

Distr.  
RESTRINGIDA  
E/CEPAL/R.360/Rev. 1  
22 de noviembre de 1984  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



INDICADORES SOCIALES: CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS <sup>\*</sup>/

---

<sup>\*</sup>/ Este documento ha sido preparado por el señor Carlos Filgueira, Consultor, División de Desarrollo Social. Las ideas expresadas en este documento son de la sola responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

84-11-2032



INDICE

	<u>Página</u>
Resumen .....	v
I. INTRODUCCION .....	1
II. LOS PRINCIPALES CAMBIOS EN LAS APROXIMACIONES EN LOS INDICADORES DE DESARROLLO .....	3
A. Del PBI a la calidad de vida .....	4
B. De la economía a la política .....	6
C. De la descripción a la explicación .....	9
D. De las tasas y porcentajes a las correlaciones y medidas compuestas .....	11
E. De las propiedades individuales a las propiedades colectivas .....	14
III. SISTEMAS DE INDICADORES SOCIOECONOMICOS EN AMERICA LATINA ..	17
IV. POSIBLES ESTRATEGIAS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DE UN SISTEMA DE INDICADORES DEL DESARROLLO .....	23
V. SISTEMAS DE INDICADORES SOCIALES .....	29
VI. PROPUESTA SOBREINDICADORES QUE SE DERIVAN DE CENSOS Y ENCUESTAS DE HOGARES Y OTRAS FUENTES .....	31
CONSIDERACIONES FINALES .....	48
BIBLIOGRAFIA .....	49



Resumen

En los últimos años, se han conocido múltiples propuestas acerca de sistemas integrados de Indicadores Sociales. Entre algunos de los más conocidos se cuentan los elaborados por UNRISD (1972 y 1977), el World Bank (1977), la CEPAL (1976) y diversas propuestas de las Naciones Unidas (por ejemplo el trabajo "Indicadores Sociales: Directrices Preliminares y series ilustrativas" (1978).

Por otra parte, investigadores individuales y Proyectos de Investigación específicos han permitido también perfeccionar sistemas de este tipo (Hoffman, 1978; Seers, 1972 y Ferris 1975).

Por último, los diferentes países han generado nuevos sistemas y perfeccionado sus estadísticas en un intento por mejorar la capacidad de diagnóstico de sus sociedades.

En el presente trabajo se intenta desarrollar una propuesta indicativa acerca de un conjunto de Indicadores Sociales a partir de una discusión previa que comprende:

- a) la naturaleza de los cambios introducidos por el nuevo abordaje conocido como "Social Indicators Approach";
- b) una revisión de los sistemas de Indicadores Socioeconómicos en América Latina, y
- c) las estrategias posibles de ser seguidas para el perfeccionamiento de un sistema integrado de Indicadores Sociales

1. En el primer punto, se discuten los cambios más significativos que han ocurrido en las últimas décadas a raíz del desplazamiento del abordaje tradicional de las "estadísticas sociales" y su gradual reemplazo por los Sistemas Integrados de Indicadores.

En particular, se discuten los cambios ya operados y otros factibles de ser operacionalizados en el tipo y naturaleza de los indicadores. Ello se expresa en el:

- a) desplazamiento de los Indicadores de Desarrollo Económico y la Inclusión de Indicadores políticos.
- b) la predominancia creciente de los enfoques "explicativos" vs. los "descriptivos".

/c) la

c) la complejidad creciente de las medidas y parámetros estadísticos (de las tasas y porcentajes a las correlaciones y medidas compuestas).

d) los cambios en la conceptualización de variables (desde los indicadores individuales a las "propiedades colectivas").

e) la predominancia de medidas de tipo "output" en relación a las medidas "input".

Las conclusiones de esta discusión conducen a afirmar la conveniencia de Sistemas de Indicadores Sociales que tienden a explotar las posibilidades que brinda un abordaje caracterizado por: el empleo de variables económicas, sociales y políticas; medidas complejas; conceptualización a partir de recursos explicativos; indicadores de propiedades colectivas; y la combinación de medidas de tipo "output e input".

2. El segundo punto tiene por objeto discutir la disponibilidad de fuentes de información existentes en América Latina y su posible adecuación a una estrategia de indicadores integrados.

A partir de una presentación de las principales fuentes empleadas en la región para la elaboración de las estadísticas sociales, se elabora una discusión tendiente a señalar los problemas de periodicidad, confiabilidad y disponibilidad de la información. Además se constatan las potencialidades de diferentes fuentes en cuanto a las posibilidades de la construcción de Indicadores Integrados.

3. Por último, el tercer punto desarrolla algunas ideas preliminares con referencia a posibles estrategias a ser seguidas para el mejoramiento de un Sistema de Indicadores Sociales.

Se destaca que este sentido, estrategias de mayor inclusión, más alta periodicidad, organización integrada de la información, explotación y sistematización de nuevas fuentes, generación de nueva información y, por último ordenamiento, archivo y puesta en disponibilidad de la información.

Se concluye de estas consideraciones que este conjunto de estrategias aparecen como un sendero de largo plazo a través del cual pueden transitar los sistemas nacionales de información, de manera de poder ofrecer una multiplicidad de opciones insospechados para el diagnóstico prospectivo de las Sociedades Latinoamericanas.

El trabajo se cierra con una propuesta indicativa concreta, de Indicadores Socio-Económicas que puedan ser elaborados sin mayores obstáculos a partir de las informaciones censales y de Encuestas de Hogares realizados en la región. A título ilustrativo finalmente se agrega un listado de posibles indicadores de naturaleza política.





## I. INTRODUCCION

A partir de los trabajos pioneros de Raymonds Bauer (1966) acerca de los indicadores del cambio social y del libro editado por Sheldon y Moore (1968) se dió inicio en las ciencias sociales a una línea de trabajos que se conoció con el nombre de "Social Indicators Approach". Con posterioridad a estos dos trabajos, se conocieron una serie de propuestas de diversa naturaleza acerca de cómo ordenar y sistematizar indicadores diversos referidos a la situación social de los países del mundo.

Este nuevo abordaje representaba en realidad una extensión y un cambio de dirección con respecto a los métodos tradicionales del ordenamiento de las estadísticas (Horn, 1978).

Sin embargo, no se trataba solamente de un problema de naturaleza metodológica. En realidad la diferencia más importante entre el sistema de recopilación estadística y la aproximación más reciente radicaba en los siguientes aspectos:

- a) En tanto que las estadísticas descansan en el supuesto de la neutralidad valorativa y el carácter no normativo de los indicadores, en el "approach" de los indicadores sociales, en cambio se señala una meta, una dirección y un significado contingente a un contexto dado de variables que se expresan en los indicadores elegidos.
- b) La aproximación tradicional de las estadísticas sociales se basaba esencialmente en el tipo de variables que pueden ser consideradas como "inputs" en el sistema social y no en los "outputs" o resultados medidos por la satisfacción de las necesidades y los deseos.
- c) En tercer lugar, en tanto las estadísticas sociales se refieren a series continuas (por ejemplo estadísticas acerca de ingresos, u otras unidades cuantificables), en el nuevo abordaje se hace hincapié en la posibilidad de detectar puntos significativos en escalas continuas que definen o marcan umbrales máximos o mínimos de las variables con un sentido específico. Puede apreciarse este cambio si se considera la diferencia entre el ingreso monetario como indicador global, y la caracterización de standares de vida que responden a "líneas de pobreza".

/d) Las

d) Las estadísticas sociales usualmente son presentadas como series simples univariadas o tabulaciones cruzadas con escasa relación entre sí. Al contrario cuando se trata de los indicadores sociales se busca agrupar con una significación funcional un sistema de indicadores que implica algún tipo de interacción entre ellos.

e) Finalmente, en el enfoque tradicional estadístico se usa esencialmente una aproximación empírica desde la cual la interpretación y la teoría puede ser derivada "ex post facto", o se encuentra implícita. Los indicadores sociales en cambio en la definición de Bauer, y sus seguidores reflejan más bien una idea de una explicitación "a priori" que tiene la función cognoscitiva de conducir el desarrollo de conceptos. Estos, luego serán indicados a través de alguna variable en particular.

De alguna forma el nuevo enfoque de los indicadores sociales desplazó las preguntas básicas formulada por las estadísticas convencionales. Ya no se pregunta, cómo describir adecuadamente las situaciones sociales, sino cómo enfrentar la empresa de comparar las sociedades en el espacio y en el tiempo con respecto a alguna meta socialmente establecida, a un conjunto de valores explícitos, o a un cuerpo teórico determinado (Horn, 1978, Galtung, 1978).

Evidentemente, el problema suscitado por la relevancia otorgada a esta "dirección" que orienta la selección de indicadores no admite una solución fácil y definitiva. Obliga -como ha obligado- a efectuar un difícil equilibrio entre una definición precisa de un cuerpo de conceptos o de interrelaciones fijo y excluyente de otros, y un enfoque de naturaleza ecléctica.

En realidad los sistemas de indicadores sociales conocidos a través de las múltiples versiones sucesivas (en diferentes países y en organismos internacionales) han constituido siempre cuerpos necesariamente eclécticos de conceptos. Por un lado la alternativa de seleccionar y sistematizar indicadores alrededor de un conjunto normativo, valorativo o teórico preciso y determinado, los hace poco útiles o simplemente sin relevancia para cualquier otra perspectiva alternativa, y a la inversa, un sistema de conceptos subyacentes a los indicadores excesivamente abierto o ecléctico, le hace perder al sistema la naturaleza propia de un sistema, es decir su estructuración.

Algunos conceptos como pobreza o microempresa, que aparecen generalmente como indicadores económicos y sociales, corresponden a conceptos débilmente estructurados teóricamente (aunque algunos pueden ser muy estructurados normativamente), en tanto que otros conceptos como "anomia", o "proletariado", encuentran un referente preciso en determinadas teorías. En esencia, la construcción de conceptos tiene sentido sólo dentro de un sistema teórico.

Se sabe que los indicadores sociales tienen una función esencialmente pública en el sentido de que su utilidad no deriva ni se reduce al entorno de aquellos científicos sociales que los generan. Por estas razones, las decisiones acerca de su carácter más o menos inclusivo en relación a un marco normativo determinado o de una teoría específica, conduce inevitablemente a la necesidad de optimizar combinaciones de indicadores en un marco relativamente abierto de posibilidades teóricas. Es por ello que no existe nunca una solución plenamente satisfactoria.

Los problemas surgidos alrededor del concepto de desarrollo, tal como se han suscitado en los diversos sistemas de indicadores y medidas que la literatura propone, ejemplifican algunos de estos problemas implícitos que mencionamos.

El interés del presente trabajo es proponer un sistema de indicadores sociales que podría ser adoptado en el largo plazo como una meta ideal para constituir un conjunto de evidencias significativas que permitan analizar la situación específica de una sociedad en un momento determinado, así como permitir comparaciones diacrónicas y análisis prospectivos. Se trata ciertamente, de un ejercicio que no puede evadirse de las constricciones antes señaladas, y que bueno es adelantarlos, tienen opciones implícitas acerca de la significación teórica de los conceptos empleados.

## II. LOS PRINCIPALES CAMBIOS EN LAS APROXIMACIONES EN LOS INDICADORES DE DESARROLLO

Una visión retrospectiva acerca de la evolución que ha tenido la nueva aproximación a los indicadores sociales, permiten identificar algunos cambios de significación que se han operado en las características y

/naturaleza de

naturaleza de los sistemas creados en las últimas décadas. Podría decirse que estos cambios comprenden una vasta gama de nuevas respuestas y enfoques, que redundaron en el abandono de medidas y conceptos inicialmente empleados, así como también en las formas operativas como se definen y miden los conceptos.

Una breve recapitulación de esta evolución parece necesaria, en la medida que permite evaluar "el estado de arte" en la materia.

#### A. Del PBI a la calidad de vida

Uno de los cambios más importantes a ser destacados se refiere al concepto de desarrollo y a las formas de medirlos empíricamente. Durante mucho tiempo se consideró que algunas medidas simples de crecimiento económico, -fundamentalmente el PBI o el PBI industrial- constituían una buena aproximación a una medida genérica o global de desarrollo. Ello fue así sobre todo a partir de la 2a. Guerra Mundial cuando se depositaron altas expectativas en la capacidad de las sociedades subdesarrolladas de lograr un crecimiento sostenido y generar condiciones de vida equivalentes a los de los países desarrollados. La posibilidad de un desarrollo autónomo capitalista en los países subdesarrollados adquirió un consenso creciente a la vez que motivó la búsqueda de múltiples indicadores y medidas capaces de dar cuenta de ese proceso. En algunos casos se adoptó como medida simple, el producto bruto interno y obviamente su crecimiento. En otros casos, se buscaron medidas alternativas que pudieran dar cuenta de ese proceso supuestamente con un mayor grado de validez (por ejemplo algunos indicadores como el consumo de energía aparecieron como alternativas más ajustadas para la medición del desarrollo).

Sin embargo, como es bien sabido, estas expectativas acerca de el desarrollo socioeconómico como equivalente del crecimiento económico, no se vieron confirmadas. Las evidencias son muchas y al respecto la CEPAL, reiteradamente, ha señalado con insistencia la característica concentradora del crecimiento económico en la región sin redistribución o sin eliminación de la pobreza extrema. Ello es apenas uno de los argumentos importantes que se han planteado para evidenciar las limitaciones de confundir desarrollo con crecimiento económico.

/Pero tampoco

Pero tampoco las limitaciones del crecimiento económico como indicador de desarrollo se agotaron en los problemas de la desigualdad creciente. Otro tipo de problemas referidos a la pobreza crítica y a lo que podría denominarse en términos generales "calidad de vida", mostraron que los problemas que enfrentaban los países subdesarrollados no podrían ser indicados apenas por una medida simple de naturaleza económica. De cierta forma lo que estaba en cuestión no era exactamente si el crecimiento económico o el producto bruto per cápita podía constituirse en un indicador de desarrollo, sino más bien en qué medida era el "modelo de crecimiento" y no el crecimiento "per se" el responsable en última instancia de que ciertos aspectos deficitarios de la calidad de vida no pudieran superarse.

Como lo muestra Wolfe (1977) los problemas que estaban colocados se referían en realidad a un aspecto conceptualmente más relevante que el de los indicadores. Implícitos en ellos estaba la pregunta de crecimiento para qué y dentro de qué modelo societal.

De allí surgió una nueva aproximación al problema del desarrollo en el que se le adjudica especial importancia a aquellos indicadores referidos a calidad de vida (o también llamados indicadores de "welfare") dirigidos directamente a evaluar, como lo afirma Kuznetz (1971) la calidad del desarrollo económico.

Ello implicó básicamente tornar la mirada hacia las cuestiones referidas a las posibilidades de distribuir equitativamente los bienes del desarrollo y de cómo contribuir en forma creciente a niveles más altos de satisfacción de las necesidades humanas.

Con respecto a los indicadores que podrían reflejar esta nueva óptica, en un principio la atención dentro del análisis económico se dirigió a los indicadores de distribución del ingreso en lugar del producto bruto per cápita. También a otros indicadores de dispersión (consumo, etc.) que podrían indicar el acceso diferencial a los bienes económicos. Posteriormente comenzó a enfatizarse una línea de indicadores propiamente sociales tendientes a registrar los niveles de satisfacción de las necesidades básicas a través de una multiplicidad de indicadores que hoy día están plenamente incorporados en las evaluaciones y diagnósticos socioeconómicos. Entre ellos, los más conocidos se refieren a medidas referentes a condiciones

/de vida,

de vida, mortalidad infantil, camas por habitantes, médicos por habitantes, educación, analfabetismo, así como también evaluaciones acerca de las condiciones de la vivienda, cobertura de la seguridad social y otros.

Las estrategias adoptadas para construir sistemas de indicadores en vista a la escasa capacidad evidenciada por el producto bruto per cápita fueron diversas y conviene retener cuatro (Hicks y Streeten, 1980).

Por una parte, existieron estrategias tendientes a modificar la organización de la información de las cuentas nacionales de manera de introducir conceptos que establecieran alguna posibilidad de capturar aspectos del bienestar social (fundamentalmente tendientes a una comparabilidad internacional).

En segundo lugar, una estrategia alternativa fue la de desarrollar sistemas de indicadores sociales de manera de evidenciar el progreso social, definidos en términos no económicos o no monetarios. La tercera estrategia se refiere a la creación de un sistema de indicadores económicos y sociales integrados de manera de tomar en cuenta por una parte los sistemas de cuentas nacionales y por otra un conjunto de indicadores sobre las resultantes sociales de esos indicadores económicos.

Por último, una cuarta estrategia se orientó a la generación de índices compuestos que combinaban de diferentes formas indicadores sociales.

#### B. De la economía a la política

Un segundo cambio que introduce el enfoque del sistema de indicadores se refiere a la inclusión gradual de aspectos de naturaleza social y política, en oposición a los puramente económicos. De alguna forma estas consideraciones están implícitas en el punto anterior en la medida en que los indicadores simples de desarrollo tomados en cuenta inicialmente (Producto Bruto y otras medidas similares) se volvieron más inclusivos con respecto a los factores sociales. Sin embargo es posible indicar también una secuencia identificable en el abordaje de los indicadores de desarrollo en la cual crecientemente se incorporan medidas referidas a los aspectos políticos. Sin duda, se trata aún de un desarrollo muy escaso y excepcional, aunque indica igualmente una tendencia.

Es señalable por ejemplo que en los más recientes sistemas de indicadores sociales de Naciones Unidas prácticamente la inclusión de factores políticos en el conjunto de dimensiones tomadas en cuenta, es prácticamente inexistente en relación a otras dimensiones. Y ello es también generalizable a gran parte de los indicadores generados por los sistemas nacionales de los diversos países.

En este punto es posible también identificar algunos de los problemas iniciales de la concepción de desarrollo que omitieron o jerarquizaron escasamente la importancia de los indicadores de naturaleza política. En realidad las ideas iniciales acerca del desarrollo de los países como sinónimo de crecimiento económico o producto bruto per cápita pagaron un precio muy alto a la concepción de desarrollo como la capacidad de movilizar los recursos económicos de los países. Se descartó con ello desde el punto de vista social y político otro tipo de recursos movilizables para el desarrollo. Así la incorporación de los factores de naturaleza política y social en los nuevos sistemas estadísticos nacionales e internacionales estuvo determinada mucho más por una extensión del concepto de calidad de vida y no por una consideración instrumental.

En virtud de ello algunas estadísticas nacionales que incorporan diversas medidas acerca de la calidad de vida desde el punto de vista político (por ejemplo, libertades individuales o derechos humanos) lo hacen estrictamente como componentes del output del sistema.

Con la nueva óptica, sin embargo, se abre una gama muy amplia de posibilidades en cuanto a conceptos que aparecen recurrentemente en la literatura sobre el desarrollo. Por ejemplo, los referidos a participación popular, autoritarismo, marginalidad política, etc. que indudablemente son de particular relevancia para entender la dinámica de cambio de las sociedades. Y de la misma manera los problemas de equilibrio de poder, de correspondencia entre poder y legitimidad o la posibilidad de la existencia de amplias mayorías políticas, plantean sin duda una serie de dimensiones por demás relevantes para entender la capacidad de las sociedades para movilizar políticamente sus recursos económicos y sociales con respecto a la meta del desarrollo. No es por supuesto ésta la oportunidad para discutir o retomar la larga polémica acerca de las relaciones entre desarrollo y democracia,

/pero sin

pero sin duda se encuentran implícitas en esta polémica hipótesis relevantes para entender cuando una sociedad tiene condiciones de movilizar energías de la sociedad en la consecución de ciertos medios. Y a la inversa los problemas entre las "ventajas" de una alta concentración del poder coercitivo y las desventajas en términos del apoyo movilizador que él mismo puede convocar, vuelven a plantear de otra forma importancia de estos conceptos.

No es lo mismo por ejemplo dos sociedades similares en materia de crecimiento económico, estructura productiva, calidad de la vida, si ambas se diferencian en su organización política, en las posibilidades de un consenso (mayoritario o logrado mediante pactos o alianzas) acerca del desarrollo futuro. Es evidente también que los conceptos acuñados por Etzioni y Deusch acerca de la "societal guidance" indican grados variables de posibilidades de movilizar políticamente recursos necesarios para el desarrollo.

La evolución experimentada por los sistemas indicadores hacia componentes de naturaleza política, debe considerarse como uno de los cambios más importantes y necesarios para un correcto diagnóstico prospectivo de las sociedades.

Se ha argumentado con respecto a las medidas políticas, que las dificultades para incorporarlas provienen no tanto de una carencia de marcos teóricos disponibles en la ciencia política sino más bien de la multiplicidad de éstos. Sin embargo, este aspecto que puede ser explicativo de las dificultades de incorporar indicadores de naturaleza política, no es tan diferente si se toman en cuenta que en otras disciplinas, particularmente la economía y la sociología, también los paradigmas son muchos. Más bien la explicación entonces debe encontrarse en la relativa pérdida de consideración que ha tenido la dimensión política en la elaboración de indicadores. Sin embargo, aunque los sistemas nacionales oficiales y los sistemas generados por organismos internacionales como Naciones Unidas, hayan otorgado una baja consideración a los factores políticos, existe sin embargo una gran tradición en ese sentido sobre todo a partir del ámbito académico de estudios focalizados de la ciencia política. Los mismos pueden ser tomados como modelos de los cuales partir, para una elaboración más comprensiva y satisfactoria de un sistema de indicadores.

/Por último



Por último también se ha argumentado que los indicadores de carácter político tienen una naturaleza "blanda" en oposición a indicadores "duros" que corresponderían a estadísticas de naturaleza económica. Al respecto las críticas efectuadas al esfuerzo desarrollado por Bank y Textor (1963) parecen válidas en cuanto cuestionan el carácter excesivamente subjetivo de los indicadores empleados y sus criterios de validez. Sin embargo, estudios posteriores basados en indicadores políticos se han seguido desarrollando con considerable éxito y aseguran posibilidades de constituir sistemas integrados de indicadores económicos, sociales y políticos.

### C. De la descripción a la explicación

Muchas de las críticas desarrolladas a las estadísticas tradicionales enfatizaron su carácter esencialmente descriptivo. Sin embargo esta crítica no es del todo pertinente si se piensa que en forma implícita, aunque las estadísticas sociales no definieran un conjunto de conceptos interrelacionados a través de una teoría, su uso potencial no impide un análisis de naturaleza explicativa. En cambio, lo que aparece como criticable desde el punto de vista del nuevo abordaje de los indicadores sociales, es la inexistencia de una explicitación previa de las intercorrelaciones que se supone subyacen a los indicadores elegidos. Las limitaciones provienen entonces del carácter ad-hoc que adquieren los análisis posibles a partir de estos sistemas de información.

No cabe duda que cualquier investigador cuando hace uso de las estadísticas compendiadas, tiene en mente en forma más o menos estructurada y de manera más o menos explícita, un conjunto de conceptos y supuestos acerca de la relación entre ellos. De hecho son éstos, los que guían su selección y la forma de análisis consecuente. Sin embargo, la diferencia entre los dos abordajes radica en si éstos son pensados a partir de estos supuestos o no.

Aquí se encuentra un conjunto de problemas que han sido discutidos en la literatura especializada y que permiten arrojar alguna luz acerca de los cambios producidos en el enfoque reciente. Por una parte está implícito en ello, el problema entre input y output. Se ha argumentado que existió una evolución positiva en materia de estadísticas sociales a través del desplazamiento de indicadores de carácter input, como pueden ser por ejemplo el

ingreso per cápita o medidas similares, hacia indicadores de carácter output, (indicadores directos de calidad de vida, nutrición, niveles de salud, pobreza crítica, etc.). Esta evolución se ha centrado en el diagnóstico de carencias o problemas sociales que pueden estar indicando grupos o sectores con niveles considerados normativamente como insatisfactorios. Precisamente uno de los argumentos más importantes dados por los defensores de los indicadores sociales de la calidad de vida, han insistido en la considerable ventaja existente, en detectar directamente las consecuencias de los estilos de desarrollo. Por ello, no cabe duda que los indicadores de outputs son medidas más válidas y confiables; los de ingresos por ejemplo sólo son "proxy". No obstante ello, la superioridad atribuida a este tipo de indicadores, no es tal si se observa el problema desde la perspectiva de la explicación o el establecimiento de relaciones entre inputs y output. En ese sentido, no existe necesariamente una superioridad de un indicador en relación a otro. Si lo que se quiere es establecer las interrelaciones y los nexos existentes entre los diferentes procesos sociales y en consecuencia entender cuál es la dinámica mediante la cual se transforman las sociedades, entonces los dos tipos de indicadores tienen de hecho una importancia semejante.

En relación con esto se encuentran también otros problemas derivados de dos enfoques diferentes: uno desde las perspectivas de la planificación social y el otro de la investigación. En general, el interés de los planificadores ha radicado en la posibilidad de diagnosticar un mapa de las características de la sociedad en un momento determinado de manera de actuar sobre las mismas a efectos de corregir, mejorar o implementar políticas tendientes a cubrir los déficits detectados. En este sentido el enfoque del planeamiento ha tendido a preocuparse del balance, del equilibrio, o del sincronismo, como manera de disminuir tensiones y reducir "gaps". Es claro que el planificador cuando recurre a estas estrategias tiene en mente algún tipo de mecanismos implícitos donde se presupone que existen algún tipo de interrelación o relaciones de tipo causa-efecto entre los diferentes elementos del sistema social. Existe así una disociación entre el sistema de información y el conocimiento de los mecanismos y relaciones. Sin embargo, es notorio que la creación de sistemas de información de indicadores

/sociales,

sociales, económicos y políticos pueden también cumplir una función igualmente relevante en el análisis de esas relaciones, no ya bajo la forma de datos externos a los mecanismos que se suponen actúan en la sociedad, sino más bien como forma de corroborar y poner a prueba estos mecanismos. En este sentido, la posibilidad de los sistemas indicadores, entendida como información sobre un conjunto de unidades (países) referidas a un conjunto de dimensiones (indicadores) abre un campo muy importante de potencialidades a los efectos de poder poner a prueba y verificar proposiciones teóricas más abstractas acerca de los procesos sociales.

Las implicaciones de este tipo de análisis son múltiples, y en la medida en que el sistema de indicadores esté pensando en estos términos, mayores serán sus potencialidades de satisfacer a la vez los intereses del planeamiento y de la investigación.

Los indicadores sociales, son en ese sentido una fuente extremadamente rica, de posibilidades de ampliar el conocimiento acerca de los mecanismos a través de los cuales cambia la sociedad y no solamente como radiografía descriptiva de una sociedad en un momento determinado o incluso de diferentes sociedades analizadas comparativamente. No se trata, claro está, de una falsa oposición entre descripción y explicación. Ambas son igualmente importantes aunque responden a diferentes preguntas.

Podemos distinguir entonces un cambio que se ha producido entre el abordaje tradicional y el contemporáneo. El mismo está referido al hecho de que antes los indicadores sociales y los mecanismos explicativos del cambio de la sociedad se encontraban disociados en tanto que cada vez más la misma selección, recopilación y ordenamiento de los indicadores sociales derivan explícitamente de una orientación definida "a priori".

#### D. De las tasas y porcentajes a las correlaciones y medidas compuestas

Desde el punto de vista metodológico se han operado importantes cambios en la organización de los sistemas de información. Si pensamos nuevamente en medidas como el producto bruto interno per cápita, o el porcentaje del producto bruto interno industrial u otras medidas creadas para medir el crecimiento económico y el desarrollo, puede apreciarse que se está en

/presencia de

presencia de medidas simples, en general medidas estadísticas de tendencia central, en las cuales las medias, las medianas, los porcentajes y las tasas constituyen el tipo predominante de indicador generado para evaluar la sociedad. Es claro también que con el cuestionamiento a las medidas de desarrollo económico a través del producto bruto interno per cápita u otros equivalentes, surgió la necesidad de encontrar en otro tipo de parámetro o medidas más indicativas del desarrollo. Es así que en un segundo conjunto de medidas desde el punto de vista metodológico, se centrará en aquellas que indican alguna forma de la desigualdad, concentración o dispersión. Indicadores bien conocidos como el índice Gini, la curva de Lorenz, la distribución del ingreso, tendieron a mejorar las posibilidades del diagnóstico social en la medida en que agregaban más información que las tasas simples, las medias, los porcentajes, u otras similares. Y algo parecido ocurrió con respecto a los indicadores sociales, en donde algunos indicadores simples fueron complementados por medidas referidas a desigualdades (estratificación educacional interna o dispersión de niveles educativos).

La importancia creciente que adquieren las medidas de dispersión en relación a los parámetros estadísticos centrales, deriva del hecho que las mismas apuntan a caracterizar índices que en principio se calculan sobre la base individual de cualquier valor social pero que atienden a la distribución de ciertos "bienes". Así por ejemplo, sabemos que ciertas medidas de tendencia central, como el promedio de acceso a las instituciones de salud, permiten una medición efectiva de una característica societal global. No recogen sin embargo las diferencias específicas que indican cómo diferentes sectores de la población acceden efectivamente a esos servicios.

El cambio de enfoque que significa este desplazamiento hacia medidas de distribución que tienen directa relación con las calidades diferenciales de vida, no resuelve sin embargo el problema referido a otro tipo de conceptos que por su naturaleza, implican el relacionamiento de más de una variable en forma simultánea.

Muchos de los conceptos y definiciones relevantes sobre el desarrollo no se pueden medir por medidas de tendencia central, tasas, porcentajes o medidas de dispersión, sino que su definición corresponde a combinaciones de

/variables; por

variables; por ejemplo correlaciones, y medidas de naturaleza complejas, como las medidas de acuerdo, sincronía, desajuste, etc. Una manera usual de relacionar más de una variable se encuentra a través de las medidas de correlación, aunque por supuesto no se trata de la única posibilidad. Si convenimos en el hecho de que las tensiones estructurales y las diferencias generadas al interior de una estructura social en términos de distanciamiento o desajuste entre diversas dimensiones, pueden ser consideradas como relevantes para la dinámica social (entender el sentido en el cual se puede mover la sociedad) parece claro que entonces que las ideas de balance, equilibrio o acuerdo corresponden a un tipo específico de indicador multivariado.

Es así entonces, que en la aproximación económica, social y política a los fenómenos que tratan de explicar la dinámica social se encuentran implícitos un conjunto de dimensiones o conceptos que difícilmente puedan ser definidos bajos las medidas de tendencia central, tasas y porcentajes y medidas de dispersión.

Stinchcombe (1967) ha señalado algunos ejemplos de conceptos que sólo se definen en términos correlacionales. La idea de institucionalización o institución, frecuentemente referida en el análisis sociológico, se corresponde con relaciones entre el grado de compromiso con un valor y el poder relativo institucional con ese valor.

"Si la intensidad promedio con un valor es la misma para dos sociedades y si existe más o menos la misma variación en el monto de poder y en la intensidad del compromiso, las proposiciones anteriores equivalen a decir que un valor tendrá más efecto en una sociedad cuanto más alta sea la correlación de poder y compromiso para el valor en esa sociedad. Así, dada nuestra descripción de la eficacia causal de las instituciones es lógico definir el grado de institucionalización como la correlación entre compromiso entre ese valor y poder. El coeficiente correlación se computaría idealmente sobre unidades de decisión (y no sobre personas) y lo más conveniente sería medir el monto del tipo de poder, para alcanzar el valor".

Algo semejante podría decirse con respecto a otros conceptos que derivan de un conjunto diferente de variables interrelacionadas que se suponen que corresponden a caracterizaciones de unidades, donde la

operacionalización está referida a medidas de acuerdo, inconsistencia o desequilibrio, correspondiente a conceptos de desajustes o falta de correspondencia entre valores de las unidades en diferentes dimensiones. Así también existe una gran variedad de indicadores relevantes, en especial bajo la consideración de procesos sociales dinámicos en los países periféricos que no correspondan a pautas clásicas de los países desarrollados y que registran configuraciones especiales de su estructura social.

Galtung (1978) también hace referencia a un conjunto de características societales que se encuentran asociadas a la correspondencia entre diferentes variables como por ejemplo, la relación entre factores de naturaleza adscriptiva y educación, ocupación e ingresos. En ese sentido, destaca que en la conceptualización contemporánea en la problemática del subdesarrollo, aparecen como conceptos de especial importancia, aquellos que se refieren a desbalances estructurales o correspondencia en ciertas dimensiones básicas que pueden indicar grados de igualdad social. Por ejemplo es deseable que no existan correlaciones altas, que no existan promedios bajos, y tampoco dispersiones altas entre factores como raza, sexo, ingreso, educación etc.

Las transformaciones ocurridas en el sistema de indicadores sociales en esta dimensión que destacamos contribuyeron a aumentar la gama de posibilidades para el diagnóstico social y el análisis prospectivo en la medida en que introducen conceptos que no podían haber sido abordados a partir de medidas de tendencias centrales, porcentajes, tasas o medidas simples de dispersión.

#### E. De las propiedades individuales a las propiedades colectivas

Por último, otra transformación importante de los sistemas de indicadores proviene del desplazamiento de medidas de carácter absoluto o global, por medidas de carácter relativo, contextual o relacional. Estos últimos no se derivan de características generales de la unidad (país) como lo son por ejemplo los atributos de "régimen político", ni tampoco de la agregación estadística o matemática de alguna subunidad (PBI per cápita, tasa de analfabetismo, etc.).

El interés de las variables contextuales, relacionales y relativas, radica en la información adicional que agregan, al permitir atribuir a las

/unidades de

unidades de análisis características provenientes de relaciones entre subunidades o inclusiones de las subunidades en unidades mayores. (Lazarsfeld y Menzel, 1968).

En este caso la metodología derivada de las propiedades individuales y colectivas permite identificar un cambio positivo en el marco de referencia que orienta los sistemas de indicadores económicos, sociales y políticos.

Dado que la tradición de las estadísticas sociales convencionales se generó a partir de la información recogida a través de censos y encuestas, existió inicialmente un sesgo hacia cierto tipo de medidas que recogían valores agregados de atributos individuales. Así por ejemplo una medida del ingreso a través del Producto Bruto, o dispersión, tiene como unidad básica de construcción ciertas características individuales que agregadamente en forma matemática o estadística dan como resultado un parámetro o un índice.

Sin embargo, es bien conocido que entre la sociedad y el individuo, existen un sinnúmero de instituciones sociales, o diferentes entornos contextuales dentro de los cuales se insertan dichos individuos y que conocer sus características pueden ser muy relevantes a los efectos de explicar la dinámica social. Así, por ejemplo, el hecho de que se pueda estimar el porcentaje de obreros existentes en empresas de 100 empleados o más indica una característica de naturaleza contextual. Ello permite en principio conocer algo más que lo indicado por el porcentaje de obreros. Desde ciertas perspectivas analíticas, a los efectos de estudiar las posibilidades de sindicalización importa considerar por ejemplo el número total o el número global de obreros que están empleados en los grandes complejos industriales.

Una industrialización basada en la pequeña empresa y una industrialización basada en la gran empresa sugiere posibilidades diferenciales de organización sindical de la clase obrera. Nos referimos claro está a una variable de carácter contextual que no puede ser derivada exclusivamente de características individuales de sus miembros. Algo similar sucede con respecto a ciertos atributos de la unidad societal que se derivan de partes o de las divisiones internas de la sociedad. Ello tienen que ver por ejemplo con la distribución de las características específicas de los diferentes contextos que conforman la sociedad.

Los análisis referidos a la heterogeneidad regional, así como también los conocidos indicadores de la primacía urbana, se refiere siempre a otra forma de atribución (relativa) dada por la presencia de subunidades de diferente tamaño.

Así por ejemplo la posibilidad de caracterizar países de acuerdo al diferente grado de discontinuidades intranacionales, apuntan también a una característica que no deriva de la agregación de individuos o de tasas y porcentajes individuales sino de características relativas a dos subunidades consideradas a la vez. De igual significación son las variables construidas analíticamente alrededor de las relaciones establecidas entre subunidades individuales o no individuales que pueden caracterizar interrelaciones significativas de cierta unidad (por ejemplo individuos) dentro de otro tipo de unidades. La pertenencia de individuos a ciertas esferas institucionales, como puede ser por ejemplo la esfera sindical y la esfera política, puede indicar mucho sobre la dinámica social. Atributos estos que no podrían ser sin embargo contruidos meramente a partir de características individuales o meramente de las subunidades.

Las relaciones de dependencia, liderazgo, poder, subordinación, información, etc., constituyen por último otro tipo de relaciones de atributos que no corresponden ni a variables de carácter absoluto, ni a variables de tipo relativas sino a lo que Lazarsfeld y Menzel definen como propiedades de tipo relacional. Este tipo de variables son sin duda algunas de las más relevantes, -aunque también de las más difíciles de medir- en tanto permiten establecer no solamente características propias de los individuos o de las unidades consideradas sino sobre la forma mediante la cual estos se relacionan entre sí. Las formas mediante las cuales se ha tratado de conceptualizar los sistemas científico-tecnológico (fuerte o débilmente interconectado con flujos recurrentes entre las diversas unidades que componen) constituyen un ejemplo de este tipo de variables. Con ello lo que se procura detectar no son exactamente los atributos pertenecientes a cada una de las unidades consideradas sino la forma como estos se relacionan. Débiles relaciones establecidas entre las diferentes partes que componen un sistema, relaciones unidireccionales desde un polo hacia otro más o menos retroalimentadas, sesgos en el sistema de relaciones hacia un polo o hacia

/alguna institución



alguna institución que compone el sistema, son todos conceptos que podrían permitir caracterizar a partir de un conjunto de interrelaciones, atributos o variables propias del sistema. En ese sentido, la teoría de Grafes y el análisis de las formas mediante las cuales se canaliza la información o se establecen las relaciones de órdenes jerárquicos, son todas variables que están más allá de las posibilidades de ser evaluadas por simples indicadores que agregan individuos. En la medida en que los sistemas de indicadores sociales tienden a incorporar este tipo de variable, es mayor su capacidad para entender la dinámica social.

### III. SISTEMAS DE INDICADORES SOCIOECONOMICOS EN AMERICA LATINA

De lo discutido hasta aquí, se deriva que para la construcción de un sistema de indicadores referidos al desarrollo existen ciertas orientaciones que permiten una aproximación a un conjunto de medidas que superen muchas de las limitaciones de las estadísticas tradicionales.

En la práctica, la meta no es fácil de alcanzar y más bien la alternativa está dada por una aproximación sucesiva en la cual parece recomendable imaginar un sistema de nuevos indicadores que privilegie:

- a) Medidas e índices compuestos en oposición a medidas simples univariadas.
- b) Medidas que cubran y combinen diferentes esferas; económicas, sociales, culturales y políticas; en contraste con los sistemas de indicadores sesgados hacia una sola disciplina.
- c) Sistema de medidas referidas a la vez a factores considerados como "output" e "inputs" de la dinámica social y no sólo referido a uno u otro tipo.
- d) Sistema de medidas que incorpore conceptos relevantes sobre los mecanismos de cambio del sistema social.
- e) Indicadores que no se limiten a medidas estadísticas simples, de tendencia central, per cápita, tasa, porcentaje, sino que incluyan operacionalizaciones a partir de construcciones estadísticas y parámetros de dispersión, concentración, distribución, correlacionales y medidas de acuerdo, etc.

f) Indicadores que puedan caracterizar una multiplicidad de unidades y sub-unidades de la unidad global (país), en oposición a medidas que agreguen solamente unidades individuales.

Ahora bien, ¿qué es lo que existe o está en disponibilidad desde el punto de vista de los indicadores sociales en América Latina? Sabemos que la mayor parte de las estadísticas sociales que se manejan frecuentemente para los diagnósticos económicos y evaluaciones acerca de la calidad de vida, provienen de un conjunto de fuentes de información bien conocidas. Pueden destacarse al respecto cinco.

En primer lugar, los sistemas de indicadores sociales latinoamericanos dependen en gran medida de la información de los Censos Nacionales realizados con relativa periodicidad en todos los países de América Latina a partir de la década del 50. Aunque todos los países de la región realicen Censos con frecuencia, es sabido que la periodicidad no se cumple regularmente y que la misma está en general sujeta a las prioridades nacionales de cada país y en cada momento. Sin embargo, es este tipo de fuente la más importante en cuanto al registro y cobertura nacional de cierto tipo de información que de otra manera no se dispone.

Sabemos también que muchos países, por lo general aquellos de grandes dimensiones, han optado por sustituir los censos nacionales por encuestas representativas equivalentes. En principio ello no significa ninguna restricción a la comparabilidad.

Con respecto a la calidad de información, los estudios tendientes a medir confiabilidad y representatividad de diversos censos realizados en la región en las últimas décadas, y en especial los estudios de CELADE, han mostrado que a pesar de muchas limitaciones su confiabilidad para el análisis económico y social es razonable. Por otra parte en los últimos años se ha avanzado considerablemente en materia de perfeccionamiento de este tipo de fuente de información.

Sin duda, algunos organismos internacionales como la OEA, Naciones Unidas y la CEPAL han contribuido decididamente a perfeccionar los estándares de calidad de

/la información

la información recogida. Con respecto a este tipo de información, subsisten, sin embargo, dificultades muy grandes cuando se trata de modificar las preguntas incorporadas en los cuestionarios censales, así como también para la incorporación de nuevas esferas o áreas de indagación referidas a los aspectos culturales o políticos.

La segunda fuente de información de estadísticas socio-económicas proviene de los programas más recientes iniciados a través de las Encuestas de Hogares en América Latina. Como regla general éstas registran una cobertura más limitada que el país (generalmente contextos urbanos o simplemente la capital) pero con algún tipo de información adicional que la comprendida en los censos.

El hecho de que las Encuestas de Hogares se realicen en forma más periódica, a veces dos hasta tres encuestas por año, representa una considerable ventaja en relación con las estadísticas excesivamente distanciadas de los Censos. Las Encuestas de Hogares han merecido también un largo debate y perfeccionamiento en los últimos años. En cuanto a la calidad y contenido de la información sólo cabe remitirnos a las diferentes publicaciones al respecto, sobre todo en el ámbito de Naciones Unidas y de la División de Estadística de la CEPAL.

Un tercer grupo de fuentes de información útiles para la formación de un sistema de indicadores económicos y sociales se encuentra en una heterogénea masa de información registrada por diversos organismos e instituciones oficiales; estudios sectoriales acerca de diferentes tópicos, como morbilidad, atención a la salud, frecuencia de exposición a los medios de comunicación, periódicos, radio, televisión, datos sobre organización y desviación social (por ejemplo los registrados por algunas estadísticas básicas en cuanto a tasas de divorcio, suicidios y criminalidad) al igual que a estadísticas básicas referidas a matrículas en la educación formal, número de profesores y maestros, locales escolares, etc. Se trata en este caso de fuentes sumamente valiosas de información sobre tópicos ausentes en los censos y encuestas de hogares. A su vez presentan como alguna de sus mayores limitaciones, dificultades de confiabilidad, periodicidad y el hecho de

/que al

que al provenir de fuentes institucionales no idóneas, presentan un carácter frecuentemente asistemático. En todos estos casos, los obstáculos mayores provienen de que los datos disponibles registran solamente una variable y no incluyen a la vez otra información complementaria acerca de las unidades. Ello le hace perder enormes potencialidades para el análisis y el diagnóstico socio-económico.<sup>1/</sup>

Un cuarto grupo de indicadores provienen de fuentes oficiales derivadas de la realización - más o menos periódica - de Censos y Encuestas sectoriales. En América Latina, todos los países realizan o han realizado algún tipo de recolección de información sobre el sector industrial, agropecuario o de servicios. En algunos casos este tipo de información se ha recogido como en Uruguay, con mayor periodicidad incluso que los Censos Nacionales. En otros casos se trata de relevamientos más específicos como los Censos de Funcionarios Públicos, Censos de Docentes y Profesores o Censos de Estudiantes, Encuestas de Consumo y así por adelante. Este tipo de información tiene en general la grave limitación de su periodicidad, pero ha permitido cubrir en profundidad áreas o sectores que complementan la información derivada de otras fuentes.

En quinto lugar, cada vez más se dispone en América Latina de información fragmentada sobre múltiples tópicos, provenientes de estudios privados, investigaciones y encuestas de opinión pública, "surveys", encuestas de mercado, encuestas electorales, etc. Ciertamente que este tipo de información está lejos de cualquier posibilidad de sistematización y comparabilidad. Pero en general se trata de un tipo de indicadores que si no se obtiene por esta vía no existe ninguna posibilidad alternativa.

Por estas razones, resulta difícil incorporarlos a un sistema de indicadores sistemáticos y periódico, pero a su vez adquieren mayor relevancia como información puntual capaz de arrojar luz sobre mecanismos sociales que ninguna otra fuente es capaz de hacerlo.

En su conjunto, estas cinco fuentes de indicadores socio-económicos, ofrece posibilidades mucho más amplias que las que efectivamente se utilizan en la

---

1/ Sólo recuperables en el análisis "ecológico".

conformación de los sistemas de indicadores. Al respecto, existe sin duda una falta de correspondencia entre posibilidades y aprovechamiento.

Este problema se remite a una distinción necesaria que es necesario efectuar cuando se trata de evaluar estas fuentes de información como insumos para sistemas de indicadores socioeconómicos. Nos referimos al hecho de que el registro y la recolección de la información no guarda proporción con el uso real que permite y la forma en la cual la información recogida se pone a disposición pública. Aquí hay dos aspectos claramente distinguibles, por un lado en los últimos años se han afinado mucho los criterios y la uniformidad del tipo de indicadores incluidos, se ha perfeccionado la recolección de la información y la calidad muestral de los datos obtenidos. Por otro, no parece existir un esfuerzo correspondiente en materia de procesamiento de la información y su presentación para el uso público.

Si se toma como ejemplo las publicaciones que las Oficinas Nacionales de Estadística efectúan a partir de los Censos y Encuestas de Hogares, salvo en algunos pocos países donde la elaboración se ha mejorado, existe por lo general un gran desaprovechamiento de las potencialidades que la información permite.

Dado que estas publicaciones se elaboran con frecuencia tardíamente y en forma incompleta a la vez que el grado de desagregación de la información es escasa, se dispone en general sólo de relaciones univariadas y bivariadas acerca de las grandes categorías censales. Se tiene la impresión que las publicaciones censales incluyen no más de un 5% o de un 10% de la información posible o potencialmente útil y ello se complica considerablemente cuando se agregan dificultades derivadas de la resistencia a una libre circulación de la información por parte de los países o las instituciones que controlan la recolección de la información. Cuando se trata de circunstancias como las descritas, lo que ocurre con frecuencia es que la información generada aparece como un tipo de apropiación privada por parte de las instituciones públicas encargadas de generar la información y no como un tipo de bien

social capaz de estimular el análisis y el diagnóstico y la confrontación de interpretaciones y puntos de vista divergentes. En última instancia esta actitud pide desarrollar las posibilidades reales de la documentación oficial que deberían estimular un proceso sostenido de innovación en las evaluaciones sociales.

En síntesis, las estadísticas socioeconómicas permiten apreciar una distancia considerable entre el grado de perfeccionamiento que se ha obtenido en materia de calidad, comparabilidad y continuidad, y su uso efectivo y puesta en disponibilidad por parte de las instituciones que controlan la información. No cabe duda que una actitud diferente en relación a la generación, ordenamiento y difusión de un sistema de indicadores sociales necesariamente requiere un cambio de óptica en cuanto a la importancia instrumental otorgada al conocimiento de las sociedades.

Si se toma en cuenta que en casi todos los países existen en forma dispersa y atomizada múltiples oficinas y organismos dedicados a la recolección de información básica, se tendrían condiciones de crear un sistema totalmente diferente al que rige actualmente a partir de una buena organización y coordinación entre los diferentes organismos.

Por último, se ha sostenido que las limitaciones de las estadísticas sociales presentan dificultades mayores que los datos económicos y estructurales "duros", en virtud de razones de costos y confiabilidad.

Ninguno de estos dos argumentos parece efectivamente sostenerse si se tiene en cuenta que en realidad no es más costoso un ordenamiento eficiente de las estadísticas ya existentes en múltiples instituciones del Estado, que la realización de un Censo o una Encuesta de Hogares. Crear o perfeccionar instituciones o departamentos capaces de procesar información política e información social no relevadas por ninguna otra vía no es, en realidad, una cuestión de costos sino de prioridades.

De la misma forma con respecto al argumento de baja confiabilidad de la información social, ello sólo se explica en función de un sesgo tecnocrático de ciertas formas de entender la dinámica social que no pasa obviamente por la jerarquización de los aspectos del conflicto sociopolítico, de la organización partidaria, de la dinámica legislativa o electoral y así por delante.

#### IV. POSIBLES ESTRATEGIAS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DE UN SISTEMA DE INDICADORES DEL DESARROLLO

Existen varias estrategias posibles, complementarias entre sí, que pueden contribuir en el largo plazo a un mejoramiento de los sistemas de conceptos y medidas incorporadas a los indicadores socioeconómicos. Algunas de estas estrategias pueden constituir un avance considerable aun en el corto plazo en la medida que no requieren recursos considerables.

Por otra parte, otras estrategias alternativas más costosas y que requieren más tiempo de preparación y de organización, pueden ser desarrolladas atendiendo a resultados diferidos en el tiempo pero que a la larga permitan constituir sistemas más ricos en posibilidades.

En primer lugar, puede señalarse una estrategia de inclusión creciente. Inclusión creciente de tópicos y aspectos a ser indagados y registrados en el sistema de indicadores, de manera de ir gradualmente completando las carencias y vacíos antes anotados y posibilitando un incremento en la capacidad analítica del sistema. En este sentido no debe olvidarse como ocurre generalmente con la introducción de nuevas preguntas o nuevas cuestiones en formularios de censo y encuesta, que el solo agregado de una pregunta tiene efectos multiplicativos para el análisis, mucho más allá de la mera consideración del indicador incorporado. En este sentido la inclusión creciente ayudaría a llenar gradualmente el vacío en ciertas áreas, permitiendo ordenar el sistema de indicadores dentro de un marco conceptual integrado de los modelos de desarrollo y no solamente alrededor de aspectos sectoriales o procesos parciales del cambio social.

En segundo lugar, debe destacarse como una estrategia complementaria la mayor periodicidad en la elaboración de registros y presentación de la información. Algunos estudios preliminares que se vienen haciendo en América Latina a través de encuestas parciales que se ubican en los períodos intercensales, ofrecen por ejemplo posibilidades mucho más interesantes de lograr un carácter más continuo de las estadísticas socioeconómicas. No debe destacarse igualmente las posibilidades de combinar la estrategia

1 con la estrategia 2, en el sentido de establecer en diferentes períodos sistemas rotativos de "blocks" de indicadores incorporados a formularios de manera de cubrir más aspectos relevantes de la dinámica social.

Es claro que estas dos estrategias corresponden a una perspectiva a largo plazo. Las posibilidades de ampliar el tipo de preguntas incorporadas en los Censos y Encuestas de Hogares son limitadas y la resistencia o inercia existente en las oficinas encargadas de los registros censales en América Latina es considerablemente grande cuando se trata de modificar los formularios tipos previamente establecidos. Existen sin duda buenas razones para la constancia y repetición de determinado conjunto de interrogantes a lo largo de los diferentes censos - requisito imprescindible para la existencia de series continuas - pero resulta igualmente difícil balancear los requerimientos de continuidad versus los de innovación allí donde ella se justifica.

En tercer lugar, otra estrategia alternativa de corto plazo, corresponde a la posibilidad de organizar las estadísticas continuas de diferentes formas a las conocidas. Como se señaló anteriormente existe mucho más información en la recolección de información presente en los Censos y Encuestas de Hogares que la que se elabora y se presenta en forma de indicadores sociales. En general los indicadores ordenados y sistematizados en los registros conocidos en la región operan con tasas simples, porcentajes, medidas per capita, lo hacen escasamente con medidas de dispersión o concentración, y sólo en muy pocas oportunidades se presentan parámetros de tabulaciones cruzadas o medidas correlacionales. El programa OMUECE iniciado por CELADE representa un buen ejemplo de información desagregada que supera el nivel más elemental de las publicaciones censales (univariado o trivariado) para permitir medidas de mucho mayor interés analítico.

Otro tipo de medidas compuestas o complejas que con muy bajo costo y recursos pueden explotarse adecuadamente a partir de la información ya conocida, se refiere a indicadores de carácter dinámico de diferente naturaleza elaborados a partir de los análisis de cohortes.



La técnica demográfica desarrollada por el análisis de cohortes, ofrece potencialidades aún no transitadas por los sistemas de indicadores sociales, en la medida que pueden permitir la construcción de medidas eficientes de los cambios recientes de la estructura social económica y ofrecer tendencias dinámicas del cambio operado en la sociedad.

Mucho más importante aún es este tipo de indicadores, cuando se tiene en cuenta que para la construcción de medidas de cambio existe con frecuencia serias limitaciones derivadas de amplios períodos en los cuales no se registran censos y donde no existen posibilidades de comparaciones de tipo antes-después. Además, en aquellos casos en que se cuenta con información para períodos continuos, por ejemplo realización regular de censos cada 10 años, las estadísticas sociales y económicas referidas a los tramos de edad, permite no solamente comparaciones de carácter dinámico entre diferentes generaciones de una población, sino también comparaciones dinámicas de seguimiento de grupos etarios en el tiempo.

De la misma forma es un hecho notorio en las estadísticas sociales la ausencia de construcción de medidas basadas en concepto de tipo contextual o de tipo relacional. En este sentido es en realidad mucho lo que se puede hacer sin costos considerables ni dedicación de tiempo.

Tampoco existen razones para considerar que la introducción de otros conceptos relevantes empleados frecuentemente en el análisis económico y social como por ejemplo la "primacía urbana", los indicadores de concentración de la tierra, del ingreso, de la educación, medidas de heterogeneidad estructural, y medidas de acuerdo entre variables como ingreso, ocupación, raza, desocupación, etc. presenten obstáculos importantes para no ser incorporados fácilmente a un sistema de indicadores del desarrollo.

Una cuarta estrategia, corresponde a la organización de las estadísticas continuas de diversas fuentes secundaris. Se hizo mención anteriormente a la existencia de registros estadísticos en diferentes Ministerios, Bancos del Estado, etc.,

a partir de los cuales se pueden perfeccionar registros de indicadores de difícil y costosa obtención a través de encuestas o censos.

Ello supone, en primer lugar, el ordenamiento y coordinación de diferentes entidades dedicadas a recoger este tipo de información, en segundo lugar, el establecimiento de criterios comparativos a nivel internacional capaz de facilitar las posibilidades analíticas de los indicadores, en tercer lugar una necesaria unificación de la forma de presentación y ordenamiento de la información y, finalmente, la búsqueda de completitud de los registros sectoriales mediante la introducción, de otra información adicional de nivel individual complementaria de la información central recogida. Así por ejemplo algunas experiencias efectuadas a través de registros censales, permiten apreciar las posibilidades que existen en este tipo de alternativas. En algunos países es usual que la "clientela" o los usuarios de ciertos servicios en determinadas gestiones deban registrar información sobre características personales como edad, sexo, ingresos, etc., a partir de la cual no resulta excesivamente costoso su grabación y registro.

Esta alternativa ofrece posibilidades de enorme interés tanto sectoriales para la institución que presta el servicio, como para la elaboración de políticas referidas al mismo. También desde un punto de vista más amplio es útil para el diagnóstico global de la sociedad y el análisis prospectivo. En ciertos países en oportunidad del egreso de profesionales universitarios se usó durante algunos períodos el registro censal (autoadministrado), de una serie de características individuales, opiniones y actitudes que constituyen material valioso para diferentes servicios de seguridad social, en donde se registran atributos individuales de los afiliados, o en servicios de atención de salud, donde las mismas exigencias del trámite para usufructuar del servicio implican el registro de cierto tipo de información individual.

Estas estrategias y otras complementarias tendientes a mejorar y coordinar los servicios de registros estadísticos sectoriales, no implican en términos generales gran dedicación de recursos. Muchos servicios ya están constituidos, y se

vuelve en esencia un problema de tipo organizacional.

En quinto lugar, se puede señalar una estrategia diferente tendiente a la producción de información básica en determinadas áreas en las cuales no existen registros de ningún tipo. Ello es frecuente que ocurra en los indicadores de naturaleza política, movimientos sociales, participación, etc. en donde se requeriría volcar recursos específicos a la producción y generación de este tipo de información. Relevamientos conocidos en otros países (principalmente en los Estados Unidos y Europa) muestran que los registros a partir de la información periodística, de información de ministerios especializados de trabajo, y de otras instituciones públicas y privadas, presentan un material abundante y diversificado sobre el cual es posible elaborar series sistemáticas.

Las instancias electorales en aquellos países donde existen, constituyen también una fuente poco explotada de este tipo de información. En general también aquí, el grado de elaboración de las estadísticas básicas es prácticamente nulo. Porcentaje de votos, abstenciones, etc. son las medidas más simples y elementales que conocen los registros electorales, pero de allí en adelante existe una gama muy amplia de medidas referidas al sistema político partidario, como la rotación del voto o estabilidad, todas medidas que pueden constituir un block de indicadores acerca de las tendencias políticas dominantes, la formación de mayorías nacionales, el involucramiento político, y las líneas de clivajes.

Por último, una sexta estrategia complementaria, se refiere a la necesidad de generar archivos centrales de información, o bancos de datos capaces de acumular la información proveniente de todas estas fuentes, y su ordenamiento y sistematización con vistas a eventuales demandas o usufructuarios. Un servicio de esta naturaleza, tendría como principal función la de permitir diversos reprocesamientos de la información acumulada con vistas a objetivos de la más diversa naturaleza.

La concentración del volumen total de información obtenida a través de las otras estrategias, en una institución de esta naturaleza implica sin embargo

/criterios claramente

criterios claramente establecidos del carácter público de esta información, y de su libre circulación en el ámbito nacional e internacional como insumos potenciales a estudios e instituciones públicas, privadas, internacionales, etc.

Este conjunto de estrategias señaladas aparece entonces como un sendero de largo plazo a través del cual pueden desenvolverse los equipos nacionales de información latinoamericanos, de manera de poder ofrecer en un plazo relativamente corto posibilidades aún insospechadas para el análisis económico, social y político. Es seguro con todo, que las metas para alcanzar un sistema más satisfactorio de indicadores sobre el desarrollo, deberán ajustarse a diferentes niveles y alcances. Así parece conveniente imaginar un sistema de indicadores mínimos que seleccionen un conjunto reducido y acotado de conceptos económicos, sociales y políticos; otro sistema intermedio de información ampliada que cubra los mismos aspectos con mayor desagregación y un tercero, más abarcativo y complejo, que incluya prácticamente todos los aspectos contemplados como relevantes de indicadores del desarrollo, pero que por su misma diversidad no podrían ser presentados de la misma forma que los anteriores.

Se trata en principio, de diferentes sistemas de indicadores, que se mueven en un continuo de la optimización (entendido como un balance de un conjunto restringido de indicadores considerados como relevantes) hasta una maximización entendida ésta como la acumulación de toda la información posible de registrarse en un sistema.

El primer caso constituye de hecho un sistema mínimo de indicadores, que corresponde básicamente a la forma como se presentan los indicadores económicos y sociales en las publicaciones de las Naciones Unidas, CEPAL, etc. El sistema intermedio ampliado puede ser a su vez concebido con una modalidad similar a las que presentan los Anuarios Estadísticos que muchos de los países de la región vienen realizando. Por su parte, la tercera opción se limitaría más a un Banco de Datos o información registrada y acumulada para usos específicos bajo una

/demanda concreta.

demanda concreta. En este caso lo que se requiere es apenas una guía indicativa de las posibilidades que ofrece el Banco de Datos, de las características y particularidades de la información contenida y de las formas eventuales de su uso.

## V. SISTEMAS DE INDICADORES SOCIALES

En la última década se han conocido nuevas propuestas acerca de los sistemas de indicadores sociales. A nivel internacional, diferentes organismos se preocuparon por mejorar sus sistemas propios en tanto que otros propusieron nuevos modelos. También se conocen evaluaciones acerca de estos sistemas, Hoffman (1978) por ejemplo discute algunos de los más influyentes, presentando los listados de indicadores del UNRISD (1972 y 1977), del World Bank (1977), de la CEPAL (1976) y el sistema sugerido por Dudley Seers (1972). Posteriormente, las Naciones Unidas en 1978, elaboró un Informe estadístico bajo el título "Indicadores Sociales: Directrices preliminares y series ilustrativas" (serie H., No.63).

Por otra parte a nivel nacional, muchos países combinan sus registros estadísticos para constituir sistemas integrados de indicadores sociales (Ferris, 1975; Hoffman, 1978).

Como regla general, los nuevos sistemas tienden a ser más inclusivos y a la vez más refinados en las medidas propuestas. Entre ellos, los elaborados en referencia al Desarrollo Económico y Social por la CEPAL con 112 indicadores y el del UNRISD con 73 se cuentan entre los más completos. Con todo, la propuesta de Naciones Unidas ya mencionada, sugiere directrices para la constitución de un sistema mucho más ambicioso. Lo es, no sólo en cuanto a los indicadores que sugiere, sino también en el grado de desagregación de la información. Ello le otorga al sistema un alto grado de flexibilidad y versatilidad que sin duda posibilita una amplia gama de alternativas de análisis.

/Por otra

Por otra parte, las directrices elaboradas por Naciones Unidas, introducen algunas dimensiones relevantes para el análisis social al incluir tópicos referidos a la incidencia de los servicios del Estado, indicadores sobre el consumo y su estructura, nuevas dimensiones referidas al empleo, esparcimiento, cultura y seguridad social, así como también nuevas áreas sobre el orden público. También la propuesta es innovadora en la construcción de algunos indicadores elaborados sobre medida de dispersión y concentración.

Subsisten sin embargo algunas limitaciones que es necesario señalar:

a) por una parte el sistema propuesto por Naciones Unidas excluye expresamente toda la esfera de indicadores políticos, reiterando así carencias que se expresan en casi todos los sistemas de indicadores (el sistema propuesto por OCDE integra aunque sea marginalmente, algunos indicadores políticos).

En este sentido aparece como útil la propuesta de Seers que incluye en su sistema un conjunto de medidas políticas (composición social y racial del Parlamento, número de prisioneros por razones políticas, bases militares extranjeras, etc.);

b) En segundo lugar, el sistema propuesto, incluye medidas sobre aspectos relevantes de la dinámica social, pero a la vez le atribuye una baja prioridad. Los indicadores de movilidad y estratificación social, ausentes en la mayor parte de los sistemas de indicadores están incluidos en la propuesta, pero se especifica que "este tema se considera como tema secundario de interés social para los países en desarrollo" (Naciones Unidas, 1978).

Las medidas propuestas representan en general un avance significativo con respecto a otros sistemas, al incluir indicadores de estratificación (ingresos, ocupación, ahorro y educación) y de movilidad social (inter e intrageneracional). Sin embargo, salvo razones de disponibilidad de información que pueden hacer más factible el registro en los países más desarrollados, no queda claro por qué se trata de un tema secundario en los países periféricos.

La impresión que se tiene es que existe un "bias" en la propuesta, hacia formas de movilidad social propias de los países más desarrollados. Otros temas sin embargo, como la movilidad estructural, demográfica y por inmigración, podrían ser más adecuados a los países en desarrollo (Filgueira y Geneletti, 1981). De hecho la movilidad social es más alta en estos países y tiene mucho que ver con la dinámica social y con el conjunto socio político como para restarle importancia;

c) Por último, en relación a esto, la propuesta de Naciones Unidas pone un énfasis excesivo en los aspectos de bienestar (o calidad de vida) en desmedro de indicadores de tensiones o conflictos que pueden indicar tendencias dinámicas del movimiento de las sociedades.

#### VI. PROPUESTA SOBRE INDICADORES QUE SE DERIVAN DE CENSOS Y ENCUESTAS DE HOGARES Y OTRAS FUENTES

En el punto IV, al indicarse posibles estrategias para el desarrollo de nuevos indicadores se hizo mención al aprovechamiento posible de la información censal de encuestas de hogares y de otras fuentes. Como se señaló, una estrategia de corto plazo está constituida por la reelaboración de datos ya existentes a través de nuevas combinaciones de indicadores simples, o diferentes formas de operacionalización.

En el presente punto se desarrollarán algunas propuestas en ese sentido. Cabe agregar que, como es obvio, todo proceso de creación de indicadores implica, una serie de etapas de aproximaciones sucesivas para determinar su validez y confiabilidad. Aquí sólo se dará el primer paso quedando fuera de los objetivos del trabajo cualquier tipo de test empírico tendiente a probar la validez de los indicadores propuestos.

Ciertas precisiones son, sin embargo, necesarias para entender la propuesta que sigue a continuación.

/En primer

En primer lugar, se aceptan como válidos los indicadores sociales ya conocidos acerca de la calidad de vida y otras medidas plenamente incorporadas a los sistemas de indicadores ya existentes. Su no inclusión en el listado que se detallará más adelante no proviene de que se consideren irrelevantes para detectar determinados conceptos.

En segundo lugar, los indicadores sugeridos están basados en su casi totalidad - salvo las medidas políticas - en información contenida en los Censos Nacionales y Encuestas de Hogares. Con ello se procura generar medidas de fácil elaboración a partir de informaciones disponibles.

En tercer lugar, con respecto a los criterios sustantivos que orientan la selección, se procuró enfatizar ciertos conceptos que giran en torno a determinados paradigmas teóricos más que a una teoría particular.

Como ya se adelantó en los puntos precedentes se estima que existen muchos indicadores sobre la estructura social que pueden ser útiles para entender cambios en la estructura social que reflejen ciertos conflictos y tensiones internos a esa estructura.

Se expresó también que los indicadores sociales sobre la calidad de vida no pueden, tal como están diseñados, recuperar esta dimensión de la tensión y el conflicto. Puede agregarse ahora a título de ejemplo, que cualquier diagnóstico acerca de países como Argentina, Chile y Uruguay, basado en indicadores de calidad de vida sobre el año 1976, en el primer caso y 1973 en los otros dos, poco hubiera podido aportar para predecir el comportamiento futuro de estas sociedades. Las tres habrían aparecido en el marco de la región como sociedades relativamente avanzadas o como situaciones donde los logros eran más altos. Ello sin duda no hubiera sido incorrecto en la medida en que recupera algunas dimensiones consideradas normativamente como más satisfactorias, pero nada nos podría haber dicho acerca de sus posibilidades del desarrollo futuro de esas sociedades.

/Si se



Si se observara en cambio algunos aspectos referidos a los cambios en la estructura morfológica de sus clases y estratos sociales, de los cambios en la movilidad social y del conflicto sociopolítico, es claro que el diagnóstico podría haber sido otro.

Los Censos y Encuestas de Hogares no son exactamente las mejores fuentes de información para captar estos cambios, pero ofrecen sin duda múltiples posibilidades para una aproximación a la detección de ciertos cambios que experimenta la estructura social. En particular con respecto a las transformaciones de los sistemas de estratificación social, la desigualdad y la heterogeneidad social. El análisis de estos tópicos a partir de medidas "proxy" de conceptos relevantes para entender la dinámica social permite así entrever algunos de los conflictos subyacentes en la estructura social referidos al acceso diferencial al poder y al privilegio, a la identificación de actores políticamente relevantes y a sus posibles oposiciones y conflictos.

Implícito en esto se encuentra la idea de que este tipo de tensiones puede ser indicativa del movimiento de la sociedad y de sus probabilidades de seguir senderos de cambios y transformaciones alternativas.

No se supone con ello que todo cambio deba provenir de este tipo de tensiones, ni que los cambios de la estructura social sean solamente determinados por fuerzas internas.

En este sentido, los indicadores sugeridos son necesariamente parciales y cubren apenas algunos procesos de la dinámica social.

1. El primer conjunto de indicadores gira en torno a la cuestión de la diferencia social. Las vertientes teóricas sobre las cuales se funda el concepto son de las más diversas, aunque todas implícitamente parten de la discusión acerca de la división del trabajo humano. El interés subyacente a este concepto está comprendido tanto en las teorías recientes del dualismo estructural como en las proposiciones acerca de la solidaridad orgánica y mecánica, o la

/discusión actual

discusión actual de las corrientes neo-marxistas respecto de la homogeneidad o heterogeneidad creciente de los sectores asalariados.

El concepto de diferenciación como aquí se expresa se refiere al fraccionamiento de situaciones individuales compartidas y expresa el grado de diferenciación de una estructura social determinada o de un grupo o sector social específico. En este sentido es lo opuesto a ciertas concepciones de segmentación donde una alta segmentación corresponde propiamente al concepto de dualismo.

Existe por lo tanto una primera agrupación de indicadores que puedan construirse para la medición de un concepto de diferenciación social.

En principio pueden distinguirse múltiples dimensiones sociales y económicas sobre las cuales construir estos índices. Entre éstas, las que aparecen con más frecuencia en la literatura, incluyen:

1. Niveles de salarios
2. Sectores productivos
3. Empleo según categoría ocupacional
4. Condición de ocupación
5. Empleo según ocupación
6. Niveles educacionales
7. Tipo étnico
8. Sectores público-privado
9. Status migratorio (según diferentes criterios)

La medida más grosera proviene de reducir a un sólo parámetro la diferenciación resultante de éste - u otro - conjunto de indicadores. Entre las operacionalizaciones posibles, la más simple es la medida de dispersión o varianza.

Si se cruzan a la vez todos los indicadores, el espacio multidimensional creado tiene como extremo de máxima diferenciación la distribución igual (promedio) de todas las Unidades en cada celda. Luego, la desviación de esta

/distribución teórica

distribución teórica, mide el grado de diferenciación o de situaciones no compartidas por las unidades (en este caso individuos).

Llamando  $N$  al número total de unidades,  $n$  al número de celdas o espacios del cuadro,  $a_{ij}$  a los valores reales de la distribución y  $\bar{x}$  al valor promedio teórico de cada celda ( $\bar{x} = \frac{N}{n}$ ), una medida simple de dispersión se expresa en:

$$D = \sum | a_{ij} - \bar{x} |$$

Normalizando por  $N - \bar{x}$ , se obtiene el índice de diferenciación que varía entre 0 y 1.

$$D = \sum \frac{| a_{ij} - \bar{x} |}{2 (N - \bar{x})}$$

En la literatura sobre empleo, por ejemplo, suele usarse la noción de mercados segmentados para indicar un corte significativo que separa dos tipos de mercados con escasos intercambios entre sí.

En otras palabras, un valor de 1 corresponde a todas las unidades en la misma celda o sea el mayor grado de homogeneidad posible en todas las unidades consideradas.

Por otra parte, si el número de espacios o celdas  $n$  se forma por el producto de los valores de cada indicador  $v$ , de manera que  $n = v_1 \times v_2 \times v_3 \dots v_n$ , es posible conocer los valores límites que alcanzará el índice cuando las unidades se concentren en unas pocas celdas.

Así si imaginamos una medida de diferenciación del grupo de obreros industriales en tres indicadores (por ejemplo, nivel de salarios, asalariado-no-asalariados y niveles educativos) la fórmula siguiente permite detectar ciertos valores límites:

$$D_h = \frac{(n - h) - \bar{x}}{N - \bar{x}}$$

donde  $h$  corresponde a las celdas donde se encuentran las unidades o celdas no-cero.

Es fácil percibir que el valor de  $D_h$  será igual a 1 cuando  $h = 1$  o sea cuando las unidades se concentran en una sola celda, (mínima diferenciación) (dado que:

$$D_h = \frac{(n - h) - \bar{x}}{N - \bar{x}} = \frac{n\bar{x} - h\bar{x}}{N - \bar{x}}$$

Pero por definición  $n\bar{x} = N$  y  $h\bar{x} = \bar{x}$ .

De la misma forma, si la distribución se concentra en solo dos celdas, el valor del índice corresponde a:

$$D_2 = \frac{(n - 2) \bar{x}}{N - \bar{x}}$$

y así sucesivamente para los restantes valores de  $h$  que arrojan valores monótonamente decrecientes del índice.

Es claro que los casos "puros" de estos dos ejemplos no son empíricamente esperables. En el primer caso porque la concentración en una celda solamente corresponde a constantes y no a variables. En el segundo caso, porque es difícil imaginar situaciones empíricas con una correlación perfecta entre tres indicadores.

Con todo, la discusión de los casos límites permite identificar valores alrededor de los cuales se pueden detectar diferenciaciones fuertemente dicotómicas (o duales), o si se quiere una alta segmentación en la estructura o grupo en cuestión.

El índice sin embargo, mide el grado de diferenciación pero no nos dice nada sobre el tipo de diferenciación. En otras palabras, no se sabe nada acerca del peso relativo de cada indicador independientemente o su contribución a la diferenciación total.

Para construir indicadores que recojan este tipo de información, se sugiere un procedimiento similar al de regresiones múltiples sucesivas o análisis de "discriminante". Mediante la repetición del procedimiento de construcción del índice señalado antes, con la inclusión sucesiva de los indicadores, es posible

/obtener una

obtener una serie monótona de valores del índice. El crecimiento en el valor absoluto en cada instancia permite evaluar el peso de cada indicador independiente en la heterogeneidad total. En otras palabras, la contribución de cada indicador a la variación total encontrada.

Es claro por otra parte, que el resultado del índice dependerá de los indicadores que lo componen. La sugerencia de los 9 indicadores antes señalados, no proviene en realidad de ningún fundamento teórico aunque se puedan aducir razones de por qué unos sí y otros no en cada análisis particular. Al igual que con el análisis factorial, la selección de variables que se incluyen en el análisis tiene necesariamente una validez provisoria, que debe controlarse en repetidas pruebas empíricas a partir de una propuesta inicial.

Por otra parte, el índice puede estar referido a diferentes unidades sociales, sectores sociales o categorías de individuos según alguna dimensión particular.

A los efectos es posible distinguir:

1) Indices de diferenciación para contextos, subunidades o regiones.

- 1 - todo el país
- 2 - capital
- 3 - contextos urbanos
- 4 - contexto rural

2) Indices de diferenciación para clases o estratos.

- 5 - clase alta
- 6 - clase media
- 7 - clase baja
- 8 - obreros industriales
- 9 - otras categorías ocupacionales significativas

/3) Indices

3) Indices de diferenciación para dimensiones de la estructura social

10 - Empleo

11 - Status migratorio

Con respecto a la diferenciación en el empleo, es posible definir un conjunto de subdimensiones como:

a) Categoría Ocupacional

b) Tipo de Ocupación

c) Condición Ocupacional

d) Horas trabajadas

e) Cobertura en la Seguridad Social

f) Rama de Actividad

g) Sector de Actividad

A su vez, si se trata de medios la heterogeneidad con respecto al status migratorio:

a) Tiempo de la migración

b) Origen de la migración

c) Composición por sexo

d) Composición por edad

e) Estado civil

2. En segundo lugar, otro conjunto de indicadores está referido a la desigualdad. Si en el punto anterior se procuró recuperar la dimensión diferenciación, en el entendido de que constituye uno de los componentes de un sistema estratificado, el otro componente corresponde a las evaluaciones sociales referidas a esa diferenciación. En tanto la diferenciación es neutra en el sentido de que expresa sólo diferencias y similitudes, la desigualdad como la entendemos aquí se refiere al acceso diferencial a ciertos valores.

/Indicadores de

Indicadores de Ingresos

13. Índice Gini (Curva de Lorenz)
14. Percepción de Ingresos del Decil superior
15. Percepción de Ingresos del Decil inferior
16. Relación: Ingresos provenientes de Salarios/otros Ingresos

Indicadores Educativos

17. Índice Gini sobre años de escolaridad
18. Índice Gini sobre gastos de escolaridad
19. Índice Gini sobre gastos familiares de educación
20. Relación: cobertura universitaria/cobertura primaria
21. Relación: cobertura secundaria/cobertura primaria
22. Relación: cobertura universitaria/cobertura primaria

Indicadores de propiedad

23. Índice Gini de Concentración de la Tierra (según tamaño)
24. Índice Gini de Concentración de la industria (según tamaño de las empresas medida por número de empleados).
25. Índice Gini de Concentración de la Industria (según capital).

Indicadores de Consumo y Ahorro

26. Índice Gini de Concentración de los gastos en el rubro alimentación
27. Índice Gini de Concentración de los gastos en vivienda
28. Índice Gini de Concentración de los gastos en el rubro vestimenta
29. Índice Gini de Concentración de los gastos en el rubro salud
30. Índice Gini de Concentración en el rubro de gastos bienes durables
31. Índice Gini del ahorro familiar.

Indicadores Ocupacionales

32. Relación: Estratos Medios y Altos / PEA
33. Relación: Estratos Medios y Altos Superiores/Estratos Medios y Altos Inferiores

/34. Relación:

34. Relación: Estratos Urbanos Bajos/Estratos Rurales Bajos

Otros Indicadores

35. Relación: Porcentaje de personas alfabetizadas/automóviles per cápita.

3. Un tercer grupo de indicadores está referido también al acceso diferencial a ciertos valores societales, pero a diferencia del conjunto anterior, no en forma univariada sino en sus diferentes combinaciones.

En el primer conjunto de indicadores se procuró medir algunas características de la estructura social que pueden indicar problemas de integración - alta diferenciación - así como también condiciones más o menos favorables a identidades compartidas, o situaciones estructurales semejantes. En el segundo conjunto el interés se centró en las desigualdades subyacentes a aquella diferenciación. Lo que interesa presentar aquí, son ciertas formas de tensión estructural que se derivan del acceso diferencial a valores societales diferentes.

A continuación se sugieren una serie de medidas - muchas de ellas reiterativas - que deberán ser testadas de manera de seleccionar un conjunto depurado de indicadores.

Desequilibrios estructurales

- 36. Correlación entre Educación e Ingreso
- 37. Correlación entre Educación y Ocupación
- 38. Correlación entre Educación y Tipo Étnico
- 39. Correlación entre Ingreso y Ocupación
- 40. Correlación entre Ingreso y Tipo Étnico
- 41. Correlación entre Ocupación y Tipo Étnico
- 42. Sobre-educación relativa a los Ingresos (desviaciones positivas sobre la diagonal principal).
- 43. Sobreeducación



43. Sobreeducación relativa a la Ocupación (desviaciones positivas sobre la diagonal principal)
44. Desviaciones positivas sobre la diagonal principal entre Ocupación e Ingresos.
45. Relación: Educación Media y Superior/Estratos Medios y Altos
46. Relación: Educación Superior/Estratos Medios y Altos Superiores
47. Relación: Índice Gini de Educación (17 ó 18)/Índice Gini de Ingresos (13)
48. Relación: Índice Gini de "Bienes Durables" (30)/Índice Gini de Ingresos (13)
49. Relación: Promedio Educacional de Estratos Medios Inferiores/ Promedio Educación Estratos Manuales Urbanos
50. Relación: Promedio de Ingresos de Estratos Medios Inferiores/ Promedio de Ingresos Estratos Manuales Urbanos
51. Relación: Índice de Exposición a Medios de Comunicación de Masas per cápita/Índice Gini de Ingresos (13).

4. El cuarto conjunto de indicadores se refiere a diversas medidas de movilidad social. Se omiten al respecto aquellas referidas a movilidad de "reemplazo" o "individual" en virtud de la carencia de información básica disponible en las fuentes estadísticas. Por otro lado, la mayor parte de los indicadores requieren registro en dos momentos.

Movilidad geográfica <sup>1/</sup>

52. Porcentaje de individuos residentes en unidades administrativas diferentes a la del lugar del nacimiento.
53. Porcentajes de residentes urbanos con origen rural

---

<sup>1/</sup> Desagregados por sexo, edad y tiempo de la migración (10 años y menos, más de 10 años). El contexto de referencias no se especifica pudiendo cubrir todo el país, capital, resto urbano, rural o regional.

- 54. Porcentaje de migración rural-rural
- 55. Porcentaje de individuos emigrados
- 56. Porcentaje de individuos residentes nacidos en otro país

Movilidad Ocupacional

- 57. Movilidad estructural
- 58. Movilidad estructural para hombres
- 59. Movilidad estructural para mujeres
- 60. Porcentaje de incremento de la condición asalariado (contextos urbanos)
- 61. Porcentaje de incremento de la condición asalariado (contexto rural)
- 62. Porcentaje de incremento de la condición asalariado (sector primario)
- 63. Porcentaje de incremento de la condición asalariado (sector secundario)
- 64. Porcentaje de incremento de la condición asalariado (sector terciario)

Movilidad Demográfica <sup>1/</sup>

- 65. Indicador agregado de tres desviaciones (o varianzas)

$$M_D = (D_F + D_E) - D_M$$

Donde  $D_E$  es la desviación del porcentaje de edades menores de 15 años entre estratos.  $D_M$  la desviación de la Mortalidad diferencial entre estratos, y  $D_F$  la desviación de la fecundidad entre estratos.

---

<sup>1/</sup> Se trata de indicadores indirectos que deben ser referidos además a un período antecedente.

### Movilidad Educativa

66. Porcentaje de crecimiento de la matrícula (también de la escolaridad de la población)
67. Porcentaje de crecimiento de la matrícula primaria (idem 66)
68. Porcentaje de crecimiento de la matrícula secundaria (idem 66)
69. Porcentaje de crecimiento de la matrícula superior (idem 66)
70. Chances de Movilidad Educativa (véase indicadores 20, 21, y 22)
71. Movilidad estructural educativa (igual metodología que en movilidad ocupacional - véase indicador) (57)

### Movilidad Económica

72. Crecimiento del Índice Gini (porcentual)
73. Crecimiento de la percepción del Ingreso en el primer decil (porcentual)
74. Crecimiento de la percepción del Ingreso en el último decil (porcentual)
75. Crecimiento global de los ingresos (porcentual)

### Movilidad Comparada en más de una dimensión

76. Relación: Movilidad Estructural Educativa/Movilidad Estructural ocupacional
77. Relación: Porcentaje de Crecimiento de la matrícula global/ Crecimiento global de los ingresos (porcentual)

5. Un quinto grupo de indicadores se refiere a medidas dinámicas o de cambio social establecidas de acuerdo a la metodología de cohortes.

Las mismas se indican en virtud de las posibilidades que ofrecen - posibilidades escasamente explotadas - para entender la dinámica social y no tanto con el objetivo de proponer indicadores específicos.

Al respecto pueden distinguirse dos alternativas:

/a) El análisis

a) El análisis de cohortes para los indicadores antes señalados - u otros - permite a partir de datos sincrónicos, distinguir configuraciones diferentes según las estructuras etarias. Ello puede ser muy útil en la medida en que las características de los diferentes tramos de edad registran la sedimentación de procesos anteriores en contraste con el cambio reciente. Ello se ejemplifica con la educación, donde los niveles educativos de la sucesión de cohortes reflejan la "breve historia" de la expansión educacional de la sociedad. Sin embargo lo que no es importante para la educación que de hecho no cambia para los individuos a partir de los 25 años, se expresa en forma ambigua en otros indicadores. Así, con respecto a características como la ocupación o los ingresos, la sucesión de cohortes no sólo refleja cambios estructurales sino características atribuibles a la edad.

En otras palabras, si los individuos jóvenes recién incorporados a la PEA perciben menos ingresos que los más viejos o tienen ocupaciones más bajas, ello no indica sólo características estructurales que pueden haber cambiado, sino también características derivadas de la edad.

Por estas razones es útil otro tipo de estrategia de análisis diacrónico donde se dispone de información para más de un período.

b) La comparación de cohortes en más de un momento permite en principio dos opciones analíticas: i) el seguimiento de una cohorte a través del tiempo (bajo el supuesto de poblaciones cerradas) y, ii) la comparación de un mismo tramo de edad en diferentes tiempos. En esta última opción, se resuelve el problema señalado al final del punto a).

En particular, los indicadores elaborados a través de cohortes tienen una relevancia indudable en el estudio de los cambios más recientes, los que se expresan sobre todo en los recién incorporados al sistema productivo. Así, por ejemplo, en ciertos procesos rápidos, como la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo o al crecimiento de la matrícula educativa, el análisis de las

/cohortes jóvenes

cohortes jóvenes registra mejor estos cambios que la población total. En ésta, la inercia de las edades más viejas hace que los indicadores no reflejen los cambios más recientes o los atenúen.

#### Cohortes y diferenciación

- 78. Índice de Heterogeneidad para el tramo de edades de 20 a 30 años
- 79. Índice de Heterogeneidad para el tramo de edades de 40 a 50 años
- 80. Crecimiento porcentual de los Índices (78 y 79) (Diacrónico)
- 81. Diferencia entre Índices (78 y 79)

#### Cohortes y Estratificación

La misma estructura del punto anterior se aplica a los indicadores siguientes:

- 82. Índice Gini de Escolaridad (17)
- 83. Índice Gini de Ingresos (13)
- 84. Índice Gini de Consumo (30)
- 85. Relación: Estratos Medios/PEA (32)
- 86. Relación: Estratos Medios Superiores/Estratos Medios Inferiores (33)
- 87. Relación: Estratos Urbanos bajos/Estratos rurales bajos (34)
- 88. Correlación entre Educación e Ingresos (36)
- 89. Correlación entre Educación y Ocupación (37)
- 90. Correlación entre Educación y Tipo Etnico (38)
- 91. Correlación entre Insumos y Tipo Etnico (39)
- 92. Correlación entre Ocupación y Tipo Etnico (40)
- 93. Sobre-educación relativa a los Ingresos (desviaciones positivas sobre la diagonal principal) (42)
- 94. Sobre-educación relativa a la Ocupación (desviaciones positivas sobre la diagonal principal)(43)

95. Desviaciones positivas sobre la diagonal principal entre Ocupación e Ingresos (44)
96. Relación: Educación Media y Superior/Estratos Medios y Altos (45)
97. Relación Educación Superior/Estratos Medios y Altos Superiores (46)
98. Relación: Índice Gini de Educación (18 o 19/Índice Gini de Ingresos)(47)
99. Relación: Índice Gini de "Bienes Durables"/Índice Gini de Ingresos (48)

#### Indicadores Socio-políticos

Por último se propone una lista mínima de ciertos indicadores político-sociales cuya disponibilidad es sin duda más difícil.

100. Tipo de gobierno (Democrático, Autoritario-Tradicional, Autoritario-Burocrático, Revolucionario)
101. Porcentaje de abstenciones
102. Porcentaje electoral de la primera mayoría partidaria
103. Número de Partidos con más de un 20 por ciento de apoyo electoral
104. Estabilidad del sistema de Partidos (antigüedad)
105. Articulación de intereses de los Partidos Políticos
106. Agregación de intereses de los Partidos Políticos
107. Articulación de Intereses por grupos institucionalizados
108. Número de sindicatos organizados
109. Número de huelgas (número de eventos en un año)
110. "Riots" y Demostraciones (número de eventos en un año)
111. Prisiones por razones políticas
112. Movimientos armados de oposición
113. Crisis Parlamentarias

/114. Rotación

- 114. Rotación de Carteras Ministeriales (número de cambios en un año)
- 115. Suicidios per cápita
- 116. Delitos per cápita
- 117. Número de personas víctimas de perjuicios materiales per cápita
- 118. Causas de delitos

### CONSIDERACIONES FINALES

El conjunto de indicadores propuestos debe ser tomado como una lista tentativa y necesariamente incompleta - a la vez repetitiva - de medidas posibles para "indicar" ciertos conceptos relevantes para el análisis sociológico.

Es incompleta en la medida en que no existe de hecho un límite preciso a la creación de indicadores sociales. Es repetitiva, en la medida en que intencionalmente se ha procurado medir de diferentes modos los mismos conceptos.

Las etapas sucesivas para testar la validez de los indicadores propuestos deberían comprender:

- a) La selección de tres países latinoamericanos para los cuales se disponga<sup>a</sup> de suficiente información;
- b) esta selección debería, a su vez, contemplar una amplia varianza de los países en su desarrollo económico y social, de manera de representar en un continuo (dos puntos extremos y un punto medio);
- c) la contrastación de las medidas con otros indicadores indirectos ya conocidos o con trabajos ya elaborados sobre tópicos afines;
- d) la confrontación de los indicadores entre sí y pruebas de consistencia, a través de algunas técnicas como el análisis factorial u otros similares;
- e) finalmente la prueba de validez teórica (validez por construcción) que es en última instancia la más importante.



## BIBLIOGRAFIA

- BANKS y TEXTOR (1963): A Cross Policy Survey, the MIT Press.
- BAUER (1966), en Bauer, R. (ed.), Social Indicators, Cambridge, MIT
- CEPAL (1976): Indicadores del Desarrollo Económico y Social en América Latina, CEPAL, Santiago, Chile.
- DUDLEY SEERS (1969): "The Meaning of Development", International Development Review, Vol. II.
- \_\_\_\_\_, (1972): "What are we trying to measure?" The Journal of Development Studies, Nº 8.
- FERRIS, ABBOTT (1975): "National Approaches to Developing Social Indicators" Social Indicators Research 2 (1975) 61-92.
- FILGUEIRA, C.; GENELETTI, C. (1961); "Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina", Cuadernos de la CEPAL Nº 39. Santiago de Chile.
- GALTUNG (1974): World Indicators, Chair in Conflict and Peace Research, University of Oslo, Oslo.
- HOFFMAN, H. (1978): "Social Indicators and their role in Development Policy in Latin America", Institut für Iberoamerikakunde, Hamburgo.
- HORN, R. (1978): "Assessment of living levels. The Social Indicator Approach", International journal of Social Economics, Vol. 5, Nº 3.
- LAZARFELD y MENZEL (1968): "Sobre las propiedades individuales y colectivas", en Etzioni A., Organizaciones Complejas. Ed. Fondo de Cultura Univeritaria.
- NACIONES UNIDAS (1978): "Indicadores sociales directrices preliminares y series ilustrativas", Informes Estadísticos, Serie M. Nº 63. Nueva York.
- SHELDON y MOORE (1968): Indicators of Social Change, Concepts and Measurement, Rusell Sage Foundation, Nueva York.
- STINGHCOMBE (1967): La Construcción de Teorías Sociales. Ed. Nueva Visión, Buenos Aires.
- UNRISD (1972): Contents and measurement of socio-economic development, Preager Publishers, Nueva York.
- WOLFE (1977): Para "otro desarrollo": requisitos y proposiciones. Revista de la CEPAL, Nº 4, Santiago de Chile.