacional:

Cuadro VII  
INGRESOS DE DIFERENTES GRUPOS EN RELACION CON EL PROMEDIO NACIONAL, ALREDEDOR DE 1960

Países	Promedio nacional	20%	30%	30%	15%	5%
Argentina	100	26	51	85	152	624
Brasil	100	17	38	79	147	791
Colombia	100	30	48	77	175	610
Costa Rica	100	30	41	73	166	700
El Salvador	100	27	35	75	190	659
México	100	18	39	87	197	582
Panamá	100	25	52	76	147	690
Venezuela	100	15	38	92	210	530
América Latina	100	15	35	80	195	668

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1969, op.cit.

/En Panamá

En Panamá la diferencia va de 25 a 690, en Brasil de 17 a 791 y para la región en su conjunto de 15 a 668.

Por esta razón, y desde otro punto de vista, es que se puede coincidir con el estudio del UNRISD antes referido: "We assume that certain statistical techniques designed for static population and 'normal distributions' may not be entirely appropriate for the quantitative analysis of developmental data and that special techniques of analysis may be called for in this type of study. For example, even the most commonly used device of statistical analysis, the statistical 'mean' or average - one of the three measures (along with the 'median' and the 'mode') of 'central tendency' - is often not relevant to a wide-ranging array of developmental data where there is no central tendency."<sup>1/</sup>

El "World Handbook" pone énfasis en la necesidad de la desagregación: "The importance of the distribution of values within a country can hardly be overstated ... Or a country may have a relatively high average income while the majority of the population lives in poverty ... For the present we can do little more than state their desirability for social research and try to encourage this kind of data collection and analysis."<sup>2/</sup>

#### 6. Lo cualitativo y la confiabilidad de los datos

Además de la necesidad de desagregar los datos nacionales para poner en manifiesto la heterogeneidad y los desequilibrios estructurales, hay otros dos problemas importantes a llevar en cuenta. Uno se refiere a las diferencias entre lo cuantitativo y lo cualitativo. El atendimento a necesidades de una población no se resuelve solamente con ofrecerle unidades necesarias para responder a sus demandas. Una sociedad puede llegar a tener todos los servicios y bienes cuantitativamente necesarios y sin embargo seguir teniendo una carencia en términos de calidad.

El caso de la educación ofrece un buen ejemplo. Se pueden analizar las necesidades de una población al nivel de la educación primaria a partir del

---

<sup>1/</sup> UNRISD, Contents and measurement ..., op.cit., pág. 1.

<sup>2/</sup> Russet et. al., World Handbook of political and social indicators, Yale University Press, 1967, pág. 5.

cálculo de la población en edad escolar, de los índices actuales de analfabetismo, de la deserción, de la relación profesor-alumno, del número de predios escolares y salas de clase, etc. La superación de los déficits representa un importante adelanto pero no soluciona todo el problema educativo. Siguen pendientes varios de ellos. Qué educación se debe impartir? Cuáles deben ser su contenido y sus diferencias según regiones y áreas de un país? A través de qué métodos didácticos se lo hará? Responde realmente la educación a las más profundas necesidades de los educandos y de la sociedad? Están preparados los maestros para revisar los contenidos y procesos educativos? Muchas otras cuestiones podrían añadirse. La respuesta a ellas no estará en la cantidad de la enseñanza impartida, sino en sondeos que se puedan hacer sobre el contenido y métodos del proceso educativo. Además, la educación no se circunscribe al ámbito escolar sino que fluye de todas partes, de la convivencia de las relaciones intergeneracionales, de la familia y muy particularmente de los medios de comunicación. Todo eso conforma la problemática educativa de un país y de su desarrollo a ese nivel específico.

Los indicadores de vivienda también presentan los límites de la cuantificación. Las diferentes cifras que se dan en América Latina para el déficit habitacional son bastante relativas. Por lo general todas las personas viven en lugares que se pueden llamar casas en sentido amplio. Se considera en el nivel deficitario a aquellos que viven en habitaciones por debajo de ciertos niveles mínimos. Pero la misma delimitación de esos niveles es difícil de precisar y ella es distinta según el área rural o urbana, según las condiciones climáticas, etc. No hay un modelo estandarizado de vivienda ni en América Latina, ni en cada país. También el hecho de que una casa posea electricidad o agua potable tiene un significado diferente si se ubica en una zona urbana o en zona rural, y depende de los niveles anteriores de esa misma población.

Con esto no se quiere restar importancia a los datos cuantitativos, sino simplemente señalar sus límites y de como el análisis debe ser completado por el estudio de problemas de fondo que no son resueltos con las simples mejoras de los índices actuales.

Un documento de CEPAL a que hemos hecho referencia anteriormente señala:  
"Tras el mecanismo, aparentemente práctico y racional, que establece las metas  
/cuantitativas quizás

cuantitativas quizás se atisbe a veces un elemento subconsciente de magia primitiva: la esperanza de que si se realizan los ritos correctos sobre un conjunto de cifras que simbolizan las aspiraciones sociales, la realidad se transformará de alguna manera para corresponder a las cifras."<sup>1/</sup>

Pero hay otro elemento de la cuantificación que en el caso de América Latina presenta especial dificultad. Se trata del grado de confiabilidad de los datos censales y estadísticos en general. Se puede incluso aventurar que el grado de desarrollo de los países y la confiabilidad de sus datos están altamente asociados. Los censos son a lo máximo decenales, ni siempre cubren a toda la población y su tabulación y computación se hacen con cierto retraso. Muchos datos que circulan no son más que proyecciones sacadas de censos anteriores y tienen la arbitrariedad propia a las proyecciones, muchas veces la simple extrapolación de la tendencia anterior, sin llevar en cuenta posibles cambios en el ritmo de crecimiento. Se ha llegado incluso a curiosas tautologías, tratando de medir los avances de ciertos indicadores a partir de proyecciones de los datos anteriores.

#### 7. La proyección de los datos hacia el futuro

El uso sin cuidado de las proyecciones estadísticas puede presentar especial gravedad en el caso de la formulación de políticas hacia el futuro. En ese caso, las proyecciones son útiles para describir los límites viables y posibles de las diferentes direcciones de los procesos de desarrollo. A través de ellas se puede analizar qué cambios cuentan con recursos y presentan cierta factibilidad. Pero hay que tener cuidado para no ir más allá de lo que pueden decir los datos. La proyección de los datos agregados hacia adelante no indica lo que irá a suceder. Los autores del "World Handbook" son claros a ese respecto: "Such a procedure is naturally one of projection, not of prediction. It says what would happen if the rates remain unchanged, but does not predict that they will be unchanged. It is therefore essentially a null approach to estimating future conditions, a method of 'persistence forecasting'. By its very nature this method of course cannot identify any change in trends, and is therefore less useful the longer the projection one attempts."<sup>2/</sup> En trabajo anterior hemos señalado como un estudio prospectivo

---

1/ CEPAL, El cambio social ..., op.cit., pág. 151.

2/ Russet et. al., op.cit., pág. 341.

muy conocido, proyectando hacia adelante tendencias actuales, pretende demostrar la permanencia en el futuro de una brecha creciente entre países desarrollados y en desarrollo. Confunde "un supuesto metodológico implícito a la proyección y una expectativa hacia el porvenir de la predicción. El contenido es el mismo ('no habrá cambio'), pero su significado es distinto en cada uno de los casos."<sup>1</sup> Incluso uno de los valores heurísticos de la proyección es superar el supuesto de la continuidad e introducir hipótesis alternativas de cambios, buscando, como se dijo antes, descubrir la viabilidad de diferentes políticas. En ese caso no se estará midiendo el desarrollo del futuro, sino simplemente intentando descubrir como hacerlo posible.

Desde ese punto de vista podemos descubrir la importancia de los esfuerzos de medición, dentro de los límites que hemos venido señalando y con las correcciones y cautelas correspondientes. El mayor aporte de la medición del desarrollo no será hecho para una simple constatación de lo que ocurre, sino para abrir nuevas perspectivas. La mantención de los actuales niveles de crecimiento, frente al avance técnico-científico, al aumento de las expectativas y a la conciencia creciente de nuevas necesidades, solamente representa el aumento de las diferencias. Todo plan de desarrollo en la región representa la reorientación del avance de los diferentes sectores y del contexto global socioeconómico. La medición servirá también en esos casos para probar hipótesis alternativas hacia el porvenir. En América Latina se han estado haciendo trabajos de gran valor a ese respecto. Un equipo del Centro de Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela buscó, a través de un modelo matemático, descubrir la viabilidad en el país de tres estilos distintos de desarrollo (uno "consumista", otro "autoritario" y otro "creador").<sup>2</sup> El director del proyecto, Oscar Varsawski, ha seguido sus investigaciones en CEPAL, ampliándose el estudio para toda el área.<sup>3</sup> Al nivel del desarrollo político, pero en una

---

1/ Luis Alberto G. de Souza, El futuro de la ideología y las ideologías del futuro, en "Situación social de América Latina en el año 2000", textos del VII Congreso Interamericano de Planificación, Lima, 1968, pág. 136.

2/ Ver CEPAL, El cambio social ..., op.cit., pág. 159.

3/ Ver CEPAL, Un modelo para comparar estilos de desarrollo o políticas económicas optativas, E/CN.12/907, 6 de abril de 1971.

perspectiva que abarca también las otras diferentes dimensiones del desarrollo, Alfredo Eric Calcagno y Pedro Sainz han trabajado una "metodología para analizar algunos indicadores de desarrollo político", elaborando un modelo matemático sistémico.<sup>1/</sup>

#### 8. Medición y evaluación del desarrollo

Todos esos esfuerzos son importantes para ofrecer a la medición del desarrollo una nueva perspectiva de gran utilidad. El camino será doble. Por un lado la evaluación de los avances y la determinación de los puntos de estancamiento y retroceso. Además se puede llegar a la inferencia de nuevas posibilidades en el porvenir. Los datos estadísticos actuales, dentro de las limitaciones señaladas, permiten evaluar lo primero. Pero también, proyectados en diferentes curvas de crecimiento alternativas, pueden preparar el terreno para previsiones sobre las políticas más racionales, con mejor aprovechamiento de recursos y principalmente capaces de lograr los objetivos más deseables de desarrollo de los hombres y de la sociedad futuros.

Por esa razón la Resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas al establecer una estrategia internacional del desarrollo para el Segundo Decenio hace especial hincapié en la evaluación de los avances anuales de los países. Y la CEPAL, en su último período de sesiones del mes de abril, en su resolución 310 (XIV) se propone "asumir la responsabilidad principal con respecto a la evaluación en el plano regional". Para eso recomienda a los gobiernos de los países, que además de definir sus metas y objetivos, y de fortalecer los sistemas de planificación, lleguen a "adoptar las medidas necesarias para el mejoramiento de sus servicios estadísticos y, en especial, para disponer oportunamente de las informaciones básicas requeridas para el examen periódico y evaluación del proceso de desarrollo nacional y regional". (l.c). En lo que se refiere a los aspectos sociales pide que se disponga de "informaciones periódicas que permitan satisfacer los requerimientos estadísticos indispensables para seguir el curso de: i) el empleo y su composición; ii) la distribución del ingreso; iii) las

---

<sup>1/</sup> Ver artículo de los autores en la Revista Latinoamericana de Ciencias Políticas, FLACSO, Santiago, Chile, abril de 1970.

condiciones de vida de las poblaciones urbana y rural; iv) los desequilibrios regionales; y v) las situaciones en materia de alimentación, salud, educación, vivienda y otros aspectos sociales". (l.d).<sup>1/</sup>

Los diferentes aportes de las técnicas de medición y los análisis estadísticos tendrán así un papel fundamental, en un trabajo interdisciplinario, para evaluar el desarrollo actual y para preparar las políticas del porvenir.

---

<sup>1/</sup> CEPAL, Proyecto de informe anual, E/CN.12/867/Rev.1, 8 de mayo de 1971.