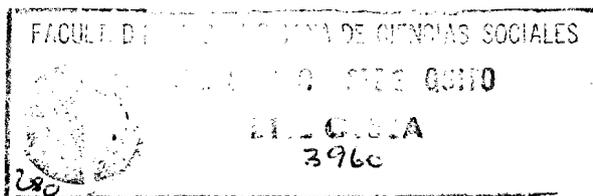


2(972.8)
R165
c.2

CENTROAMERICA: indicadores socioeconómicos para el desarrollo

R. Ramalinga Iyer – Gonzalo Ramírez
Carlos Raabe – Guillermo Molina Chocano
Sergio Reuben – Et Al

Edición: Francisco Rojas Aravena



ediciones
FLACSO

San José, Costa Rica, 1983.

Primera Edición:
Ediciones FLACSO
Agosto de 1983

© Ediciones FLACSO

Este libro es editado por la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

301:018.2
C-397c

Centroamérica: indicadores socioeconómicos para el desarrollo. -- R. Ramalinga Iyer y otros. -- Ediciones FLACSO (a cargo de Francisco Rojas Aravena). -- San José, C. R. : FLACSO, 1983.

328 p. 21 cm.

ISBN 9977-68-000-0

1. América Central - Aspectos sociales. 2. Ciencias sociales - Estadística. 3. Ciencias sociales - metodología. I. Título.



Impreso en Costa Rica
en los Talleres Gráficos de la Editorial EUNED
Reservados todos los derechos
Prohibida la reproducción total o parcial
Hecho el depósito de ley

1414

1096

CONTENIDO

<i>PREÁMBULO</i>	7
<i>PRESENTACIÓN</i>	
DANIEL CAMACHO	11
Indicadores Socioeconómicos: Qué medir, Para qué Medir, Para quién Medir	
GONZALO RAMÍREZ	17
Resumen de las Actividades de la UNESCO en Materia de Indicadores Sociales	
R. RAMALINGA IYER	27
El problema Metodológico en la Elaboración de Indicadores en Ciencias Sociales	
JORGE CISNEROS	43
Principales Dominios del Acontecer Social en el Subdesarrollo y sus Indicadores	
SERGIO REUBEN SOTO	53
Indicadores Sociales	
DIEGO PALMA	77
Notas sobre la Evolución del Desarrollo Social del Istmo Centroamericano hasta 1980	
CEPAL. Comisión Económica Para América Latina	93

Construcción, Usos y Posibilidades de Redefinición de Indicadores Sociales en Centroamérica VINICIO GONZÁLEZ	127
Consideraciones Generales Acerca de los Indicadores Económicos y Sociales HUGO MOLINA	151
Notas Teórico- Metodológicas Acerca de la Medición de los Componentes de las Políticas Sociales. GUILLERMO MOLINA CHOCANO	175
Notas sobre Estadísticas e Indicadores Sociales: Referencia al Caso de Costa Rica JORGE E. BARBOZA - CARLOS RAABE	199
Indicadores Socioeconómicos en la Revolución Popular Sandinista HANS GUTIÉRREZ	225
Indicadores Socioeconómicos en el Estudio de las Estrategias de Desarrollo: la Agroindustria y el Campesinado. TERESA QUIROZ MARTIN - CARMEN LEÓN NUÑEZ - JEMMY VALVERDE ROJAS . . .	257
Recuperación crítica de Indicadores Socioeconómicos: La Experiencia del Programa de Salud Comunitaria "Hospital sin Paredes" JAIME SERRA - CARLOS BRENES	269
Informe Final del Seminario "Uso y Diseño de Indicadores Socioeconómicos en Centroamérica" (FLACSO / UNESCO) GONZALO RAMÍREZ - SERGIO REUBEN SOTO	315

CONSTRUCCION,
USOS Y POSIBILIDADES
DE REDEFINICION
DE INDICADORES SOCIALES
EN CENTROAMERICA

Vinicio González

1. INTRODUCCION

En la reflexión acerca de los indicadores sociales intervienen diversos aspectos, relacionados con los significados del término, los criterios y técnicas de construcción, las fuentes de información, los usos, aplicaciones y limitaciones, los campos sociales de acción y los tipos de indicadores. Sin embargo, la zona analítica central consideramos que se ubica, por un lado, en la concepción teórica que se adopte acerca de las funciones del Estado moderno y del proyecto de desarrollo que le otorga legitimidad en las sociedades particulares de que se trate, y por otro, en las opciones efectivas que permitan esas sociedades para generar y utilizar la información adecuada en la construcción de indicadores.

La importancia, los problemas y una parte considerable de la crítica de los indicadores sociales, han sido objeto de análisis en diversas reuniones de organizaciones internacionales. UNESCO específicamente ha propuesto un adecuado programa que resume en cinco puntos sus actividades actuales en torno a esta temática;¹ y la FLACSO ha retomado, desde una perspectiva más sociológica, algunas de las inquietudes planteadas anteriormente,² para su reflexión y discusión en el caso de las sociedades centroamericanas. A pesar de ello, consideramos que el análisis de la temática podría adoptar formas circulares cerradas que impiden el progreso de las acciones, si no se va más allá de ciertos hechos conocidos y discutidos en las diversas reuniones internacionales y si no se incluyen como elementos reguladores de la abstracción, las limitaciones efectivas que presentan las condiciones de desarrollo de estas sociedades. Los hechos conocidos han sido recapitulados en un reciente documento orientador de la FLACSO,³ y fueron resumidos en términos empíricos⁴ en el tercer seminario regional sobre la aplicabilidad de los indicadores al análisis y la planificación socioeconómica que se celebró en Ghana, Africa, en 1977, de la siguiente manera: "La experiencia africana ha puesto de manifiesto que, como sea que tanto los encargados de identificar los problemas sociales, como los que elaboran las políticas sociales correctivas raramente son los llamados beneficiarios, lo corriente es que se 'erre el tiro'. Incluso cuando la determinación de amplios sectores de preocupación de los beneficiarios es correcta, invariablemente se

producen errores al definir la forma específica y la naturaleza de las políticas necesarias. Por consiguiente, convendría esforzarse en determinar en qué condiciones los individuos, los grupos y las comunidades de una sociedad, podrían perseguir sus objetivos de una manera autónoma, fiable y equitativa".⁵ Las limitaciones de la acción, por otro lado, se ubican precisamente en el hecho de que la determinación de las políticas y de la generación y uso de la información para planificar, implementar y evaluar dichas políticas, no se agota en la esfera gubernamental del Estado, sino que se funda —independientemente de que los funcionarios responsables sean concientes de ello— en los intereses de grupos (nacionales e internacionales) que directa e indirectamente se benefician de dichas políticas. Intereses cuyo contexto político-valoratorio amplía o reduce las oportunidades de participación de los grupos sociales mayoritarios, configurando las orientaciones y formas que adoptan los regímenes de gobierno y, por consiguiente, los márgenes de incidencia en las formas de recolección y ordenamiento de la información para múltiples usos, entre los que se encuentran los de construcción de indicadores sociales.

Continuar reflexionando sobre el carácter clasista y oficialista de los indicadores sociales, sin considerar seriamente las limitaciones estructurales e históricas en las que se desenvuelven las actividades cotidianas de la población en una sociedad particular, puede ser un ejercicio académico interesante pero de dudosa fecundidad. En cambio, auscultar las dimensiones en las que se ubican los límites de la acción generadora y reordenadora de información y de construcción de indicadores de mayor significado y utilidad social, puede ser una opción que tenga mayores posibilidades de implementación práctica.

En el presente documento se revisan brevemente algunos de los diversos aspectos relacionados con los indicadores sociales en Centroamérica; luego se atiende a la opción de aprovechar el espacio existente para la acción constructora de indicadores sociales de mayor relevancia social, por medio de algunos ejemplos de redefiniciones construidas en Costa Rica; y, por último, se plantean algunas consideraciones acerca de la investigación social como proceso necesario para la ampliación del espacio de oportunidades para la generación y reordenamiento de la información de utilidad social.

2. ALGUNOS ASPECTOS CONCEPTUALES CON LOS INDICADORES SOCIALES

No obstante, considerar que el uso efectivo de los indicadores sociales constituye el criterio histórico de mayor fecundidad para el análisis de la temática, consideramos conveniente referirnos primero a ciertos significados que asume este término, y destacar algunas de las consecuencias, teóricas de su polisemia, a fin de delimitar el área de reflexión que sociológicamente nos interesa analizar y en la que es factible hipotetizar acerca de la construcción y usos de los indicadores en cuestión.

Dependiendo de la forma de racionalidad en la cual se perciba la noción consideramos que los indicadores sociales pueden adoptar por lo menos tres clases de significados, algunas de ellas con notables diferencias internas. La clase de significado de sentido común, la de significados técnico-científicos y la de significados de interpretación-acción.

2.1 La primera clase se refiere a la que acepta el término en forma transitiva, como seña, signo, muestra o marca de algún suceso, acontecimiento o proceso de orden colectivo. Comporta la disposición y capacidad para percibir el mensaje o la manifestación de los sucesos de la manera como son presentados o expuestos públicamente. A pesar de constituir el medio social más importante de las relaciones sociales, la acción política y la comunicación colectiva, por ahora no nos detendremos en esta clase de significado, debido a que su consideración nos desviaría de otros aspectos de mayor particularidad en el análisis de la temática.

2.2 La clase de significados técnico-científicos posiblemente sea la que más referencias ha tenido en las reuniones internacionales, pero a la vez, la que a nuestro juicio incluye diferencias internas de sentido, que configuran un amplio espacio en el que campean las ideologías tecnoburocráticas. Por lo demás, aquí se engendran oficialmente los indicadores sociales mismos, para diversos usos. En esta clase es posible indentificar tres tipos de significados; a saber, el que le atribuye la investigación empírica social, el que le asigna la planificación, y el que utiliza la organización y administración programática e institucional.

2.2.1 En las investigaciones sociales con referencia empírica, el significado es de vínculo entre nociones operativas que aluden a propiedades o atributos de un concepto o de un objeto de estudio particular, y las manifestaciones o denotaciones empíricas cuyas relaciones probabilísticas designan o reflejan dichas nociones o variables. Tales vínculos formalmente constituyen criterios empíricos de clasificación de unidades de análisis (individuales y colectivas) y representa, tanto opciones de mediación entre las dimensiones teóricas y empíricas del proceso de conocimiento, como rasgos susceptibles de medición en el proceso de captación y comprobación de las relaciones que presupone el objeto de estudio.

La construcción de indicadores con propósitos de investigación social⁶ está relacionada directamente con la formulación (implícita o explícita) de un cuerpo de teoría acerca del objeto de estudio en el proyecto de investigación, y con los procedimientos y supuestos que conducen a la selección de aquellos rasgos comunes (indicadores) por medio de los cuales se reconstruirá una imagen de conjunto en el plano empírico. En

consecuencia, el indicador social representa una sub-parte empírica seleccionada, de un componente teórico expresado empíricamente, (o al revés según el empirismo, pero que en el fondo no cambia esta función) del objeto de estudio, cuyo análisis generalmente no se hace en forma individualizada, sino que requiere del proceso inverso a la desagregación; es decir, de la agrupación de rasgos (indicadores) que configuran índices de diversa naturaleza y utilidad. La construcción de estos índices o pautas de análisis favorece la comparación y comprobación de las relaciones hipotéticamente esperadas entre las propiedades o atributos que se estudian en determinadas unidades de análisis.

2.2.2 En cambio, en la planificación y todos los momentos que la componen, tanto el significado del término como los requerimientos de su construcción y uso, varían. En esta esfera de racionalidad abstracta, la función de vínculo señaladas anteriormente se conserva, pero su carácter y las partes que relaciona no tiene un estatuto preciso. Dicha función adapta aquí, matices de dispositivo, entre la previsión de lo formalmente esperado y el cálculo probabilístico de su logro en condiciones determinadas. No constituye en realidad una forma de mediación entre la dimensión teórica y la empírica, sino una pura y simple opción de medición de valores alcanzados o por alcanzar, y valores esperados dentro de una misma dimensión técnica-empírica. El contenido de dichos valores, generalmente corresponde a una o varias relaciones entre variables; y en su sentido su equivalencia técnica es la de un índice, cuya construcción cubre un amplio campo de medición proporcional y comparativa de múltiples usos.

Sin embargo, lo importante de destacar en este tipo de significado no es la construcción y contenido mismo de las relaciones que incluye, sino su carácter de mecanismo que opera en nombre de una objetividad abstracta relacionando medios y fines (espacio de acción de la razón técnica), dentro de un proceso racional de previsión trunca en sus extremos, al comienzo y al final.

En efecto, considerando que la planificación se ubica en una dimensión de racionalidad que relaciona medios y fines dentro de una concepción positivista lógica de la objetividad y de la científicidad, paradójicamente tiende a no atender técnica ni teóricamente el primero y últimos momentos de su proceso (el diagnóstico y la ejecución práctica misma), limitando sus actividades a la sistematización de los medios para alcanzar un supuesto fin-objetivo. El modo como se alcanza dicha sistematización presupone la construcción de mecanismos de articulación entre lo esperado (fin), los medios para alcanzarlo (instrumentos, recursos, actividades) y su cálculo (conversión de fines en objetivos y éstos, incorporando los medios, en metas, expresadas en unidades de tiempo). Construcción

que precisamente por ese carácter técnico-abstracto que no incursiona efectivamente en el diagnóstico de los problemas que son objeto de planeación para su resolución,⁷ define un estatuto simplemente empírico-funcional a los indicadores, ya como indicadores-objetivo, indicadores meta, o bien como indicadores de rendimiento. Tal significado se manifiesta con mayor propiedad en los momentos de programación y de evaluación, en los que la consideración ingenuamente abstracta de medios y fines establece los objetivos y metas por lograr y formula, enuncia o considera los procedimientos de regulación, ajustes y correcciones (antes, durante y después) de los momentos de ejecución misma del plan, por medio de valores normativos y “parámetros”⁸ o por medio de indicadores de rendimiento para la medición de las factibilidades y de los resultados primarios o finales del proceso. Naturalmente estos indicadores se van refinando con la inclusión de los costos, los efectos positivos y negativos o los impactos directos e indirectos, con otros criterios comparativos de resultados efectivos o de estimación de resultados.

Tanto el uso interno, como la difusión de indicadores empírico-funcionales que han sido construidos en el proceso de planeación, tienen consecuencias directas e indirectas-generalmente de orden negativo o irrelevante independientemente de sus connotaciones ideológicas, sobre diversos procesos cotidianos de la sociedad. Así por ejemplo, tiene efectos sobre la percepción de la utilidad misma de la planificación, las decisiones políticas, la ejecución de los planes, programas y proyectos, la desinformación o información tardía y parcial de la población, el apoyo a las investigaciones científicas y tecnológicas de demanda autónoma nacional, y el encarecimiento improductivo de las actividades del sector público. Pero posiblemente la consecuencia negativa de mayor relevancia social que dicho proceso difunde, adopta dos rasgos concomitantes: por un lado, la imposibilidad de captar los sucesos y acontecimientos sociales importantes o, en el mejor de los casos, la disponibilidad de sólo poder captarlos tardíamente, como novedad *ex-post*; y, por otro, la virtual sustitución de la función generadora de indicadores sociales, por la incorporación rutinaria de datos, si no plenamente irrelevantes, por lo menos carentes de utilidad práctica, ya no digamos de significación teórica.

- 2.2.3 En la organización y administración programática e institucional, el término indicador generalmente tiene un significado alegórico más que referencial –como a primera vista podría suponerse– ya que la racionalidad burocrática (predominante sobre todo en el medio institucional) al regirse por la lógica de los procedimientos prescritos por normas, reglamentos y precedentes, no le encuentra funcionalidad práctica ni

designación legal, a los indicadores sociales generados en la esfera planificadora. En consecuencia, al limitarse al radio de acción de su estricta competencia, el término indicador no representa más que una alusión a situaciones vivenciales conocidas, cuya expresión técnica a menudo no sólo no resuelve (no orienta la resolución) de los problemas, sino que complica innecesariamente lo que para el burócrata es evidente.

En otras palabras, esta esfera de actividad tiende a ser formalmente dependiente de la generación de indicadores en el ámbito planificador, pero a la vez los “insumos” que provienen de dicho ámbito no son de utilidad funcional para la administración, limitando el significado del término al de una imagen de orientación retórica.

- 2.3 Por último, en la clase de significados de interpretación-acción se ubican, tanto la racionalidad política decisoria, como las racionalidades de orden crítico existencial y de orden revolucionario. Ambas formas tienden a apoyarse valorativamente en el pensamiento científico como fundamento de la razón y parcialmente de la acción. Sin embargo, ambas desbordan también (aunque con diversas modalidades y, eventualmente distintos propósitos) las fronteras que abusivamente ha establecido el positivismo lógico para la cientificidad, al reducir la racionalidad y objetividad a una simple relación de medios y fines que utópica e ideológicamente margina los valores y la manifestación concreta y real de los sucesos y acontecimientos humanos.

El significado que en esta clase adopta el término indicador es de carácter interpretativo; es decir, requiere del apoyo de una teoría o de una perspectiva filosófica que se convierte en estructura de significación para atribuirle determinado sentido y validez. Su uso no se agota en la razón técnica o científico-académica, sino que se orienta hacia la acción, sea ésta de naturaleza decisoria en el ámbito político y en la definición de políticas o directrices públicas y privadas de diversa índole; o bien de naturaleza diagnóstica y pronóstica, tanto para la divulgación de problemas y de soluciones a esos problemas, como para la denuncia y crítica de la existencia de problemas y de la inconsistencia de sus soluciones.

Aún cuando para esta forma de racionalidad, la construcción técnica del indicador social no preocupa (ya que presupone dentro de una virtual división del trabajo su adecuada elaboración o, en su defecto, la sustitución de ese presupuesto por el impacto informativo que logre la traducción teórica y política de aquél), no cabe duda que una parte considerable del éxito de la acción depende de la sensibilidad y fiabilidad que comporten los indicadores. De manera que en esta forma de *ratio* la objetividad científica, redefinida por la praxis social, emerge como una condición del éxito de la acción; sobre todo si se considera que esta instancia de racionalidad se ubica en una compleja situación intermedia de naturaleza variada. Posición que se sitúa entre la población y los grupos sociales cuyo exponente representa o considera repre-

sentar, y los insumos tecnocientíficos que produce el Estado moderno y los sistemas nacionales e internacionales inherentes a la concepción tecnológica de éste (planificación, información, comunicación, investigación, etc.); entre la dimensión teórica o la razón lógica (como dice Pareto) y la decisión política o proética; entre los valores e intereses de los grupos tecnocráticos y/o burocráticos, los intereses de los grupos de presión empresarial y sindical los intereses particulares de las organizaciones políticas, y las necesidades efectivas de la población media, de la desposeída o de la no organizada. De la capacidad de captar adecuada y sintéticamente el devenir de la sociedad, y de prever con cierto margen de certidumbre a mediano y corto plazo las acciones pertinentes, depende el éxito de la realización concreta de esta forma y tipos de racionalidad; y, para tales propósitos, la disponibilidad de indicadores sociales eficientes y oportunos se torna necesaria.

3. LAS FUENTES GENERADORAS DE INDICADORES SOCIALES

Las tres clases y subclases de racionalidad que determina los diversos significados que adopta el término que comentamos, están asociadas a propósitos y usos particulares, cuyas diferencias y limitaciones hemos procurado destacar, pero también denotan elementos comunes de los cuales deseamos discutir brevemente dos a fin de delimitar el núcleo central de la temática. Se trata de las condiciones institucionales y sociales en las que se generan los indicadores sociales de diversos usos, y de la naturaleza de la información que permite la formulación de indicadores.

3.1 Condiciones institucionales y sociales

Al concentrar la atención en los objetivos e intereses que persigue la construcción y uso de indicadores sociales en Centroamérica, podemos suponer en principio, que la generación de indicadores proviene de dos fuentes: la investigación empírica y el ensayo social por un lado, y la planeación institucionalizada por el otro. Formalmente la última tiende a nutrirse de la primera en lo que a conceptos operativos, metodológicos y técnicas de recolección, análisis de la información y ciertos resultados e interpretaciones se refiere, y la primera, ávida de información sistematizada, por el encarecimiento de dicho proceso, tiende a depender de la organización de la información que esta última directa o indirectamente controla.

En la práctica sin embargo, las investigaciones empíricas y los ensayos sociales de utilidad práctica no sólo son escasos y de poco alcance en los países de la región, sino que carecen del apoyo logístico necesario y de la disponibilidad profesional básica, de fuente local para desplegar con cierta autonomía y originalidad sus pesquisas y proposiciones. La planeación institucionalizada, en

cambio, dispone de recursos de diversa índole para el desempeño de sus funciones, no obstante que su radio de acción no sólo está limitado por el logotecnocrático ya señalado, sino además por la obsesión de reducir todos los hechos y sucesos a las visiones econométricas de las escuelas en las que se debate el etnoeconomicismo “criollo-regional”. De manera que por razones prácticas, el análisis de las condiciones institucionales y sociales bien puede centrarse en destacar algunas consideraciones acerca de la planeación institucionalizada, como fuente virtualmente dominante en la generación de indicadores sociales, y dejar como una opción de superación de los problemas que al final planteemos, el fortalecimiento local y regional de la investigación empírica y el ensayo social práctico, de corto y mediano plazo.

3.1.1 La planeación como actividad técnica de previsión estatal constituye un proceso formalmente institucionalizado en todos los países de la región. Su orientación y fuente a la vez de legitimidad se ubica en la búsqueda del desarrollo (crecimiento) económico nacional, en el menor tiempo posible. Para tal efecto los gobiernos han dotado de organizaciones especiales, sustentos legales y de recursos variados a los grupos técnicos a quienes ha encomendado la tarea de llevar adelante ese proceso. Valorativamente el proceso de planificación presupone principios democráticos, (participación de las bases poblacionales en las instancias previsoras y decisorias), pero ni en la formalización documental de la mayor parte de países de la región, ni en la práctica misma los principios que lo rigen corresponden a dichos valores, (sino más bien se inscriben dentro de la más ortodoxa razón tecnocrática de la relación entre medios y fines, estimada desde la superficie de los escritorios del personal encargado de ello.

La estrategia técnica para elaborar los planes de diversos plazos y a diversas escalas ha consistido, por una parte, en una división del mismo en fases o momentos de la formulación de políticas a la constitución de programas y proyectos, etc.

Por otra parte, se han impulsado reordenamientos territoriales, en virtud de rasgos comunes geoeconómicos, con el propósito de formar regiones de desarrollo; y asimismo se han agrupado los programas y proyectos gubernamentales y de las instituciones descentralizadas en sectores de actividad. Independientemente de la efectividad del grado de implementación de esta estrategia, los requerimientos de construcción y uso de indicadores sociales varían en las tres instancias de la división técnica del trabajo de la planeación: i) global o general e integrado a escala nacional; ii) regional e integrado a escala de división geoeconómica territorial, y iii) sectorial o agrupación programática particular según campos de prestación de bienes y servicios públicos. Exceptuando las variaciones de desagregación o de mayor generalidad y particularidad que presu-

pone la planeación en esas instancias, el sello común del proceso es su carácter trunco en el momento del diagnóstico y los momentos finales de la planeación. Técnicamente limita su radio de actividades relacionadas de medios y fines, a los momentos de describir la naturaleza de los problemas del desarrollo, traducir los lineamientos de política formalizando prioridades, convertir los fines generales en objetivos, formalizar la designación de recursos por programas, establecer los instrumentos relacionales de cálculo para la programación de metas y actividades en determinadas unidades de tiempo, y considerar algunos elementos de coordinación, seguimiento y evaluación de los logros alcanzados.

Dentro de tales límites, la construcción y uso de indicadores sociales se presenta de la siguiente manera: a nivel global se utilizan algunos indicadores tradicionales (generalmente tasas) para describir la situación general del país (con fines "diagnósticos") de acuerdo a la división sectorial establecida y para ilustrar los objetivos generales y particulares del plan. El énfasis sin embargo, está puesto en el crecimiento económico, relegando los aspectos de distribución y redistribución del crecimiento esperado a la enunciación de los supuestos democráticos y sociales que incluyen las constituciones de los regímenes.

A escala regional se manifiestan múltiples problemas de formalización técnica y de decisión política, ya no digamos de planificación instrumental. De manera que la construcción y uso de indicadores sociales se reduce a la elaboración y publicación de una colección de rasgos, agrupados por regiones y subregiones, formando —en el mejor de los casos— series de evaluación en períodos determinados. Los indicadores sociales utilizados también son los tradicionales (tasas e índices evolutivos) presentados por sectores de actividad y agrupados por regiones y subregiones.

A nivel sectorial es donde se abren mayores posibilidades de construir y utilizar eficazmente diversos indicadores sociales. Sin embargo, la reducción del diagnóstico a una descripción (ni siquiera original, sino simple resumen de versiones anteriores generalmente de corte institucional) y la poca incidencia en la programación, ya no digamos en los momentos de seguimiento y de evaluación, impiden el aprovechamiento de tal apertura. A pesar de ello, en esta instancia es donde se generan (aun cuando tal acto, en un número considerable de casos, no sea más que la transcripción de los indicadores construidos institucionalmente) los indicadores sociales de uso frecuente.

En efecto, en términos generales⁹ el ámbito social sectorial cubre cinco campos de actividades específicas (salud, educación, trabajo y seguridad social, vivienda y asentamientos humanos, y problemas sociales y actividades asistenciales), y dos campos de actividades generales que interpretan a las anteriores (demografía y movimientos de población, y organizaciones sociales y participación poblacional).

La construcción y uso de indicadores en esta instancia generalmente atiende dos grandes aspectos: i) Descripción y análisis de la situación prevaleciente en el espacio sectorial; y ii) Descripción y análisis de la respuesta institucional efectuada hasta ese momento y esperada para el futuro inmediato. Técnicamente el análisis sistemático que recomiendan los economistas para efectos de cálculo y programación es el que atiende el segundo aspecto. Recomendación que se circunscribe a la construcción de indicadores relacionales de los recursos (económico-financieros, físicos y de equipamiento y humanos), las actividades (producción de servicios de diferentes tipos de personal calculados por horas, uso de instalaciones, equipo, etc.), tipos de servicios ofrecidos (según criterios de atención por grupos de edad, ingreso, etc., de los beneficiados) y rendimiento de las actividades o conjuntos de actividades, reguladas por los mismos fines (proyectos) y regulados por fines análogos (programas). La construcción y uso de indicadores para los propósitos que recomiendan los economistas se ubica estrictamente en la esfera de influencia de la razón tecnocrática, y su grado de complejidad no va más allá de una combinatoria de datos reales o estimados que dependen de los insumos informativos y normativos de las instituciones, y de la aplicación correcta de las operaciones aritméticas pertinentes.

Sin embargo, la incorporación —relativamente reciente— de técnicos no economistas, en actividades de planificación sectorial social, ha permitido incursionar con mayor propiedad en el primer aspecto (situación sectorial prevaleciente), abriendo algunas posibilidades de construir y utilizar ciertos indicadores de mayor relevancia social.¹⁰

Si a las limitaciones de la planeación expuesta le agregamos que, por diversas circunstancias, este mismo proceso se manifiesta rutinario y de poca utilidad práctica, podemos avanzar algunas consideraciones que resumirían el estado de la cuestión desde la perspectiva institucionalizada de la planificación: a) La generación de indicadores sociales en el ámbito donde predomina la racionalidad tecnocrática, está constreñida por el carácter trunco del proceso planificador y por la prevalencia de una infecunda objetividad que se encubre en la relación abstracta de medios y fines. b) Tal constricción además de incidir severamente en el carácter de utilidades prácticas de la planificación como instrumento técnico del cálculo de previsión, obstaculiza —si no impide— la construcción y uso de indicadores sociales de mayor relevancia diagnóstica y proyectiva en circunstancias en que el objetivo básico de la planificación no se agota en el crecimiento abstracto de la economía, sino que apunta hacia el desarrollo de la sociedad y, fundamentalmente de los miembros concretos de esa sociedad. c) Las consecuencias prácticas del proceso planificador institucionalizado son de orden negativo e irrelevante para las deci-

ciones políticas, el restablecimiento o consolidación de regímenes democráticos y la cultura técnica, política y social de la población; efectos que se fundan en lo tardío de la elaboración de los planes, la irrelevancia de su contenido previsor y el divorcio que traducen con respecto a los problemas de urgente solución y a las situaciones adversas de mayor atención. d) En tales circunstancias, la construcción y uso de indicadores sociales no deja de ser intrascendente; no por impedimentos directamente políticos, sino más bien por efectos estructurales del predominio de la racionalidad tecno-burocrática en el proceso.

En cuanto a las condiciones sociales prevalecientes en la región y su incidencia en la construcción y uso de indicadores sociales, sólo es posible señalar, en este breve documento, que en la mayor parte de países prevalecen factores adversos a la dedicación de tales actividades, aún desde la opción de la investigación social autónoma. Sin embargo, con la información disponible y ordenándola de diversas maneras en virtud de consideraciones teóricas precisas, acerca de los fenómenos y acontecimientos sociales que interesen estudiar, es factible generar indicadores sociales originales y de relevancia no despreciable. Esta opción se ilustrará posteriormente. Además, la posibilidad efectiva de generar indicadores sociales que integren los requerimientos de validez o fiabilidad, rapidez de construcción y relevancia práctica de contenido, depende, en nuestra opinión, tanto de un impulso serio (es decir, no especulativo ni sólo circunstancial, publicitario o instrumento de promoción y acomodación individual) a la investigación empírica y el ensayo social prácticos, como de un proceso (organizado en diversos lugares e instancias) de análisis crítico e imaginario de los problemas sociales estructurales y circunstanciales. Los soportes analíticos en este segundo caso no dependerían exclusivamente de la información estadística sistematizada o de las investigaciones científicas efectuadas, sino más bien utilizarían las vivencias, experiencias personales y colectivas, etc., para identificar los aspectos comunes y diferentes, a fin de proponer relaciones que expresen los signos y síntomas de los problemas y de sus proyecciones en el tiempo.

Desde la perspectiva del análisis de las condiciones sociales para la construcción y uso de indicadores sociales, indudablemente la consideración determinante es la composición e intereses de los grupos, fracciones y clases sociales, pero tal expectativa no sólo es objeto de un estudio aparte por su mayor complejidad, sino que además diversas facetas de su existencia y particularidad que podríamos incluir ya son reconocidas aún cuando no estén suficientemente estudiadas. De manera que sólo aludiremos en este apartado que tanto la construcción como el uso de indicadores sociales está sobredeterminado por la visión del mundo (y no necesariamente la sola posición y situación económica y social) que

conciente o inconcientemente tengan los individuos encargados institucionalmente de tales actividades, así como por las condiciones estructurales y circunstanciales (más que estrictamente insituacionales) que prevalezcan en un momento dado.

Un importante aspecto que ilustra la afirmación anterior y constituye a la vez una fuente vital en la generación de indicadores sociales es el que se refiere a la naturaleza de la información.

3.2 Naturaleza de la información

Al constituir la planificación un requerimiento estratégico del desarrollo económico y, éste a la vez, el soporte valorativo de mayor consistencia de los proyectos políticos de las clases gobernantes en Centroamérica, la demanda de información periódica, oportuna y adecuada que permita tomar el pulso vital de los acontecimientos económicos se torna prioritaria. La historia de la institucionalización de la recolección, ordenamiento y publicación de información cuantitativa en intervalos de tiempo, en los países de la región, data desde comienzos de la última cuarta parte del siglo pasado,¹¹ pero los requerimientos de periodicidad más frecuente y de fiabilidad en la recolección y publicación de estadísticas para el cálculo de previsión económica, proviene de finales de la Segunda Guerra Mundial. A partir de esa fecha y, particularmente, entre los años cincuenta y comienzos de la década en que se instauró el mercado común centroamericano, la producción y circulación de información para el desarrollo económico nacional y regional, se convirtió en un virtual sistema que aún hoy en día funciona.

3.2.1 Principales componentes del sistema de información a partir de los años cincuenta.

a) Fuentes de información

- i) Los componentes generadores de información de periodicidad aproximadamente decenal, son los censos de población, vivienda y actividad agropecuaria. Intercalados con esos censos se incluyen también; en algunos países de la región, censos industriales, de actividades comerciales y de servicios privados o en su defecto —o bien como complemento— existen encuestas regionales que informan de esas actividades.
- ii) Los componentes que generan información sistemática anual son los informes o anuarios estadísticos de determinadas instituciones de los gobiernos centrales e instituciones descentralizadas,¹² y los que generan estimaciones ocasio-

nales —y periódicas sólo a partir de mediados de la década pasada— son las encuestas de hogares de múltiples usos, empleo, etc., cuyos nombres varían en los países de la región, así como las encuestas internacionales de fecundidad o especializadas de nutrición y de temáticas particulares.

iii) Los periódicos, resúmenes de noticias por campos de interés, archivos nacionales y archivos especializados.

b) Contenido de la información

La recolección, procesamiento (o resumen en el caso de las estadísticas anuales) y publicación de esa información, por lo general está a cargo de las direcciones generales de estadísticas y censos, o bajo su vigilancia, pero en la formulación de los criterios, diseños de recolección y procesamiento de la información, así como en la definición del contenido informático, participan expertos internacionales y nacionales, sobre todo técnicos planificadores en informática, estadística, demografía y economía.

Del contenido de la información vale la pena mencionar tres importantes aspectos relacionados con los indicadores sociales: i) Las unidades de análisis que son objeto de tabulaciones estadísticas de diversas variables son individuos. Prácticamente en ningún caso se habrían presentado tabulaciones familiares. A pesar de eso la presentación desagregada a escalas de unidades territoriales menores, permite algunas agrupaciones importantes en el caso de la información censal. ii) Las variables del campo tradicionalmente considerado social, se presentan con menores elementos de rigor, con mayores omisiones e inconsistencias y con menores desagregaciones. La comparabilidad entre variables sociales si no es imposible es sumamente difícil, por el modo no estandarizado de presentación territorial y por el uso no sistemático de criterios de recolección y de ordenamiento, lo cual ocurre con menor frecuencia con la información económica y demográfica. iii) La oportunidad con que se publica la información sigue un orden que favorece particularmente los campos económico y demográfico, sucediéndoles con tres o más años de retraso algunas de las variables del campo social.

c) Usuarios.

El público que tiene acceso a la información censal y periódica es relativamente minoritario. Ello sin embargo, no es estrictamente un problema de restricción en la mayor parte de casos (exceptuando recientemente en El Salvador y Honduras) ya que las publicaciones generalmente son gratuitas en casi todos los países de

la región, exceptuando en Guatemala. Tal elitismo parecería estar asociado con la poca cultura técnica de la población —aún entre la población universitaria— y con la escasa utilidad o importancia inmediata que reportan las publicaciones, por su irrelevancia práctica, su extemporaneidad y su modo de presentación. Los usuarios que se interesan por obtener las publicaciones y aún tabulaciones y datos, no publicados, e inclusive, obtener tabulaciones especiales, frecuentemente encuentran menos obstáculos en Centroamérica que en el resto de países latinoamericanos y en las sociedades industrialmente desarrolladas.

3.2.2 La organización sistemática actual y futura de la información económica y social.

Recién a mediados de la década de los 70's los países de la región comenzaron a impulsar subsistemas de información especializada, en áreas particulares de conocimiento; nutrición, epidemiología, agricultura, finanzas, población, etc. La iniciativa y financiamiento mayoritario de estos proyectos fue de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), y de algunos organismos internacionales como la Oficina Sanitaria Panamericana (OSP) y la Organización de Estados Americanos (OEA). Independientemente de los éxitos particulares de estos proyectos, algunos de sus resultados se vieron precedidos y acompañados de una virtual invasión tecnológica de computadoras de diversas marcas y generaciones, paquetes de programación computarizada y, sobre todo, de la asesoría de expertos en el diseño, montaje y uso de sistemas de información así como en la aceleración, en la formación nacional de programadores, operadores y técnicos en informática. Invasión que, por lo demás, coincide con la exportación de las innovaciones técnicas en aparatos, procedimientos y necesidades computacionales procedentes de los Estados Unidos y del Japón.

Estas experiencias sectoriales, a escala nacional, han generado nuevas necesidades de organización institucionalizada de la información. Necesidades que por una parte han puesto a la orden del día las insuficiencias de los procedimientos anteriores de recolección y uso de la información, y los fuertes vínculos que tiene el proceso de planificación con un sistema de información eficiente; y otra parte, ha hecho emerger conflictos de competencias institucionales, de formaciones académicas y de estrategias y orientaciones técnicas, así como de políticas de la información.

Ambas revelaciones aún no han sido resueltas en el caso del único país de régimen de gobierno democrático, mientras que en el resto de países, los problemas han sido pospuestos o han sido resueltos por la vía de la decisión autoritaria. Pero lo importante de destacar es la puesta en evi-

dencia del carácter obsoleto del sistema de información anterior (independientemente de sus menores recursos tecnológicos); los fuertes vínculos que este nuevo sistema supone con el proceso planificador institucionalizado, y los intereses de grupo que comienzan a manifestarse con mayor claridad.

Apendicularmente, es oportuno señalar que estos signos de efectividad en el procesamiento y uso de la información no se limitan al sector público, sino que convergentemente han dado muestras de eficiencia en el procesamiento computarizado (recuento y proyecciones según diversas variables e hipótesis) de la información electoral, y denotan innovaciones sustantivas en el apoyo informativo seriado, resumido y oportuno para los editorialistas y comentaristas de planta de los principales medios de comunicación escrita, hablada y televisada de la región.

En consecuencia, la generalización de sistemas de información como los experimentados en algunos sectores de actividades públicas y privadas de Centroamérica, sugiere que pronto se adaptarán los procesos de planeación con tales sistemas, o en su defecto, aquellos serán virtualmente sustituidos, absorbidos o relegados. De consolidarse esta tendencia la construcción de indicadores sociales ya no será un simple ejercicio técnico que relacione medios y fines para efectos formales de planeación, sino que directa e indirectamente asumirá una función política que guíe o presione la decisión política, o que incida en la opinión pública divulgando ingeniosamente la existencia o atenuación de los problemas sociales de acuerdo con los intereses políticos y económicos de los propietarios de los medios de información.

En la construcción de indicadores sociales que se inscriban dentro de la racionalidad interpretativa habría que tomar en cuenta esta nueva condición, ya que la aceleración en el ritmo que impondría la automatización deja por fuera de toda consideración el uso artesanal de la información tradicional, y exige un replanteamiento de las relaciones entre la construcción, el uso y la divulgación de indicadores.

4. ALGUNAS CARACTERISTICAS DEL PROBLEMA PARTICULAR DE LA CONSTRUCCION Y USO DE INDICADORES SOCIALES

Los aspectos y condiciones anteriormente expuestos permiten una identificación general del núcleo central del objeto de reflexión en esta temática. Sin embargo, ello constituye más un desbrozo del problema, con algunas incursiones en su contenido, que una penetración en las características del mismo. Indudablemente esta última expectativa no es posible de alcanzar en este momento, pero de las consideraciones de deslinde efectuadas estimamos que es factible y legítimo intentar la proposición de algunos de sus rasgos. Entre las características internas del problema

de construcción y uso de indicadores sociales destacan tres rasgos directamente relacionados con las consideraciones anteriormente expuestas; a saber, la prevalencia de vacíos teóricos para construir, utilizar y divulgar indicadores sociales, la subestimación de opciones técnicas para un manejo adecuado de la información, y, la carencia de organizaciones que contabilicen, estimulen y califiquen los indicadores sociales en los diversos campos del quehacer social.

4.1 Los vacíos teóricos y la subestimación de técnicas para el manejo de información.

Anteriormente hicimos alusión a los obstáculos y limitaciones en los que se debate la racionalidad tecnocrática y la incidencia que tiene en la poca utilidad del proceso planificador subyacente sin embargo a dichas adversidades. Es probable que en el cuerpo técnico responsable de los aspectos sociales existan diversos vacíos teóricos, cuya emergencia no es demasiado evidente en la medida que los frenos tecno-burocráticos lo son más. Pero constituye objeto de duda la pasividad de los científicos sociales, directa o indirectamente involucrados con la planificación económica y social, frente a las candidedeces que se incluyen en los diagnósticos o ante la interpretación que estos podrían hacer al margen de las bridas tecnocráticas. Más aún, indiferencias análogas se manifiestan en los ya de por sí escasos proyectos de investigación empírica social.

Tales posturas contrastan con las de los técnicos de las empresas de consultoría estadística y social, nacionales e internacionales, que operan en los países de la región, cuya producción (elaborada sobre estrechas bases informativas, técnicas sencillas de procesamiento y análisis de la información, y plazos de corta duración), denota un ágil manejo e interpretación de los problemas y de las alternativas de solución para las que fueron contratadas.

La diferencia entre ambos tipos de comportamiento es muy probable que no se explique por los vacíos teóricos de unos y la condición opuesta de los otros, sino más bien por las oportunidades de contratación, los salarios y en fin, la compulsión del valor del tiempo y de la operacionalidad de los resultados a escala empresarial, pero al calificar de vacíos teóricos la pasividad de los técnicos y científicos sociales del grupo no empresarial aflora también el espectro de la escasa práctica en investigación social en las universidades de la región y, sobre todo la absolutización del divorcio entre los teórico-conceptual y lo metodológico práctico, característico de las orientaciones epistemológicas emocionales.

Por lo demás, si suponemos que el vacío teórico no es de orden personal, sino que es una consecuencia colectiva del impacto tecno-burocrático en la conciencia de los individuos, que académicamente no adolecen de tal omisión, ello no invalida que tal deficiencia pueda estar incidiendo también al revés, es decir, perpetuando el dominio tecnocrático; o bien, si aún cuando se considerara que una formación teórica básica no es un requisito imprescindible para el ejercicio de las actividades de planificación social, sino que la práctica mis-

ma va despertando las inquietudes y haciendo emerger las necesidades conceptuales, no por ello la virtual existencia de vacíos teóricos desaparece.

La probable existencia de vacíos teóricos se apoya en la escasa producción conceptual y operacional para captar e interpretar la abundante manifestación de problemas sociales que caracterizan a los países centroamericanos. Esa no captación y no interpretación fecunda, generadora de indicadores sociales, no se explica sólo por las condiciones institucionales anteriormente señaladas, en particular por una imposibilidad de adaptar la información estadística institucionalmente recolectada y publicada. Es cierto que los problemas de la información afectan directamente la generación de los indicadores más sensibles para dar cuenta, por ejemplo, de las desigualdades económicas y sociales que prevalecen en las sociedades centroamericanas, pero dicho obstáculo también existe en todas las sociedades, cuyas fuentes de información alimentan diversos propósitos. Es cierto además que los problemas de fiabilidad y de imprecisión son mayores en Centroamérica que en muchas otras sociedades latinoamericanas, pero también es cierto que en términos de interpretaciones sociales, la “obsesión del decimal” es irrelevante; y que, en el peor de los casos, existen diversas técnicas estadísticas para estimar errores y efectuar correcciones probabilísticas.

Los vacíos teóricos se distribuyen en los diversos campos sociales. por ejemplo, existiendo información de archivo en el campo educativo, carecemos de conceptos operables e indicadores sociales que muestren el fenómeno de la deserción a lo largo del tiempo, por unidades territoriales menores, edades, sexo, grados o años escolares, jornadas, estimaciones de costos, posibles causas, etc.; o bien el fenómeno opuesto de la promoción y efectividad del sistema escolar en sus tres niveles; o bien las diferencias de oportunidades de asistir a la escuela y concluir sus estudios entre hombres y mujeres de diferentes grupos sociales. En condiciones análogas se mostraría el campo de la salud, en cuyo contexto existe una considerable cantidad de información de archivo (y aún ya publicada en boletines) que podría dar cuenta de fenómenos sociales como la sobre exposición al riesgo de enfermar y de morir prematuramente por causas ocupacionales y profesionales de la población económicamente activa; o bien del aumento del riesgo de muerte para las madres y niños por el orden del nacimiento, el peso al nacer y la edad de la madre, etc.

Aspectos semejantes podrían señalarse en el campo del trabajo y la previsión social, en la construcción de viviendas y asentamientos humanos, y aún en campos de notable desorden informativo como en el de la asistencia social y los problemas especiales de la infancia, la familia, los ancianos, los inválidos, etc.

Para no transformar este comentario poco sistematizado, en un discurso que promueva actos de fe, sino en un señalamiento preliminar de problemas y, simultáneamente, de opciones inmediata, presentamos en un breve anexo al final de este

documento, algunos ejemplos de problemas teóricos concretos y de la generación de indicadores sociales, a partir de reprocesamiento y reordenamiento de la información estadística existente*.

Dentro del vacío al cual quizás hemos asignado conscientemente demasiada importancia hipotética causal, a fin de provocar una discusión encendida de parte, de los aludidos, se ubica también el problema de las técnicas de construcción y análisis de los indicadores sociales. Consideramos que dicho problema, siendo real, está inflado por circunstancias como las siguientes:

- La tradicional construcción de indicadores relativamente complejos, por el tipo de supuestos y capacidad de medición que incorporan, ha sido una actividad desempeñada por estadísticos especializados y por técnicos economistas. Ello ha tendido a marginar a otros profesionales de dicha práctica, generando secundariamente cierto misticismo en el uso de las técnicas de construcción.
- La formalización y simbolismo en la presentación teórica de indicadores sociales sofisticados se ha convertido en una verdadera criptografía para los no expertos en dichos campos, lo cual ha creado zonas de pedantería exclusiva entre entendidos de la materia, y exclusiones por autobloques psicológicos de los no expertos.
- La sofisticación en la construcción de indicadores sociales a menudo encubre fuertes deficiencias conceptuales e históricas, en dichas unidades de medición, que por la no participación analítica de los no especializados en formalización, no sólo pasan desapercibidos sino que se convierten en símbolos erróneos de cientificidad.
- La influencia de la econometría, independientemente de sus aportes instrumentales, ha tendido a definir los procedimientos de cálculo y estimación para la medición de fenómenos sociales. El no manejo de dichas técnicas institucionalizadas de parte de los no economistas ha impedido discutir y determinar su validez en la medición histórica social.
- La falta de práctica y la inseguridad en el uso de técnicas estadísticas básicas, de parte de algunos profesionales de la planificación social, ha ido creando temores infundados en torno a un alto grado de dificultad de la cuantificación y de las técnicas de medición.

* En esta edición no se incluyó el anexo. (N. del E.)

Los problemas técnicos de la construcción y el análisis formal y probabilístico son perfectamente superables con adiestramiento y capacitación. De manera que convendría precisar las limitaciones existentes, a fin de proponer diversas formas y métodos de superación.

4.2 La carencia de organizaciones que estimulen la elaboración y uso de indicadores sociales

Las inquietudes individuales o los consensos colectivos ocasionales no llevan aparejadas probalidades de acción si no es fomentando y formalizando la organización de los interesados (personas y colectividades). Cualquier idea, proposición o comentario importante sobre el tema, tiende a disolverse como proyecto de acción, en el momento mismo en que desaparecen las circunstancias que hicieron posible el encuentro y la comunicación. La estructuración de una organización que estimule la construcción y uso de indicadores sociales de relevancia práctica en Centroamérica, así como que regule y vigile la calidad de éstos, y divulgue sus contenidos en todas las capas de la población regional, constituye un buen comienzo de seriedad y de preocupación de las ciencias sociales y de sus exponentes profesionales, en el análisis y divulgación de los múltiples problemas hoy en día existentes.

Una organización de ese tipo tendría también responsabilidades en una eventual destecnocratización de la planificación, e incidiría en la definición de criterios de contenido, recolección, procesamiento y análisis de la información sistemáticamente producida. Podría estimular la imaginación de la población y de los profesionales en ciencias sociales para captar fenómenos sociales no institucionalizados y para expresarlos gráficamente a un público que progresivamente debería ampliarse.

En fin, la formación de una organización con fines específicos y composición particular podría ser un buen indicador social de la relevancia que adopta esta temática en Centroamérica, más de una década después de que se inició en las sociedades industrializadas el “movimiento de los indicadores sociales”.

NOTAS

- 1 Cfr. UNESCO. *Resumen de las actividades de la UNESCO en materia de Indicadores Sociales*. División de Análisis Socio-Económico. SS/C/49/82/1, P. 16, Costa Rica, 1982.
- 2 Cfr. FLACSO. *Convocatoria al Seminario sobre Uso y Diseño de Indicadores Socio-económicos en Centroamerica*, Costa Rica, 1982.
- 3 Cfr. FLACSO. *Indicadores Socio-económicos: Qué medir, para qué medir, para quién medir*. Doc. de orientación general. Secretaría General, Costa Rica, 1982.
- 4 Cadman, Atta Mills. *Identification of Social Concerns and Social Indicators Relevant to Development Planning in Africa*. SS-77/Conf. 701/4, Africa, Legon, 5.9 December, 1977.
- 5 UNESCO. Doc. cit. pp. 10-11.
- 6 Entre otros, Cfr. Boudon, R. *Los Métodos en Sociología*. A. Redondo Ed. Col. Beta, Barcelona 1973; Lazarsfeld, Paul. "Nacimiento y Desarrollo de las Variables" en Korn F. et. al. *Conceptos y Variables en la Investigación Social*. Nueva Visión, Buenos Aires, 1970.
- 7 "El más difícil y grave" de los momentos del Plan (el diagnóstico) indica Pascuale Saraceno, al precisar que junto a los elementos técnicos que tratan de alterar de alguna manera el mecanismo del mercado, intervienen los valores; los que en definitiva deben "inspirar la acción modificadora juzgada necesaria y hacer efectivamente operantes semejantes valores en el proceso de determinación de los objetivos. . . En esta materia el economista se mueve en una zona fronteriza de su propio territorio. Aceptada esa exigencia de la identificación previa de un sistema de valores, cabe señalar dos momentos sucesivos en la política del plan: a) la averiguación de la divergencia existente entre el orden económico real y el que se considera acorde con los fines que se pretende conseguir; b) la determinación de la acción que debe realizarse para eliminar esa divergencia". Pascuale Saraceno, "*La State el'Economía*". 1963, pp. 147 y siguientes.
- 8 Índice-parámetro, señala R. Utria, "Es un indicador normativo que establece previamente un criterio sobre la forma como debe perseguirse o producirse un efecto del proyecto. Sirve, por tanto, para establecer *umbrales y/o topes* cuantitativos para ciertos efectos o productos de los proyectos". R. Utria. *Algunos Instrumentos de Análisis de Rentabilidad Social en los Proyectos de Integración y Desarrollo Social* (Borrador para discusión interna). Doc. No. 45-B, Proyecto PNUD/BCIE, Pág. 2, Tegucigalpa, Honduras, 1981.

- 9 La división de “áreas de competencia” no económica está asociada a la visión tecnocrática de improductividad, prestación de servicios o rubros no generadores de valor agregado. En función de dicha división, habitualmente se han venido definiendo los “sectores sociales”.
- 10 La identificación de grupos sociales y etarios de mayor vulnerabilidad y, algunas de sus características de vida y existencia, así como el uso de unidades territoriales de menor tamaño, ilustran algunas de las introducciones no economicistas que se han logrado en la planificación social.
- 11 En Costa Rica y Guatemala, especialmente, el establecimiento de instituciones encargadas de recolectar y procesar información cuantitativa desde la esfera del Estado (regímenes liberales) se afianzaron durante esa época. Antes de esos años la información demográfica y de otro tipo era recolectada en las parroquias, las que constituían elementos de una red geográfica que dividía en diócesis la región.
- 12 En esta categoría se incluyen también las universidades nacionales autónomas y las municipalidades.