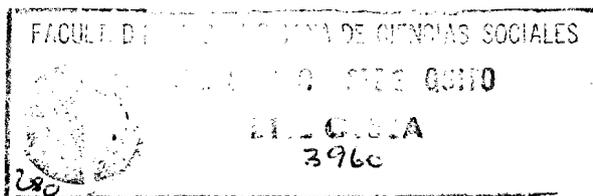


3(972.8)  
R165  
c.2

# 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

## PREAMBULO

*Con este nuevo libro que ofrecemos al lector latinoamericano y del Caribe la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) continúa el esfuerzo editorial en el que se ha empeñado en los últimos años, destinado a la difusión, la discusión y análisis de la realidad regional; en el marco del desarrollo de las ciencias sociales.*

*La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, celebró este año su vigésimo sexto aniversario. En este cuarto de siglo la Facultad ha contribuido al conocimiento de la realidad regional y ha preparado a cerca de un millar de profesionales en ciencias sociales, a nivel de posgrado.*

*La FLACSO es un organismo internacional de carácter regional y autónomo, que posee características únicas en la región. Es una Institución que surge y se nutre de la voluntad de la política de los Estados Miembros, desarrollando una política de carácter regional y autónoma, tendiente a colaborar, desde el campo de las ciencias sociales, con los procesos de unidad e integración latinoamericana en sus diferentes áreas geográficas; a la vez que busca formar los profesionales y científicos sociales que el desarrollo demanda. Todo esto en un marco general que tiene como perspectiva el afianzamiento y profundización de la democracia.*

*La Institución desarrolla actividades de carácter permanente en siete países: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador y México; y actividades temporales en otros países de Latinoamérica y el Caribe. La política editorial buscar difundir el conocimiento que sobre la realidad social continental se va gestando en la Facultad por medio de sus investigaciones, de los seminarios, los simposiums y las conferencias que organiza. Dentro de los objetivos diseñados en la política editorial está el llegar a un público cada vez más amplio permitiendo de esta manera que el aumento del conocimiento cientí-*

*fico social se difunda más ampliamente posibilitando de esta forma la generación de nuevas preguntas y problemas desde distintos sectores sociales.*

*En el bienio 1981 - 1983 la FLACSO publicó una docena de libros en sus distintas unidades académicas:*

### *Secretaría General*

- \* **América Latina, Desarrollo y Perspectivas Democráticas.**
- \* **Autoritarismo y Alternativas Populares en América Latina.**
- \* **Centroamérica: Condiciones para su integración.**
- \* **América Latina: Ideología y Cultura.**
- \* **América Latina: Etnodesarrollo y etnocidio.**

### *Sede Académica de Quito*

- \* **Tecnología y cambio social: las haciendas lecheras del Ecuador.**
- \* **Elecciones en Ecuador 1978-1980.**

### *Sede Académica de México*

- \* **Técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social.**

### *Programa Santiago de Chile*

- \* **La cultura autoritaria en Chile**
- \* **Estado y Fuerzas Armadas**
- \* **El Proceso Político Chileno**
- \* **Chile 1973-198?**
- \* **Instituciones y Procesos Agrarios en Chile**
- \* **Democracia y Socialismo en Chile**
- \* **Los intelectuales y la Organización de la Cultura (en prensa)**

*Durante este mismo período en forma de fascículos, de circulación limitada, la FLACSO publicó más de doscientos títulos que reflejan parte de la labor académica desarrollada por los profesores de la Facultad.*

*Las actividades y los trabajos desarrollados por la FLACSO han contado con la colaboración de diversos organismos internacionales.*

*Especial mención cabe hacer a la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura (UNESCO) gracias a cuyo apoyo fue posible la reunión sobre “Indicadores Sociales para el Desarrollo” y la publicación de este libro.*

**Francisco Rojas Aravena**

# PRESENTACION

Daniel Camacho  
Secretario General  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
FLACSO

***Este libro, Centroamérica: indicadores socioeconómicos para el desarrollo, recoge los trabajos y los resultados de la discusión que, sobre el tema, realizaron un grupo de profesionales convocados por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)***

*La FLACSO, con el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, UNESCO, organizó entre los días 11 y 14 de octubre de 1982 una reunión internacional de carácter centroamericano con el objeto de discutir sobre la utilización de los indicadores socioeconómicos en América Central. Esta reunión se inscribió dentro de un proyecto más general que desarrolla la UNESCO sobre la materia; la cual ha organizado y celebrado reuniones de expertos en indicadores socioeconómicos en diversas partes del mundo, con el fin de mejorar su aplicación a los problemas del desarrollo. Los resultados de esas reuniones previas constituyeron un importante insumo para la discusión del Seminario que tuvo lugar en San José. A su vez los resultados de éste se integrarán en el estudio global que realiza la UNESCO.*

*Los objetivos generales de esta reunión fueron analizar las experiencias de la región centroamericana en el uso de indicadores tanto en su aplicación al diagnóstico de la situación socioeconómica de regiones y de localidades, de los sectores sociales de menores ingresos, de grupos étnicos diferenciados, de jóvenes, de mujeres, etc., como en su aplicación a la gestión de planes y proyectos de desarrollo. Se buscó sopesar la efectividad de los indicadores usuales al ser aplicados en evaluaciones que pretendiesen arrojar información pertinente sobre los factores profundos que determinan una realidad o la marcha y evolución de un proyecto de desarrollo. Se procuraba también analizar las experiencias útiles y significativas que fuesen ejemplos de innovación en el diseño y uso de indicadores socioeconómicos en la investigación, la planificación o la gestión.*

*La veintena de expertos convocados por la FLACSO y la UNESCO discutieron y analizaron trece ponencias. Este análisis se vio enriquecido con la participación de más de cincuenta participantes observadores, delegados de instituciones estatales e internacionales, públicas y privadas, ligadas al uso y diseño de indicadores socioeconómicos en la región centroamericana.*

*Este libro, Centroamérica: indicadores socioeconómicos para el desarrollo, reproduce las trece ponencias presentadas al Seminario y el informe final. Ellas han sido organizadas siguiendo el orden de los análisis y las discusiones desarrolladas durante el evento, en el cual se pueden distinguir tres etapas:*

*En una primera se analizaron los aspectos generales de carácter teórico, metodológico y epistemológico que subyacen en los indicadores usuales y en las modalidades particulares de su utilización. Se sugirieron a este respecto condiciones metodológicas básicas que deben tenerse en cuenta al elaborar y utilizar indicadores con la intención de generar un mayor conocimiento sobre la realidad y su evolución. Las ponencias de los señores Iyer, Reuben, Ramírez, Cisneros y Palma se inscriben en esta primera etapa.*

*En la segunda etapa de la reunión, se analizaron aquellas ponencias que ilustraban los problemas más frecuentes que enfrentan los investigadores y planificadores al intentar la utilización de los indicadores usuales y disponibles en diagnósticos de la realidad social, en la evaluación y gestión de proyectos de desarrollo, o en los procesos de cambio, etc. Esta etapa tenía como objetivo relevar los problemas más sentidos en la región en cuanto a pertinencia de los indicadores disponibles, producción de indicadores, capacitación de los usuarios, etc. Las ponencias que trataron este aspecto son, principal pero no únicamente, las de los señores Hugo Molina, Guillermo Molina, Carlos Raabe, Vinicio González, Diego Palma, Esteban Lederman y R. Ramalinga Iyer.*

*La tercera etapa de trabajo tuvo como objetivo analizar y discutir ejemplos de innovación en el diseño y uso de los indicadores socioeconómicos para la investigación o la gestión y planificación de procesos de desarrollo. Las ponencias de Teresa Quiróz y Carmen León, de Hans Gutiérrez, de Jorge Brenes y Jaime Serra, se refieren principalmente a este punto.*

*La sistematización final de las conclusiones, realizada por G. Ramírez y S. Reuben, permitió relevar con claridad las necesidades en el orden de la producción, circulación y uso de los indicadores. Se*

*obtuvo una mejor apreciación de las posibilidades de avanzar en este campo, posibilidades en gran medida determinadas por: el grado de desarrollo de las Ciencias Sociales, la estadística, los métodos y técnicas de recolección y análisis de datos en la región, por el grado de desarrollo de las instituciones encargadas de producir datos básicos e indicadores, y por la propia formación y grado de capacitación de los usuarios. Se identificaron las posibles estrategias para acelerar el avance en la producción y uso de mejores indicadores, y se dieron recomendaciones concretas para impulsar este avance. La publicación de este libro nace de una de estas recomendaciones.*

*A los efectos de la edición de este volumen se han excluido del mismo algunos cuadros con indicadores específicos, los que el lector interesado podrá encontrar en las fuentes originales indicadas, o bien en los fascículos de la "Serie Planificación" (números 1 al 12) de la Secretaría General de la FLACSO, donde fueron publicados en una edición limitada como Documentos de Estudio.*

*Los trabajos incluidos en este volumen corresponden a:*

**R. Ramalinga Iyer**, estadístico hindú, funcionario de la División de Análisis Socioeconómico de la UNESCO en París.

**Gonzalo Ramírez**, economista costarricense, profesor de la FLACSO en San José, a cuyo cargo estuvo la coordinación del evento.

**Sergio Reuben**, economista costarricense, profesor de la Universidad de Costa Rica en su Facultad de Ciencias Sociales.

**Jorge Cisneros**, psicólogo panameño, Director de Asistencia Técnica de la Universidad de Panamá.

**Diego Palma**, sociólogo chileno, Director de la Maestría en Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

**Vinicio González**, sociólogo y odontólogo guatemalteco, profesor investigador del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

**Guillermo Molina Chocano**, sociólogo hondureño, profesor de la Maestría Latinoamericana en Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

**Esteban Lederman**, economista chileno, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en México, enviado como representante de este organismo para el evento.

**Hugo Molina**, economista salvadoreño, funcionario del Ministerio de Planificación de la República de Nicaragua.

**Carlos Raabe**, economista y planificador, Director de la División de Planificación Global de la Oficina de Planificación y Política Económica del Gobierno de Costa Rica.

**Jorge E. Barboza**, economista y planificador, profesor de la Universidad de Costa Rica.

**Teresa Quiróz**, socióloga chilena, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica y profesora de la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional.

**Carmen León**, socióloga costarricense, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica

**Hans Gutiérrez**, economista nicaragüense, Director de Planificación Regional del Ministerio de Planificación del Gobierno de Nicaragua.

**Jaime Serra**, médico chileno, investigador del Proyecto sobre Hepatitis de la Universidad de Louisiana, miembro del equipo de salud rural del Hospital Carlos Luis Valverde de San Ramón, Costa Rica.

**Carlos Brenes**, sociólogo costarricense, profesor de la Universidad de Costa Rica.

**Centroamérica: indicadores socioeconómicos para el desarrollo**, lo publica Ediciones FLACSO gracias a la colaboración de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura. La FLACSO espera que este trabajo permita avanzar en el fortalecimiento de la capacidad en la formación, capacitación y utilización de los nuevos indicadores sociales que el desarrollo regional requiere.

INDICADORES  
SOCIOECONOMICOS:  
QUE MEDIR,  
PARA QUE MEDIR,  
PARA QUIEN MEDIR

Gonzalo Ramírez

Este documento fue preparado por la Coordinación Académica de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, como una contribución destinada a orientar las líneas generales del "Seminario de Indicadores Socioeconómicos", organizado por la FLACSO en cooperación con la UNESCO. Tiene el carácter de introducción al problema y señalamiento de posibles perspectivas analíticas. Por tano, tiene carácter tentativo y no pretende arriar a conclusiones.

La estadística, su base científica, las matemáticas y su campo de aplicación: la ciencia, reflejan las necesidades y posibilidades de la sociedad en un momento histórico determinado. Como tal expresan los intereses de la clase dominante en ese particular momento histórico, y por ende pueden jugar un papel ideológico para ocultar aspectos de la realidad social y disfrazar u oscurecer análisis no científicos de esa realidad.

La estadística moderna tuvo su inicio justamente cuando el desarrollo del capitalismo europeo y sus necesidades de acumulación exigieron el surgimiento de los Estados nacionales centralizados<sup>1</sup> y la expansión de los imperios mercantiles. La intervención del Estado en el proceso económico-mercantil, expresado en la doctrina Mercantilista, y la utilización de la guerra como instrumento de expansión y enriquecimiento, obligaron a desarrollar métodos que permitiesen conocer y describir cuantitativamente el patrimonio económico de la nación y las características demográficas de ciudades y países.

Expresión de este desarrollo de la estadística socioeconómica en el siglo XVII son los trabajos de William Petty, Gregory King, Richard Edmond Halley, y posteriormente de Cantillon, Deparcieux, Wargentín y Godfried Achenwald. Mientras la estadística social y demográfica continuó teniendo importancia política y militar, la estadística económica perdió importancia relativa con el paso al capitalismo industrial de libre competencia y el retiro del Estado de la esfera económica.

No es sino a partir del final del siglo XIX que la creciente concentración monopólica de la producción y la consecuente recurrencia de ciclos económicos violentos de expansión y de depresión, obligaron nuevamente a estudiar el comportamiento de los agregados económicos con dos propósitos: posibilitar la gestión rentable de los núcleos monopólicos y pronosticar los ciclos y crisis periódicos que agotaban al sistema.

Después de la primera Guerra Mundial, se acentúa esta tendencia, al plantearse el complejo problema de las deudas y reparaciones de guerra y acelerarse el proceso de monopolización.

---

(1) La etimología misma de la palabra "estadística" nos habla claramente de su relación originaria con el desarrollo del Estado.

La crisis de 1929, la intervención del Estado en la Economía y la consecuente formulación de la teoría keynesiana dieron nuevo impulso a la búsqueda de técnicas que permitiesen disponer de la información necesaria para la gestión del aparato económico. Cobró importancia el estudio y cálculo de indicadores globales tales como producto nacional, consumo total, inversión anual bruta y neta, ahorro, productividad, etc.

Se organizaron los aparatos estadísticos del Estado, especializados en recopilar y ordenar la información necesaria y tomó cuerpo el sistema de cuentas nacionales.

Por otra parte, el triunfo de la Revolución de Octubre y la construcción del socialismo en la URSS a partir de 1917, significó el inicio de una forma de organización del proceso económico que requería de un eficiente sistema de información estadística y de nuevas formas de utilizar la información. En efecto, el progreso de la planificación centralizada implicó la creación de complejos modelos de balances de la economía y su respaldo por un gran aparato de estadística, y los objetivos de modernización socialista de la producción y de mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo llevaron a la creación de nuevos indicadores socioeconómicos.

Se crearon nuevos procesos de recopilación y uso de la información que reflejaban objetivos históricos y una lógica social radicalmente distintos de los que habían asistido al desarrollo de la estadística socioeconómica del capitalismo.

Al finalizar la segunda Guerra Mundial, se reinició un acelerado proceso de crecimiento económico tanto en los países capitalistas como en los países socialistas. Se desarrollaron métodos más sofisticados de medición económica y social, en un caso, para asistir la complejidad creciente de la planificación en una economía más diversificada, en el otro, para dirigir lucrativamente los nuevos conglomerados monopólicos transnacionales y para programar la producción y el consumo, en un intento de evitar la recurrencia de la Crisis Capitalista del 29.

La necesidad de realizar pronósticos y programaciones de grandes agregados, y el descubrimiento de un nuevo instrumental matemático y de las máquinas electrónicas, conllevaron un desarrollo sin precedentes de la econometría y en general de la aplicación de la estadística descriptiva e inductiva.

Sin embargo, como en todos los otros campos de la ciencia y la tecnología, este desarrollo ha sido desigual y diferenciado, concentrado en los países capitalistas dominantes o en los países socialistas.

## INDICADORES Y ESTADISTICA SOCIAL EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS DEPENDIENTES

Si algo debe quedarnos claro del acápite anterior, es que la estadística socioeconómica y específicamente los indicadores, son en último análisis, instrumentos

históricamente determinados cuya naturaleza y uso están definidos de acuerdo a los intereses y necesidades de los grupos sociales que los crean y utilizan. Este hecho cobra una nueva dimensión con la intensa socialización contemporánea de los procesos y usos de la información, lo que da a las cifras e indicadores un valor político cada vez más significativo.

Los países dependientes subdesarrollados lo son también en menor o mayor grado en el campo de la ciencia y la estadística social no es una excepción.

En América Latina, el desarrollo en este campo está condicionado por dos factores: la influencia de las Ciencias Sociales estadounidenses, especialmente marcada en el caso de los métodos cuánticos de análisis, y la presencia al interior de la sociedad del complejo de contradicciones socioeconómicas y dominación oligárquica que conforma el fenómeno del capitalismo subdesarrollado y dependiente.

La producción moderna de indicadores sociales y económicos data en nuestra América, al igual que en los países capitalistas centrales, del momento en que el Estado interviene directamente en la esfera de la gestión macroeconómica y de los "problemas sociales" (mediación obrero-patronal y creación de condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo).

La gran mayoría de los indicadores económicos que producimos hoy se refieren a aquellas variables importantes para el esquema keynesiano de manejo económico: Producto e ingreso nacional y tri-sectorial, ahorro e inversión, consumo, productividad. A estos se suman otros como coeficientes de deuda externa, variación de precios y circulación monetaria, etc. Estos datos de característica estática y unidimensional se "dinamizan" construyendo series de agregados consecutivos (lo que no garantiza una visión de las transformaciones ocurridas) y se dividen entre la población para obtener per-cápitas que nada dicen de la participación de las clases sociales en la producción y el ingreso de las diferencias regionales. Menos aún se toman en consideración las relaciones de poder entre clases y sectores sociales, las relaciones de producción y explotación, etc.

En el terreno de los indicadores sociales, también constatamos preferencia por aquellos que arrojan información sobre el objetivo fundamental del Estado en este campo: la reproducción de la fuerza de trabajo útil para el proceso de desarrollo capitalista y el manejo adecuado de los conflictos sociales. Por tanto, encontramos porcentajes y per-cápitas de analfabetismo, mortalidad y nacimientos, morbilidad, vivienda y otros similares. En las décadas recientes la preocupación de las Agencias oficiales estadounidenses por el crecimiento de la población en Latinoamérica, impulsa el desarrollo de una amplia gama de indicadores demográficos.

En los últimos treinta años, es remarcable la gravitación de los esquemas teóricos y metodológicos producidos en las Universidades e Institutos de los Estados Unidos, sobre el desarrollo de los métodos de medición social y análisis de datos en nuestra América. Estos esquemas se han desarrollado en gran medida atendiendo a las necesidades de quienes patrocinan las actividades de investigación en aquella nación: los conglomerados monopólicos y el Estado. Por ejemplo, los avances de vanguardia en Latinoamérica que en el campo de la medición económica se han

dado con el desarrollo de modelos econométricos “criollos”, son en muchos casos el resultado de transplantes cuya concepción teórica de base, aplicación y utilización están fuertemente marcados por esquemas producidos en los EE.UU. Es interesante constatar que estos modelos, en boga ya desde hace unos 15 años en nuestro medio, basan el cuerpo central de su sistema de ecuaciones en la perspectiva teórica neo-keynesiana, y más recientemente en las teorías monetaristas. En consecuencia, se trata con agregados como producto real y potencial, propensión marginal al consumo, productividad marginal del capital, etc.

Normalmente no hay referencias sistemáticas a factores profundos o estructurales (distribución y uso de los recursos y el ingreso, persistencia de formas retardadas de producción, dependencia de un sector externo estancado estructuralmente, estructura fiscal anacrónica, etc.) que justamente son los que determinan las características del crecimiento, consumo, inversión y productividad en Latinoamérica. Aún más, la aplicación de estos modelos descansa sobre una debilísima base de datos estadísticos, obstáculo común en casi todos los países de la región. Los resultados de la aplicación de esos modelos constituyen un tipo de información sesgada pero útil a corto plazo para la élite que tienen en sus manos la gestión del aparato empresarial y el Estado, por demás irrelevante, para los sectores populares y la solución de los problemas profundos del desarrollo.

En años recientes, especialmente apartir de los años 70, se han dado en la región considerables esfuerzos por crear un aparato instrumental de medición, diagnóstico y análisis respaldado en marcos conceptuales más adecuados a las necesidades reales de desarrollo de las sociedades y las naciones latinoamericanas. Estos esfuerzos se han dado tanto en lo que respecta a la planificación, el análisis y la gestión de la economía global de ciertos países, como a los diagnósticos de problemas puntuales de universos regionales o locales y a la gestión de la puesta en práctica de proyectos específicos. Los esfuerzos de la primera categoría señalada se han dado ante todo en países e instituciones donde existe el nivel de desarrollo técnico-científico necesario para desarrollar estas tareas, notablemente en Chile y México, a nivel de organismos internacionales especializados e instituciones de investigación superior, y naturalmente en Cuba. Los esfuerzos de la segunda categoría han tenido lugar en numerosos países de la región, en la medida que el trabajo a este nivel es menos exigente en cuanto a condiciones de desarrollo institucional y científico previo y en cuanto a disponibilidad de decisión política de alto nivel en la dirección adecuada.

## EL PROBLEMA A RESOLVER

Si partimos de que los indicadores socioeconómicos son instrumentos que sirven a fuerzas sociales concretas para conocer (u ocultar...) aquellos aspectos de la realidad que les interesa y para la sociedad en la dirección de sus intereses históricos, se nos plantea el problema de que todo proyecto alternativo de desarrollo

y transformación social debe asumir tarde o temprano la construcción de su propio sistema de información, y de nuevos indicadores, partiendo por supuesto de los avances logrados anteriormente en ese campo.

Asimismo, si en términos muy generales nos planteásemos como aspiración la construcción en Centroamérica de una sociedad democrática que sea capaz de llenar las necesidades y aspiraciones de desarrollo de los sectores populares y de garantizar la recuperación y fortalecimiento de la soberanía nacional, hemos de concluir que los indicadores disponibles no son suficientes para conducir ese proceso, y algunos de ellos son totalmente irrelevantes.

Plantear la construcción de nuevos indicadores y su utilización por los sectores populares para llevar adelante sus propios proyectos históricos, implica dirigir la atención de los indicadores hacia aquellos aspectos que son medulares en la problemática que enfrentan esos sectores, e implica también construir indicadores que den cuenta no de situaciones estáticas sino de procesos de cambio.

Comprendemos que esto no es tarea fácil ni puede aspirarse a avances rápidos en un terreno donde habría que desarrollar una tarea compleja y exigente de creatividad que deberá partir de las propias bases epistemológicas del sistema de tratamiento de la información.

Sin embargo, creemos que es posible y necesario iniciar una discusión que apunte en esa dirección, y sistematice los avances ya logrados en este sentido. Nos atrevemos a proponer los siguientes campos temáticos, a los que creemos que debe dirigirse la atención al tratar el problema que nos ocupa desde la perspectiva propuesta:

- 1<sup>o</sup>) La concepción de realidad social subyacente a los indicadores socio-económicos y su uso.

Los indicadores son usados actualmente partiendo de un concepto de realidad básicamente estático y fragmentario. El indicador arroja un dato sobre la situación en un momento dado, y el proceso de cambio se intenta registrar construyendo series de valores sucesivos. Sin embargo, los procesos de cambio social no son simplemente variaciones lineares de variables que actúan independientemente unas de otras: acumulación y cambio no es la misma cosa, lo dinámico y lo sucesivo no son sinónimos.

Una realidad tan variable y fluida como la de Centroamérica necesita ser leída tomando en cuenta el desarrollo múltiple y estrechamente interrelacionado de todas las contradicciones que marcan nuestras formaciones sociales. No basta determinar velocidades y ritmos de crecimiento de un número limitado de variables que se mueven mecánicamente y sin ninguna interacción.

- 2<sup>o</sup>) La construcción y utilización social de los indicadores. Actualmente, los indicadores son mayormente contruidos por una élite de técnicos y funcionarios, para medir y diagnosticar aspectos de la realidad que

no coinciden necesariamente con los problemas que realmente enfrentan los sectores populares. Los indicadores se construyen a partir de una racionalidad (“modelo de desarrollo”) que usualmente no toma en cuenta prioritariamente los objetivos y aspiraciones de esos sectores.

Asimismo, el acceso y uso de la información contenida en los indicadores está restringida a una élite (intelectuales, políticos, funcionarios, empresarios), pese a que esa información proviene de toda la sociedad y le concierne a todos los sectores sociales.

Esto nos plantea explorar la posibilidad de que los indicadores se diseñen tomando en cuenta las necesidades e intereses de los sectores más amplios de la sociedad, que se construyan indicadores útiles y utilizables por esos sectores en el logro de sus objetivos y aspiraciones.

Esto implica en gran medida diseñar indicadores para ser aplicados a nivel regional y comunal por los propios usuarios.

Lo señalado en los dos puntos anteriores (el problema del concepto de realidad y cambio subyacente a los indicadores usuales, y el problema de para quién se construyen y aplican estos indicadores), nos lleva a plantear la creación y uso de más indicadores dirigidos a diagnosticar los problemas profundos que enfrentan nuestras sociedades y a facilitar la planificación de su solución.

Proponemos entonces plantearse la creación de los siguientes tipos de indicador.

- 1º) La construcción de indicadores que den cuenta de la evolución de las contradicciones propias de nuestras formaciones sociales.

Estos implica alejarse de los indicadores que “homogenizan” artificialmente la sociedad, y atender a la existencia de los siguientes elementos:

- a) Clases sociales diferenciadas y ubicadas en posiciones específicas dentro de la sociedad, con diferente acceso a los medios de producción, con diferencias notables en los niveles de ingreso, de vida, de participación y acceso a la cultura y a los procesos de decisión política, con diferentes formas de organización y diferentes objetivos de largo plazo.
- b) Grupos étnicos diferenciados y a veces mayoritarios, cuyos valores, aspiraciones y objetivos de desarrollo no coinciden con los de los Organismos Financieros internacionales o con los teóricos y técnicos en desarrollo de los países capitalistas metropolitanos.
- c) Regiones y sectores sociales y económicos de menor desarrollo relativo, donde subsistan formas precapitalistas de producción y organización, con una lógica social y un conjunto de proble-

mas difícilmente incorporables en la construcción de indicadores nacionales diseñados para sociedades capitalistas desarrolladas y homogéneas.

- 2º) La elaboración de indicadores que permitan diagnosticar más eficientemente la evolución del complejo de contradicción que caracterizan las relaciones económicas exteriores de la región.

Si bien hay consenso en señalar la dependencia como un factor fundamental aunque no exclusivo del subdesarrollo, no hay un conjunto de indicadores que permitan precisar la evolución de una situación de dependencia. Aparte del coeficiente de términos de intercambio, es difícil tener otros datos de este género como podría ser los referidos a la relación inversión extranjera/salida neta de capital, remuneración al trabajo nacional/remuneración al capital extranjero, evolución del valor producido localmente/valor producido en los países centrales. Podría pensarse también en la evolución de la producción de tecnología nacional, etc.

Los cuatro puntos propuestos anteriormente sólo constituyen un señalamiento tentativo de las posibles áreas a explorar en este campo del uso y diseño de indicadores socioeconómicos. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la UNESCO al convocar a un Seminario de expertos sobre el tema, pretendían provocar una discusión que pusiese en alto relieve las insuficiencias que se perciben en ese campo. Asimismo, se persiguió plantear con mayor claridad las posibilidades de avance en ese campo, aunque sólo fuese identificando las lagunas a llenar y relevando los resultados parciales positivos que se han ido dando. Pensamos que este tema es importante, y los retos de desarrollo que enfrenta Centroamérica le dan al tema un carácter de necesidad que realmente merece atención.

RESUMEN  
DE LAS ACTIVIDADES  
DE LA UNESCO  
EN MATERIA DE  
INDICADORES SOCIALES

R. Ramalinga Iyer

Las crecientes desigualdades que se registran en el mundo fueron un hecho desalentador, observable al término del Primer Decenio para el Desarrollo y que persiste durante el Segundo. Existe un evidente descontento, particularmente en los países en desarrollo, porque el progreso económico no ha logrado reducir las diferencias existentes entre países, ni entre los diferentes grupos de población dentro de cada país. Los niveles de vida, que mejoraron extraordinariamente en el plano internacional en el período de la postguerra, no han respondido a las esperanzas de los habitantes de los países desarrollados ni a las de los países en desarrollo.

En consecuencia, se ejercen intensas presiones sobre los encargados de definir las políticas de desarrollo para que reconsideren la significación intrínseca de un desarrollo que no se limite a los meros progresos materiales. A medida que se esfuerzan por llevar a cabo esa reconsideración (cosa que se está haciendo en muchos países), es cada vez mayor el número de especialistas de la planificación que cobran conciencia de la necesidad de tomar plenamente en cuenta los aspectos sociales y económicos. Esta convicción, trae aparejada la exigencia cada vez mayor de un conjunto más amplio de indicadores, que abarque los distintos aspectos del desarrollo y que pueda contribuir al análisis de las situaciones actuales y a la formulación y evaluación de las estrategias del desarrollo.

En los pasados años, son muchas las organizaciones internacionales que, para hacer frente a esa necesidad y fomentar la formulación y el uso de indicadores socioeconómicos, han hecho aportaciones notables a lo que se conoce como el "movimiento de los indicadores sociales". A este respecto, hay que citar, sobre todo, la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos, la Universidad de las Naciones Unidas y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

El programa de actividades de la División de Análisis Socioeconómico de la UNESCO en materia de indicadores socioeconómicos, se inició en el bienio de 1973-1974, caracterizado por un cambio de rumbo en relación con las actividades anteriores, centradas en los indicadores de recursos humanos desde 1967. En el proyecto actual, los esfuerzos de la UNESCO, complementarios de la labor sobre indica-

dores sociales que están llevando a cabo otras organizaciones internacionales, se orientan principalmente hacia las necesidades de los países en desarrollo en materia de análisis y planificación, no sólo para precisar los problemas y establecer indicadores con fines descriptivos, sino también para comprender las interrelaciones entre los factores sociales y económicos clave y la utilización de los indicadores como instrumentos del proceso de planificación del desarrollo. En consecuencia, el enfoque de la UNESCO en materia de indicadores sociales no se orienta exclusivamente hacia la investigación (UNRISD, Universidad de las Naciones Unidas) ni tampoco hacia la definición de normas (es decir, que no trata de elaborar listas de indicadores para que las empleen los distintos países, que es lo que hace la OCDE en este campo). En lugar de ello, se pone el acento en exhortar a los distintos Estados Miembros a que ellos mismo determinen y empleen indicadores, teniendo en cuenta sus propios contextos sociales, económicos y culturales.

A nivel operacional, el enfoque de la UNESCO ha seguido tres direcciones:

- a.— en el *plano internacional*, el interés se ha centrado en los intercambios de información sobre el “estado de los conocimientos” en su más alto nivel.
- b.— en el *plano regional*, se ha procurado examinar la aplicabilidad de los indicadores sociales en la región afectada y en el análisis y la planificación sociales del desarrollo;
- c.— en el *plano nacional*, el objetivo ha consistido en aplicar los indicadores y en dar la formación adecuada a los funcionarios que los utilizan en el plano nacional y local.

Desde 1973 se han realizado una serie de estudios sobre los indicadores de los cambios sociales y económicos y su utilización, que se analizaron en dos reuniones oficiosas celebradas en octubre de 1973 y en marzo de 1974, y en una reunión de expertos celebrada en abril de 1976, todas ellas en la Casa Central de la UNESCO. La reunión de expertos de abril de 1976 recomendó, entre otras cosas, que las actividades sobre indicadores de los cambios sociales y económicos se centraran principalmente en la elaboración de indicadores sobre el desarrollo y el cambio social. Estas actividades han de abarcar a la vez una labor de investigación y una perspectiva operacional. Desde el punto de vista de la investigación, el objetivo principal ha de consistir en elaborar indicadores del bienestar social y de la evolución de las estructuras sociales, que permitan explorar, en el plano internacional, las interrelaciones existentes entre los niveles de vida y la evolución de las estructuras económicas y sociales, así como verificar las hipótesis sobre la relación entre desarrollo económico, dependencia, igualdad, etc. La atención podría centrarse esencialmente en los niveles generales de vida y la satisfacción de las necesidades básicas, teniendo particularmente en cuenta las nociones de equidad, de autonomía, de solidaridad y de participación. Asimismo, la atención debiera centrarse en el desarrollo de la personalidad y en la satisfacción de las necesidades materia-

les y no materiales. Estas actividades deberían estar vinculadas con un mayor número de proyectos "operacionales" sobre el empleo de indicadores en materia de planificación social en conexión con la planificación económica.

La primera reunión regional sobre la aplicabilidad de los indicadores socio-económicos a la planificación del desarrollo se celebró en septiembre de 1974 en Asia, en la ciudad de Bangkok. En esta reunión, en la que participaron numerosos especialistas de las ciencias sociales que se ocupan de planificación, se llegó a la conclusión de que la manera de progresar por lo que respecta a la utilización de los indicadores sociales en materia de planificación podría revestir formas diversas y consistir en: a) fomentar la utilización de los indicadores para llamar la atención sobre las disparidades crecientes entre regiones y entre grupos sociales y afinar los instrumentos de análisis que pueden emplearse con este fin; b) facilitar esos instrumentos a los organismos encargados de la planificación y desempeñar un papel más activo interviniendo en las actividades de planificación al interior de una situación determinada; y c) definir y publicar conjuntos de indicadores, con sugerencias específicas relativas a su empleo operacional, o adquirir una experiencia concreta mediante la colaboración con los organismos de planificación nacionales, regionales y locales. Algunos de los participantes en esa reunión se mostraron claramente favorables a un enfoque sistemático de la elaboración de los indicadores sociales, acumulando gradualmente los conocimientos sobre las relaciones existentes entre las distintas partes del sistema social. El análisis de las interrelaciones, que ha de fundarse en la investigación fundamental, debe efectuarse al paso mismo de la planificación. De lo contrario, existe el riesgo de que los planes aparentemente correctos desde el punto de vista técnico originen crisis sociales importantes por falta de comprensión de las relaciones sociales que ponen en juego <sup>1</sup>. Hubo participantes en la reunión que se inclinaron por un planteamiento más operacional, centrado en subconjuntos de indicadores que guardaran relación directa con los distintos sectores de la política de planificación y que proporcionara un mejor conocimiento de la relación dinámica entre las políticas y los parámetros de la planificación dentro del contexto del planeamiento <sup>2</sup>. En las actividades de la UNESCO relacionadas con los indicadores sociales, se siguen esos dos enfoques. En las reuniones regionales, los seminarios nacionales y los estudios de casos por países se aplica un enfoque operacional, mientras que en las reuniones de expertos que se celebran en la Casa Central se tiende a acumular los conocimientos sobre las interrelaciones de la distintas políticas del sistema social.

A este coloquio regional sucedieron dos estudios de países, realizados por el Sr. Garth Cant, por encargo de la UNESCO, uno en Filipinas y otro en Tailandia, sobre la "aplicación de los indicadores territoriales como aportación al proceso de planificación del desarrollo" <sup>3</sup>. Los informes correspondientes se presentaron en reuniones de trabajo nacionales organizadas por la Comisión Nacional Tailandesa de la UNESCO, en Bangkok, y la Comisión Nacional Filipina de la UNESCO, en Manila e Iloilo. A estos seminarios acudieron representantes de universidades, de los departamentos de planificación de algunos ministerios y responsables de la toma de decisio-

nes. En el debate se puso de manifiesto el vivo interés de los participantes por la utilización de los indicadores sociales en la planificación del desarrollo, así como la necesidad de elaborar métodos sencillos de análisis y de formar para su utilización funcionarios especialistas del planeamiento. Tanto en los estudios como en los debates se puso de relieve que los indicadores territoriales pueden servir en las actividades de planificación para identificar las zonas geográficas con necesidades sociales específicas y relacionar estas necesidades con las posibilidades económicas y ecológicas de la zona considerada.

Entre las conclusiones que parecen desprenderse de los estudios y de las reuniones de trabajo, figuran las siguientes:

- a.— Los indicadores deben tener un carácter específico, en función de las tareas que han de emprenderse y los diferentes indicadores concebidos para tareas precisas y diversas no han de mezclarse de una manera indiscriminada. Por ejemplo, los indicadores de objetivos, que miden el impacto final de las actividades gubernamentales, deben distinguirse de los indicadores de rendimiento, que miden la eficacia de los instrumentos de la política;
- b.— Los indicadores deben ser específicos de cada situación; deben guardar relación con las necesidades locales y las estrategias de desarrollo del momento;
- c.— La sencillez es una virtud, pero la fiabilidad (y la exactitud) es una necesidad;
- d.— Las puntuaciones y clasificaciones normalizadas resultan de utilidad a falta de normas convenidas; a largo plazo, debe tenderse a definir normas mínimas de bienestar social y calibrar los indicadores de conformidad con esas normas <sup>4</sup>.

La segunda reunión regional sobre la aplicabilidad de los indicadores socioeconómicos a la planificación del desarrollo, se celebró, para América Latina, en Montevideo (Uruguay), en 1976. En esta reunión se subrayó la necesidad de adaptar los indicadores socioeconómicos a la planificación, sobre todo teniendo en cuenta el interés actual por un enfoque unificado del desarrollo, que sitúa en un pie de igualdad el desarrollo social y el económico y que requiere un análisis crítico pluridisciplinario de las situaciones existentes y de las opciones futuras. En esta reunión se destacó la importancia de elaborar indicadores para cada país, en función de las características sociales, económicas y culturales del mismo, de su fase de desarrollo y de la estrategia de desarrollo adoptada. El conjunto de indicadores necesarios no tiene que ser forzosamente el mismo en las distintas fases de la planificación (diagnóstico, determinación de las metas y los objetivos, y evaluación del éxito en la consecución de las metas propuestas y del valor operacional de las políticas, etc.) y en los distintos niveles de planificación (nacional, subnacional, local, etc.). Según la finalidad, puede ser necesario elaborar y emplear conjuntos diferentes de indicadores sociales.

En junio de 1978 se celebró un seminario en la subregión del Caribe, con miras a fomentar una acción coordinada para determinar y clarificar los objetivos y los problemas del desarrollo a largo plazo de los países de esta subregión y definir los indicadores socioeconómicos correspondientes al nivel de desarrollo de cada país, que los países de la región pudieran aplicar al análisis, la planificación y la toma de decisiones.

En Africa, se han efectuado estudios de países en el Sudán y en Kenya. En el Sudán, los estudios previos corrieron a cargo del Consejo de Investigación Económica y Social, y en 1976 se celebró un seminario nacional. El estudio más importante fue realizado por Nancy Baster<sup>5</sup>. En dicho estudio se analizan los datos disponibles para una lista de componentes e indicadores "aceptados" de los niveles de vida en el Sudán y la utilización actual de los indicadores sociales para la planificación en ese país. La exigencia de indicadores sociales puede guardar relación con una serie de factores, entre los que se cuentan el nivel de desarrollo económico y social, el marco político de la planificación, es decir, la relación entre la planificación y la toma de decisiones políticas y la articulación de los objetivos y las preocupaciones nacionales, el marco administrativo de la planificación y la metodología aplicada (inversión general pública y privada o solamente pública, destinada a promover el desarrollo o preocupada principalmente por la necesidad de proporcionar recursos). En el estudio se indican tres campos en los que pueden utilizarse los indicadores socioeconómicos:

- a.— Ofrecer información periódica sobre las tendencias sociales y económicas del país en su totalidad y de sus diferentes regiones, en forma de informes sociales. De ese modo pueden alcanzarse tres objetivos: en primer lugar, alentar el perfeccionamiento de las estadísticas sociales de base y sugerir prioridades para superar las deficiencias; en segundo lugar, facilitar datos básicos para la planificación y control de los cambios a lo largo del tiempo; y en tercer lugar, la recopilación regular, la divulgación y la mejora progresiva de esos indicadores proporcionaría a su debido tiempo datos que permitirían analizar las interrelaciones entre los distintos aspectos del desarrollo y poner de relieve los desequilibrios entre las distintas regiones y los diversos grupos socioeconómicos.
- b.— Otra esfera en la que cabría hacer un uso más sistemático de los indicadores sociales es la planificación social. En el empleo de los indicadores sociales en relación con los sectores principales de las políticas sociales es donde se han centrado las actividades sobre indicadores sociales en los países desarrollados. En términos generales, esa utilización sirve de base para un análisis sistémico de los programas públicos y de sus interrelaciones. El análisis funcional o sistémico de los programas sociales abarca los recur-

tos, las actividades, los servicios prestados y los resultados. Los recursos incluyen los recursos económicos y los recursos humanos. Los primeros pueden desglosarse en gastos de capital y gastos ordinarios, públicos y privados. Las actividades son las relacionadas con la producción de servicios en términos de horas de trabajo, de diferentes tipos de personal, de utilización de diferentes instalaciones, etc. Los servicios ofrecidos describen el tipo de servicios y los grupos que se benefician de los mismos. El rendimiento es en función del resultado del programa; por ejemplo: el número de niños inmunizados, el número de familias comprendidas en una campaña de vacunación, etc. Este tipo de análisis sistemático de los programas sociales puede ser de gran utilidad a la hora de tomar decisiones sobre las prioridades a nivel nacional.

- c.— Se requiere un planteamiento analítico más vasto si se desea ajustar la planificación social a un marco más amplio de desarrollo socioeconómico y se desea tomar en cuenta las disparidades y la distribución entre las regiones y los grupos de población. Los indicadores económicos y sociales relacionados con los distintos problemas de carácter social, desglosados por regiones, pueden emplearse para analizar el modelo real de desarrollo, y tanto las tendencias generales y las diferencias regionales como la evolución de la estructura socioeconómica de la población, etc. Pueden servir para identificar zonas o grupos que tienen problemas o sufren de carencias específicas respecto de determinadas necesidades.

A continuación de esos estudios de casos y seminarios nacionales, el tercer seminario regional sobre la aplicabilidad de los indicadores al análisis y la planificación socioeconómicos se celebró en Africa, en Ghana, en el año 1977. Los temas principales del seminario fueron:

- a.— los aspectos críticos y prácticos de la identificación de los problemas y los objetivos sociales y los correspondientes indicadores de la evolución social y económica, en particular en Africa, y
- b.— la aplicabilidad de los indicadores al análisis socioeconómico y su integración en el proceso de planificación del desarrollo, haciendo especial hincapié en su empleo para describir las diferencias territoriales y la participación de la mujer y de distintos grupos sociales en el esfuerzo de desarrollo.

Esta reunión versó en torno a la identificación de algunos problemas sociales importantes de los países africanos en general y de situaciones específicas de algunos países, como Ghana, Nigeria y Tanzania. Algunos de los participantes en esa

reunión afirmaron que el principal defecto del “movimiento de los indicadores sociales” había sido su incapacidad para abordar de una manera satisfactoria los factores que condicionan la selección de los diversos ámbitos de preocupación social en el marco de un número limitado de objetivos y de políticas sociales. Al elaborar los indicadores socioeconómicos es necesario tener en cuenta el contexto socioeconómico, las relaciones de producción y la estructura de las clases de la sociedad, que determinan, de hecho, la configuración del proceso de desarrollo, así como la distribución y la asignación de los recursos. Las condiciones sociales que los indicadores pueden captar están vinculadas con la estructura de la sociedad y sólo mediante una organización fundamentalmente distinta de la sociedad <sup>6</sup> es posible mejorar sensiblemente las condiciones sociales. El mecanismo que se ha venido empleando hasta ahora para determinar los componentes de la función del bienestar social es el “enfoque consensual” cuyo objeto es identificar “amplios sectores de interés social” <sup>7</sup>.

Ahora bien, para un grupo de participantes a la reunión, esperar que esos “amplios sectores” una vez convertidos en metas y objetivos específicos, se mantengan neutros, en la medida en que se pongan en juego intereses específicos de clase, es un mito de esencia liberal. 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, la corriente es que se “erre el tiro”. Incluso cuando la determinación de amplios sectores de preocupación de los beneficios 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 <sup>8</sup>.

El planteamiento de otros participantes, por el contrario, era más pragmático <sup>9</sup>. Este enfoque se basaría en un examen de los distintos indicadores socioeconómicos que se emplean corrientemente, para explorar o extraer aquellas características que hacen que el empleo de algunos de esos indicadores resulte más adecuado que el de otros en un contexto determinado. Partiendo de tales estudios, se puede intentar formular o esbozar algunas generalizaciones amplias sobre los criterios más probables de selección de indicadores para un país en la fase de desarrollo en que se encuentra en un momento determinado.

Entre los problemas que requieren indicadores socioeconómicos en el contexto africano se mencionaron los siguientes <sup>10</sup>.

- La alfabetización y la formación técnica práctica;
- El acceso a los modernos centros sanitarios y a la información, así como a la planificación de la familia;
- El disfrute de una buena salud;
- El acceso a una infraestructura social y económica básica;

- La participación en la toma de decisiones colectivas que afectan al trabajo y al ocio, merced a la posesión en común de los medios de producción básicos de la sociedad.
- La posibilidad de mejorar los ingresos reales y el poder de adquisición;
- Una mayor conciencia de la justicia social:
- La unidad nacional;
- Un empleo más completo y satisfactorio;
- La independencia y la elasticidad económicas, mediante un control más completo de los recursos y de las modernas técnicas de producción;
- Una sociedad más igualitaria.

En Nigeria, el Instituto de Investigación Social y Económica de Nigeria, organizó un estudio de casos, tomando como punto de partida algunos de los problemas mencionados para elaborar indicadores y examinar su empleo en la planificación. En un coloquio nacional celebrado en 1978, se puso de relieve la necesidad apremiante de establecer en Nigeria un repertorio adecuado de indicadores del desarrollo, que reflejan no sólo los objetivos y los problemas económicos, sino también los sociales. El empleo de un repertorio adecuado de ese tipo permitiría fijar importantes metas de desarrollo, evaluar su efecto en los distintos sectores de la economía y, al mismo tiempo, medir y controlar las consecuencias de las políticas, los programas y los proyectos de desarrollo en las condiciones y en la calidad de vida de la población. En este coloquio se determinaron los principales sectores en los que se plantean problemas específicos que tienen particular interés para la planificación del desarrollo de Nigeria y que están englobados en las amplias categorías que se enumeran a continuación: agricultura, industria, sanidad, educación y justicia social. Entre los problemas más específicos citados están el paro, el analfabetismo, la prevención en materia de salud, la productividad agraria, la mano de obra agrícola, la alimentación, la calidad del medio ambiente, los servicios de crédito agrícola, la calidad de la educación, el acceso y la participación en la educación, el acceso y la utilización de los servicios sanitarios, la dependencia en materia de importaciones, la dependencia tecnológica, las desigualdades existentes en materia de rendimiento de la fiscalidad entre los diferentes estados, la participación de la comunidad en las decisiones, la creación de cooperativas, etc. A continuación, los participantes dedicaron algún tiempo a estudiar cómo sería posible utilizar esos distintos indicadores en el plano operacional, qué disposiciones institucionales serían necesarias para fomentar su elaboración y su utilización en los procesos de planificación, control y evaluación del desarrollo, tanto al nivel nacional como subnacional, qué repercusiones entrañarían esas medidas en el plano de los recursos y qué disposiciones inmediatas convenía sugerir <sup>11</sup>

En Tanzania, la Oficina de Investigación Económica de la Universidad de Dar-es-Salaam y los distintos ministerios que se ocupan de planificación económica

organizaron asimismo una serie de estudios. En un coloquio nacional, celebrado en 1980, se destacó la necesidad de elaborar indicadores sociales para analizar la eficacia de la política económica y social en numerosas esferas de la actividad gubernamental, a nivel nacional y en distintas regiones. En la reunión se estableció un inventario de problemas sociales fundamentales y se propuso una lista de indicadores que conviene e importa utilizar en la planificación a nivel nacional y regional.

En otros dos coloquios nacionales sobre el empleo de los indicadores sociales en la planificación del desarrollo celebrados en Tailandia en 1980 y en Costa de Marfil en 1981, se analizaron los distintos métodos que se aplican actualmente para elaborar los indicadores socioeconómicos y que tienen repercusiones tanto en el alcance, como en la selección y definición de los indicadores. Cabe distinguir tres métodos diferentes representativos de las tendencias actuales, reflejo de lo que se hace tanto en el plano nacional como en el internacional y que se aplican en la región asiática. Se trata del método estadístico, del enfoque centrado en la calidad de la vida y del método analítico.

En esta reunión también se abordaron las diferentes utilizaciones de los indicadores socioeconómicos en la planificación y la evaluación. En términos generales, los indicadores socioeconómicos se han usado en distintos países: para la macroplanificación o la planificación estratégica; para la planificación sectorial y la programática; y, para la planificación regional y local. No obstante, se observan diferencias en el empleo de los indicadores en función de los estilos de planificación (planificación central o planificación microeconómica (mercado libre)), la metodología de la planificación y la medida en que se aplica un modelo convencional de crecimiento económico, o un enfoque más pragmático, en función de objetivos preestablecidos. Asimismo se dan diferencias según el grado de descentralización sectorial, programático<sup>1 2</sup> y local. Esta diversidad indica que es necesario elaborar indicadores sociales que se ajusten a finalidades concretas y ver cual es el mejor modo de dar a los responsables de la definición de las políticas y a los especialistas de la planificación medios de acción fiables y válidos. También se destacó la importancia que revisten para los países en desarrollo los indicadores relativos a las aportaciones y al rendimiento de los proyectos y programas.

En los pasados años, el enfoque que la UNESCO ha dado a sus actividades relacionadas con los "indicadores sociales" ha sido también temático. Se han realizado estudios metodológicos relativos a la elaboración de indicadores adecuados y a la realización de estudios de casos sobre su uso en los distintos países sobre los "indicadores de la participación de la mujer en el desarrollo socioeconómico", los "indicadores sociales del papel que desempeñan los niños en el proceso del desarrollo y la evolución de las condiciones de su participación", los "indicadores de los factores sociales del desarrollo, en particular los relativos a la modernización y la urbanización", los "indicadores para la planificación de la integración de las personas impedidas en la sociedad" y los "indicadores de los problemas de personas de edad avanzada". Los distintos estudios y temas se examinaron en tres reuniones distintas de expertos, celebradas en 1980 en París (indicadores relativos a la mujer), en Seúl, Repú-

blica de Corea (indicadores relativos al niño), y en Madrid, España (indicadores de los factores sociales del desarrollo), y en Bruselas, Bélgica en 1981 (indicadores de las personas impedidas). En esos estudios y reuniones se subrayó la necesidad de elaborar y utilizar indicadores sociales para analizar la participación en el desarrollo de subgrupos de población como las mujeres, los niños, los jóvenes, las minorías étnicas, las personas impedidas, etc., así como las condiciones de esa participación.

De lo dicho anteriormente, se desprende que se precisan indicadores sociales para mejorar la información que se ofrece en diferentes planos a una sociedad, cualquiera que sea el nivel de desarrollo del país. La contabilidad nacional clásica no da cuenta de muchos aspectos de la vida social que tienen importancia desde el punto de vista de la calidad de la vida y del bienestar; además, es cada vez más evidente que tanto una evolución acelerada, como la modernización, conducen a una deterioración de ciertos elementos componentes del bienestar, que los indicadores sociales traducen más adecuada y exactamente que los gastos del tipo de los que figuran en las estimaciones de la contabilidad nacional. Además, si las consideraciones sobre la distribución pueden tomarse en cuenta con ayuda de datos especiales sobre los aspectos distributivos de la renta, etc., su medición resulta más exacta si se efectúa mediante ciertos indicadores sociales, que aportan informaciones valiosas sobre la distribución y el grado de dispersión entre la población de ciertos elementos clave de la calidad de la vida. Se precisan indicadores sociales para clarificar determinadas metas de la planificación en la esfera de los objetivos sociales y para evaluar la eficacia de los distintos medios de alcanzarlos, vinculando los gastos con indicadores concretos y, también, analizando las relaciones entre los indicadores relativos a las aportaciones y los relacionados con el rendimiento. Los indicadores sociales, especialmente, parecen ser un instrumento fundamental de las políticas destinadas a concentrar los objetivos del desarrollo en las necesidades humanas. Sin embargo, y prácticamente a todos los niveles, ya sea al utilizar los indicadores sociales para fijar objetivos o para controlar los efectos de las políticas, o al evaluar el progreso general, la elección precisa de los indicadores y el problema conceptual de crear indicadores que no induzcan a error, suscitan problemas de una extrema dificultad. Tales problemas únicamente pueden superarse mediante el análisis detallado y a fondo de cada sector.

Así pues, el enfoque de las actividades de la UNESCO relacionadas con los indicadores sociales tiene un carácter pluralista. Opera con definiciones y métodos de investigación relativamente flexibles. Su finalidad no es elaborar listas de indicadores sociales, aceptadas universalmente, para recomendar su empleo a todos los Estados Miembros, sino incitarles a que definan sus problemas sociales y elaboren los indicadores sociales que mejor se adapten a sus contextos socioeconómicos y a los demás contextos del desarrollo. Tal es el enfoque que se ha dado al plan de trabajo correspondiente del Proyecto de Programa y de Presupuesto para 1981-1983, haciendo especial hincapié en los siguientes puntos:

- 1) el estudio de indicadores de la participación en el desarrollo de grupos desfavorecidos de población, como las mujeres, los niños, los impedidos y los ancianos;
- 2) la investigación sobre la elaboración de indicadores relativos a las minorías étnicas y culturales;
- 3) la elaboración de indicadores sobre los factores sociales del desarrollo;
- 4) la colaboración con los Estados Miembros y el asesoramiento a los Estados en lo que respecta a la descripción detallada y al empleo de los indicadores socioeconómicos para la planificación social y el aprendizaje de la utilización de esos indicadores; y
- 5) la creación y el fomento de una red internacional de centros dedicados a la realización de investigaciones sobre la calidad de la vida.

## NOTAS

- 1 Construction of social indicators, por Ramkrishna Mukherjee, *The use of socio-economic indicators in development planning*, The Unesco Press, París, 1976.
- 2 The use of social indicators in development planning, por Stephen H. K. Yeh; Territorial indicators and national planning, por R. G. Cant; Socio-economic indicators for development planning, por M. V. S. Rao, *The use of socio-economic indicators in development planning*, The Unesco Press, París, 1976.
- 3 Indicators of social and economic change and their applications, *Reports and papers in the social sciences*, No. 37, Unesco.
- 4 Territorial indicators and national planning: A report on country studies in Thailand and the Philippines, por R. G. Cant, SHC-76/CONF. 628/4.
- 5 The use of social indicators in development planning: A case study of the Sudan, por Nancy Baster, SS-76/WS/16.
- 6 Identification of social concerns and social indicators relevant to development planning in Africa, por Cadman Atta Mills, SS-77/CONF. 701/4.
- 7 Theories, models and indicators of social change, por Kenneth C. Land, *International Social Science Journal*, Volumen XXVII, No. 1, 1975, pág. 19.
- 8 Identification of social concerns and social indicators relevant to development planning in Africa, por Cadman Atta Mills, SS-77/CONF. 701/4.
- 9 The identification, in the African context, of socio-economic indicators to describe territorial disparities and disparities between various social groups and their use in analysis and planning, por Peter E. Temu, SS-77/CONF. 701/3.
- 10 Socio-economic indicators for development planning in Africa, por J. O. C. Onyemeluke, SS-77/CONF. 701/7.

- 11 Report and recommendations; National workshop on the use of socio-economic indicators in national development planning in Nigeria; 16-18 de octubre de 1978; NISER y Unesco.
- 12 The current situation and trends in the development and use of socio-economic indicators in different countries, por Nancy Baster, SS/C/31/80/02.

EL PROBLEMA  
METODOLOGICO  
EN LA ELABORACION  
DE INDICADORES  
EN CIENCIAS SOCIALES

*Jorge Cisneros*

**LA CIENCIA NUNCA ESPERA OBTENER EL  
CONOCIMIENTO PERFECTO, PERO PROCURA  
PERSEGUIR ESTE IDEAL SIN FIN.**

Russell Ackoff

## **PRESENTACION**

Este trabajo apunta en forma muy sucinta a la realización de una reflexión en torno a los problemas básicos, que desde el punto de vista metodológico deben ser considerados por los científicos sociales en relación a la elaboración y aplicación de los indicadores en las Ciencias Sociales.

La mayoría de las veces el problema de la elaboración de los indicadores en las ciencias sociales es consignado al sector técnico que comparte las responsabilidades interdisciplinarias de nuestro hacer, obviando de esa manera consideraciones metodológicas que deben estar presentes para garantizar, no solamente la calidad técnica de los indicadores, sino también la calidad teórica de los contenidos que se manejan.

La posibilidad de revisar, aunque sea someramente, la problemática teórica y práctica de los indicadores en las ciencias sociales es una iniciativa que merece aprovecharse ya que con una frecuencia cada vez mayor y bajo condiciones de mínimo esfuerzo nos volcamos acriticamente al uso de estos auxiliares del conocimiento; unas veces desconociendo la metodología empleada en su elaboración, otras veces soslayando el análisis acerca de la intencionalidad que subyace en el empleo de determinados indicadores, comprensibles solamente a la luz del esquema teórico que les sirve de fundamento.

Sin mayores pretensiones estas líneas desean enfatizar cuestiones y problemas metodológicos en torno a la elaboración de indicadores. Las reflexiones están basadas en la experiencia concreta de investigación en los campos de la criminología, la investigación educativa y en la clínica psicológica.

## CONSIDERACIONES METODOLOGICAS SOBRE EL PROBLEMA DE LOS INDICADORES EN LAS CIENCIAS SOCIALES

### 1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Dentro del espectro de situaciones que preocupan el desarrollo del conocimiento, ocupa lugar privilegiado la búsqueda de “métodos”, “técnicas”, “conceptos” y “mecanismos” que permitan en apretada síntesis recibir información sobre la realidad que sea válida y confiable desde el punto de vista del rigor científico.

El camino recorrido por las denominadas ciencias exactas y el notable desarrollo tecnológico que ha sido posible gracias a dicho avance, han permitido que en determinadas áreas del saber los seres humanos dispongan de instrumentos adecuados que entregan con niveles de precisión altamente satisfactorios información sobre el hombre y la realidad que lo circunda. Ello es así en medicina, ingeniería, química, física, por mencionar solo algunas disciplinas en donde los ejemplos son inmediatos.

En el campo de las ciencias sociales, las condiciones que configuran el campo de esta realidad es substancialmente diferente. Desde el problema de la precisión conceptual y la definición de términos,<sup>1</sup> hasta el intrincado problema del papel de las ideologías que exigen considerar “...la conciencia por las contradicciones de la vida material.”<sup>2</sup> y que ubican el nacimiento de los procesos científicos a la luz de las leyes generales de la sociedad, pasando por las dificultades en la construcción de instrumentos, la elaboración de técnicas de medición y la falta de disponibilidad de elementos que permitan la tipificación de los complejos fenómenos que caracterizan la realidad social.

El problema de la construcción de indicadores dista en consecuencia de ser un problema superado, ya que al margen de la complejidad del objeto de estudio y de los problemas inherentes a las técnicas de aproximación y medición de los referidos fenómenos, y tal como decía Torgerson<sup>3</sup> en las ciencias sociales son muy pocas las variables a las que podemos aproximarnos mediante procesos fundamentales de medición.

Coexisten con el problema aspectos tales como la categorización, la conceptualización y operacionalización y los aspectos referentes a los problemas de validez y confiabilidad, sin descuidar los aspectos propiamente tales de la medición, la construcción de escalas e instrumentos vinculados a dicho proceso, todos estos, elementos casi intrínsecos al problema de la elaboración de indicadores.

### 2.- CONSIDERACIONES METODOLOGICAS GENERALES

Autores como Lazarsfel señalan que el proceso de conceptualización parte, al menos en ciencias sociales, desde una percepción vaga hasta llegar a dimensionar el concepto, esto es a la especificación del mismo mediante su división en componentes.<sup>4</sup>

Este complejo proceso está prácticamente en función del nivel de abstracción y de una manera previa implica todo un sistema de categorización, como base para determinar los componentes del mismo.

Al respecto Manuel Mora y Araujo señala que:

El concepto una vez definido, abstrae diversos elementos de la realidad dándoles una significación única; pero a lo que el concepto alude no es a alguna de sus dimensiones o componentes, sino a lo que todas ellas tienen en común.<sup>5</sup>

Dicho autor permite una comprensión clara y ampliada de lo señalado por Lazarsfeld y da pie para comprender a cabalidad que uno de los problemas fundamentales que subyace la elaboración de indicadores, radica en la capacidad que tiene este para evidenciar por encima de los múltiples componentes la información que tipifica una realidad unívoca.

El problema reside en que la calidad única, conceptualmente discriminada, no se manifiesta por evidencias tangibles a la aproximación directa, sino que se refiere a una existencia muchas veces hipotética de características solamente comprensible a la luz de un marco referencial. En pocas palabras existen propiedades manifiestas que supuestamente están asociadas a la propiedad latente que se estudia. Mora y Araujo señala que:

El concepto alude entonces a una propiedad latente cuya existencia puede ser hipotética y que va a ser medida mediante otras propiedades que son manifiestas y que supuestamente están asociadas a la propiedad latente; a estas últimas se les llama indicadores, bajo el supuesto de que corresponden a la propiedad latente.<sup>6</sup>

El problema metodológico, en este aspecto, consiste en que el uso de métodos y técnicas de acercamiento directo al problema o fenómeno que se estudia es impracticable, de allí la necesidad de intentar percibir el fenómeno que se estudia a través de ciertos "comportamientos manifiestos y observables" que por definición constituyen la médula del mismo.

El señalamiento anterior se ejemplifica con términos o mejor dicho indicadores tales como "neuroticismo", "agresividad xenofóbica", "antisemitismo", en los cuales la construcción de los elementos constituyentes y la determinación del número necesario de elementos que deben estar presentes para determinar si existe o no la conducta, es de un nivel considerable de dificultad. El problema se agudiza cuando además de poder señalar la posesión de la propiedad latente, debemos especificar el grado en que la misma se posee, esto es la magnitud asociada a la medida.

Las alternativas de solución a este problema están en función de la capacidad de categorizar y operacionalizar las denominadas propiedades latentes, a la par que

se desarrollan instrumentos y procesos de medición, porque entre otras cosas y como dice Hogben: ".....la decisión de medir implica la distinción entre los tipos de cosas."<sup>7</sup> y este aspecto es fundamental ya que la búsqueda, selección, categorización y operacionalización de las características observables es un acto arbitrario del científico, validado solamente a la luz del cumplimiento de los requerimientos científicos.

Propiciar un proceso de categorías operacionalizables, delimitadas de acuerdo a claras especificaciones facilitaría la construcción de indicadores y permitiría lo que Zeizel llama el "propósito del índice", esto es:

Lograr una medida única y sencilla de un objeto de medición multidimensional.<sup>8</sup>

Lazarsfeld ha hecho una notable contribución mediante una propuesta de "solución matemática al problema de la relación entre las propiedades manifiestas y latentes."<sup>9</sup>

Sin embargo, y aunque no es nuestro interés apreciar y evaluar las proposiciones concretas, consideramos sumamente importante la contribución de dicho autor, quien mediante el uso de conceptos denominados disposicionales y que pertenecen al plano de la lógica, al cual combina mediante pasos precisos conceptos matemáticos, propone una alternativa al problema.

El referido procedimiento ha sido sometido a un conjunto de críticas que no han podido desmerecer su contribución a ciertos tipos de investigaciones, sobre todo en el campo del estudio de opiniones.

El problema es vigente y queda mucho terreno para poder superar el mismo, sin embargo, las ciencias sociales están en capacidad cada vez mayor de crear categorías y operacionalizaciones susceptibles de superar las distancias, hipotéticas unas veces, teóricas otras, entre las propiedades manifiestas y las propiedades latentes.

### 3.- EL PROBLEMA DE LA DESCRIPCION, LA EXPLICACION Y LA PREDICACION DE LA ELABORACION DE INDICADORES

Los indicadores resumen por medio de operaciones que consisten en la selección arbitraria de observaciones latentes y el establecimiento de interrelaciones entre las mismas, aspectos sustantivos de la realidad que en última instancia reflejan la comunión entre un conjunto de conceptos y un proceso de observaciones que sirven de base a las reglas de medición.

En un primer nivel todo apunta a determinar que la función básica que se busca con la elaboración de indicadores está en relación con las funciones descriptivas y que el sistema de construcción de indicadores aspira a reflejar la realidad sin mayores complicaciones.

El aspecto referente a la función descriptiva de los indicadores, es quizás la más estudiada, y por ende la que mejor nivel de conceptualización ha desarrollado.

Uno de los problemas que hay que precisar en la elaboración de los indicadores es el atinente al uso de los mismos, a lo que Zeizel denominaba el criterio de utilidad y del cual decía:

el criterio de utilidad trasciende la relación formal entre el índice y el objeto que indica, preguntando ¿qué uso, teórico o práctico, tiene el índice?<sup>10</sup>

La trascendencia a que hace referencia Zeizel se da en determinados casos cuando al indicador se le adscriben facultades explicativas y se pretende a partir de la información condensada en el indicador explicar la realidad de la cual es solamente un reflejo, desconociendo el rigor metodológico, cual es que el indicador es producto de un sistema construido bajo un marco referencial, por no llamarlo teórico.

El hecho antes apuntado, más frecuente de lo deseable es una inversión del proceso de generalización deductiva, a la vez que contrasta con las reglas concernientes al contexto de justificación del conocimiento científico.

Un proceso similar se da cuando se pondera sin mayor discriminabilidad las posibilidades predictivas que encierra la información contenida en el indicador. La tentación a caer en este uso no deja de tener ciertas bases de por sí justificables, en la medida que el proceso de elaboración del indicador pase por las exigencias que la validez y confiabilidad consideran necesarias, la información condensada en el mismo tiene evidentemente aristas que pueden coadyuvar a la elaboración de hipótesis predictivas.

Una aclaración se hace necesaria en este aspecto y se refiere al hecho de las múltiples funciones que determinados indicadores pueden cumplir en las ciencias sociales. El peligro no radica en ello, sino en la precisión de los fines bajo los cuales se construyen los mismo y en la actitud excesivamente confiable que se deposita en torno a la información aportada en el indicador.

#### 4.- LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA VALIDEZ Y CONFIABILIDAD EN EL PROCESO DE ELABORACION DE LOS INDICADORES:

Al igual que cualquier otro proceso que forma parte del trabajo científico, la validez y confiabilidad de los indicadores debe hacerse presente en todas y cada una de las fases propias del proceso de construcción.

En resumen, podría señalarse en lo atingente a la construcción de indicadores tres elementos fundamentales y que constituyen los puntos relevantes y que deben ser considerados con minuciosidad en las correspondientes pruebas de validez y confiabilidad, estos aspectos son:

- 1- En base a que observaciones se van a precisar los componentes latentes que permitirán la formación de los indicadores.
- 2- Como se deben relacionar dichos indicadores para obtener la medición del concepto.
- 3- Como establecer si realmente se ha medido lo que se ha pretendido medir y no otra situación o fenómeno.

Respecto a la primera preocupación, a ella hacíamos referencia en los inicios de esta breve presentación; el aspecto fundamental está en la capacidad de categorizar y operacionalizar el conjunto de observaciones que constituirán la base o andamiaje de la propiedad latente.

Las técnicas de validez y confiabilidad a las cuales deben someterse estos aspectos son los propios de los procesos de categorización y de operacionalización de conceptos de forma tal que permitan el mayor grado de precisión posible de los componentes de la estructura latente y rigurosas explicaciones en el nivel de justificación que vinculan y relacionan los datos manifiestos con la estructura latente.

La segunda proposición remite el problema al proceso de medición y en consecuencia somete las condiciones de validez a los aspectos inherentes al referido proceso.

Veamos este aspecto, ya que de acuerdo a lo señalado hasta el presente, un indicador refleja una medida o al menos intenta expresar diferentes grados a través de los cuales un conjunto de componentes evidencia la posesión de una característica.

Tal como dice Kaplan:

Un procedimiento de medición no solo determina la cantidad, sino también de que es esa cantidad.<sup>11</sup>

Añadimos que estas dos condiciones son solo posibles al resguardo de "un conjunto de reglas definidas de acuerdo con principios empíricos y racionales."<sup>12</sup>

De acuerdo a lo anterior debe existir como condición *sine qua non* para la construcción de indicadores la obligatoriedad de precisar las reglas metodológicas que configuran la unidad de medida y las condiciones bajo las cuales se crean las reglas isomórficas correspondientes y los criterios que determinan la asignación de magnitudes.

El último aspecto es quizás el que estrictamente requiere de los niveles más elevados de exigencia en lo que a validez y confiabilidad se refiere.

Por todos es conocida las dos formas de evaluación de la validez señalada por la señora Claire Sellitz y sus colaboradores consistente en el análisis de la capacidad predictiva (Forma Pragmática) y aquella que permite inferir el grado y la forma en que el individuo posee la característica o propiedad que se supone refle-

jada por el instrumento (Forma Conceptual). Ambas formas tienen sus ventajas y su uso combinado es quizás el mejor procedimiento para confirmar la efectividad de los indicadores.

Tal como dicen los mencionados autores:

Cuanto mayor sea el número de relaciones probadas y confirmadas, mayor será el apoyo tanto para el instrumento como para la teoría que lo sostiene.<sup>13</sup>

Por todo lo anterior el proceso de elaboración de indicadores no puede considerarse en función de aspectos fundamentalmente técnicos.

Cualquier consideración realmente científica del problema de construcción de indicadores debe ser integrada a la problemática general de los procesos metodológicos que garantizan el rigor científico.

Unas palabras respecto al problema de la confiabilidad, ya que no hemos hecho consideraciones concretas en torno al mismo y sin embargo lo hemos mencionado constantemente asociado al problema de la validez. Ello obedece al siguiente criterio, y es que la confiabilidad posee un nivel de especificidad que hace susceptible de técnicas de un grado de elaboración instrumental menos complicado.

La confiabilidad entendida como la estabilidad que se logra en la obtención de los mismos resultados a través de las aplicaciones repetidas de los mismos instrumentos por los mismos investigadores (Confiabilidad intrasubjetiva) o por investigadores diferentes (Confiabilidad intersubjetiva.) Es como se ve un proceso posterior a la construcción del indicador y sus instrumentos y era interés primordial atender a las principales cuestiones involucradas en las etapas previas a la aplicación del mismo.<sup>14</sup>

## 5.- CONSIDERACIONES FINALES

El problema de los indicadores y su elaboración afecta profundamente el grado de desarrollo de algunas disciplinas pertenecientes al campo de las Ciencias Sociales, es por ello que hemos intentado una sistematización muy breve de los principales problemas con que confrontamos desde la perspectiva metológica quienes trabajamos en el área de la investigación.

Realmente se ameritaría una obra más extensa y un análisis más profundo de algunos problemas que solo hemos alcanzado a mencionar, sin desconocer la omisión de otros. El problema de los indicadores es parte de una situación mucho más amplia del conocimiento científico social y en esa medida nuestro interés es haber contribuido a precisar solo uno de sus tantos aspectos.

## NOTAS

- 1 ALTHUSSER, Louis: *Pour Marx*. P.U.F. París, 1963.
- 2 MARX, KARL: *El Capital*. Ed. Grijalbo, México.
- 3 TÖRGERSON, WARREN: *Theory and methods of scaling*. John Wiley Ed. New York.
- 4 LAZARFELD, PAUL: *Measurement an prediction*. Princeton, N.J. Princenton University Press. 1959.
- 5 MORA Y ARAUJO, MANUEL: *Medición y construcción de índices*. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires.
- 6 MORA Y ARAUJO, MANUEL: *op cit.*, página 10.
- 7 HOGBEN, L. apud GONZALEZ CASANOVA, PABLO: "*Las categorías del desarrollo económico y la investigación en ciencias sociales*". Ed. Nova Visión. Bs. As.
- 8 ZEIZEL, HANS: "*Say it with figures*". Harper and Brother Publisher. New York.
- 9 LAZARFELD, PAUL: *Op. cit.*
- 10 ZEIZEL, HANS: *op. cit.* página 38.
- 11 KAPLAN, ABRAHAM: *The conduct of inquiry: Methodology for behavioral sciences*. Chandler Publishing Co. S. Fco.
- 12 KERLINGER, FERD y KAYA, ESIN: *Construcción y validación analítico factorial de escalas*. Journal of Social Psychology. XLVIII.
- 13 SELLTIZ, CLAIRE; WRIGHTSMAN, L.; y COOD, STUART. "*Research methods in social relations*". Edited by Holt, Rinehart and Winston, III Edition. 1976.
- 14 ROBINSON, RICHAR: *Definitions*. Oxford. Oxford Press University, 1971.

PRINCIPALES DOMINIOS  
DEL ACONTECER SOCIAL  
EN EL SUBDESARROLLO  
Y SUS INDICADORES

Sergio Reuben Soto

## I

Como se puede encontrar en numerosos textos referidos al tema, el interés por la cuantificación de algunos fenómenos sociales tiene un origen no muy hundi-do en la obscuridad de los tiempos. No haremos en esta oportunidad un recuento de las principales referencias históricas en las que podremos encontrar esfuerzos o intentos por observar sistemáticamente tales hechos sociales, sino, es nuestro interés, como marco general en el que insertar la discusión sobre indicadores económico-sociales, señalar aspectos generales del ordenamiento social, que observados en perspectiva histórica, den al problema de los indicadores, una ubicación dentro del contexto general del desarrollo social e intelectual de la humanidad. Sólo de esta manera, a nuestro aviso, podremos enfrentar el problema rigurosamente.

En este sentido, una primera observación que surge inmediatamente, es la relación entre el interés científico por la sistematización de las observaciones hechas en el universo social y el surgimiento histórico de situaciones en las que la interacción e interrelación individual y de grupos juegan un papel importante en el devenir general de las colectividades. Es obvio, pues, que tales condiciones sólo aparecen en la historia de la humanidad cuando la organización social ha alcanzado grados elevados de colectivización; y, por ende, dentro de esta perspectiva histórica que ensayamos, cuando la organización de la producción ha alcanzado también un elevado nivel de interrelación.

No obstante los *censos* del Egipto de los faraones y sus esfuerzos por la determinación *estatal* del uso de las tierras fértiles, etc.; o los censos para establecer el tamaño de los ejércitos que caracterizaron los esfuerzos de la antigüedad para medir el *fenómeno social* de la población; así como los registros parroquiales sobre nacimientos y defunciones que desde la alta edad media se llevaron a cabo en la Europa feudal, los primeros esfuerzos por utilizar la información disponible de una manera sistemática, que se concatena directamente con las nuevas técnicas de medición, no aparecen sino hasta mediados del siglo XVII.

En esta tendencia coinciden personas interesadas en estudiar fenómenos que, o bien nunca habían tenido la relevancia que alcanzaban en ese momento, o bien,

se presentaban entonces, por las condiciones especiales de vida existentes, como importantes de conocer y explicar. Las condiciones de salubridad social, las de morbilidad y las de indigencia de la población son los fenómenos particularmente investigados; que surgen concomitantemente con el gran proceso de urbanización que se generaliza por esos años.

En esos primeros registros, así como en esos primeros intentos por sistematizar, ordenar y hacer digeribles tales informaciones, encontramos ya insinuadas tres vertientes en las que confluyen todos los esfuerzos que hoy sostienen el desarrollo de los indicadores sociales. Por una parte aquellos que desarrollan las técnicas de recolección de información de manera de alcanzar datos más puros y más precisos; por otra parte, aquellos esfuerzos de índole más bien deductiva que buscan la formulación y sistematización de relaciones entre fenómenos en forma precisa y, en tercer lugar, aquellos que se orientan hacia la formulación especulativa de las relaciones entre fenómenos, de manera que estas relaciones ofrezcan un *sentido* que sea adecuado para la *apropiación* política o tecnológica de ellos y redunde en niveles más elevados de existencia material y espiritual de la humanidad.

Desde que la Compañía de Sacristanes de Parroquia de Londres resumió en 1603 los informes de defunciones semanales ocurridas durante una de las plagas que asolaron a la *City* en 1592 y se propusieron continuar esta labor en forma más sistemática, el desarrollo de la estadística, como disciplina de recopilación de datos, ha contado con el impulso de personas como John Graunt; quien recurrió a ellos para proponer observaciones y explicaciones a fenómenos, hasta ahora no concebidos como objeto de estudios: en sus *Observaciones naturales y políticas... extraídas de las listas de los muertos*, Graunt, con el concurso de William Petty formuló en 1662 una estimación de la razón entre las muertes y los nacimientos en Londres, la que encontró cercana de 14 a 13, en contraste con la razón de 52 a 63 en las parroquias rurales (F. Lorimer, 1958).

No es por ningún motivo casual, a nuestro aviso, que las primeras formas de indicadores sociales o los primeros intentos por cuantificar algunos fenómenos sociales se den en el campo de la población; como tampoco es casual, el que aparezcan estos intentos, a mediados del siglo XVII en Europa. En primera instancia, la población es el *fenómeno más concreto* que presenta el objeto de estudio de la ciencia social; en segunda instancia, el siglo XVII europeo es la época del desarrollo de los grandes estados nacionales en esa región del mundo.

De la configuración de los grandes estados nacionales a su constitución y consolidación Marx hace datar "... la moderna biografía del capital". Su configuración no es, como se puede fácilmente comprender, un hecho aislado o meramente ocasional sino que en ella confluyen condiciones que son precisamente las que van a elevar, a un rango nunca antes alcanzado, los fenómenos colectivos, los de socialización de las relaciones interpersonales y los de interrelación social de las actividades individuales. Y por lo tanto, de acuerdo a nuestro punto de vista son estos los que van a impulsar el interés por el conocimiento riguroso de sus causas y la necesidad del desarrollo de indicadores apropiados.

Ya antes de estos serios intentos de cuantificación de las situaciones poblacionales, habían comenzado a aparecer esfuerzos por sistematizar fenómenos sociales generales e inmediatos tales como los de "nacionalidad" (para el caso de las ciudades en un principio), de "soberanía", de "poder político" y "conservación del Estado" (J.J. Chevallier, 1965). De manera más o menos sincrónica, aún cuando todavía en el principio orientados a formas concretas y materiales, surgen los primeros estudios sobre la "grandeza" de las naciones como el de Giovanni Botero, *Delle cause della grandezza della citta*, publicado en Venecia en 1589, que es, junto con otros estudios como el de Bodino sobre la moneda: *Reponse aux paradoxes de Malestroit* publicado en 1569 y el de John Hales *A discourse of the Common Weal of this Realm of England*, publicado en 1581, antecedentes importantes de los posteriores estudios sobre la riqueza que habrán de invadir los círculos intelectuales en los siglos venideros (E. Roll, 1978).

Nos encontramos así, al observar el surgimiento de los primeros estudios sistemáticos con indicadores sociales, ante la concurrencia de dos fenómenos que no pueden ser disociados de su surgimiento a la hora de plantearse una reflexión sobre la necesidad de la cuantificación social y los indicadores: por una parte, la conformación de entes macrosociales ligados estrechamente por un sistema de relaciones políticas y de producción y, por otra, la generalización de una relación económica por la que la organización tradicional de la producción se ve revertida y convertida en un conjunto de entes de producción individuales pero irremisiblemente interdependientes por el grado de especialización que han alcanzado en su objeto de producción. La producción de mercancías, al enseñorearse de la organización productiva, impuso una nueva *convención social* (aun cuando inconscientemente asumida) que se presenta como nuevo régimen de producción: el valor. Al monopolio feudal, a la regulación gremial, el bando real, a la determinación *consuetudinaria*, a la *bulia* papal y a las leyes divinas, se imponen ahora el usufructo libérrimo de los bienes-mercancías (amparado por la propiedad privada y, ésta, a su vez, por el Estado) y la determinación individual en el uso del tiempo de trabajo al impulso de los designios del valor.

Se completan así las condiciones para que, lo que Petty llamó la *Political Arithmetik* en 1676, evolucione en las modernas disciplinas de la estadística, de la econometría, de la economía del desarrollo. Toda actividad individual asume ahora un carácter *infinitesimal* y se asienta en los libros del capital. Toda la variada producción de una sociedad, el innumerable conjunto de bienes y servicios que resulta de la actividad productiva de cada uno de los miembros de esos conglomerados sociales van a valorizarse ahora, van a recibir un signo que los acredita ante el mercado, como bienes útiles a la sociedad (y, por lo tanto, redimibles en ciertas proporciones de otros bienes) en función y en proporción al tiempo de trabajo social que su producción demandó.

La culminación de la teoría del valor-trabajo de Ricardo se lleva a cabo en el vigésimo capítulo de sus *Principios...*, el cual es encabezado por el autor con la célebre frase de Smith: "Todo hombre es rico o pobre según el grado en que pueda

gozar de las cosas necesarias, convenientes y gratas de la vida”. Y continua Ricardo: “En consecuencia, la riqueza difiere esencialmente del valor, ya que éste depende no de la abundancia sino de la facilidad o dificultad de la producción” (1959, Pág. 205).

No obstante la sencillez de estas ideas y su sentido común, todo el desarrollo posterior de la teoría económica se fincó en un concepto de valor que ya fue planteado por M. Say —y que Ricardo discute— y posteriormente desarrollado por Jevons y toda la “escuela austriaca”<sup>1</sup>

Mientras las necesidades de la existencia personal y colectiva no implicaron el concurso de grandes conglomerados sociales (naciones o, posteriormente, repúblicas en sus acepciones más modernas), ni su estrecha interrelación productiva y vasta división social del trabajo, etc., no fue necesaria la consolidación del valor como criterio social general, ni tampoco surgieron entonces las necesidades de cálculo de la riqueza nacional, ni la de indicadores sobre procesos colectivos o sobre *realidades sociales*. Pero cuando aquello ocurre, no sólo aparecen tales necesidades sino que esta situación se da en condiciones que provocan una interpretación fetichizada de la realidad emergente, por lo que quedan borrados de ella los determinantes esenciales del proceso y, por ende, los elementos cuya observación y estudio científico, dan una comprensión verosímil de la realidad social y de su desarrollo.

De esta manera, los indicadores que aparecen como instrumentos de comprobación y observación para las concepciones así extraviadas, están sesgados de manera tal que no pueden romper por sí solos y por la forma en que se plantean sus relaciones, el *encanto* en que se encuentran sus raíces teóricas.

Al mismo tiempo que se constituye el valor como criterio económico fundamental, se ofrece pues, la posibilidad de *consolidar* el conjunto de acciones que lleva a cabo la sociedad en su esfuerzo productivo y, por lo tanto, se abre la posibilidad de elaborar indicadores sociales de la producción nacional y del progreso material de toda la sociedad. En forma sincrónica, no obstante lo contradictorio que pueda aparecer, la constitución de tal criterio trae aparejada la confusión en el análisis de la producción, que condujo a que estos indicadores se tomaran como una expresión exhaustiva de la realidad social, de la riqueza nacional, de la capacidad productiva, de las relaciones entre sectores; configurando así un retrato objetivo de la sociedad en estudio.

Cuando Corrado Gini plantea en 1931 ante el Instituto Internacional de Estadística reunido en Tokio su comunicado “La determinación de la riqueza y del ingreso de las naciones en la post-guerra y su confrontación con el período prebélico” y la otra en Londres tres años después: “De algunas circunstancias que en los tiempos modernos tienden a hacer aparecer el aumento del ingreso nacional mayor de lo que es en realidad”, (1947, Pág. 347), ya la confusión en torno a los conceptos de riqueza y valor se había prendido en el seno de la teoría económica convencional e influían sobre las disciplinas que se ocupaban de fenómenos sociales de una u otra manera relacionados con el acontecer económico.

El marco conceptual dentro del cual se elaboraron en los años siguientes los estudios sobre el desarrollo económico había sido ya ensamblado por una *concep-*

ción de “economía nacional”, en la que quedaron involucradas, consecuentemente, relaciones capitalistas de producción en forma exclusiva; que suponían, a su vez, condiciones o situaciones históricas determinadas. El “sesgo” metodológico (en cuanto al análisis social riguroso) que ello introducía fue virtualmente inadvertido por los investigadores.<sup>2</sup>

El desencanto de esta visión ciertamente unilateral del desarrollo económico sólo se va a producir cuando la teoría del crecimiento se ocupe de los países que se encuentran en la *periferia del desarrollo* y, por consiguiente, en procesos socioeconómicos-complejos que no podían ser reflejados por los “modelos” teóricos elaborados para los países desarrollados (O. Sunkel, P. Paz, 1971). El análisis de estas *realidades en transformación* representó un reto insalvable para una concepción de la realidad social enmarcada en los estrechos márgenes de las relaciones capitalistas de producción.

Buena parte de ese desencanto se canalizó en esfuerzos por descubrir otros indicadores socioeconómicos que apuntaran más directamente sobre las condiciones del individuo o de los recursos humanos (UNESCO, SS/C/49/82/1, París). Se pretendía con ello aislar la complejidad del análisis del desarrollo social y centrar la observación en aspectos más concretos que ciertamente, por su carácter eminentemente positivo, reflejaran o resumieran en ellos los resultados globales del proceso de desarrollo. No obstante la importancia descriptiva de las distintas condiciones de vida de la población humana que esta labor implicó, el problema central de la explicación del desarrollo y, por consiguiente, de las formas en que la sociedad humana puede contribuir a su impulso, quedó sin resolver.

Otra parte importante de los esfuerzos por comprender el problema del desarrollo se orientó hacia la complicación de los modelos convencionales con la introducción de variables referidas a otros dominios de la realidad social o, bien, con un esfuerzo por readecuar tales modelos dentro de las características particulares de la realidad del subdesarrollo.<sup>3</sup>

No obstante la seriedad de estos esfuerzos, no lograron impulsar una poderosa crítica capaz de abrir una interpretación global de la situación del subdesarrollo (que incorporara las particularidades de su realidad distinguiéndolas metodológicamente de las que presentaban las realidades desarrolladas); de tal forma también, que diera pie a la construcción de los indicadores que ese cuerpo teórico requería para su expresión y comprobación.<sup>4</sup>

## II

Antes de plantear un conjunto de indicadores que según nuestro parecer informan sobre aspectos sustantivos del acontecer socioeconómico en nuestros países subdesarrollados, es necesario discutir, en esta parte, dos aspectos íntimamente relacionados y que están a la base del desarrollo de los indicadores. Por un lado, debemos poner en relieve la estrecha relación entre teoría e indicadores.

Esta relación se resuelve en una doble dirección; el desarrollo teórico determina el tipo de indicadores y los *dominios* del acontecer social sobre los que ellos deben arrojar luz; y los *complica* en razón a las necesidades de aproximación a la realidad, y a los niveles de exactitud que esa aproximación demanda. Asimismo, en otra dirección, el desarrollo de los indicadores y su grado de aproximación y reproducción de los fenómenos reales propuestos por la teoría, la informan de manera tal de permitirle la formulación de hipótesis más verosímiles. Mediando esta relación, debe reconocerse el papel del pensamiento matemático o propiamente deductivo (como cuando la estadística reflexiona sobre sí misma) y el desarrollo de la capacidad ordenadora y calculadora (con las modernas máquinas computadoras), que posibilitan una labor más coordinada y más eficaz entre el pensamiento que reflexiona sobre los indicadores y el desarrollo de la teoría.

Pero esta relación que, como se propuso, tiene las características de un “círculo vicioso”, en realidad se rompe por el lado de la “observación científica”, categoría que recoge una completa relación entre percepción, abstracción y práctica; y que se expresa en las formas concretas de *aproximarse* metodológicamente a los problemas por parte de los investigadores.<sup>5</sup> Así como también, debe reconocerse la importancia que para ello desempeña el desarrollo de los instrumentos de cálculo.

De tal manera, pues, que el reconocimiento y el estudio de esta relación de la forma que un dominio influye sobre el otro y los *mecanismos* con los cuales romper formas viciadas de ella, son consideraciones esenciales a la labor de formulación de indicadores. El conocimiento y la reflexión sobre las limitaciones inherentes a la formulación de estos, a los mecanismos de interrelación y dependencia entre ellos y el progreso teórico, se hacen imprescindibles para avanzar en su formulación. Aún más, la incorporación al análisis social de la *lógica dialéctica* o, en general, dialéctica del acontecer social, introduce problemas complejos que no intentar resolver implica condenar la ciencia al estancamiento.<sup>6</sup>

La relación planteada entre teoría e indicadores en las páginas anteriores y la reflexión sobre las limitaciones en la apropiación de la realidad, que señalamos en la primera parte de este trabajo, como presentes en las teorías que conciben como universales las relaciones económicas y la organización social fundadas en el valor, nos mueven a precisar el concepto de *desarrollo económico*.

Y este era el segundo aspecto que traíamos a discusión en esta parte del trabajo: el desarrollo económico como categoría que encierra la noción de transformación social, enfrentado al desarrollo económico como crecimiento, como acumulación cuantitativa de fenómenos. En una primera aproximación al problema así planteado, podemos señalar que en la medida en que las concepciones sobre el desarrollo le conciben como un fenómeno más o menos lineal, enmarcado dentro de relaciones capitalistas de producción, los indicadores que informan el análisis quedan limitados por esos márgenes. Y viceversa, mientras estos indicadores no exploren dominios de las relaciones sociales y del acontecer económico que ofrezcan nuevas y certeras evidencias sobre relaciones no conocidas, la teoría no puede avanzar hacia interpretaciones más complejas y precisas de esa realidad. Este es el serio problema que tenemos entre manos.

Se había anotado sin embargo, en términos generales, que este “círculo” se rompía por el lado de una particular aproximación teórico-metodológica al problema por el investigador. En términos más concretos, esto se traduce, desde nuestro punto de vista, en un esfuerzo por el reconocimiento de *formas* viciadas; o que nosotros llamaríamos *simbióticas*, entre las relaciones teóricas y los indicadores, que impiden un mejor conocimiento, tanto en precisión como en exactitud, de nuestras realidades sociales. Estos procesos auto-retroalimentados incapacitan a la ciencia para incorporar otros aspectos y otras relaciones cuya consideración puede introducir cambios sustanciales en los modelos teóricos.

Una reflexión profunda en esta dirección, por tanto, nos permitirá una amplitud mayor de miras que, a su vez, permitirá volcar la atención sobre otros dominios del acontecer social que surjan de ese proceso intrincado que denominábamos “observación científica”, de manera de enriquecer y purificar el objeto de investigación.

En segundo lugar, esta aproximación teórico-metodológica, que sugerimos, se traduce en el ejercicio de la crítica a las teorías que observan nuestra realidad a la luz de imágenes proyectadas esencialmente por relaciones capitalistas de producción; de tal manera de abrir también, por una parte, la perspectiva histórica y, por otra, la complejidad de la percepción dialéctica de las relaciones sociales, inherente a esa crítica.

Finalmente, esa aproximación toma en cuenta las posibilidades que abre para el análisis científico, el desarrollo de los “instrumentos” de observación social y de sistematización y ordenamiento de tales observaciones, así como los avances en el campo de los *lenguajes* que permiten la formulación de modelos que consigan la relación rigurosa y sistemática de sus elementos.

La revisión y precisión del concepto de desarrollo económico, no obstante, debe limitarse a los objetivos inmediatos de este trabajo; esto es, en relación al desarrollo de los países subdesarrollados. Dentro de la aproximación metodológica expresada arriba, nuestro desarrollo se nos presenta ante todo como un *proceso de transformación social*.

Esta concepción implica, como se podrá comprender, formas particulares de concebir los instrumentos y los indicadores que deben reflejarle. El límite propuesto a estas notas en relación al proceso de subdesarrollo es particularmente significativo en esta concepción de desarrollo como transformación; porque aún cuando nosotros consideramos que el concepto de *crecimiento* que se ha ensayado para categorizar fenómenos propios de las realidades económicas *desarrolladas*, entra también y necesariamente dentro de las consideraciones hechas anteriormente; y, por lo tanto, que también en este concepto están implícitas necesariamente transformaciones estructurales sustantivas. No obstante ello, nosotros, no vamos a entrar a discutir en este trabajo las limitaciones que ellos tienen para reflejar dichas transformaciones ni tampoco la validez que pueden tener los modelos derivados de esta concepción como instrumentos interpretativos de esas realidades desarrolladas. Nosotros nos mantendremos dentro del análisis de los aspectos correspondientes a las transformaciones de los países subdesarrollados.

Dos premisas básicas debemos formular aquí para poder continuar con este análisis: Primero, que este proceso de transformación tiene un *sino*; esto es, que los principales elementos que determinan los aspectos relevantes del bienestar social, de la productividad del trabajo, de la distribución general de la riqueza, etc., confluyen más o menos rápidamente, más o menos integradamente, hacia *formas* particulares, previsible en tanto que asociadas a las categorías del método. Segundo, que esta transformación es esencial al devenir histórico de las sociedades en estudio y, por lo tanto, que su comprensión permite explicar los rasgos generales de su comportamiento y niveles más o menos precisos de predicción de éste.

Mientras que para el caso de los países desarrollados algunas de las transformaciones que se llevan a cabo en tales elementos sólo se resuelven en modificaciones cuantitativas, porque no están subvertiendo el orden general de la producción, para nuestros países, las transformaciones en dichos elementos conllevan modificaciones de orden superior que implican *transformaciones sustantivas* en la organización social, que afectan las condiciones generales de la producción de riqueza, de su distribución y, por lo tanto, en general, de los niveles de bienestar, de libertad y de soberanía de una sociedad.

Esto significa, para efectos del trabajo, que nuestros indicadores deben construirse de manera tal que puedan reflejar la orientación general de la transformación de nuestras sociedades e ir en forma incisiva hacia los aspectos medulares de tal transformación y hacia los aspectos que la están determinando. Como corolario de esta reflexión queda patente, por el contrario, que aquella teoría que no conciba transformaciones sustantivas en la organización como la característica principal de nuestras sociedades no podrá aproximarse verosímelmente a nuestra realidad; o bien, aún concibiéndola así, si no tiene claro o históricamente definido el *sino* de tal transformación, los indicadores que de ella surjan no podrán tampoco reflejar adecuadamente la realidad en estudio.

Dentro de esta perspectiva general, es importante señalar finalmente, que aquellas concepciones teóricas que ofrecen una perspectiva heurística son las que conciben el desarrollo de nuestros países como sociedades que configuran como parte esencial del proceso de desarrollo, relaciones de producción capitalistas y que, por lo tanto, sus estructuras de producción, sus estructuras de relaciones sociales, de distribución de la riqueza o de interrelación de las actividades productivas, etc., se orientan hacia formas generales reconocibles en las categorías que conforman el modo de producción burgués.

Este principio abre dominios importantes del acontecer histórico que se presentan ahora como aspectos centrales del análisis social. Estos dominios se encuentran en la observación, medición y estudio de los fenómenos surgidos de la *contradicción* entre las nuevas relaciones sociales y las antiguas, la velocidad o intensidad de los procesos de disolución de estas relaciones; se encuentran en el estudio de las consecuencias sociales y económicas que determina el nivel o grado de integración de las nuevas relaciones en un sistema coherente, o del estado histórico-natural (propio a la naturaleza y *sentido* de las nuevas relaciones) en que se encuentra el

proceso de transformación. Pueden encontrarse también en el estudio de los fenómenos derivados de las contradicciones de sentido inverso a las primeras señaladas, entre las necesidades de desarrollo y consolidación de las nuevas relaciones, y las situaciones económicas y sociales surgidas de los altos niveles de desarrollo capitalista (imperialismo) en que el desarrollo y consolidación de aquellas se encuentra irremisiblemente inmerso. No pretendemos con estos tres señalamientos haber agotado todos los aspectos que esta visión entraña; es posible que en la dimensión de las relaciones sociales y políticas se encuentre una buena veta de ámbitos de estudio que deben observarse para una mejor comprensión del desarrollo socioeconómico de nuestros países. Nosotros, no obstante, y dada la orientación general de estas notas, preferimos incursionar más incisivamente dentro de los tres dominios señalados anteriormente.

Las concepciones teóricas que se propongan observar nuestros procesos de desarrollo a través de la lente de una transformación estructural como la que hemos venido definiendo, no pueden perder la perspectiva investigadora que obliga a ver las *formas* o los fenómenos sociales y económicos de hoy como *formas en desarrollo*; y por lo tanto, no debe olvidar que el conjunto de indicadores que proponga para informar sobre la realidad, deben estar concebidos para *observar* la transformación (aquí en su sentido estricto) de las relaciones que juzguen tales concepciones como sustantivas del proceso.

Quedan así someramente planteados los aspectos a nuestro aviso más relevantes de la discusión sobre el problema de los indicadores socioeconómicos y su relación con los problemas del *desarrollo*. Hemos tratado de someter a crítica, algunas concepciones teóricas que pretenden explicar nuestra realidad subdesarrollada sin reparar siquiera en que las realidades que sirven de referente objetivo para su existencia, difieren esencialmente de las que pretenden explicar y sin reparar, por consiguiente, en que los procesos de desarrollo económico en nuestros países contienen transformaciones de naturaleza totalmente distinta a las que suponen los procesos de crecimiento en *sus* realidades socioeconómicas. De esta crítica hemos sacado conclusiones específicas en torno a los indicadores socioeconómicos que surgen de sus necesidades de observación y comprobación.

De manera somera se planteó también una crítica general a concepciones teóricas que aún cuando intentan adecuar las *teorías económicas* a las condiciones de la realidad del subdesarrollo, no logran trascender su crítica a los orígenes propios de tales teorías; como son el tipo de relaciones de producción que suponen y las mismas confusiones sobre la naturaleza de las relaciones de producción existentes. Estas limitaciones de tales intentos, vimos que representan un sesgo importante y sustancial en la interpretación de nuestra realidad.

Por otra parte, hemos tratado de definir la relación existente entre concepciones teóricas e indicadores. La reflexión sobre este asunto nos puso sobre aviso del peligro que se cierne sobre el desarrollo científico cuando esta relación se envicia conformando estados que hemos denominado, en asocio a modelos de la biología, como relaciones *simbióticas* o que también podríamos denominar como *auto-*

*retroalimentadas*. Asimismo, se hizo un esfuerzo por formular mecanismos o vías que permitan romper estas situaciones y abran nuevos caminos a la investigación científica.

Finalmente, se hizo un esfuerzo por revisar la teoría del desarrollo económico a la luz de estos aspectos centrales de los indicadores socioeconómicos, del cual surgieron tres principales dominios dentro de los que proponemos centrar el análisis de nuestras realidades sociales y dentro de los que, por consiguiente, se deben definir y elaborar indicadores. En este mismo sentido, se observó la necesidad de que estos indicadores se diseñaran de manera tal que pudieran reflejar la dinámica del proceso y de alguna manera las complejidades en las relaciones que supone el movimiento dialéctico de la sociedad.

### III

En esta última parte, nuestro interés se centrará en afinar y concretar los ámbitos de observación que surgieron del análisis anterior y que proponemos como los que ofrecen una interpretación mas verosímil de nuestra realidad en transformación; y de paso, el señalamiento de indicadores que permitan información sobre el estado de esos dominios.

La interpretación general de nuestras realidades subdesarrolladas que surge de la crítica de las teorías convencionales y de los conjuntos de indicadores a ellas inherentes, sugiere cuatro columnas sobre las cuales constituir la elaboración de nuevos indicadores que informen sobre nuestra realidad de una manera versosímil. Ante todo, como ya se ha planteado, proponemos que el acontecer social de nuestros países está caracterizado esencialmente por una *transformación*. Segundo, que esta transformación tiene una *orientación* definida; por la cual, a cierto nivel de abstracción se pueden predecir las formas generales que asumirá la organización social. En tercer lugar, que existe una importante *integración* entre los fenómenos socioeconómicos que, junto con la segunda y cuarta columnas, constituyen los *referentes concretos* para la concepción de sistemas modelos teóricos para la explicación y dominio de la realidad social. Y en cuarto lugar, finalmente, que esa interrelación es *jerarquizada*, en el sentido de que no sólo existen diferentes pesos relativos de cada uno de los elementos que los constituyen, sino que estos pesos establecen una determinación predecible.

La transformación que nosotros proponemos como dominante del acontecer social de nuestros países pues, impone un *sentido* general a la organización social para la producción. Es necesario señalarlo en este momento, puesto que este *sentido* orienta las transformaciones que trataremos de observar en los dominios de la realidad social que, de acuerdo a nuestro plan, propondremos en seguida a efectos de contribuir a la constitución de un conjunto de indicadores coherente y sistemático sobre nuestras realidades subdesarrolladas.

Este sentido general está dado por tres fenómenos socioeconómicos, que deben irse presentando en la organización social. Por una parte, la conformación de una *producción de mercancías* que emerge de formas de producción de auto-consumo, con toda la gama de tiempos de trabajo destinados a cada uno de estas formas. Segundo, el surgimiento del *trabajo asalariado* y su dominio de la fuerza de trabajo *nacional*; observándose aquí, de igual manera, las distintas gradaciones que sobre el tiempo de trabajo estas formas imponen. En tercer lugar, la conformación de las riquezas particulares en *forma de capital* propiamente dicha; esto significa fundamentalmente su ingreso al círculo general (nacional) de valorización, su conversión creciente en medios de producción y fuerza de trabajo, su permanente transmutación cíclica en las fases de dinero, medios de producción y mercancías.<sup>7</sup>

El trabajo asalariado, debe observarse en nuestras sociedades, emergiendo de formas en que la dominación y la supeditación de los intereses del patrón, tienen poca relación con los mecanismos del valor y con las necesidades del salario, como resultado de su expropiación de los medios en los que ejercitar su trabajo. Sino, más bien, esa supeditación gira alrededor de formas de adscripción vinculadas con la posesión de la tierra, de vivienda y lazos de fidelidad y agradecimiento relacionados con instituciones culturales y religiosas que no vamos a entrar a discutir aquí. Por otra parte, obviamente, deben observarse emergiendo del otro proceso que se presenta en nuestras realidades, a saber, el de la proletarianización del pequeño propietario. En relación al sector manufacturero, el trabajo asalariado emerge de formas de producción artesanales; o sea en las que existe la participación directa del dueño y de trabajadores no remunerados y familiares.

Por cuanto respecta al *capital*, es importante señalar el surgimiento de *instituciones* civiles que van a reflejar las necesidades de la vertebración del capital y de los canales de su valorización. Aparte de la proliferación y complicación de las *sociedades* privadas y públicas y de todo el aparato jurídico para su regulación, deben observarse el surgimiento de instituciones financieras y de seguros y finalmente la creciente importancia de las transacciones financieras que configuran el funcionamiento virtual de una *bolsa de valores*.

Estas tendencias generales son las que conforman la observación particular de los dominios del acontecer social que a continuación proponemos.

Uno de los primeros dominios sobre los que se debe volcar el interés de los investigadores es el de *los fenómenos de la población*. Partimos del señalamiento de este dominio por cuanto, como ya se dijo, resume en su *estado general* los resultados de toda la organización social y refleja las formas en que ella utiliza la fuerza productiva del trabajo y la distribución de la riqueza social. Desde la perspectiva de la transformación social que proponemos, los fenómenos más relevantes en el seno de este dominio, son las modificaciones en las tasas de mortalidad y en las de fecundidad, cuyas respectivas reducciones (a ritmos diferenciados) suponen modificaciones en las formas particulares en que se distribuyen la riqueza social y los beneficios del progreso en la productividad del trabajo.<sup>8</sup> El objeto sobre el que deben centrarse los indicadores que informen sobre este dominio, por tanto, es en las

modificaciones sufridas por la población que refieren a una utilización más intensiva de la fuerza de trabajo a ella inherente. Utilización que con el desarrollo de las relaciones capitalistas de producción en nuestros países se convierte en un primer momento en el crecimiento de la población en general y en su reubicación geográfica y en la estructura productiva de la fuerza de trabajo a ella inherente. Finalmente, deberían informar sobre los procesos intensivos de pauperización relativa de masas importantes de esa población, como resultado de los procesos intensivos de proletarización (o de expropiación de la población de los medios en los que ha venido aplicando tradicionalmente su trabajo para sobrevivir.)<sup>9</sup>

En estrecha relación al dominio propiamente demográfico, se debe observar el grado en que la población se incorpora al trabajo. La transformación que suponemos se lleva a cabo en nuestras sociedades, presenta una contradicción, por la cual, al mismo tiempo que provoca la proletarización de los trabajadores y por lo tanto su expropiación en los términos apuntados arriba, los va condenando a una relativa inactividad.

En tal sentido, por tanto, es importante medir el grado en que la población está aplicando su capacidad productiva y las formas en que esta aplicación se lleva a cabo. En última instancia, la existencia de oportunidades para ejercer su capacidad productiva es el elemento esencial del bienestar espiritual del ser humano.

Otro dominio importante del que surge un conjunto de indicadores para el estudio de nuestras realidades subdesarrolladas es el que define la transformación del producto social. Este dominio se debe dividir en cuatro vertientes distintas en tanto que implican procesos estructurales distintos. Por una parte, están las observaciones sobre la conversión del producto de las unidades productoras a la forma mercancía propiamente dicha y los distintos grados que ella asume del total. Por otra parte, están las observaciones sobre el proceso de conversión de unos productos en otros; particularmente aquel originado en transformaciones en los métodos de producción y en el destino de los productos al mercado y no tanto los originados en los *gustos* o modas de consumo de la sociedad.<sup>10</sup>

Una tercera vertiente que recoge aspectos del proceso de transformación de la producción, es la que observa los grados de especialización de las unidades productoras. Este proceso es particularmente importante en las unidades agrícolas por cuanto es en ellas, en las condiciones de la organización productiva de nuestros países, que se van perfilando la conversión de estas unidades heterodoxas en unidades propiamente capitalistas o industriales.

Finalmente una cuarta vertiente en que se resuelve este dominio, es la de la *transformación estructural*, por la cual debe observarse el surgimiento de nuevos sectores de la producción y la importancia relativa que ellos van asumiendo en el proceso. Sobre este particular señalamos algunos indicadores que resultan apropiados para la observación del proceso y son aquellos del número de trabajadores (asalariados y no), los niveles de producción y productividad, etc., observados en grupos de sectores según criterios como *tradicionales* y *nuevos*, etc.<sup>11</sup>

El estudio de esta transformación sin embargo, debe ir al interior de los grandes sectores de la producción tales como se conocen usualmente. Los grados de

profundización en el seno de ellos deben estar determinados por los objetivos de la investigación y por la coherencia en la profundidad de los distintos dominios.

Otro aspecto importante de estudiar dentro de esta vertiente son los grados de *integración* entre los sectores en estudio. Esta integración debe estudiarse en la perspectiva de la integración-desintegración, por cuanto este proceso está afectado particularmente por relaciones complejas entre la *estructura productiva nacional* y las determinaciones que sobre ellas impone el mercado internacional. Sobre este aspecto, es necesario llamar la atención en que de acuerdo con nuestra visión, este proceso se distingue de la mayoría de los incorporados en los dominios aquí considerados, en que no presenta una orientación histórica definida; por lo menos en cuanto al plazo medio (unos veinte años). Y más bien, aún cuando en el plazo "secular" puede observarse cierta tendencia hacia el surgimiento e integración de nuevos sectores productivos, el proceso es tan "encontrado" que esta tendencia se disfraza de múltiples formas y se desparrama en un conjunto de "ires y venires" que la hace difícil de observar. La falta de indicadores adecuados en este campo dificulta el señalamiento de una tendencia particular si no es por la perspectiva teórica con que estamos trabajando. La elaboración de matrices de insumo-producto es algo que ha ido dando pasitos de cojo en nuestras sociedades.

El tercer dominio de procesos de transformación significativos para interpretar nuestro desarrollo, es el que reúne los fenómenos de la industrialización de la producción. En este ámbito vamos a encontrar de nuevo los fenómenos de la especialización de las unidades productoras, que ya habíamos visto para los efectos de la transformación del producto social. Asimismo, encontraremos transformaciones importantes en los procesos productivos con la incorporación de técnicas que elevan la productividad de la mano de obra y los rendimientos por área, el incremento de máquinas, la intensificación del uso de la energía eléctrica y del consumo de combustibles, la sustitución, por consiguiente, de unos instrumentos de producción por otros.

Este dominio puede observarse también, en las transformaciones en las formas en que los trabajadores se vinculan entre sí en una misma unidad de producción y sus relaciones con los medios de producción: surgimiento de nuevos oficios y de nuevas tareas, determinadas por la subdivisión de los procesos, su especialización y la incorporación de nueva maquinaria.

El cuarto dominio de circunstancias fundamentales que informan nuestro desarrollo es el de la concentración de la propiedad y centralización de la riqueza y de los medios de producción. La complejidad de estos procesos requieren su estudio con cierto detenimiento.

Por cuanto respecta a la propiedad agraria se deben distinguir algunos de ellos: La concentración de la propiedad en las condiciones del desarrollo de las relaciones capitalistas de producción, está en estrecha relación con la *acumulación de capital*; esto es, que el crecimiento de las unidades de producción en términos territoriales, está en asocio directo con las posibilidades reales de explotación productiva de esas tierras. Estas posibilidades están definidas por la existencia de mano

de obra para su cultivo y de medios de producción; así como de cultivos apropiados para su tratamiento intensivo.

En realidades donde el proceso de concentración emerge de condiciones latifundistas este proceso puede observarse ya con la segregación administrativa del latifundio, ya con el mantenimiento de los linderos; pero en ambos casos con el esfuerzo por intensificar el uso de su territorio; lo que implica el uso más intensivo de la fuerza de trabajo, de los instrumentos de producción y de la tierra.

En realidades donde éste emerge de condiciones campesinas, el proceso de acumulación determina el crecimiento de la unidad media de producción; sin que ello implique necesariamente el surgimiento de latifundios o grandes unidades de producción como las que presentan las compañías bananeras en nuestros países. Más bien, el proceso se observa con la desaparición de las *pequeñas* unidades, cuya pequeñez está determinada por las necesidades de la productividad y de los rendimientos por área y de las posibilidades que la extensión ofrece para la utilización de la técnica media de producción utilizada en ese contexto. La conformación de una nueva plétora de unidades más grandes pero de todas maneras marginales para las nuevas condiciones de la producción, parece un resultado inevitable. Ellas serán las destinadas a perecer en el próximo embate de la acumulación.

De esta manera, nosotros observamos el tamaño de la unidad productiva agrícola, determinado por las condiciones de producción; y, por consiguiente, para efectos de nuestro estudio, proponemos que la investigación esté orientada por la perspectiva de la conformación de unidades de producción cuyo tamaño se configure alrededor de un tamaño medio fijado por condiciones técnicas y agrológicas particulares. ¡No sería extraño en este sentido, encontrar que la *distribución de la tierra por unidad de producción* se haga más equitativa con el proceso de desarrollo! (S. Reuben, 1982. Pág. 78).

No sucede lo mismo con el otro proceso, el de la centralización de la producción. Por éste, la propiedad de la tierra se va concentrando en pocas manos; como producto de la centralización general de la riqueza y de los medios de producción. De igual manera a como Marx observa el proceso contradictorio de la acumulación capitalista para la industria, en el agro debemos extender ese proceso a las condiciones de la apropiación de la tierra y de las mejores tierras. Al mismo tiempo que podemos observar la proliferación de unidades de producción, se puede estar operando un fenómeno diametralmente opuesto en el plano de la propiedad de los medios de producción. Finalmente, la unificación de ambos procesos, o sea la conformación de grandes unidades desde la centralización de la propiedad agrícola, se podrá dar cuando las técnicas de la administración y de la gestión empresarial alcancen un nuevo nivel por el que hagan rentable tal grado de integración productiva.

Fenómenos semejantes se presentan en el resto de los sectores de la producción.

En el ámbito del secto manufacturero, este proceso se expresa en la desaparición de empresas con poco capital fijo y, generalmente con pocos trabajadores remunerados. En el otro "polo", se expresa en el surgimiento de establecimientos

que incorporan cantidades importantes de capital instalado y de trabajadores asalariados. También en este sector el proceso es complejo.

La transformación de la producción vista en uno de los dominios tratados, implica el surgimiento de nuevos ramos de la producción industrial. En ciertos momentos, estos son inaugurados por el brote de pequeñas firmas pero que, por las condiciones particulares en que se desarrolla nuestra realidad económica, rápidamente se encaminan a estados altos de concentración, especialmente cuando estos ramos son *significativos* (o relativamente importantes) dentro de la división mundial del trabajo, ya que ello provoca la alfluencia de capital extranjero y la modificación de la modalidad de acumulación que presentaba o, en general, condiciones favorables para la intensificación de la producción, la incorporación de técnicas avanzadas y la concentración. En otros momentos, sencillamente los nuevos ramos son inaugurados por empresas extranjeras que los dominan inmeditamente.

El resultado de estas situaciones debe irse a observar particularmente en cada sociedad y para cada uno de los períodos en estudio; ya que la transformación en las formas de accionar del capital internacional ejerce, como ya se mencionó, un efecto importante en tales procesos.

No obstante ello, quizá uno de los aspectos más importantes que del estudio de este ámbito resulta es la observación del proceso de monopolización de la producción; vinculado con el otro de la centralización de la riqueza. Ellos están directamente asociados, a nuestro aviso, con el apareamiento del capital industrial en el sentido que se mencionó en páginas anteriores, con el avance de la acumulación, y en forma inversa con el dinamismo en la diversificación de la producción. De los grados en que se presentan ambas situaciones, depende, de ahí la importancia señalada, la capacidad general de la organización para impulsar el desarrollo de la productividad del trabajo, de interpretar las necesidades económicas de la sociedad, de impulsar, que consiguiente, a niveles más altos el bienestar y la existencia de la población. Son estos procesos, en última instancia, el grado en que se encuentran y los niveles que alcanzan, los que definen y señalan el estado progresivo de la organización o, por el contrario, su etapa regresiva y retardataria.

Con el planteamiento de estos cuatro dominios generales del acontecer socio-económico de nuestros países pretendemos haber estructurado un espacio de investigación coherente, organizado, que permita la elaboración de un conjunto de indicadores teóricamente integrados, capaces de informar sobre los procesos más importantes de la realidad social. Pretendemos además que este espacio brinde un conocimiento más preciso de sus principales tendencias y, por consiguiente, que abra ventanas a través de las cuales podamos prever el futuro con los grados de precisión que los mismos indicadores, el diseño de sus relaciones y la capacidad de cálculo permitan.

El desarrollo de nuestros países visto como un proceso de desarrollo del capitalismo, con las particularidades propias de sus raíces históricas y del "momento" en que se lleva a cabo, resultó ser una perspectiva heurística. No pretendemos, claro está, haber agotado en estas notas, todos los aspectos que ella depara. Sin duda,

como ya se dijo, ella está tendencialmente afectada por la visión económica de los procesos sociales. No obstante, nosotros creemos que la ampliación sobre otros dominios del acontecer social, una vez que se han puesto en evidencia el carácter de transformación de nuestro desarrollo y lo que éste implica, una vez que se han puesto en evidencia la orientación de esa transformación y sus características sustantivas de integración entre procesos y de jerarquización, se facilita notablemente para el pensamiento deductivo.

Esperamos pues, con este pequeño ensayo, haber estimulado el progreso de una de las ramas más importantes de la ciencia cual es la que se ocupa de las mediciones. La formulación de un conjunto de dominios con las características metodológicas que les reputamos, así como la sistematización —por lo menos en el nivel de generalidad que permite un trabajo de este tipo— de un conjunto de hechos “disociados” en la multiplicidad que depara la realidad concreta, seguramente ayuda a una concepción más organizada de selección de indicadores y de relaciones entre ellos para informar a la ciencia social sobre nuestras realidades en desarrollo.

San José, setiembre de 1982.

## NOTAS

- 1 “Si preguntamos a M. Say en qué consiste la riqueza, él nos dice que en la posesión de objetos que tienen valor. Si entonces le preguntamos qué significa el valor, nos responde que las cosas son valores en proporción a la utilidad que poseen. Si de nuevo lo invitamos a que nos explique por cuáles medios vamos a juzgar la utilidad de los objetos, nos contesta que por su valor. Así, entonces, la medida del valor es la utilidad, y la medida de la utilidad es el valor”. Así discute Ricardo la teoría subjetiva del valor que luego será la base de la disciplina que él tan notablemente contribuyó a constituir sobre cimientos rigurosos (1959, Pág. 210).
  - 2 Es importante señalar en este momento las observaciones críticas sobre los estudios que se hacen en torno al *crecimiento* por los años cuarenta, de Simon Kuznets, “Measurement of Economic Growth”, *The Journal of Economic History, Supplement VII*, 1947. En ellas se plantean problemas en la medición de la riqueza nacional, en la determinación de su crecimiento, y en el establecimiento de los “niveles de desarrollo” que se refieren a la existencia de producción no vertida al mercado o a la variación de los precios relativos. Y que vistos estos problemas con una visión histórica apuntan sin lugar a dudas a la intuición que él tuvo sobre el problema económico como algo más amplio de lo que las relaciones de valor implicaban (1958, Pág. 85 *passim*). En relación a los datos y al proceso de su recopilación, Kuznets observa que reflejan, por una parte, el interés que algunos sectores de la producción o de la actividad económica despierta para la sociedad, por otra, reflejan las condiciones institucionales en donde se produce el análisis; de tal forma que ellos están influidos por intereses y decisiones políticas: “...La investigación estadística y económica bajo los auspicios del gobierno va dirigida casi siempre, bien hacia la producción de medidas de actualidad, o al análisis relacionado con problemas de inmediata actualidad; y no es frecuente que un economista o especialista en estadística empleado por auspicios del gobierno pueda dedicarse... a estudios con largas perspectivas históricas” (*Idem*, Pág. 90).
- Este estudio se completa posteriormente por el mencionado autor en un artículo sobre los supuestos en las proyecciones a largo plazo del producto nacional (1961), al que nos referiremos más adelante debido a que se hacen consideraciones relacionadas más bien con el segundo tema de este trabajo.
- No nos parece dejar este señalamiento, sin mencionar el artículo de Raymond Goldsmith, “La medición de la riqueza nacional en un sistema de Contabilidad Nacional” (1961), en el que trata de resolver alguno de los interrogantes teórico-metodológicos planteados por Kuznets; pero que a nuestro juicio se quedan sus soluciones enmarcadas dentro del marasmo de las equivocaciones, propias de una incomprensión de la relación de valor.

- 3 Es importante señalar —aun cuando de paso debido a la extensión de este trabajo— dos importantes esfuerzos por sistematizar un conjunto de indicadores que permitan “describir” un *estado de desarrollo*. Por una parte, las tablas de Drewnowski han sido utilizadas prácticamente para el elenco de un conjunto de aspectos que enfrentados para distintos países ofrecen una visión global de las condiciones y “calidad de la vida”; por otra parte, el de Morris y otros, por el que se pretende sintetizar en un único indicador, asociado al P.I.B. y a las particularidades de la distribución del ingreso, distintos grados de desarrollo y sus respectivos niveles de vida a ese correspondientes. (Christian Leipert y Udo E. Simonis, 1981 y Kodwo Ewusi, 1977). Nuestro punto de vista no obstante, es que el reflejo de nuestras realidades sociales y sobre todo los intentos por impulsar su desarrollo, deben estar fundados en observaciones de aspectos medulares de ellas, que permitan la comprensión de su funcionamiento y, por lo tanto, que conciban el problema de la observación social y los indicadores como un problema de *conocimiento* de esas realidades sociales. Sólo así, a nuestro aviso, le quitaremos de encima a la formulación de indicadores, la opinión vastamente generalizada de ser superficial. En las páginas que siguen pretendemos completar este esfuerzo.
- 4 No pretendemos en esta nota elaborar una crítica a la perspectiva de la CEPAL del subdesarrollo. Ya en los planteamientos hechos por los principales responsables de ella en el número 150 del *Trimestre Económico*, quedan patentes importantes reflexiones sobre la incapacidad de percibir la realidad latinoamericana por el *modelo* propuesto por la Comisión de los años cincuenta, véase A. Pinto, O. Sunkel, R. Prebisch y C. Furtado, 1971. Nuestro señalamiento en este sentido es que el esfuerzo de adecuación teórica y práctica de las concepciones sobre el crecimiento —surgidas de las teorías económicas neoclásicas y postkeynesianas— hecho por la CEPAL, no se plantea en forma sistemática la revisión conceptual de tales teorías. Por tal motivo el análisis del subdesarrollo-desarrollo que surge de ella, conserva buena parte de los elementos *diversionistas* para una correcta interpretación que hemos discutido hasta aquí.
- 5 En este sentido, nosotros concebimos el desarrollo de la ciencia como un movimiento continuo de aproximación, en algunos momentos lento, en algunos momentos acelerado, a la realidad y no como la conciben algunos pensadores, entre ellos a nuestro entender, T.S. Khun, *La estructura de las revoluciones científicas*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1973, en el que el desarrollo de las ciencias quedaría encerrado en el dominio de los grandes paradigmas y sólo la revolución en estos rompería las fronteras fuera de las cuales el pensamiento científico podría crear nuevas condiciones de aproximación a la realidad. No obstante la importancia que este problema tiene para comprender la evolución de los indicadores científicos en las ciencias sociales, creemos que no es este el lugar adecuado para su discusión; por lo que le dejamos sólo indicado. Véase para ampliar la bibliografía sobre este particular: M.M. Serrano, *Métodos de investigación en las ciencias sociales*, Editorial Alianza, Madrid, 1978 y Eli de Gortari, Et Al, *El problema de la predicción en las Ciencias Sociales*, UNAM, México, 1969.
- 6 Sobre este último particular remitimos al lector al trabajo de Andrés Varela, “Econometría, dialéctica y autopoiesis. Notas para un discusión”, *Investigación Económica*, Vol. XL, No. 155, Enero-Marzo, México, 1981, en la que el autor concibe la econometría como un instrumento eficaz para el estudio de los procesos sociales, mas no exhaustivo en tanto que las disciplinas que lo componen, las matemáticas y la estadística junto con la teoría económica, no pueden reproducir e interpretar adecuadamente las relaciones dialécticas propias de los procesos sociales. No obstante ello, “En la medida que relaciones y determinaciones forman una unidad necesaria para conocer la realidad, una disciplina que emplee sistemáticamente la estadística, la matemática y la economía política, permitirá un desarrollo ordenado y progresivo en el proceso de conocimiento”. (*Ob. cit.*

Pág. 267). De esta manera el autor excluye a las *matemáticas* como una disciplina que pueda reproducir relaciones complejas como las relaciones dialécticas y de multicorrelación como las que se dan en el campo de los fenómenos sociales. A nuestro entender, no obstante, las limitaciones de dicha disciplina que el autor en cuestión plantea, concretamente la dificultad de expresar la *contradicción* y la llamada *unidad de los contrarios*, obedece más bien y en buena medida, a limitaciones *semánticas*, en el lenguaje matemático, que no ha sabido desembarazarse de la lógica formal inherente al nivel de desarrollo de la ciencia y de las necesidades productivas y técnicas de la humanidad. Vale la pena señalar los trabajos de Oscar Varsavski, Alfredo E. Calcagno y otros en *América Latina: Modelos matemáticos*. Ed. Universitaria, S.A., Santiago, 1971 y del primero. *Proyectos nacionales*, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1971, que hacen un esfuerzo por ampliar la capacidad expresiva del lenguaje matemático.

- 7 O sea, lo que Marx denomina el *capital industrial*; y que su desarrollo y consolidación establece el dominio del modo de producción capitalista y el funcionamiento de la sociedad dentro de sus cauces. (Cf. S. Reuben, 1982).
- 8 Este es un punto de vista distinto al tradicionalmente expresado por la "teoría de la transición demográfica" puesto que supone la acción del capital sobre los fenómenos demográficos de la manera en que los propone F. de Oliveira (1971), en las que las tasas de mortalidad son el resultado de un consumo de fuerza de trabajo y las de fecundidad, de la necesidad impuesta por la explotación, de producción de bienes de uso doméstico.
- 9 Es importante llamar aquí la atención sobre un hecho que a nuestro juicio no es reconocido usualmente por los indicadores convencionales. La población que vive bajo relaciones de producción precapitalistas, como por ejemplo las familias que trabajan la tierra y destinan una parte de su tiempo de trabajo a la producción para su propio consumo, con toda seguridad tendrán condiciones de existencia natural superiores a las que les ofrecen las nuevas relaciones capitalistas de producción. Especialmente donde la productividad de los sectores que les ofrecen la condición de asalariado es reducida y, por lo tanto, aún cuando tengan acceso a algunos servicios usualmente más accesibles en las zonas urbanas, su salario no alcanzará para mantener los niveles reales de existencia que tenían en el campo.
- 10 Pensamos que los determinantes fundamentales del consumo deben irse a buscar en las capacidades generales de la producción. Aún cuando la relación entre "necesidades" o "gustos" y la producción es intrincada, como lo hemos venido haciendo para otras relaciones sociales, establecemos una dirección general para los efectos del análisis inmediato. Ello no implica, por ningún motivo que no cuidemos las consecuencias que esta visión unilateral depara.
- 11 Vale la pena recordar algunos estadígrafos importantes que muchas veces se olvidan para el análisis de valores en grupos como son la varianza total y sus componentes, la *inter* y la *intra varianzas*. Ellas ayudan a observar fenómenos de integración y desintegración de sectores y de grupos de sectores cuando contamos con series históricas completas. Para una exposición de estas propiedades véase A. Núñez del Prado, 1971.

## BIBLIOGRAFIA

- F. Lorimer, 1958. "El desarrollo de la demografía", en Philip M. Hauser y O.D. Duncan. Edits'. *El estudio de la población*.
- J.J. Chevallier, 1965. *Los grandes textos políticos*. Ed. Aguilar, Madrid.
- E. Roll, 1978. *Historia de las doctrinas económicas*. F.C.E. México.
- D. Ricardo, 1959. *Principios de economía política y tributación*. F.C.E. México.
- C. Gini, 1947. "Fundamento de las valuaciones de la riqueza nacional", *El Trimestre Económico*, Vol. XIV, No. 55, México.
- S. Kuznets, 1958. "Medición del desarrollo económico". *El Trimestre Económico*. Vol. XXV, No. 97.
- S. Kuznets, 1961, "La medición de la riqueza nacional en un sistema de contabilidad nacional". *El Trimestre Económico*, Vol. XXVIII, No. 111.
- O. Sunkel y P. Paz, 1971. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI, México.
- UNESCO, SS/C/49/82/1, París.
- A. Pinto, 1971. "El modelo de desarrollo reciente de la América Latina". *El Trimestre Económico*. Vol. XXXVIII, No. 150.
- O. Sunkel, 1971. "Capitalismo transnacional y desintegración nacional", *Idem*.
- R. Prebisch, 1971. "Más allá del sistema económico". *El Trimestre Económico*. *Idem*.

C. Furtado, 1971. "Dependencia externa y teoría económica". *El Trimestre Económico*. Vol. XXXVIII, No. 150.

T.S. Khun, 1973. *La estructura de las revoluciones científicas*. F.C.E., México.

E. de Gortari et. al., 1969. *El problema de la predicción en ciencias sociales*, UNAM, México.

A. Varela, 1981, "Econometría, dialéctica y autopoiesis", *Investigación Económica*, Vol. XL, No. 155, Enero-Marzo, México, 1981.

O. Varsavski, A. Calcagno, et. al., 1971, *América Latina: Modelos matemáticos*. Ed. Universitaria S.A., Santiago.

O. Varsavski, 1971, *Proyectos Nacionales*, Ed. Periferia, Buenos Aires.

F. Oliveira, 1976, "A produção des homens". *Estudios CEBRAP*, No. 16.

S. Reuben, 1982, *Capitalismo y crisis económica en Costa Rica*. Editorial Porvenir, San Pedro.

A. Nuñez del Prado, 1971, *Estadística básica para planificación*. Siglo XXI, México.

Christian Leipert y Udo E. Simonis, 1981, "Social Indicators and Development Planning", *Economics*, Institute for Scientific Cooperation, Tübingen, Vol. 24.

### **Otra bibliografía consultada**

M. Ramírez, "Las grandes teorías sociales y los indicadores". *Miméografo*, Escuela de Antropología y Sociología, Universidad de Costa Rica. C.U.R. Facio, 1979.

K. Kosik. *Dialéctica de lo concreto*. Ed. Grijalbo, México. 1976.

# INDICADORES SOCIALES

Diego Palma

Por más de dos años, el equipo de la Maestría de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras ha venido trabajando en torno a aquel objeto que, a falta de una denominación mejor, hemos identificado como “aspectos sociales del desarrollo”.

Si bien hemos realizado docencia y hemos intentado investigar orientados hacia las políticas sociales, a la movilización social y a los espacios en los que, de distintas maneras, se encuentran la iniciativa del Estado y de las organizaciones populares; sin embargo no hemos estado tan activos para reflexionar y conceptualizar esa experiencia.

El seminario impulsado por FLACSO nos obligó a reflexionar sobre los denominados ‘indicadores sociales’ y nos empujó a organizar la experiencia que habíamos ido labrando en estos últimos años. La base que permite esta reflexión ha sido acumulada por el equipo de la Maestría, si bien los errores, evidentemente, son propios del autor.

Luego de despachar algunos problemas en cuanto no intentan enfrentarse en estas líneas el orden que sigue la exposición es la siguiente:

- 1- Identificación de algunos problemas importantes con que nos hemos tropezado al intentar trabajar con indicadores sociales.
  - 2- Reflexión en torno a las causas generadoras de esos problemas.
  - 3- Alternativa de enfoque que, a nuestro juicio, es la correcta.
  - 4- Algunas conclusiones prácticas.
- Un problema con el que, continuamente, se ven enfrentados todos los que intentan la investigación es que los ‘indicadores sociales’ no parecen traducir adecuadamente la realidad que se intenta considerar; ésta resulta mucho más compleja que lo que enseñan los indicadores.

Este problema caería fuera de nuestro interés actual, en la medida en que es propio de todos los indicadores (no particularmente de los llamados ‘indicadores sociales’).<sup>1</sup>

Todos los indicadores, no sólo los sociales están a nivel de lo fenoménico (lo apariencial), un nivel que solo por abuso puede indentificarse con la totalidad de la realidad.<sup>2</sup>

Sin embargo, no podemos dejar de equilibrar dialécticamente este juicio, no se puede acceder a la totalidad de la realidad sino mediante los fenómenos (una parte constitutiva de esa realidad). Pretender una separación drástica entre la apariencia (constituido en falso) y la realidad, por mucho que se explique como 'teoría', significa recaer en el platonismo (en el 'otro mundo') que nada tiene que ver con el esfuerzo científico.

Es por eso que afirmamos que el problema de inadecuación de los indicadores respecto del conjunto de la realidad es el desafío de toda tarea científica y por tanto no particulariza a los indicadores que se denominan 'sociales'.

- Un segundo conjunto de problemas, que tampoco intentamos enfrentar ahora, es el de la inadecuación entre las categorías según las cuales recogen los datos las organizaciones que recopilan originalmente (BIRF — OMS — UNESCO — CEPAL — BCIE, etc.) y las categorías que serían más útiles y coherentes con la búsqueda del investigador particular.

Es una experiencia común.

Todo cientista social que ha intentado trabajar con este tipo de fuentes se ha visto frenado en el momento en que sus categorías de análisis no han correspondido a esas otras categorías según las cuales, las fuentes oficiales, ordenan la información.<sup>3</sup>

Este problema es un obstáculo muy serio para la investigación en América Latina, que —por razones económicas— de manera significativa opera con datos secundarios, pero, tampoco, es privativo de los 'indicadores sociales', más bien corresponde a todo trabajo con datos secundarios; en la medida en que la información no ha sido recogida 'ad hoc' para tal investigación particular que ahora se emprende sólo por casualidad o por previsión del investigador, coinciden las categorías según las cuales se ordenó la investigación original con aquellas adecuadas a la nueva investigación. Es la diferencia entre buscar ropa hecha y mandarla hacer, sólo por acaso puede el comprador encontrar aquello que exactamente le llena el gusto.

Muy ligado al problema recién reseñado, está, éste otro: los datos se recogen y se ordenan según indicadores que corresponden a la teoría dominante; cuando la nueva investigación se intenta, entonces los datos disponibles no se adecuan al nuevo enfoque.<sup>4</sup>

Nuevamente, tenemos que insistir que estos problemas son propios de la técnica de los datos secundarios, y que no especifica a los 'indicadores sociales' por tanto, aun cuando se trate de problemas prácticos y reales, no corresponden al objeto que intentamos tratar aquí.

1- Primero trataremos de relevar qué entendemos, en este documento, por el 'problema de los indicadores sociales'.<sup>5</sup>

1.1 En los informes oficiales la categoría sectores sociales se refiere, corrientemente, a la esfera de la no - producción (consumo colectivo, salud, vivienda, educación).

Una connotación similar se sugiere en nociones y práctica como 'políticas sociales' o 'planificación social' que, también, parecerían orientarse hacia esferas distintas de la producción.

En todos los casos se está manejando la concepción de la realidad como una adición de dos segmentos que son distintos: lo económico, que se refiere a la esfera de la producción y lo social que, más bien, se refiere al consumo.

1.2 Cuando esta separación aditiva se recibe y se maneja en una concepción que, con alguna pretensión de marxismo que busca organizar los distintos momentos de la realidad refiriéndolos a una 'determinación en última instancia', entonces 'lo social' pasa a ser tratado como una manifestación, en un nivel secundario, de los procesos económicos. En esta perspectiva, explicar los fenómenos sociales, consiste en explicitar la ligazón de las realidades económicas, de modo que la dinámica de lo social se ilumina en cuanto repite la dinámica de los procesos económicos.

1.3 Mientras muchos economistas buscan reflexionar sobre temas que podrían calificarse de sociales. (Un ejemplo entre otros, Paul Singer), gran parte de la producción sociológica no pasa de ser un discurso sobre economía, intentado por personas que no se manejan bien en lo económico. Basta con leer las listas de los temas de tesis en algunos de nuestras escuelas de Sociología para ver como estamos impregnados en economismo.

Como contraparte, igualmente deformante, muchos de los que buscan reivindicar la especificidad de los temas sociales, solo llegan a adicionar series de información, adobadas con comentarios que no dicen mucho más de lo mismo que muestran las cifras ('explicaciones' de cuadros del tipo 'en el año 81 la incidencia de la diarrea en la mortalidad infantil subió respecto del año anterior'). En estos casos los indicadores no se istan empleando como tales --como indicadores de una realidad-- sino como si se tratara de la realidad misma.<sup>6</sup>

- 1.4 A nuestro juicio, en la base de tales deformaciones subyace una confusión, producto de un eclecticismo no bien manejado, que identifica el concepto teórico de infraestructura con la categoría 'lo económico' y, por tanto, que funde la superestructura con 'lo político - social'. Entendemos por el contrario, que en la Economía Política una separación, en esos términos, entre lo político y lo social carece de sentido. Las situaciones económicas son, al mismo tiempo relaciones sociales; así una categoría teórica como 'relaciones sociales de producción' implica que el proceso producto, siendo un proceso de relacionamiento de los hombres con la naturaleza es, al mismo tiempo, un proceso de relacionamiento particular de los hombres entre sí, se trata de una situación socioeconómica y no sólo de un acontecimiento económico que, como consecuencia, acarrea efectos sociales. Por otra parte, las condiciones de consumo tampoco pueden considerarse, estrictamente, como no - económicas: el problema de la vivienda popular —por poner un ejemplo— no solo 'expresa', en otro nivel, el perfil de la distribución de los ingresos sino que se articula directamente con situaciones tan 'económicas' como la producción de materiales de construcción, el precio y la renta del suelo urbano, etc. Vale decir que, para la Economía Política, la práctica económica es mucho más rica que lo puramente económico.<sup>7</sup> Lo mismo puede decirse de la separación tajante entre producción y consumo (equiparados, de nuevo, al par económico-social). En la medida en que ni esos momentos ni su relación está orientada ni controlada por la racionalidad del mercado (la mano invisible de Adam Smith) se trata de un proceso en que lo económico se redefine animado por la decisión político-social.<sup>8</sup>

2- De todo lo anotado podemos desprender que el 'problema' de los indicadores sociales surge de una determinada (errada) construcción del objeto de conocimiento; en la cual esos indicadores se llegan a manejar como si fueran referentes sólo de un estanco de la realidad (lo social) que es cualitativamente distintos con otros estancos (lo económico). Pero para nosotros, los indicadores llamados sociales expresan, un lenguaje particular, al conjunto de la realidad y no sólo de un aspecto estanco de ella y, sin embargo, subsiste la pregunta primera ¿cómo debe entenderse entonces la originalidad que parecen recoger los llamados indicadores sociales?, ¿o es qué dicha originalidad no existe?

- 2.1 Entendemos que la alternativa se debe buscar explorando la forma propia, distinta de la anteriormente señalada, como se relacionan, infraestructura y superestructura para, luego, (en el próximo punto) nos preguntaremos cómo esa unidad dialéctica, afecta a los indicadores que se asocian a las situaciones de la superestructura.

En este aspecto vamos a seguir los pasos intelectuales de Antonio Gramsci, a nuestro entender, el teórico que se ha ocupado con mayor dedicación a comprender el vínculo dialéctico entre la infra y la superestructura.<sup>9</sup>

- En los textos de la ‘Ideología Alemana’ y del Prólogo a la contribución a la Crítica a la Economía Política, que el autor pasa y separa para elaborar su búsqueda, se encuentra con dos afirmaciones que, en su materialidad, aparecen como contradictorias.
  - a. La superestructura se desprende, como un reflejo, a partir de la infraestructura. Esta es la afirmación más conocida y divulgada, incluso entre quienes no han pasado por el texto cuidadosamente.
  - b. La superestructura es el terreno donde los hombres toman conciencia y buscan soluciones de las contradicciones que se desarrollan en el momento de la infraestructura.
- El autor entiende que la teoría y la práctica de Marx margina todo mecanismo que comprendiera la influencia infraestructural en términos causales<sup>10</sup> y, así, el término ‘reflejo’ debe ser entendido en sentido no mecánico; la infraestructura es la condición para el desarrollo del movimiento histórico (escenario de toda la historia) pero no la *causa* motora.
- Vale decir que la superestructura depende siempre de las condiciones infraestructurales que marcan los límites dentro de los que una iniciativa superestructural tiene vigencia histórica. Es esta condición de coherencia con las condiciones infraestructurales lo que Gramsci califica como iniciativas ‘orgánicas’<sup>11</sup>; el movimiento histórico ‘posible’ depende siempre de las condiciones infraestructurales y de los límites que permita el desarrollo de esas condiciones. La superestructura sólo puede desarrollarse dentro de límites bien precisos.
- Sin embargo la acción superestructural no recoge todas las opciones posibles que abre la base estructural. Algunas de esas posibilidades son privilegiadas y se incluyen en la historia.<sup>12</sup> Así se entiende la relación activa de la superestructura sobre la base, que es la que consolida alguna de las posibilidades en una densidad nueva,<sup>13</sup> en esa articulación, y gracias a la iniciativa superestructural es que la infraestructura (algunas de las posibilidades que surgen de la infraestructura) se hace conciencia de los hombres y, por tanto, movimiento histórico concreto y condición para el próximo paso de decisión.
- Es así como se establece una dialéctica de acción e interacción

entre infra y superestructura, unidad concreta de contrarios que el autor conceptualiza como bloque histórico.

“El análisis de estas afirmaciones, creo, lleva a reforzar la concepción de bloque histórico, en cuando las fuerzas materiales son el contenido y las ideologías la forma, siendo la distinción de contenido y forma puramente dialéctica, puesto que las fuerzas materiales no serían concebibles, históricamente sin forma y las ideologías serían caprichos individuales sin fuerza material”.<sup>14</sup>

La articulación dialéctica entre los distintos momentos de la estructura puede entenderse, por tanto, en tres tiempos (analíticos y no, necesariamente, sucesivos).

Un trabajo en que la superestructura surge como reflejo no causal de las condiciones infraestructurales.

Un trabajo en que el movimiento superestructural concreta algunas alternativas estructuralmente posibles y las densifica en movimiento histórico (es el momento del paso de lo objetivo a lo subjetivo).

Un trabajo en que la infraestructura, así informada, es condición que orienta (no causa) el despliegue del proceso histórico.

3- Dentro de este esquema, que aún resulta muy abstracto y general, ¿cómo ubicamos las situaciones que, convencionalmente, son recogidas por los llamados ‘indicadores sociales’? y ¿cómo valoramos a éstos en el proceso de conocimiento?

3.1 Nosotros entendemos que una situación como ‘la vivienda’ no es puro reflejo y efecto del desarrollo de las fuerzas productivas en una formación social dada.

‘Vivienda’ es producto y campo de un encuentro de acuerdo y oposiciones entre distintos sectores sociales que se incorporan y chocan en esa formación respecto de ese aspecto particular según los distintos casos concretos, ese acuerdo tendrá mayor o menor contenido de acuerdo y conflicto en esa lucha en que distintos grupos opuestos forcejean por imponer diversas condiciones al acomodo. Entendemos que todo eso se expresa —oscuramente—<sup>15</sup> en ese indicador ‘vivienda’.

3.2 Esta situación la hemos graficado así:



Contexto: Reproducción del Sistema

Los dos actores básicos (que según los casos pueden ser ejes de distintas alianzas lo cual complica el esquema sin alterar sus rasgos básicos) son el Estado y los Sectores Populares.

La acción desde el Estado hacia los sectores populares son las políticas sociales.

La acción inversa es la movilización y presión popular.

Lo que interesa destacar es que ambas iniciativas se determinan y definen la una a la otra con distinta fuerza en los distintos casos concretos para llegar a pactar un acuerdo que sigue siendo una unidad de contrarios y, por tanto, una correlación dinámica.

La política de vivienda puede ser una iniciativa que brota fundamentalmente desde el Estado, preocupado de una política de una ampliación relativa en la participación, en los beneficios sociales que asegure las bases de apoyo al 'establishment'. Pero la iniciativa puede partir de los sectores populares más empobrecidos, víctimas de la especulación con el suelo urbano, que invaden terrenos y obligan al Estado a buscar una costosa institucionalización del conflicto o a rechazar a los invasores por la fuerza.

Hasta donde este dispuesto a llegar el Estado, va a depender de la fuerza del grupo en conflicto y de la presión de otros sectores involucrados en el conflicto (por ejemplo: el capital especulativo propietario de la tierra urbana.)

Así, resulta, que el indicador 'vivienda' viene a ser un 'indicador síntesis' de una serie de relaciones (de alianza y de contradicción).

Lo mismo puede decirse de otros indicadores: Seguridad Social es una iniciativa del Estado en la línea de la reproducción de la fuerza de trabajo; pero, Seguridad Social es, al mismo tiempo, una conquista arrancada a la institucionalidad por la presión popular. De nuevo, los datos que se recogen en los indicadores que operacionalizan el nivel de desarrollo de la Seguridad Social en una sociedad concreta, responden a indicadores muy ricos, que sintetizan la interrelación de toda la serie de aspectos que están en juego en torno a esa situación.<sup>16</sup> Se pueden multiplicar los ejemplos.

Hay casos en que la política estatal aparece como la única iniciativa: en el caso del control natal no hay reacción organizada del movimiento popular que arrebate espacios a la iniciativa oficial, eso también aparece —oscuramente— en los indicadores de superestructura.

Lo que nos interesa dejar claro es que, debido a este carácter sintético, la evolución de esos indicadores que se han denominado 'sociales', muestran las variaciones en las relaciones entre el conjunto de actores que, contradictoriamente, se relacionan en torno a esa situación y, esto, en el contexto de la evolución de las condiciones de producción (imperfectamente recubierta por el término 'desarrollo').

3.3 Es esa capacidad de síntesis de tales indicadores la que se diluye y se pierde cuando, en enfoque con sabor a positivismo, se operacionaliza linealmente abriendo los conceptos en una haz de dimensiones, los que —a su vez— se abren en variables y, éstas, en indicadores. En este caso, los indicadores ‘sociales’ son ‘otros más’ que se agregan en este proceso de reemplazo analítico deductivo. La realidad se intenta como la suma de todos los aspectos que se han podido identificar.

4- Intentaremos terminar esta reflexión, buscando derivar algunas conclusiones prácticas, orientadas hacia quienes deben trabajar la comprensión de la realidad con atención especial sobre el nivel supraestructural.

4.1 La perspectiva general será la que venimos repitiendo desde el principio de estas notas: los indicadores de síntesis —que se refieren directamente a la superestructura— no son expresión de ningún estanco particular de la realidad sino de la totalidad; también recogen, de cierta manera articulada, la evolución del proceso productivo y, por eso y no por ninguna dependencia mecánica, es que, en algunos casos, aparece alguna especie de correlación entre los indicadores que directamente se refieren a la producción y los indicadores de síntesis: en distintos grados están expresando lo mismo.

4.2 No todos los indicadores de superestructura son igualmente sensibles y transparentes para reflejar lo que quieren indicar.<sup>17</sup> Entre los que la apariencia y la experiencia han ido destacando como más adecuados están ciertos indicadores de la gama de salud y nutrición (esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, desnutrición, ingestión de grasas y calorías...).

¿Por qué?

El investigador que trabaja sobre conglomerados amplios (nacionales, regionales...) se encuentra con que los datos han sido recogidos y ordenados en forma de promedios; es bien sabido que la media es muy sensible a la influencia de ciertas situaciones que, aunque escasas, se alejan mucho del valor promedio.<sup>18</sup> Así, los promedios, si bien sirven para comparar situaciones entre sí, resultan sumamente ambiguos cuando se busca concluir de la evolución de conglomerados que no son, de ninguna manera, homogéneos en su capacidad de aprovechar esa evolución.<sup>19</sup> Sin embargo, hay algunos indicadores que imponen una suerte de límite superior, por encima del cual no se dan casos y que hacen que la varianza se ordene muy cercana en torno a la tendencia central y, por tanto, que la media resulte un buen indicador del conjunto.

Por ejemplo: ‘esperanza de vida al nacer’ es un indicador conveniente ya que en una sociedad concreta los mejores niveles de vida tienden a aproximarse a un cierto límite de años (¿70? ¿75? a veces 80) pero no pueden empujar mucho más allá de eso.

Distinto el caso del P.I.B. per cápita. Un grupo pequeño de muy altos ingresos (que puede acumular sin límites) en las sociedades de alta concentración alejan mucho el promedio del dato que corresponde a los ingresos más bajos; aunque éstos sean numerosos pesan poco en el conjunto.<sup>20</sup>

- 4.3 Ligado al punto anterior, resulta necesario que se trabaje con promedios, se intente complementar con alguna medida que indique distribución (índice de Ginni o desagregación del universo que muestre diferencias entre distintos estratos).

Esto implicaría una solicitud, o una presión, a las instituciones que coleccionan información para que, periódicamente, entreguen información desagregada (información por intentos sociales o por deciles).

- 4.4 Los indicadores de superestructura tienden a señalar los aspectos particulares de la sociedad concreta a la cual se refieren.

Mientras la infraestructura tiende a una evolución lenta a lo largo de los períodos de estabilidad que se despliegan entre las grandes crisis, opciones superestructurales que surgen orgánicamente a partir de ese desarrollo, expresan la variedad de las opciones que diferencian una situación de otra de las que se suceden.

El carácter particularizante de la superestructura (y de su influencia dialéctica sobre la base) se despliega, en el espacio y en el tiempo, en dos líneas que son necesariamente complementarias.

— La variedad de las opciones apuntan hacia la originalidad de distintas sociedades concretas a las que corresponde un desarrollo similar de las fuerzas productivas.<sup>21</sup>

— Los cambios de superestructura, cuando se suceden en la evolución de una misma sociedad, expresan variaciones en la correlación de fuerzas (cambio en las alianzas, deterioro del apoyo de sectores no organizados) y son el espacio propio en que debe centrarse el estudio de coyuntura. No es casual que las ciencias sociales latinoamericanas, que se han concentrado sobre la evolución de la producción, no se han mostrado muy fecundas en entregar estudios de coyuntura de verdadero valor.

- 4.5 Por tratarse de indicadores de síntesis, éstos deben trabajarse complementándolos con otros de carácter más analíticos, que recojan más directamente la dinámica de los distintos aspectos que se sintetizan.

Este aspecto, de nuevo, impulsa una solicitud a los organismos que recogen, ordenan y editan información secundaria para que impulsen esfuerzos tendientes a tornar los datos lo más relacionables posibles en los tres planos siguientes:

- Distintos indicadores en el mismo documento
- Los mismos indicadores en documentos de años sucesivos
- Información ordenada y presentada por distintas instituciones

Entendemos que esta tarea exigiría un esfuerzo de mayor homogenización de las unidades de observación.

- 4.6 Por último (last but not the least) los indicadores de superestructura deben emplearse en un contexto teórico profundo y serio, que revele los elementos que se incorporan en la síntesis y las articulaciones entre ellos. Nos parece que muchos de los problemas que se adjudican a los indicadores son, en realidad, problemas de teoría débil o inadecuada.

## NOTAS

- 1 Esta afirmación no es estrictamente correcta. Los 'indicadores sociales' parecen expresar con mayor dificultad la realidad a la que dicen corresponder que los 'indicadores económicos'. Esperamos que esta diferencia quede claramente explicada al final de esta reflexión.
- 2 'El fenómeno muestra la esencia y al mismo tiempo la oculta. La esencia se manifiesta en el fenómeno, pero sólo de manera inadecuada, parcialmente, en alguna de sus facetas y ciertos aspectos. El fenómeno indica algo que no es él mismo, y existe gracias a su contrario'. Kosik, Karel: *La Dialéctica de lo Concreto*, Ed. Grijalbo, S.A., Barcelona, 1976, p. 27. En relación a este problema epistemológico, debería confrontarse, al menos, todo el primer capítulo del libro citado.
- 3 El extremo resulta creando algunos países centroamericanos, al recoger y organizar la información crucial sobre estructura de tenencia de la tierra, cambiaron de un censo a otro, la unidad de medida desde manzanas a hectáreas, y así hicieron incompatible la situación de un decenio al siguiente. Había que pedir a los organismos responsables que, cuando se vean obligados a tales cambios, elaboren una doble tabla: una correspondiente a la medida pasada y otra, a la futura que permita la utilidad de los datos para la investigación.
- 4 Un ejemplo:  
Se puede establecer una relación entre pequeña propiedad rural, cultivos de granos básicos y producción para el mercado interno versus propiedad mediana-grande y cultivo de exportación (donde se puede postular que los últimos corresponden a los terrenos de mayor renta diferencial); pero resulta que los datos oficiales están organizados según cultivos anuales y temporales, lo cual anula cualquier relación social respecto de los cultivadores.
- 5 Esta práctica cae, de lleno, en la condenación que Gramsci le dirigió a Bujarín. "(En el texto criticado). No está tratado este punto fundamental: como nace el movimiento histórico sobre la base de la estructura. . . Este es, en definitiva, el punto crucial de todos los problemas en torno a la filosofía de la praxis y, sin haberlo resuelto, no se puede resolver el otro, el de las relaciones entre la sociedad y la naturaleza... Sólo en este terreno puede eliminarse todo mecanismo y todo rasgo de "milagro" supersticioso". Gramsci, Antonio: *El Materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. Juan Pablos, Editor, México, D.F., 1975, p. 133.

- 6 'La realidad es la unidad del fenómeno y la esencia. Por ésto la esencia puede ser tan irreal como el fenómeno, y éste tan irreal como la esencia, en el caso de que se presenten aislados (el uno del otro D.P.) y, en este aislamiento, sean considerados como la única o 'auténtica' realidad'. Kosik, K. Op. cit. p. 28.
- 7 Cfr. al respecto la Introducción a Sweezy, Paul M.: *La teoría del Desarrollo Capitalista*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1945.
- 8 De allí la dificultad cuando se busca identificar de manera simple una propaganda televisada (por ejemplo una crema de belleza), ¿se trata de un hecho económico destinado a asegurar la realización de la mercancía y a acelerar, así, el ciclo de valorización del capital? ¿o se trata de un mensaje ideológico destinado a mantener a las mujeres en roles dominados? o, más bien, se trata de una situación más compleja que se falsifica cuando se la considera unilateralmente.  
Otro ejemplo algo más dramático:  
A mediados de la década pasada, las autoridades estatales del Sur-este de Estados Unidos prohibieron la fumigación de las plantaciones de algodón con D.D.T. ya que habían fundadas razones para creer que afectaba la salud de los trabajadores. Sin embargo, en Guatemala se permitió continuar el uso del insecticida. Efectivamente, las enfermedades que se pueden adjudicar al D.D.T. son significativas entre los trabajadores guatemaltecos del algodón, y prácticamente, inexistentes en Estados Unidos. ¿En este caso los datos corresponden a indicadores de qué? ¿sólo indicadores de salud? ¿o, de un proceso complejo que liga, en una unidad dialéctica y concreta, la realización de la mercancía (el D.D.T.): la elevación de la tasa de ganancia del capital por la explotación de una fuerza de trabajo lo más barata posible, el nivel de organización y lucha de los sectores incorporados, etc.?
- 9 El aspecto esencial de la noción de 'bloque histórico', que construye Gramsci, no reside en la distinción entre infra y superestructura, en que el autor sólo retoma y sigue el análisis tradicional, sino —precisamente— en la explicitación de la naturaleza orgánica de la relación entre los dos momentos.  
Entendemos que, al incursionar en este campo, no tocamos los aspectos más discutidos del pensamiento Gramsciano, como son aquellos que se refieren a las distintas estrategias para acceder al poder y que se derivan de los célebres pasajes de los 'Cuadernos de la Cárcel', en los que el autor contrastó las estructuras políticas de "Oriente" y "Occidente" y las estrategias revolucionarias adecuadas a cada una de ellas.  
Referido al aspecto que nos interesa cfr. Portelli, Hugues: *Gramsci y el Bloque Histórico*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1973 cap. II y Texier, Jaques: *Gramsci, teórico de las superestructuras*. Ed. Cultural Popular, México, 1975.
- 10 "La pretensión (presentada como postulado esencial del materialismo) de presentar y exponer cada fluctuación de la política y de la ideología como una expresión inmediata de la (infra) estructura, debe ser combatida teóricamente como un infantilismo primitivo y prácticamente con el testimonio auténtico de Marx". 'el Materialismo... op. cit. p. 101.
- 11 El autor reconoce iniciativas superestructurales que no son orgánicas que caen fuera de los límites que posibilita la base, iniciativas individuales o errores políticos que, al no tener base estructural, tienen una vigencia de momento y casi accidental. Cfr. *Notas sobre Maquiavelo, la política y el estado moderno*. Ed. Lautaro, Buenos Aires, 1962.
- 12 Evidentemente, esa elección de opciones posibles no es arbitraria, depende de la correlación de fuerzas que se da en la lucha de clases que impone ciertas opciones.

- 13 'La política es, de hecho, en cada ocasión el reflejo de las tendencias de desarrollo de la estructura, tendencias que no tienen porque realizarse necesariamente'. El Materialismo... *op. cit.* p. 102.
- 14 El Materialismo... *op. cit.* p. 58  
El lazo orgánico de esta dialéctica, quienes asumen conciencia de tales posibilidades y las transforman en proyecto son los 'intelectuales'; pero la discusión de este punto va más allá de lo que aquí pretendemos.
- 15 O sea, necesita ser desplegado e iluminado.
- 16 Posiblemente, el caso de la tierra agrícola es la que más se ha considerado en una aproximación al enfoque que estamos proponiendo. En varios informes --incluso oficiales-- la entrega de tierras aparece como la respuesta a la iniciativa de los invasores. Cfr. Salazar Navarrete, J.M. et al.
- 17 Hasta aquí, el juicio es aplicable a todos los indicadores; todos muestran y, al mismo tiempo, ocultan la realidad que intentan representar, pero hay algunos menos opacos y otros que son más.
- 18 Por razones bien conocidas el ingreso promedio de Kuwait es superior al de Suiza, aunque el ingreso real de un suizo medio es bastante superior al de un Kuwaití.
- 19 Los ingresos per cápita de todos los países centroamericanos han subido entre dos y tres veces en el período de expansión mundial del capitalismo que sigue a la segunda guerra mundial, sin embargo, se puede sospechar que los ingresos y la calidad de vida de los sectores populares centroamericanos no ha mejorado, al menos en esa misma proporción.
- 20 Cuando se nos informa que Honduras tiene un ingreso per cápita de U.S. \$ 480, no nos parece tan mal: a una familia de seis le corresponden U.S. \$ 240 al mes que resulta un ingreso adecuado. Cuando, en cambio, nos dicen que alrededor de 80 % de los niños menores de cinco años están desnutridos en algún grado, caemos en la cuenta de que dada la concentración de los ingresos, una amplia masa de familias debe consumir por debajo del nivel de subsistencia y que deben estar recibiendo un ingreso muy alejado de esos U.S. \$ 240 al mes.
- 21 Revisando el Informe sobre el mundo que publica anualmente el Banco Mundial encontramos que, en el tramo de países de bajos ingresos (U.S. \$ 360) Sri Lanka se encuentra en el lugar 18 de la lista (el rango se establece de menos a más sobre la base de PIB/per cápita). La media del tramo para esperanza de vida al nacer 5 años y para alfabetización de adultos es de 38 %; sin embargo, Sri Lanka aparece como un caso anómalo, ya que presenta 62 años de esperanza de vida y 78 % de alfabetismo. Estos datos, que se salen totalmente de la normalidad de los países de ingreso similares no lleva a averiguar que, durante años, Sri Lanka ha invertido 10 % de su producto en salud y educación. Hay una opción superestructural que origina una particularidad nacional.

NOTAS SOBRE  
LA EVOLUCION  
DEL DESARROLLO SOCIAL  
DEL ISTMO  
CENTROAMERICANO  
HASTA 1980

CEPAL  
Comisión Económica  
para América Latina

Documento elaborado por el Proyecto de la subse de la CEPAL en México sobre el Grado de satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano.  
82-9-424

## INTRODUCCION

Entre los rasgos que caracterizan la evolución de los seis países del Istmo Centroamericano destacan las tasas de expansión económica que han sobrepasado el alto crecimiento demográfico desde que terminó la segunda guerra mundial. Este dinamismo se vio acompañado de ciertas transformaciones en la estructura económica dentro de un proceso de diversificación y de avance sustancial en la industrialización, aunque los beneficios de ese crecimiento se distribuyeron en forma muy desigual entre los distintos sectores de la población. El desarrollo económico de los últimos años empero, afectado por la adversa coyuntura internacional y una pérdida de dinamismo del proceso de integración económica, ha dificultado en especial la atención a los estratos rezagados y acentuado aún más las diferencias sociales que ya habían.

### 1. POBLACION Y FUERZA DE TRABAJO

En las últimas décadas, los países del Istmo Centroamericano han registrado tasas de crecimiento poblacional de las más altas del mundo. El crecimiento promedio anual de la región se ha mantenido a este respecto ligeramente por encima del 3<sup>o</sup>/. En 1980 la población llegaba a 22.5 millones de habitantes. (*Véase el cuadro I*). En general, los seis países del área habían mantenido hasta los comienzos de la década de los setenta tasas de crecimiento parecido. En los últimos 10 años se ha advertido una clara tendencia decreciente al respecto, especialmente en Costa Rica y, más recientemente, en El Salvador y en Panamá, y una tendencia contraria en Nicaragua y en Honduras. De hecho, se puede considerar que sólo en Costa Rica la tendencia es lo suficientemente clara para poder asegurar que ha llegado a su punto de inflexión en lo que se refiere a la disminución del ritmo de crecimiento de la población muy principalmente a causa de una disminución sustancial de la fecundidad en años recientes que no se ha repetido en medida similar en los demás países. En todos ellos, no obstante, se han registrado disminuciones en sus tasas de mortalidad general e infantil.

Desde que se inició la industrialización y el desarrollo consecuente de las actividades comerciales y de servicios, el proceso de urbanización se ha caracterizado por un crecimiento demográfico urbano superior al rural y por una migración rural-urbana que ha acelerado las presiones sobre los centros urbanos y ha tendido gradualmente a reducir el aumento de la población ocupada en el campo. Con todo, la participación rural ha seguido representando una parte mayoritaria de la población total —58<sup>o</sup>/o en 1980—; sólo en Nicaragua y Panamá la población urbana rebasa ligeramente a la rural. En el otro extremo, la población urbana apenas rebasa en Guatemala la tercera parte de la totalidad de su población. (*Véase el cuadro 2*).

Otro rasgo distintivo de la población subregional, que también caracteriza a otras áreas en desarrollo, es el predominio de la población joven, con una amplia base de la pirámide de edades, lo cual disminuye la tasa bruta de participación de la fuerza de trabajo. En las últimas tres décadas, la población menor de 14 años ha significado, en efecto, un porcentaje aproximado al 45<sup>o</sup>/o de la población total (relativamente más elevado en Nicaragua y ligeramente menor en Costa Rica). (*Véase el cuadro 3*). En todos los casos, la participación de los jóvenes es más alta en el medio rural que en el urbano y forma parte de un proceso de migración rural-urbana que tiende a favorecer el paso del campo a la ciudad de las personas en edad activa, atraídas por los mercados de trabajo de un proceso de industrialización que estuvo en evidente expansión por lo menos hasta principios de la década de los setenta.

Resulta significativo comprobar que el crecimiento de la población urbana de 10 años y más, en el conjunto de la región, acusó tasas de crecimiento cercanas al 4.1<sup>o</sup>/o en el período 1970-1980 contra el 2.4<sup>o</sup>/o que es la tasa de crecimiento de la población rural. Este fenómeno ha significado, por consiguiente, un incremento de la participación de la población en edad activa dentro del total en los últimos 10 años al haber pasado del 40.7<sup>o</sup>/o al 45.4<sup>o</sup>/o. En cambio en el campo, la proporción de la población en edad activa dentro de la total ha disminuido del 59.3<sup>o</sup>/o en 1970 al 54.5<sup>o</sup>/o en 1980. (*Véanse los cuadros 4 y 5*)

La tasa bruta de participación de la fuerza de trabajo no ha presentado variaciones significativas en las tres últimas décadas al mantenerse ligeramente por encima del 30<sup>o</sup>/o, cifra baja que refleja, en parte, los problemas ocupacionales a través del desempleo oculto.<sup>1</sup>

Por otra parte, en la evolución de la fuerza de trabajo se advierten las huellas de las transformaciones en las estructuras productivas de los últimos años a través de los cambios en la distribución sectorial del empleo. (*Véase el cuadro 6*) La participación de la fuerza de trabajo dedicada a las actividades agropecuarias se redujo, en efecto de un 67<sup>o</sup>/o a un 47<sup>o</sup>/o en los últimos 30 años dando lugar no sólo a un aumento del empleo en el sector industrial —que pasó del 11<sup>o</sup>/o al 13<sup>o</sup>/o, y a los servicios básicos que pasaron del 2<sup>o</sup>/o al 4<sup>o</sup>/o—, sino a un crecimiento pronunciado en los “otros servicios” que se convirtió en el principal sector que absorbió mano de obra.

En la década de los sesenta, a causa, entre otros factores, del inicio del proceso de integración centroamericana y de la alta dinámica de la industrialización, la absorción de mano de obra se mantuvo a tasas relativamente elevadas. A medida que la región se enfrentó a tasas decrecientes de expansión en los años setenta como resultado de diversos factores de origen interno y externo, a los países del área se les fue dificultando mantener e incrementar el ritmo de creación de empleos y, por consiguiente, se reforzaron las tendencias hacia tasas brutas de participación bajas de la fuerza de trabajo coexistiendo con desempleo abierto en países como Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras aparte del amplio margen de subempleo efectivo. (*Véase el cuadro 7*)

## 2. EVOLUCION ECONOMICA Y DISTRIBUCION DE LOS BENEFICOS DEL CRECIMIENTO

Los países del Istmo Centroamericano experimentaron un prolongado período de expansión en las últimas tres décadas durante las cuales la tasa media anual de crecimiento del producto interno bruto llegó casi al 5<sup>o</sup>/o. Aunque el crecimiento económico adquirió modalidades e intensidades distintas en cada uno de los países de la región (por ejemplo el crecimiento de Costa Rica fue un 6.5<sup>o</sup>/o promedio anual mientras el de Honduras se limitó al 4.2<sup>o</sup>/o), en conjunto rebasaron ampliamente el crecimiento de la población a pesar de haber sido uno de los más altos del mundo (3<sup>o</sup>/o anual). Se alcanzaron así aumentos significativos en el ingreso por habitante cercanos al 2<sup>o</sup>/o en promedio anual que en un período tan prolongado significaron un incremento del 75<sup>o</sup>/o. (*Véase el cuadro 8*)

También se caracterizó el desarrollo económico señalado por un aumento de las desigualdades sociales y de los niveles de pobreza. No se ha dispuesto de indicadores confiables y totalmente comparables para estudiar la evolución histórica de la distribución del ingreso para las décadas pasadas y la incidencia de la pobreza, pero antecedentes parciales permiten señalar que:

- a) Durante la evolución económica de los países de la región ha ido creciendo la participación de los grupos medios en la distribución del ingreso nacional;
- b) Los beneficios del crecimiento económico se han distribuido de manera desigual acentuando así las condiciones de inequidad social y las diferencias entre los ingresos de los grupos extremos bajos y los altos, y
- c) Los pocos estudios disponibles han tendido a demostrar que la incidencia relativa de la pobreza experimentó una evolución también desigual en los diversos países que, probablemente en la mayoría de ellos, no se incrementó en el último decenio y, asimismo, incluso en esos casos, el número absoluto de familias en estado de pobreza ha aumentado.

De esta suerte, el conjunto de los países del Istmo Centroamericano ofrecía hacia 1980 una estructura distributiva sumamente inequitativa, donde el 20<sup>o</sup>/o más rico de la población captaba casi el 60<sup>o</sup>/o del ingreso mientras que el 20<sup>o</sup>/o más pobre apenas alcanzaba a percibir el 3<sup>o</sup>/o, creándose así diferencias del ingreso medio entre ambos grupos de casi 18 veces como promedio y superándose con creces esta cifra en algunos de los países. (*Véase el cuadro 9*)

Esta visión del conjunto es el resultado del comportamiento de cada uno de los países en particular, y en cada uno tanto de la evolución del ingreso promedio por habitante como del proceso de distribución del ingreso. (*Véase el cuadro 10*)

Las cifras disponibles permiten señalar que en la mayoría de los casos no se han advertido después mejoras sustanciales en la distribución del ingreso. En Costa Rica se ha comprobado una redistribución del ingreso a favor de los estratos medios de la población en detrimento de los grupos de mayores ingresos pero también en cierta medida, de los grupos de ingresos más bajos.

Es posible, sin embargo, que la pérdida relativa del ingreso del 20<sup>o</sup>/o más pobre de la población, se haya compensado hasta cierto punto a través del proceso de crecimiento del ingreso en forma tal que este sector de la población no haya perdido ingresos en términos absolutos aunque sí en términos relativos.

Algo parecido ha ocurrido en El Salvador en lo que respecta a los estratos menores de ingreso pero, a diferencia de Costa Rica, el 20<sup>o</sup>/o más rico de la población ha incrementado en proporción creciente su participación en el ingreso.

En los demás países del área se han advertido cambios importantes en la distribución del ingreso los últimos años aunque la falta de cifras estrictamente comparables impidan llegar a una conclusión definitiva sobre la evolución de esa distribución en la mayoría de los casos; sin embargo; indicadores parciales parecen señalar no sólo un deterioro de la distribución relativa en algunos de ellos sino también del ingreso real promedio en los estratos de población más pobres.

Debe subrayarse que esa evolución de las estructuras distributivas reflejan también diferencias importantes que existen entre un país y otro, y que obedecen a factores históricos y a las pautas de desarrollo económico y social que se siguieron en las últimas décadas. Como se ha dicho esta evolución regional significa que junto a un país como Costa Rica, en el que los grupos mayores de ingresos habrían recibido una proporción menor del ingreso nacional, en términos relativos, y tendrían estratos medios relativamente amplios en el otro extremo, El Salvador, los grupos de mayores ingresos habrían sido los más beneficiados en el proceso de distribución en los beneficios del crecimiento coexistiendo con un alto contingente de población en condiciones de ingreso precarias.

Por otra parte, el 20<sup>o</sup>/o más pobre de la población percibe en todos los países una proporción exigua del ingreso nacional que varía entre el 2<sup>o</sup>/o de El Salvador y el 5.5<sup>o</sup>/o de Honduras. El hecho que en un país determinado los grupos de ingreso más bajo reciban una proporción mayor del ingreso nacional no significa necesariamente que presenten condiciones de vida o ingresos promedios superiores a los de otro país puesto que el hecho depende del ingreso promedio nacional de cada uno de los países.

En efecto, los más elevados han correspondido a Panamá y a Costa Rica y los más bajos a El Salvador y a Nicaragua. Con todo, y a pesar de que Honduras es uno de los países con el ingreso promedio más bajo de los grupos pobres, las diferencias entre los extremos de la distribución del ingreso son también menores en comparación, por ejemplo, con Panamá, donde los ingresos del 20<sup>o</sup>/o más pobre y del más rico tienen una relación de 1 a 23 y en El Salvador donde es de 1 a 33. (*Véase el cuadro 11*)

La situación general de la concentración del ingreso en cada uno de los países se comprueba aplicando el coeficiente de Gini; así se puede observar que en Costa Rica la concentración del ingreso sería comparable a la de otros países latinoamericanos como Argentina o Estados Unidos y, en el otro extremo, El Salvador sobrepasaría en grado de concentración a otros países de fuera del área. (*Véase el cuadro 12*)

### 3. MAGNITUD E INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LA REGION

Ya se ha señalado que los aumentos obtenidos del producto por habitante en los países de la región durante un período prolongado no tuvieron el efecto de mejorar la estructura distributiva del ingreso —más bien profundizaron las malformaciones de dicha estructura—, en realidad impidieron que los beneficios de ese crecimiento llegaran a los sectores de menores ingresos o a los diversos estratos por lo menos en forma razonablemente igualitaria.

En efecto, hacia 1980, una proporción mayoritaria de la población (63<sup>o</sup>/o) se consideraba que estaba en estado de pobreza. De algunos estudios parciales parece desprenderse que, por lo menos en el conjunto de los países, dicha proporción habría tendido a reducirse en las últimas dos décadas (aunque habría aumentado también en cifras absolutas). De ese total de población, el 40<sup>o</sup>/o se encontraba en condiciones de extrema pobreza y el 23<sup>o</sup>/o restante no llegaba a satisfacer sus necesidades básicas. La extensión de la pobreza es importante en el campo, sobre todo donde las dos terceras partes de la población corresponde a ella, pero también en la ciudad es de un 45<sup>o</sup>/o que refleja elocuentemente su elevado grado de incidencia. (*Véase el cuadro 13*)

De un total de cerca de 23 millones de habitantes que poseía el Istmo Centroamericano en 1980, más de 14 millones estaban, por consiguiente, en las condiciones señaladas, más de 9 millones entre los de pobreza extrema y 5 millones entre los que no lograban satisfacer sus necesidades básicas.

De esos 14.2 millones, 10 millones de pobres vivían en las zonas rurales y 4.2 millones en las ciudades. Casi 7 millones de la población en pobreza extrema se encontraba en el campo. (*Véase el cuadro 14*)

A causa del propio proceso distributivo del ingreso y de los niveles promedios de cada país, estas cifras del conjunto también enmascaran diferencias sustanciales entre países. Por un lado, en Costa Rica, la incidencia de la pobreza es significativa-

mente menor que en el resto de los países del área (25<sup>o</sup>/o) siguiéndole Panamá con poco más de la mitad de la población en esas condiciones. En el resto de los países la incidencia de la pobreza total tiene cifras similares, siendo la situación de Guatemala la más grave, con un 71<sup>o</sup>/o, ligeramente por encima de Honduras y de El Salvador (68<sup>o</sup>/o).

En Costa Rica sólo el 7<sup>o</sup>/o de la población urbana y poco más del 18<sup>o</sup>/o de la rural, se encontrarían en la situación de pobreza extrema, en contraste con el resto de los países, con la excepción de Panamá, donde el sector rural corresponde más de la mitad de la población en esa situación.

Cabe señalar que si bien la incidencia de la pobreza es menor en las áreas urbanas que en las rurales, —como ya se ha señalado— la magnitud absoluta de ellas en gran parte de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua refleja una situación de profunda disociación social en las ciudades.

#### 4. EXTENSION DE LOS SERVICIOS BASICOS SOCIALES

El desarrollo social de los países se aprecia, de un lado, por la forma en que se distribuyen los beneficios del crecimiento, es decir, por la forma en que se obtiene y se distribuye el ingreso y, de otro, por el modo en que se desarrolla la extensión de los servicios básicos sociales y por el acceso que tiene la población a dichos servicios. La posibilidad de que se reciban ciertos servicios sociales como los de nutrición, salud, educación o vivienda, tiene efectos directos sobre el nivel de vida de la población y puede constituir un elemento importante —especialmente para los grupos más pobres de la población— del ingreso familiar no monetario.

Los indicadores sociales relacionados con la extensión de los servicios básicos en los países del Istmo Centroamericano reflejan los esfuerzos que se han hecho a ese respecto especialmente en las dos últimas décadas. Deben tenerse presentes, sin embargo, algunas circunstancias: a) no todos los países han hecho los mismos esfuerzos ni han logrado el mismo nivel de desarrollo social; b) existen también diferencias notables por lo que se refiere al acceso a los servicios básicos en el interior de los países y especialmente entre las áreas urbanas y las rurales y, c) incluso en los países donde se han incrementado los gastos sociales, los resultados por lo que respecta al nivel de vida han sido disímiles y en muchos de ellos no ha podido alcanzarse un mínimo aceptable del mismo para vastos sectores de su población.

Estas observaciones reflejan las precarias condiciones de vida que existen en algunos lugares de la región en lo que respecta a nutrición, salud, educación y vivienda.

##### a) *Nutrición*

Los niveles promedio de ingestión calórica y de proteínas —especialmente de la primera—, apenas se acercan a los mínimos de sobrevivencia e incluso quedan distanciados de los patrones recomendados para

el caso específico de los países del Istmo.<sup>2</sup> Estos indicadores enmascaran, por cierto, situaciones disímiles entre países y en cada uno de ellos, puesto que subsisten amplios sectores de población con graves deficiencias alimentarias, especialmente entre los niños menores de 5 años.<sup>3</sup> La falta de una nutrición adecuada da lugar a que los niños no alcancen el tamaño normal ni las características físicas y mentales mínimas indispensables para el desarrollo de una vida económica plena. Como se advierte en el cuadro 15, hacia 1970 se había elevado la ingesta media diaria —salvo en El Salvador— casi a los niveles mínimos aceptables. Hacia 1980, se mantenían los mismos niveles pero empezaba a advertirse una ligera declinación principalmente en los de Guatemala y de Honduras. (*Véase el cuadro 16*)<sup>4</sup> Los promedios señalan que desde comienzos de la década pasada no se ha producido ningún incremento sustancial en los niveles de nutrición y, por otra parte, que los niveles alcanzados por Costa Rica y Nicaragua deben atribuirse especialmente a la disponibilidad de recursos alimentarios en particular de origen animal. Siguen existiendo, en cualquier caso, vastos sectores de la población que no llegan a satisfacer las necesidades mínimas calóricas de proteínas, los denominados grupos de pobreza extrema que, como se ha dicho, pasaron en 1980 de 9 millones de personas en el Istmo Centroamericano (el 40% de la población total).

Más de la mitad de la población de algunos de los países de la región presenta niveles nutricionales insatisfactorios particularmente Guatemala y El Salvador. En alguno de estos casos, por ejemplo, el consumo de proteínas de origen animal no pasa los 15 gramos diarios y una quinta parte de las familias rurales, aproximadamente mantiene una dieta a la que le falta un 25% de los requerimientos calóricos y de proteínas mínimos. El problema es crítico en los tramos de corta edad, por un lado, por los niveles reducidos de consumo y porque, por otro, las pautas de distribución de ese consumo dentro de las familias favorecen a los adultos. Esta situación unida a las deficiencias sanitarias de las viviendas, influye en los niveles de mortalidad y morbilidad de los menores de 5 años y especialmente en la mortalidad infantil.

Los problemas nutricionales son una de las principales causas de morbilidad sobre todo entre la población infantil. Guatemala, donde existe un déficit de 214 calorías por persona al día, el 75% de los niños menores de 5 años adolece de deficiencias nutricionales que se traducen en retrasos físicos de su crecimiento en proporciones variables según la región de que se trate pero que son en todo caso muy elevados.<sup>5</sup>

También en Honduras se estima que las tres cuartas partes de los niños sufren algún grado de desnutrición, que varía, por supuesto, de una región a otra. En Panamá, una 50% de los niños está desnutrido, proporción que ha tenido en cambio, en Costa Rica, una reducción sustancial los últimos años y en 1978 representaba sólo un 9%.

## b) *Salud*

La situación de salud de una población es la resultante de las características del ambiente físico y de las condiciones socioeconómicas en las que se desenvuelve. En ella influyen decisivamente las características de la vivienda, la nutrición de la familia, la educación, el empleo y el ingreso por lo que tanto en el caso de la salud y como en el de la nutrición se comprende la importancia de un enfoque multisectorial y de una acción integral para mejorarlas.

La atención primaria se ha concentrado los últimos años en la satisfacción de las necesidades básicas de salud y ha sido considerada como la estrategia apropiada para extender la amplitud de los servicios tanto a nivel individual como de la comunidad. El concepto de "atención primaria de la salud" se ha basado en la convicción de que la mayor parte de los servicios de prevención, así como muchos servicios médicos, no requieren personal altamente calificado. En esta forma se han logrado mejorar las condiciones de salud en diversos países de la región que se han traducido en el incremento de la esperanza de vida al nacer y en la evolución de la tasa de mortalidad de las últimas décadas. Como puede verse en el *cuadro 17*, la esperanza de vida al nacer ha ido aumentando incesantemente en todos los países del Istmo Centroamericano a lo largo de las tres últimas décadas con lo cual se ha pasado en éste de una expectativa promedio de vida de 46 años en 1950, a una de 60 años en 1980. La evolución no ha sido igual en todos los países; en un extremo se encontrarían Costa Rica y Panamá con una esperanza de vida al nacer cercana a 70 años, en el otro quedaría Nicaragua, con una de 55 años.

De la misma forma, las tasas de mortalidad —bruta e infantil— se han reducido sostenidamente en los últimos decenios al pasar del 16<sup>o</sup>/o en 1950 al 8<sup>o</sup>/o en 1980. También a su respecto destacan los niveles de incidencia más bajos de Costa Rica y Panamá, con alrededor del 4<sup>o</sup>/o, y los más altos de Guatemala, con un 13<sup>o</sup>/o.

La tasa de mortalidad infantil refleja por su parte la evolución de los avances en materia de la prevención de la salud y también los esfuerzos que los gobiernos han hecho para extender este servicio básico. En el transcurso de los últimos 30 años esa tasa promedio se redujo a aproximadamente de 90 por mil nacidos vivos a 49 en 1980. El bajo nivel alcanzado en este aspecto por países como Costa Rica y Panamá es comparable al de muchas áreas de países desarrollados aunque también persista la alta incidencia, dentro de una mejoría, en países como Guatemala.

Los recursos humanos y físicos destinados al área de la salud, especialmente a la medicina curativa, también han experimentado una expansión considerable. En el caso de los recursos humanos debe atribuirse

en parte también el grado de expansión de los sistemas de la educación superior al haberse registrado un aumento constante de la proporción de médicos con respecto al tamaño de la población a pesar de las elevadas tasas de crecimiento que la han caracterizado. Se han alcanzado tasas de ocho médicos aproximadamente por cada 10.000 habitantes en Panamá. En el otro extremo, la proporción es de poco menos de tres médicos en El Salvador.

Los gastos de salud no han tenido el mismo dinamismo lo cual vendría a reforzar la hipótesis de que la expansión de la disponibilidad de este tipo de recurso humano debe atribuirse, en parte considerable, a la expansión de los sistemas educativos. Aunque ha mejorado la mayor parte de estos indicadores, como se señalaba anteriormente, los niveles de salud son todavía muy precarios y tienen enormes deficiencias, especialmente si se consideran las causas de incidencia en las tasas de mortalidad. Dicha tasa, en Guatemala, además de ser elevada, se debe en gran medida a la importante incidencia de las enfermedades diarreicas. Las enfermedades gastrointestinales son las causantes del 60% de los decesos; les siguen las enfermedades respiratorias y después las carenciales. Existe por lo tanto un campo muy vasto para disminuir sustancialmente en dicho país la tasa de la mortalidad y la incidencia de la mortalidad. Incluso en la malaria, que se creía prácticamente eliminada, se registraron 60.000 decesos en 1979 atribuibles a no haberse reforzado las medidas de supervisión y de control.

También en Honduras, las enfermedades diarreicas son la principal causa de morbilidad. En ese país, como en los demás del área, la desnutrición es una causa subyacente e importante de otras enfermedades sobre todo en los niños de menos de cinco años.

Disfruta Costa Rica de las mejores condiciones de salud debido en parte al refuerzo de los programas de atención primaria de la misma puestos en práctica a partir del principio de la década de los setenta, a través de los programas de salud rural y de medicina comunitaria y urbana. Con arreglo al concepto del nivel mínimo de necesidades básicas de salud (vacunación, control de enfermedades transmisibles, higiene de la vivienda, etc.), se han destinado en el país los recursos humanos y financieros mínimos indispensables para atender a la mayor parte de la población. Casi todos los indicadores de salud de Costa Rica en los últimos años han mostrado una reacción notable como resultado de la implementación de los programas dirigidos a ese propósito.<sup>6</sup> En general, se ha comprobado una mejoría de las condiciones de la salud y una disminución de los niveles de mortalidad, tanto bruta como infantil, especialmente atribuibles a programas de atención primaria dirigidos a satisfacer los requerimientos de salud de los estratos de menores ingresos. Este tipo de acciones preventivas ha permitido, por un lado, que se ar-

monicen las variables socioeconómicas como la nutrición e higiene de la vivienda y, por otro, una nueva adaptación de los recursos de salud a través de programas de bajo costo.

En los últimos años han presentado éstos programas la posibilidad de llevar a cabo acciones destinadas a satisfacer las necesidades básicas de salud especialmente en cuatro aspectos: servicios a las personas, saneamiento ambiental (del hogar y del lugar de trabajo), servicios de apoyo e infraestructura administrativa. El primero abarca inmunizaciones, vigilancia epidemiológica, nutrición, salud materno-infantil y primeros auxilios; el saneamiento ambiental se refiere al abastecimiento de agua, disposición sanitaria de las excretas y desechos sólidos, condiciones de la vivienda y seguridad ocupacional, los servicios de apoyo se destinan al establecimiento de programas de educación sanitaria al nivel de las comunidades y al sostenimiento de un sistema de información de control de los programas, y la infraestructura administrativa consiste en la organización de los recursos humanos y materiales para llevar a cabo los programas en las áreas señaladas.

### c) *Educación*

Es en este campo donde se han hecho los mayores esfuerzos desde la década de los sesenta y en el que se han obtenido logros importantes en los últimos treinta años, especialmente por lo que respecta al grado de alfabetismo cuyo punto de partida fue sumamente bajo. En efecto, en países como Guatemala, El Salvador y Nicaragua, con una población analfabeta mayoritaria por encima del 60<sup>o</sup>/o y hasta del 70<sup>o</sup>/o en 1950, el analfabetismo se ha logrado abatir a niveles que oscilan entre el 33<sup>o</sup>/o y el 45<sup>o</sup>/o, cifras bastante alejadas todavía, sin embargo, de los términos internacionales relativos a los países menos desarrollados. Estos logros resultan por consiguiente todavía insuficientes no sólo comparados con los de otros países de fuera de la región sino incluso con los de Costa Rica y Panamá, con tasas menores del 10<sup>o</sup>/o y 20<sup>o</sup>/o respectivamente. (*Véase el cuadro 18*) El grado del analfabetismo nacional de los países refleja también situaciones diferentes entre las áreas urbanas y las rurales. A causa de las específicas condiciones de vida, las tasas de analfabetismo son habitualmente mucho más elevadas en el medio rural que en el urbano y en los lugares donde las posibilidades de acceso a la instrucción son más difíciles.

El esfuerzo que se ha realizado en el sector de la educación ha sido el resultado de una política de gasto creciente orientada en ese sentido en la mayoría de los países del Istmo Centroamericano, sobresaliendo nuevamente a ese respecto Costa Rica y Panamá cuyos esfuerzos se comprenden mejor al considerar que el 6.6<sup>o</sup>/o y el 5.4<sup>o</sup>/o de sus respectivos productos internos brutos han tenido ese destino.

Esta política educativa ha tenido también efectos importantes y significativos en el incremento de la matrícula, especialmente de la educación secundaria y superior. (Véase el cuadro 19) Aunque el de la matrícula en la educación primaria ha sido también importante, el hecho de haber sido menor que en la secundaria y en la superior denotaría una extensión de los sistemas educativos en detrimento de las necesidades de los estratos de más bajos ingresos de la población que podría atribuirse al incremento de la demanda y a la ampliación de los estratos medios.

La localización geográfica del analfabetismo es la consecuencia de dos factores, uno de índole general que se refiere a las condiciones del nivel de vida y de satisfacción de las necesidades básicas (que tiende a favorecer relativamente a los sectores urbanos y a los estratos de población con mayor participación en la actividad económica) y otro que se debería a los déficit de cobertura existentes en los servicios educativos.

Por lo tanto, a pesar de los avances logrados, la matrícula escolar por grupos de edad ha seguido siendo reducida. Salvo en Costa Rica, el servicio apenas cubre la mitad de la demanda potencial en el segmento de edad correspondiente a la educación primaria, circunstancia que acentúa el carácter selectivo y regresivo del sistema escolar en el mediano plazo y menoscaba las posibilidades de una inserción productiva en la sociedad y de mejor acceso al proceso de apropiación y distribución de ingreso.

Uno de los problemas más serios que no ha podido erradicarse del proceso educativo de los países ha sido la presencia de tasas elevadas de deserción, especialmente en la educación primaria, fenómeno que constituye de hecho la causa de la existencia de analfabetos en la fuerza de trabajo que comúnmente se considera una forma de analfabetismo funcional. En efecto, en Guatemala, de cada 100 niños que ingresan a la primaria no egresan más que 20 y en las áreas rurales 4 nada más. En otros países, como Honduras y Nicaragua, de cada 100 ni siquiera llegan a 20 los egresados de primaria.

En el otro extremo, en Costa Rica aprueban la primaria completa 70 de cada 100 ingresos, fenómeno que apunta las amplias potencialidades que existen para enfrentar los problemas de la pobreza y de falta de educación básica a través de políticas específicamente destinadas a atenuar los factores que inciden en la deserción escolar primaria.

#### d) *Vivienda*

En los últimos 20 años se ha acentuado notablemente el interés concedido por los organismos internacionales y gubernamentales a los problemas de vivienda de la región pero el déficit habitacional ha crecido por el rápido aumento de la población y a causa de la dificultad de generar

los ahorros necesarios destinados a ese fin. Los últimos 15 años se ha duplicado prácticamente el déficit regional que se estimaba en 1980 aproximadamente en 3.5 millones de viviendas de los que correspondía alrededor del 30% a Guatemala.

En la mayor parte de los países la mayoría de estas deficiencias corresponde sobre todo a las zonas rurales pero el problema más importante no es el déficit propiamente dicho sino las condiciones de vivienda entre las que destaca ante todo el hacinamiento; datos disponibles señalan que la densidad media por habitación es considerablemente alta en Nicaragua y en Honduras, sobre todo entre los sectores de más bajos ingresos.

El otro aspecto importante de las condiciones de la vivienda que influye sobre la situación habitacional de la población del Istmo Centroamericano es el acceso a la luz eléctrica, el agua potable y a las disponibilidades sanitarias de desecho de excretas y de sólidos.

En Guatemala, el 57% de los hogares carecían en 1973 de abastecimiento de agua, proporción que se incrementó en 1980 a más del 60%, es decir, el servicio tuvo un ritmo de incremento menor al del crecimiento de la población. (Véase el cuadro 20) Lo mismo sucedió con la disponibilidad de los desechos de excretas: las necesidades de ese servicio aumentaron del 60% de los hogares al 70% en 1980.

En Honduras la situación era similar. Datos de 1974 señalan que el hacinamiento afectaba el 41% de las viviendas y que el 67% de ellas carecía tanto de agua como de servicios sanitarios. El déficit habitacional estimado para 1979 se aproximaba a 400.000 viviendas.

El acceso a la prestación de los servicios básicos sociales en los países del Istmo Centroamericano se encuentra, pues, estrechamente relacionado con los niveles de satisfacción de las necesidades básicas. En los países con tendencias pronunciadas a la concentración del ingreso y al incremento de la incidencia de la pobreza, los indicadores sociales en las actividades referentes a la prestación de servicios básicos indican que, a pesar de los esfuerzos realizados, todavía se necesita recorrer un largo camino para llegar a los mínimos aceptables. El efecto de esta situación repercute, a su vez, en las causas que generan la pobreza y dificulta más aún la obtención de resultados satisfactorios en los programas sociales establecidos.

Los antecedentes cuantitativos establecidos permiten apreciar los efectos del importante esfuerzo hecho especialmente a partir de los primeros años de la década de los sesenta y su debilitamiento posterior en la década de los setenta.

La posibilidad de recuperar, y de acelerar en algunos casos el desarrollo social, habrá de depender de que puedan llegar a conjugarse los esfuerzos para reactivar el proceso económico de los países de la región sobre nuevas bases que permitan establecer un proceso más equitativo de la distribución del ingreso y seleccionar y dar la debida orientación a los recursos destinados a los diversos sectores sociales,

asegurando el acceso a esos recursos de las poblaciones más pobres como parte de una política integral, económica y social que establezca la atenuación de la pobreza como la meta explícita fundamental ante la imposibilidad material de eliminarla por completo.

CUADRO 1

ISTMO CENTROAMERICANO: POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL

	Total región	Costa Rica	El Salva- dor	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Miles de personas</b>							
<b>Total</b>							
1950	9 095	858	1 940	2 962	1 401	1 109	825
1960	12 286	1 236	2 574	3 966	1 943	1 472	1 095
1970	16 740	1 732	3 582	5 353	2 639	1 970	1 464
1980	22 592	2 213	4 797	7 262	3 691	2 733	1 896
<b>Urbana</b>							
1950	3 206	287	747	995	426	454	297
1960	4 397	426	991	1 333	591	602	454
1970	6 427	672	1 413	1 840	877	926	699
1980	9 566	1 011	2 119	2 485	1 229	1 471	1 048
<b>Rural</b>							
1950	5 889	571	1 193	1 967	975	655	528
1960	7 889	810	1 583	2 633	1 352	870	641
1970	10 313	1 060	2 169	3 513	1 762	1 044	765
1980	13 026	1 202	2 678	4 777	2 462	1 262	848
<b>Tasas de crecimiento</b>							
<b>Total</b>							
1950/1960	3.1	3.7	2.9	3.0	3.3	2.9	2.9
1960/1970	3.1	3.4	3.4	3.0	3.1	3.0	3.0
1970/1980	3.0	2.5	3.0	3.1	3.4	3.3	2.6
<b>Urbana</b>							
1950/1960	3.2	4.0	2.9	3.0	3.3	2.9	4.0
1960/1970	3.9	4.7	3.6	3.3	4.0	4.4	4.3
1970/1980	4.1	4.2	4.1	3.7	3.5	4.7	4.1
<b>Rural</b>							
1950/1960	3.0	3.6	2.9	3.0	3.3	2.9	2.0
1960/1970	2.7	2.7	3.2	2.9	2.7	1.8	1.7
1970/1980	2.4	1.3	2.1	2.8	3.4	1.9	1.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del CELADE y de los países.

CUADRO 2

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTRUCTURA URBANA Y RURAL DE LA POBLACION

(Porcentajes)

País	Urbana				Rural			
	1950	1960	1970	1980	1950	1960	1970	1980
Total región	35.3	35.0	38.4	42.3	64.7	64.2	61.6	57.7
Costa Rica	33.5	34.5	38.8	45.7	66.5	65.5	61.2	54.3
El Salvador	36.5	38.5	39.4	44.2	63.5	61.5	60.6	55.8
Guatemala	25.0	33.6	34.4	34.2	75.0	66.4	65.6	65.8
Honduras	19.7	30.4	33.2	33.3	80.3	69.6	66.8	66.7
Nicaragua	35.1	40.9	47.0	53.8	64.9	59.1	53.0	46.2
Panamá	36.0	41.5	47.7	55.3	64.0	58.5	52.3	44.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del CELADE y de los países.

CUADRO 3

ISTMO CENTROAMERICANO: POBLACION DE CATORCE AÑOS Y MENOS, TOTAL URBANA Y RURAL

(Porcentajes)

	Total región	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Total</b>							
1960	46.0	47.6	45.9	45.7	46.0	47.8	43.6
1970	46.2	45.6	47.5	45.4	46.1	48.5	43.9
1980	44.6	39.2	45.2	43.9	46.9	48.0	42.4
<b>Urbana</b>							
1960	...	42.2	41.4	42.3	43.9	46.0	...
1970	42.1	40.2	40.9	42.0	43.9	46.4	38.7
1980	40.4	33.0	40.4	39.7	44.5	46.2	35.9
<b>Rural</b>							
1960	...	50.6	47.0	47.0	49.0	49.8	...
1970	48.8	49.8	49.5	47.6	49.3	50.5	47.6
1980	47.5	42.0	49.0	46.6	49.9	50.2	44.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del CELADE y oficiales de los países.

CUADRO 4

ISTMO CENTROAMERICANO: POBLACION DE DIEZ AÑOS Y MAS

	Total región	Costa Rica	El Salva- dor	Guatemala	Honduras	Nica- ragua	Panamá
<b>Miles de personas</b>							
1950	6 228	584	1 325	2 064	938	751	566
1960	8 049	807	1 669	2 639	1 247	948	739
1970	11 145	1 172	2 388	3 584	1 713	1277	1 011
1980	15 409	1 656	3 235	4 960	2 406	1 777	1 375
<b>Tasa media anual de crecimiento</b>							
1950/1960	2.6	3.3	2.3	2.5	2.9	2.4	2.7
1960/1970	3.3	3.8	3.6	3.1	3.2	3.0	3.2
1970/1980	3.3	3.5	3.1	3.3	3.5	3.4	3.1

*Fuente:* CEPAL, sobre la base de cifras del CELADE y oficiales de los países.

**CUADRO 5**

**ISTMO CENTROAMERICANO: POBLACION DE DIEZ AÑOS Y MAS,  
TOTAL URBANO Y RURAL**

	Total región	Costa Rica	El Salva- dor	Guatemala	Honduras	Nica- ragua	Panamá
<b>Miles de personas</b>							
<b>Total</b>							
1970	11 145	1 172	2 388	3 584	1 713	1 277	1 011
1980	15 409	1 656	3 235	4 960	2 406	1 777	1 375
<b>Urbana</b>							
1970	4 532	489	1 010	1 299	602	621	511
1980	6 996	797	1 523	1 913	983	985	795
<b>Rural</b>							
1970	6 613	683	1 378	2 285	1 111	656	500
1980	8 413	859	1 712	3 047	1 423	792	580
<b>Porcentajes</b>							
<b>Urbana</b>							
1970	40.7	41.7	42.3	36.2	35.1	48.6	50.5
1980	45.4	48.1	47.1	38.6	40.9	55.4	57.8
<b>Rural</b>							
1970	59.3	58.3	57.7	63.8	64.9	51.4	49.5
1980	54.5	51.9	52.9	61.4	59.1	44.6	42.2
<b>Tasa media anual de crecimiento</b>							
<b>Total</b>							
1970/1980	3.3	3.5	3.1	3.3	3.5	3.4	3.1
<b>Urbana</b>							
1970/1980	4.4	5.0	4.2	3.9	5.0	4.7	4.5
<b>Rural</b>							
1970/1980	2.4	2.3	2.2	2.9	2.5	1.9	1.5

*Fuente:* CEPAL, sobre la base de cifras del CELADE.

**CUADRO 6**

**ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCION SECTORIAL DEL EMPLEO**

(Porcentajes)

	Total región	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Agropecuario</b>							
1950	67.1	56.5	64.6	68.4	80.5	67.7	55.5
1960	61.4	49.8	60.6	65.7	68.4	57.4	53.1
1970	49.0	38.3	54.9	58.1	61.4	47.0	42.0
1980	46.5	26.9	41.4	51.3	54.5	42.1	26.3
<b>Industria manufacturera</b>							
1950	10.9	11.3	12.3	11.6	7.8	11.4	8.8
1960	10.9	11.6	13.1	11.0	8.0	12.4	8.1
1970	12.9	14.7	11.1	14.1	12.4	15.5	9.8
1980	13.0	16.2	14.2	14.8	12.5	10.8	10.2
<b>Servicios básicos a/</b>							
1950	2.3	4.2	1.7	1.7	1.8	2.1	3.9
1960	2.7	4.9	2.4	2.3	1.5	3.0	3.6
1970	3.5	5.6	2.6	2.9	3.3	4.3	4.8
1980	...	6.4	4.3	3.7	3.5	...	7.8

*Fuente:* CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países y de población del CELADE.

a/ Incluye electricidad, agua, gas y servicios sanitarios y transporte y comunicaciones.

CUADRO 7

ISTMO CENTROAMERICANO: FUERZA DE TRABAJO

	Total región	Costa Rica	El Salva- dor	Guatemala	Honduras	Nica- ragua	Panamá
<b>Fuerza de trabajo <u>a/</u></b>							
1950	2 927	272	635	968	457	330	265
1960	3 704	374	814	1 225	565	387	339
1970	5 152	526	1 191	1 600	778	547	510
1980	7 291	770	1 611	2 353	1 083	773	701
<b>Población ocupada <u>a/</u></b>							
1970	....	500	1 036	....	712	449	477
1980	6 643	725	1 350	2 301	967	638	662
<b>Desocupados <u>a/</u></b>							
1970	....	26	155	....	66	98	33
1980	648	45	261	52	116	135	39
<b>Población inactiva <u>a/</u></b>							
1950	6 150	586	1 287	1 994	944	779	560
1960	8 582	862	1 760	2 741	1 378	1 085	756
1970	11 588	1 206	2 391	3 753	1 861	1 423	954
1980	15 301	1 443	3 186	4 909	2 608	1 960	1 195
<b>Tasa bruta de participación <u>b/</u></b>							
1950	32.2	31.7	32.7	32.7	32.6	29.8	32.1
1960	30.1	30.3	31.6	30.9	29.1	26.3	31.0
1970	30.8	30.4	33.2	29.9	29.5	27.8	34.8
1980	32.3	34.8	33.6	37.2	29.3	28.3	37.0
<b>Tasa de desempleo abierto <u>b/</u></b>							
1970	....	5.0	13.0	3.5 <sub>c/</sub>	8.5	18.0	6.5
1980	8.9	5.9	16.2	0.2	10.7	17.5	5.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y de población del CELADE.

a/ Miles.

b/ Porcentajes.

c/ 1973.

CUADRO 8

ISTMO CENTROAMERICANO: PRODUCTO INTERNO BRUTO<sup>a/</sup>

Países	Producto interno bruto <sup>a/</sup>					Producto interno bruto por habitante				
	Millones de dólares de 1970			Tasas de crecimiento		Dólares de 1970			Tasas de crecimiento	
	1960	1970	1980	1960/1970	1970/1980	1960	1970	1980	1960/1970	1970/1980
<b>Total región</b>	<b>4 175</b>	<b>7 508</b>	<b>11 603</b>	<b>6.0</b>	<b>4.5</b>	<b>340</b>	<b>449</b>	<b>514</b>	<b>2.9</b>	<b>1.5</b>
Costa Rica	633	1 139	2 215	6.0	6.9	512	658	1 001	2.5	4.3
El Salvador	807	1 397	1 863	5.6	2.9	313	390	388	2.2	-0.1
Guatemala	1 285	2 196	3 775	5.5	5.6	324	410	520	2.4	2.4
Honduras	457	733	1 064	4.8	3.8	235	278	288	1.7	1.4
Nicaragua	398	777	790	6.9	0.2	271	394	289	3.8	-3.1
Panamá	595	1 266	1 896	7.8	4.1	544	865	1.000	4.7	1.5

*Fuente:* CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

<sup>a/</sup> Al costo de los factores.

**CUADRO 9**

**ISTMO CENTROAMERICANO: ESTRUCTURA PROBABLE DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y NIVELES DE INGRESO POR HABITANTE HACIA 1980**

(Dólares de 1970)

Estratos	Porcentaje de participación	Ingreso por habitante
20 <sup>o</sup> /o más pobre	3.7	90.1
30 <sup>o</sup> /o bajo la mediana	11.7	192.6
30 <sup>o</sup> /o sobre la mediana	27.2	450.1
20 <sup>o</sup> /o más rico	57.4	1 422.6

*Fuente:* CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

**CUADRO 10**

**ISTMO CENTROAMERICANO: ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO POR PAISES**

	20 <sup>o</sup> /o más pobre	30 <sup>o</sup> /o bajo la mediana	30 <sup>o</sup> /o sobre la mediana	20 <sup>o</sup> /o más alto
<b>Costa Rica</b>				
1960	6.0	12.2	21.8	60.0
1970	5.4	15.5	28.5	50.6
1980	4.0	17.0	30.0	49.0
<b>El Salvador</b>				
1960	5.5	10.5	22.6	63.3
1970	3.7	14.9	30.6	50.8
1980	2.0	10.0	22.0	66.0
<b>Guatemala</b>				
1970	4.9	12.5	23.8	58.8
1980	5.3	14.5	26.1	54.1
<b>Honduras</b>				
1970	3.0	7.7	21.6	67.7
1980	4.3	12.7	23.7	59.3
<b>Nicaragua</b>				
1970		15.0	25.0	60.0
1980	3.0	13.0	26.0	58.0
<b>Panamá</b>				
1970	1.8	10.1	26.9	61.2
1980	2.7	10.0	27.0	60.3

*(pasa)*

(viene)

CUADRO 10 (continuación)

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCION DEL  
INGRESO POR PAISES

	20 <sup>o</sup> /o más pobre	30 <sup>o</sup> /o bajo la mediana	30 <sup>o</sup> /o sobre la mediana	20 <sup>o</sup> /o más alto
<b>Estructura probable de la distribución del ingreso en el sector urbano</b>				
<b>Costa Rica</b>				
1960	4.7	16.1	24.7	54.5
1970	5.0	15.4	28.5	51.1
1980	4.2	17.5	30.6	47.7
<b>El Salvador</b>				
1970	4.2	15.2	29.3	51.3
1980	2.0	9.6	22.0	66.4
<b>Guatemala</b>				
1970	5.8	16.1	29.6	48.5
1980	4.5	13.3	26.2	56.0
<b>Honduras</b>				
1970	4.0	13.4	27.8	54.8
1980	4.0	15.0	28.0	53.0
<b>Nicaragua</b>				
1980	3.9	14.2	27.4	54.5
<b>Panamá</b>				
1960	6.4	19.6	31.3	42.7
1980	4.8	14.9	29.3	51.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

**CUADRO 11**

**ISTMO CENTROAMERICANO: ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO  
Y NIVELES DE INGRESO POR HABITANTE, POR PAISES, HACIA 1980**

(Dólares de 1970)

	20 <sup>o</sup> /o más pobre	30 <sup>o</sup> /o bajo la mediana	30 <sup>o</sup> /o sobre la mediana	20 <sup>o</sup> /o más rico
<b>Costa Rica</b>				
Porcentajes	4.0	17.0	30.0	49.0
Ingreso promedio	176.7	500.8	883.8	2 165.2
<b>El Salvador</b>				
Porcentajes	2.0	10.0	22.0	66.0
Ingreso promedio	46.5	155.1	341.2	1 535.5
<b>Guatemala</b>				
Porcentajes	5.3	14.5	26.1	54.1
Ingreso promedio	111.0	202.7	364.3	1 133.6
<b>Honduras</b>				
Porcentajes	4.3	12.7	23.7	59.3
Ingreso promedio	52.2	102.4	167.5	616.4
<b>Nicaragua</b>				
Porcentajes	3.0	13.0	26.0	58.0
Ingreso promedio	61.9	178.2	356.2	1 199.8
<b>Panamá</b>				
Porcentajes	2.7	10.0	27.0	60.3
Ingreso promedio	120.0	304.6	822.6	2 710.1

*Fuente:* CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

CUADRO 12

COEFICIENTE DE GINI EN EL ISTMO CENTROAMERICANO Y EN  
ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS

Países	Coefficientes
<b>Istmo Centroamericano</b>	
Costa Rica	0.42
El Salvador <u>a/</u>	0.60
Guatemala	0.46
Honduras	0.51
Nicaragua	0.51
Panamá	0.58
<b>Otros países seleccionados</b>	
Argentina <u>b/</u>	0.43
Canadá <u>c/</u>	0.33
Chile <u>d/</u>	0.50
Estados Unidos <u>e/</u>	0.41
México <u>f/</u>	0.58
Reino Unido <u>d/</u>	0.34

*Fuente:* CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países del Istmo Centroamericano. Para los demás países, Shail Jaín, *Size Distribution of Income, A Compilation of Data*, A World Bank Publication, Washington, D.C., 1975.

- a/ Area metropolitana.  
b/ 1961.  
c/ 1965.  
d/ 1968.  
e/ 1972.  
f/ 1969.

**CUADRO 13**

**ISTMO CENTROAMERICANO: ESTIMACION DE LA INCIDENCIA DE LA  
POBREZA HACIA 1980**

(Estructura porcentual)

	Total	Estado de pobreza			No pobres
		Total	Extrema pobreza	No satisfacción de necesidades básicas	
<b>Total</b>	100.0	62.8	40.3	22.5	37.2
Urbana	100.0	44.7	24.1	20.6	55.3
Rural	100.0	75.7	51.7	24.0	24.3
<b>Costa Rica</b>	100.0	24.8	13.6	11.2	75.2
Urbana	100.0	13.6	7.4	6.2	86.4
Rural	100.0	34.2	18.7	15.5	65.8
<b>El Salvador</b>	100.0	68.1	50.6	17.5	31.9
Urbana	100.0	57.6	44.5	13.1	42.4
Rural	100.0	76.4	55.4	21.0	23.6
<b>Guatemala</b>	100.0	71.1	39.6	31.5	28.9
Urbana	100.0	47.0	16.8	30.2	53.0
Rural	100.0	83.7	51.5	32.2	16.3
<b>Honduras</b>	100.0	68.2	56.7	11.5	31.8
Urbana	100.0	43.0	30.6	13.3	56.1
Rural	100.0	80.2	69.7	10.5	19.8
<b>Nicaragua</b>	100.0	61.5	34.7	26.8	38.5
Urbana	100.0	45.6	21.6	24.0	51.4
Rural	100.0	80.0	50.0	30.0	20.0
<b>Panamá</b>	100.0	53.9	23.7	30.2	46.1
Urbana	100.0	42.9	11.8	31.1	57.1
Rural	100.0	67.8	38.3	29.0	32.7

*Fuente:* CEPAL, Proyecto de necesidades básicas en el Istmo Centroamericano, sobre la base de informaciones de los países.

CUADRO 14

**ISTMO CENTROAMERICANO: ESTIMACION DE LA INCIDENCIA DE  
LA POBREZA HACIA 1980**

(Miles de personas)

	Total	Estado de pobreza			No pobres
		Total	Extrema pobreza	No satisfaccion de necesidades básicas	
<b>Total</b>	<b>22 592</b>	<b>14 199</b>	<b>9 096</b>	<b>5 103</b>	<b>8 393</b>
Urbano	9 363	4 188	2 254	1 934	5 175
Rural	13 229	10 011	6 842	3 169	3 218
<b>Costa Rica</b>	<b>2 213</b>	<b>549</b>	<b>300</b>	<b>249</b>	<b>1 664</b>
Urbano	1 011	138	75	63	873
Rural	1 202	411	225	186	791
<b>El Salvador</b>	<b>4 797</b>	<b>3 267</b>	<b>2 437</b>	<b>840</b>	<b>1 530</b>
Urbano	2 119	1 221	943	278	898
Rural	2 628	2 046	1 484	562	632
<b>Guatemala</b>	<b>7 262</b>	<b>5 166</b>	<b>2 879</b>	<b>2 287</b>	<b>2 096</b>
Urbano	2 485	1 168	418	750	1 317
Rural	4 777	3 998	2 461	1 537	779
<b>Honduras</b>	<b>3 691</b>	<b>2 515</b>	<b>2 092</b>	<b>423</b>	<b>1 176</b>
Urbano	1 229	540	376	164	689
Rural	2 462	1 975	1 716	259	487
<b>Nicaragua</b>	<b>2 733</b>	<b>1 681</b>	<b>949</b>	<b>732</b>	<b>1 052</b>
Urbano	1 471	671	318	353	800
Rural	1 262	1 010	631	379	252
<b>Panamá</b>	<b>1 896</b>	<b>1 021</b>	<b>449</b>	<b>572</b>	<b>875</b>
Urbano	1 048	450	124	326	598
Rural	848	571	325	246	277

*Fuente:* CEPAL, Proyecto de Necesidades básicas en el Istmo Centroamericano, sobre la base de informaciones de los países y del CELADE.

CUADRO 15

ISTMO CENTROAMERICANO: NUTRICION

	Consumo diario de calorías por habitante (unidad)			Consumo diario de proteínas por habitante (gramos)		
	1960	1970	1980 <u>a/</u>	1960	1970	1980 <u>a/</u>
Total región	1 983	2 217	2 213	54.1	59.7	58.1
Costa Rica	2 153	2 400	2 477	52.1	58.2	58.4
El Salvador	1 805	1 845	2 075	51.6	49.8	54.4
Guatemala	1 903	2 233	2 166	52.6	61.8	57.8
Honduras	1 936	2 216	2 074	52.1	58.4	53.5
Nicaragua	2 185	2 471	2 453	64.1	73.5	70.4
Panamá	2 312	2 517	2 357	57.3	62.3	59.5

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico*, 1979.

a/ 1978.

CUADRO 16

ISTMO CENTROAMERICANO: DEFICIT CALORICO

	Suministro medio de calorías como porcentaje de las necesidades mínimas promedio		
	1960	1970	1975 - 1977
Total región	88.0	98.5	93.5
Costa Rica	93.2	103.9	107.2
El Salvador	78.9	80.6	90.7
Guatemala	82.5	96.8	93.9
Honduras	95.6	109.4	102.4
Nicaragua	95.8	108.4	107.6
Panamá	100.3	109.2	102.2

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico*, 1979.

CUADRO 17

ISTMO CENTROAMERICANO: SITUACION DE LA SALUD

	Total región	Costa Rica	El Salva- dor	Guate- mala	Hondu- ras	Nicaragua	Panamá
<b>Esperanza de vida al nacer (años)</b>							
1950	46.1	57.3	45.3	42.7	42.2	43.0	58.8
1960	51.8	63.0	52.3	48.2	47.9	47.9	63.2
1970	57.8	68.1	59.1	54.6	54.1	52.9	67.4
1980	60.5	69.7	62.2	57.8	57.1	55.2	69.7
<b>Tasa bruta de mortalidad (por mil habitantes)</b>							
1950	15.7	11.8	15.4	23.0	12.0	10.1	8.8
1960	12.2	8.9	11.2	17.9	9.3	8.1	7.8
1970	10.5	7.2	9.9	15.0	7.7	8.1	7.1
1980	8.0	4.0	6.9	13.1	5.6	5.3	4.1 <sub>a/</sub>
<b>Tasa bruta de natalidad (por mil habitantes)</b>							
1950	46.2	47.1	49.0	50.9	40.4	42.1	37.5
1960	46.5	47.5	48.7	49.5	42.3	43.9	40.2
1970	39.9	33.3	40.0	41.0	40.6	43.4	37.2
1980	40.6 <sub>a/</sub>	31.2 <sub>a/</sub>	39.7 <sub>a/</sub>	42.9 <sub>a/</sub>	43.9 <sub>a/</sub>	40.1 <sub>a/</sub>	29.4 <sub>a/</sub>
<b>Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)</b>							
1950	90.0	90.2	81.2	106.8	85.6	82.0	68.4
1960	65.8	68.6	76.3	91.9	52.0	70.2	56.9
1970	62.3	61.5	66.6	87.1	33.2	42.8	40.5
1980	49.0 <sub>a/</sub>	19.1	60.0 <sub>a/</sub>	69.2 <sub>a/</sub>	31.4 <sub>a/</sub>	42.9 <sub>a/</sub>	22.0 <sub>a/</sub>
<b>Número de médicos (por diez mil habitantes)</b>							
1960	2.5	3.7	1.9	2.2	1.9	3.6	3.7
1970	3.6	5.1	2.4	2.8	2.7	5.8	5.9
1980	4.3	6.5 <sub>b/</sub>	2.6 <sub>b/</sub>	3.9 <sub>c/</sub>	3.0 <sub>b/</sub>	6.5 <sub>c/</sub>	7.9 <sub>b/</sub>
<b>Número de camas (por mil habitantes)</b>							
1960	2.6	4.5	2.2	2.6	1.6	2.3	3.9
1970	2.4	4.0	1.9	2.3	1.7	2.5	3.1
1980	2.0	3.8 <sub>c/</sub>	1.4 <sub>b/</sub>	1.6 <sub>d/</sub>	1.5 <sub>b/</sub>	2.0 <sub>b/</sub>	3.7 <sub>b/</sub>

(pasa)

(viene)

CUADRO 17 (continuación)

ISTMO CENTROAMERICANO: SITUACION DE LA SALUD

	Total región	Costa Rica	El Salva- dor	Guate- mala	Hondu- ras	Nicaragua	Panamá
<b>Gastos en salud (O/o sobre el PIB)</b>							
1970	1.2	0.4	1.3	1.1	1.3	1.5	2.0e/
1980	1.3c/	1.0c/	1.3c/	1.0c/	1.2c/	1.0c/	2.0c/

*Fuente:* Para los datos sobre esperanza de vida al nacer, número de médicos y camas por habitantes, y gastos público en salud, CEPAL, *Anuario Estadístico, 1979*; para gastos en salud por persona, Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1981*, y principalmente para el resto de los componentes, OEA, *América Latina en cifras*.

a/ 1978.

b/ 1976.

c/ 1975.

d/ 1977.

e/ 1972.

CUADRO 18

## ISTMO CENTROAMERICANO: GRADO DE ANALFABETISMO Y GASTO PÚBLICO EN EDUCACION

(Porcentajes)

	Total Región	Costa Rica	El Salva- dor	Guatemala	Honduras	Nica- ragua	Panamá
<b>Analfabetismo</b>							
<b>Total</b>							
1950	...	21.2	61.0	70.6	...	61.6	28.3
1960	47.9	14.3	49.2	61.1	52.7	49.2	25.2
1970	41.0	10.2	40.3	51.8	47.5	46.9	20.7
1980	...	...	33.1 <sub>b/</sub>	45.6	33.2	...	...
<b>Urbano</b>							
1960	...	5.2	26.8	33.1	24.2	20.6	...
1970	...	4.4	19.8	26.7	...	23.9	...
1980	...	...	16.8 <sub>b/</sub>	20.8	15.0	...	...
<b>Rural</b>							
1950	...	28.5	...	...	...	...	...
1960	...	19.7	64.2	76.2	61.9	70.2	...
1970	...	14.7	55.3	65.9	...	68.7	...
1980	...	...	46.1 <sub>b/</sub>	60.0	43.2	...	...
<b>Gasto público en educa- ción (porcentaje sobre el PNB)</b>							
1950	...	1.7	1.2 <sub>c/</sub>	1.8 <sub>c/</sub>	0.7 <sub>c/</sub>	...	...
1960	2.4	4.1	2.3	1.4	2.2	1.6 <sub>e/</sub>	3.6
1970	3.3	5.2	2.8	2.0	3.1	2.3	5.4
1980	3.8	6.6 <sub>a/</sub>	3.7 <sub>d/</sub>	1.7 <sub>a/</sub>	3.8 <sub>d/</sub>	2.8 <sub>a/</sub>	5.4

Fuente: CEPAL, *Desarrollo y Política Social en Centroamérica* (CEPAL/MEX/76/11); *Anuario Estadístico, 1979*, y UNESCO, *Anuario Estadístico, 1968 y 1978-1979*.

a/ 1976.

b/ 1978.

c/ Porcentaje del ingreso nacional.

d/ 1977.

e/ 1961.

CUADRO 19

ISTMO CENTROAMERICANO: MATRICULA INICIAL EN EDUCACION  
PRIMARIA, MEDIA Y SUPERIOR

(Miles de alumnos)

	Total región	Costa Rica	El Salva- dor	Guatemala	Honduras	Nica- ragua	Panamá
<b>Primaria</b>							
1950	...	104	145	159	77	...	110
1960	1 333	203	321	297	205	145	162
1970	2 308	349	531 <u>a/</u>	506	382	285	255
1980	3 093	375 <u>b/</u>	823 <u>a/ b/</u>	666 <u>b/</u>	499 <u>b/</u>	373 <u>b/</u>	357 <u>b/ c/</u>
<b>Secundaria</b>							
1950	36	6	7	9	1	4	9
1960	143	27	34	30 <u>d/</u>	15	11	26
1970	393	61	88	75 <u>d/</u>	40	51	78
1980	...	121	65 <u>e/</u>	...	71 <u>b/</u>	94 <u>b/</u>	135 <u>b/</u>
<b>Superior</b>							
1950	9	2	1	2	1	1	2
1960	19	5	2	5	2	1	4
1970	63	15	9	16	5	9	9
1980	160 <u>b/</u>	39 <u>b/</u>	30 <u>b/</u>	26 <u>f/</u>	16 <u>b/</u>	21 <u>b/</u>	28 <u>b/</u>

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico 1979* y UNESCO, *Anuario Estadístico 1968 y 1978-1979*.

- a/ Incluye escuelas vespertinas y nocturnas; a partir de 1971, la enseñanza primaria aumentó de seis a nueve años.
- b/ Correspondientes a 1977.
- c/ A partir de 1975 la enseñanza primaria aumentó de seis a nueve años.
- d/ Incluye escuelas vespertinas.
- e/ A partir de 1971, la enseñanza secundaria se redujo de cinco a dos años.
- f/ Correspondientes a 1976.

CUADRO 20

ISTMO CENTROAMERICANO: CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA

(Porcentajes de viviendas)

País	Año	Con luz eléctrica	Con agua por cañería
Costa Rica	1963	54.6	68.3
	1978	71.4	84.0
El Salvador	1970	33.9	26.4
	1980		38.5
Guatemala	1960	22.0	29.5
	1980	—	36.5
Honduras	1961	14.6	24.9
Nicaragua	1971	40.9	38.6

*Fuente:* CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

## NOTAS

- 1 Personas en edad activa que no trabajan y no buscaron empleo en un período reciente de referencia por creer que no lo encontrarían, o buscaron con anterioridad y no hallaron trabajo.
- 2 La ingestión calórica mínima aceptable es de una 2.300 calorías por persona, dependiendo de la estructura promedio por persona de los países y de la estructura demográfica de cada una de ellas. Véase, CEPAL, *Nota sobre las canastas básicas de alimentos en los países del Istmo Centroamericano. Características y resultados* (CEPAL/MEX/SEM. 4/7), abril de 1981.
- 3 Véase, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN), *Naturaleza y alcance de la pobreza en Guatemala*, Seminario sobre pobreza y grado de satisfacción de las necesidades básicas en el Istmo Centroamericano, *Informativo No. 2*, abril de 1981; y Rafael Paniza Bordett, *Diagnóstico de la situación alimentaria-nutricional*, MIPPE - División de Planificación Social, Departamento de Análisis Social, Panamá, noviembre de 1980, (preliminar) (Documento de trabajo).
- 4 Estas cifras corresponden a cálculos realizados con base en disponibilidades y no obedecen a ninguna encuesta sobre consumo. Se anotan en este estudio sólo con fines de comparabilidad entre países.
- 5 SEGEPLAN, *Naturaleza y alcance de la pobreza en Guatemala*, *op. cit.*
- 6 W. Vargas, *Costa Rica: Satisfacción de las necesidades básicas de salud, con énfasis en la población de más bajo ingresos*, Seminario sobre pobreza y grado de satisfacción de las necesidades básicas en el Istmo Centroamericano, *Informativo No. 4*, abril de 1981.

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;<sup>1</sup> y la FLACSO ha retomado, desde una perspectiva más sociológica, algunas de las inquietudes planteadas anteriormente,<sup>2</sup> 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,<sup>3</sup> y fueron resumidos en términos empíricos<sup>4</sup> 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".<sup>5</sup> 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 social<sup>6</sup> 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,<sup>7</sup> 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”<sup>8</sup> 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 generales<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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,<sup>11</sup> 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,<sup>12</sup> 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 candidades 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.

CONSIDERACIONES  
GENERALES  
ACERCA DE LOS  
INDICADORES  
ECONOMICOS Y SOCIALES

Hugo Molina

## **I.— ACERCA DE LA PROBLEMÁTICA TEÓRICA DE LOS INDICADORES SOCIOECONÓMICOS**

1.— Qué medir, para qué medir, para quién medir son cuatro aspectos de una problemática de orden teórico, técnica y práctica que mantiene en el debate “silencioso” a organismos internacionales, gobiernos, investigadores académicos, expertos en planificación y en políticas económicas y sociales etc. Esta referencia, que es del dominio general, no constituye de ningún modo una novedad; lo interesante de llamar la atención sobre ello estriba en el hecho de que, no obstante los innegables avances que en los últimos veinte años se han experimentado en materia de indicadores, aún persisten machaconamente los lugares comunes de las “críticas profundas” a los mismos, preñadas en ciertos casos de prejuicios, políticos e ideológicos o, en el peor de los casos ideologizadas y politizadas, y en otros casos desprovistas en absoluto de reconocimientos mínimos acerca de su valor técnico indiscutible. En otros casos, las “críticas” encubiertas deliberadamente o no en aparentes rigurosidades científicas y técnicas, caen en el terreno de la ética e incluso en posiciones moralistas.

2.— El hecho objetivo es que siguen existiendo discrepancias acerca del diseño y uso de los indicadores tanto tradicionales o formales como los no formales, que tienen a la base puntos de vista o posiciones teóricas igualmente discrepantes, que van desde las posiciones filosóficas hasta las diferencias en cuestiones conceptuales para fines operativos. En correspondencia con el grado de dominio que sobre las posiciones teóricas se tenga, aunque no siempre ni necesariamente, así son las exigencias hacia los indicadores y en la mayoría de los casos hacia los organismos encargados de construirlos: se exige de los indicadores que sean por sí solos descriptivos de las relaciones que de hecho se dan entre los fenómenos sociales; que sean igualmente por sí solos explicativos de la dinámica de los procesos sociales; que sean “apolíticos” o contrariamente que “como tales” expresen los intereses históricos de una clase; que por sí solos expresen las tendencias del desarrollo; que sean relevantes y de utilidad política práctica para que una determinada clase pueda orientar más

acertadamente su lucha contra otra u otras clases que le son antagónicas; que sean técnicamente confiables, comparativos, exactos, integrales, de utilidad práctica para la toma de decisiones, diseños de políticas, planificar el desarrollo, evaluar el mismo, tomar medidas correctivas, etc. En suma se les exige que sean perfectos y respondan a todos los requerimientos.

3.— De ahí que resulte particularmente importante llamar la atención acerca de algunos de los planeamientos teóricos generales que están a la base de tales exigencias, aunque sea de manera muy breve. Así por ejemplo, se ha venido abriendo paso e imponiendo tanto en el campo de la investigación como en el de las políticas prácticas, particularmente en el mundo académico y oficial, el neopositivismo-empirista que además de reducirse a describir, a investigar y verificar las relaciones cuantitativas que de hecho existen entre los fenómenos sociales y económicos, llega a exaltar el fenómeno mismo y a los instrumentos —en este caso estadísticos— al punto que éstos dejan de ser auxiliares del conocimiento para convertirse en el conocimiento en sí. La repetición de relaciones estadísticamente verificadas a nivel cada vez mayor de esoterismo científico, constituye una de las características —principalmente de las bases ideológicas subjetivas del empirismo “moderno”. En directa correspondencia con tales bases teóricas, se definen y seleccionan, según los casos, los indicadores, es decir, las relaciones cuantitativas que más convenga a la investigación o a la política práctica y en consecuencia son igualmente definidos, organizados y desarrollados los sistemas de estadísticas o utilizados los ya existentes.

4.— Aunque el positivismo y el neopositivismo-empírico renunciaron al idealismo objetivo, es decir a la orientación racionalista de los clásicos del pensamiento económico y social, en su desarrollo incorpora inevitablemente elementos que describen la racionalidad de “orden natural de la sociedad civil”, combinan así las visiones micro y macro de los fenómenos socioeconómicos e introduciendo el movimiento a las relaciones cuantitativas a través de los esquemas de equilibrios parciales y generales, la estética y la dinámica comparativas.

5.— Desde luego no se puede ignorar el hecho de que la fuerza de las necesidades objetivas del desarrollo obligaron el registro estadístico de los hechos por la vía espontánea y sólo posteriormente se invirtió el proceso, diseñando los sistemas de estadísticas continuas o no en función de planes de indicadores, aumentando las posibilidades de utilidad práctica dependiendo de quién y cómo se utilicen. Los clásicos de la economía política, apoyados en el idealismo subjetivo unos y objetivo otros, elaboraron su pensamiento apelando a registros estadísticos técnicamente precarios y fragmentarios de la realidad social de la época: las famosas Tablas Económicas de Quesnay fueron elaboradas sobre bases técnicas incipientes; Adam Smith, Malthus y David Ricardo construyeron sus teorías racionalizadoras sobre bases estadísticas débiles. El limitado y estrecho alcance de sus investigaciones cien-

tíficas, aunque en cierto modo grandes para su época, más que obedecer a las debilidades estadísticas del momento histórico descansaban en los fundamentos teóricos en que se apoyaban.

Que ello es así lo muestra contundentemente dos monumentales investigaciones de dos grandes pensadores: El Capital de Carlos Marx y El Desarrollo del Capitalismo en Rusia de Lenin. Guardando las distancias históricas, ambas investigaciones apoyaron sus descubrimientos de alcances históricos universales en los registros estadísticos oficiales, sumamente fragmentarios; lo histórico universal del alcance de sus descubrimientos descansó en los fundamentos teóricos no idealistas de los que partieron. Lo histórico-universal de la proeza científica no consistió en la grandeza de los descubrimientos mismos, sino a las políticas prácticas a las que dieron lugar y que hicieron posible el viraje del desarrollo histórico de la humanidad hacia nuevas y superiores formas de organización social, a partir del triunfo de la Gran Revolución Socialista de Octubre de 1917.

Hoy que los sistemas estadísticos se han desarrollado ampliamente y es posible acceder a abundante información acerca de los hechos económicos y sociales de cualquier país, independientemente de su nivel de desarrollo, su uso adecuado o inadecuado para fines de política práctica sigue dependiendo de las bases teóricas de las que se parte. Son los análisis científicos acertados los que permiten trazar líneas de política práctica igualmente acertadas. No han sido los indicadores ni las estadísticas responsables de los fracasos o éxitos de las políticas económicas y sociales oficiales, como no lo han sido de los éxitos o fracasos revolucionarios.

El análisis correcto de las informaciones e indicadores oficiales de la Dictadura Somocista permitió que se elaboraran conclusiones y tesis políticas que dieron lugar a líneas de acción de política práctica hasta culminar con la derrota de la tiranía. El análisis de las informaciones en su mayoría oficiales disponibles en El Salvador, le han permitido al movimiento revolucionario de este país deducir conclusiones y tesis políticas y trazar líneas de política práctica acertadas apuntando al triunfo revolucionario. Partiendo de las mismas bases estadísticas el gobierno de ese país examina la situación y toma medidas encaminadas a impedir el triunfo de los revolucionarios.

6.— De ahí que sea oportuno recordar el proverbio inglés de que “los hechos son tozudos” pero, tomados en su conjunto, en su conexión, no sólo son tozudos sino absolutamente demostrativos. Si los hechos que atañen a un problema que se examina, son abordados en su conjunto, en su ligazón e interdependencias mutuas objetivas, descubriendo el sistema de relaciones en el marco de las explicaciones causales, será posible descubrir la dinámica intrínseca de los fenómenos históricos e identificar las leyes tendenciales que los rigen. Los fenómenos sociales están orgánicamente vinculados entre sí, dependen los unos de los otros y se condicionan mutuamente, con arreglo a leyes determinadas que es necesario conocer para penetrar en la esencia de su naturaleza.

Abordar de manera aislada los fenómenos sociales, tomados al margen del todo y sin conexión causal entre ellos, y sustituyendo las interdependencias por el énfasis o examen en las relaciones cuantitativas, deriva en un examen puramente descriptivo, estático, castrando la vida misma del fenómeno. En la peor de las situaciones ello conduce inevitablemente a que surja la duda, por lo demás legítima, de que los hechos han sido seleccionados arbitrariamente para justificar una idea o una posición preconcebida.

La necesidad de abordar de manera conjunta todos los aspectos relacionados con la problemática que se examina, no significa de ningún modo darle cabida a los prejuicios “enciclopédicos” y “multidisciplinarios” que reclaman el dominio sobre el universo de los problemas, para analizar “científicamente” a veces un aspecto particular de un fenómeno y si acaso de un mismo tipo de fenómenos, que solo conduce al plano de la abstracción metafísica. Todo lo contrario, se trata de abordar los hechos en concreto para desprender de su análisis, ya sea el terreno de la investigación como en lo cotidiano de la política práctica, lo que de singular, particular o general tienen. La esencia de las leyes del desarrollo del capitalismo, cobran expresión en los países capitalistas dependientes bajo peculiaridades que les son propias; su conocimiento, a través de los hechos, presuponen resolver teórica, técnica y prácticamente los problemas de qué hechos reunir, cómo reunirlos, cómo establecer nexos e interdependencias y para qué reunirlos.

7.— Los problemas teóricos de los indicadores, en la medida en que “ocupan el lugar menos abstracto de la teoría” su discusión o debate siguen ocupando un lugar en el terreno de la política. A la base de tal debate se encuentran las críticas formuladas a las concepciones tradicionales de desarrollo que llegaron a tener una “fé ciega” en el crecimiento económico que, durante décadas lejos de beneficiar a los “grupos humanos” los convirtió en sus víctimas, lo cual se tradujo en desencanto, no hacia la forma de organización social capitalista, sino hacia las “distorsiones en las prioridades nacionales” que tal fé ciega trajo consigo. Por supuesto, el desencanto hacia los indicadores formales y tradicionales utilizados para medir el desarrollo, particularmente hacia los indicadores compuestos como el ingreso nacional per-cápita, desató consecuentemente las críticas, “dura y abiertamente”, hacia los mismos y la ciencia económica y la política económica hicieron crisis, a cuyo desenlace, aún pendiente, se le ha tratado de abrir camino por la vía de la superación del “problema del tratamiento diferencial de lo ‘económico’ y lo ‘social’”, o, lo que en cierto modo es lo mismo, a través de la superación de la contradicción entre la “racionalidad económica” y las irracionalidades de la sociedad o de los llamados “Factores” sociales.

8.— En último término las bases de la crítica son de orden filosófico o ideológicas. En efecto, así lo indican planteamientos como los siguientes: “... ninguna concepción del desarrollo que implique la postulación de objetivos-cualquiera que sea la naturaleza de éstos—está exenta de juicios de valor...; la concepción del desarrollo

como crecimiento económico ha sabido estar unida a la idea de que a ella le era ajena esta toma de posición axiológica”; "... la posibilidad de una concepción normativa del desarrollo 'libre de valores' ha estado unida a aquella que propone la práctica de una planificación ajena a lo político". Esta afirmación es también errónea; "a nivel simplemente instrumental, el indicador no coloca problemas más que técnicos y estadísticos. Pero esta visión puramente descriptiva es inocente, esconde compromisos explicativos, incluso porque en la intención que se dice puramente descriptiva hay por lo menos el compromiso con la superficialidad", etc.;

Sin embargo, independientemente de la justeza o no de tales planteamientos, las críticas teóricas apuntan a resolver con propósitos de política práctica el tratamiento "compartimentado" de lo económico y lo social del desarrollo. El Enfoque Unificado o Integrado del Desarrollo, aunque no es el único fruto de tales críticas, es uno de los resultados positivos, sobre todo del esfuerzo de organismos especializados de las Naciones Unidas, que partiendo del reconocimiento de la "existencia de dimensiones diversas en la sociedad (políticas económicas, culturales), de áreas de acción distintas (educación, salud, etc.), de grupos que presentan problemas específicos individualizados que parecen requerir medidas especiales", es decir que partiendo de la existencia de esa complejidad, trata de integrar la acción racional sobre sus distintos componentes dentro de una concepción global.

En suma, "el enfoque unificado debe ser de uso práctico para gobiernos. Propone claramente una integración de todos los aspectos y etapas del desarrollo. Los elementos especiales de un sistema de desarrollo integrado deben considerarse, como crecimiento de producción, redistribución, cambio estructural, participación, capacidad para toma de decisiones e implementación, con el mayor énfasis en el papel de la planificación en este sistema, y consecuentemente al uso de indicadores para el análisis y medición del progreso". Esta proposición por lo demás racionalizadora, se abre paso muy lentamente y no con pocas dificultades ya que su puesta en práctica en países como El Salvador presupone el desplazamiento de esquemas conceptuales o ideológicos conservadores productos del carácter terrateniente y oligárquico del desarrollo histórico del capitalismo dependiente.

Actuar en consecuencia con una visión unificadora del desarrollo del capitalismo dependiente oligárquico, cuyos regímenes políticos y gobiernos se han venido enrumbando cada vez mas claramente hacia las formas autoritarias de dominación, como una respuesta histórica a las luchas populares, tienden a asumir inevitablemente en el terreno de los hechos formas democráticas que chocan con los esquemas oligárquicos. La vía reformista del desarrollo del capitalismo dependiente, implícita en la concepción unificadora, en el caso de El Salvador, no ha logrado abrirse paso y convertirse en una alternativa real para resolver la profunda crisis estructural por la que atraviesa el país.

9.— Pero no obstante tal situación, puede ocurrir y de hecho ocurre, que se avance en el terreno de los indicadores económicos y sociales sugeridos por el enfoque unificado, sin que éste logre imponerse en grado mínimo, no obstante su

carácter evolutivo. Una de las herencias positivas de la Alianza para el Progreso, fue haber promovido la creación de Direcciones o Ministerios de Planificación en América Latina que fundamentadas en las llamadas teorías estructuralistas entraron en abierta contradicción con las corrientes monetarias de los bancos centrales, que como refugios predilectos de las oligarquías, monopolizaban los sistemas de indicadores reducidos prácticamente a los hechos económicos y desde una perspectiva monetarista, como ya se apuntó. Han sido los ministerios de planificación los que han impulsado y desarrollado la confección de indicadores económicos y sociales; esta ha sido la experiencia de El Salvador.

10.— Finalmente debe anotarse que en las definiciones conceptuales para fines operativos prevalecen diferencias de interpretación acerca de lo que es o debe ser un indicador, tal como lo revelan las siguientes definiciones:

- a) Indicador es “una estadística o serie estadística y toda otra forma de evidencia que permita reconocer dónde se está y hacia dónde se va en la persecución de los objetivos y valores que a la vez, permitan evaluar diversos programas y en especial su impacto social”.
- b) Los indicadores “constituyen un resumen de la evidencia empírica diseñados para retratar el estado y la tendencia de las actuales condiciones sociales o de aquellas que se vayan a transformar en foco de la atención pública. Por ello deberían reflejar las principales facetas del bienestar de la población, la efectividad y la eficiencia de los servicios sociales, y la distribución del bienestar, en conjunto con el usufructo y beneficio que la población obtiene de los servicios sociales”.
- c) “Si bien es cierto que puede denominarse indicador, en sentido amplio, cualquier característica observada de un fenómeno, cabe aplicar el término en un sentido —más estricto a aquellas características observadas— que son susceptibles de expresión numérica”.
- d) Los indicadores “... son medidas objetivamente verificables de hechos y acontecimientos” económicos y sociales.

Las diferencias conceptuales saltan a la vista y no hace falta detenerse a comentarlas. Aunque tenga toda la apariencia de puras discrepancias semánticas, lo importante de destacar es el hecho de que los expertos en materia de indicadores proponen definiciones operativas poco precisas a quienes tienen que aplicarlos y que por lo mismo limitan su implementación, llevando la problemática de los indicadores al terreno técnico-práctico.

## II.— ACERCA DE LOS PROBLEMAS TÉCNICO—PRACTICOS DE LOS INDICADORES

1.— Los aspectos técnicos de los indicadores, estructuralmente vinculados a sus definiciones conceptuales, constituyen el centro de atención principal de las críticas, análisis, sugerencias, etc., de investigadores, expertos en la materia, organismos oficiales responsables de las políticas económicas y sociales, de cuyos esfuerzos da testimonio una voluminosa literatura editada e inédita, difícil de resumir y de superar en cuanto a los variados y casi completos alcances de los contenidos abordados. Entre otras, los aspectos técnicos sobre los que se pone mayor énfasis son los siguientes: el grado de validez, es decir si miden lo que realmente se espera que midan; qué tipo de indicadores y qué número se deben seleccionar; sobre qué bases metodológicas deben construirse; la temporabilidad; la comparabilidad; la periodicidad; los costos de diseñarlos; la aplicabilidad-práctica; qué tipo de información hay que recolectar; la disponibilidad de los datos; los indicadores informales como alternativa complementaria; etc.

2.— Por lo menos dos aspecto parecen ser comunes o estar a la base del énfasis que se pone en la crítica, comentarios y el uso de los indicadores; los criterios de selección empleados y el tipo o clasificación de indicadores. Aunque en sentido general ambos aspectos forman parte de la problemática técnico metodológica, en la literatura sobre el tema ocupan un justificado tratamiento particular. Desde luego que el clamor de tales aspectos difiere en dependencia del uso que de los indicadores se haga, ya sea que no trate de investigaciones académicas independientemente de su finalidad, o de usos de política-práctica. Aún cuando tampoco alrededor de estos dos aspectos existe unanimidad de criterios, difícilmente podría existir, sí existen algunos puntos que son de la común preocupación, como es la situación de ciertos criterios o requisitos de selección.

### A) *LA VALIDEZ DE LOS INDICADORES*

El punto central de la validez de los indicadores tiene que ver con el hecho de que sí miden realmente lo que se espera midan, tanto estadística como conceptualmente.

Los indicadores que como el producto interno o el ingreso nacional por habitante, pretenden entregar una visión agregada y simplificada de la marcha del progreso, han sido objetos de las críticas más variadas. Al PIB y al PIB per cápita por caso; se les critica no reflejar efectivamente la disponibilidad de bienes y servicios, tampoco se acerca a una medición aceptable de cómo está distribuida la riqueza del país en cuestión, como tampoco capta la dinámica incluso de los aspectos puramente económicos de la sociedad. Entre otros, los tres aspectos apuntados constituyen

objetivos implícitos que el referido indicador pretende medir y que, de hecho, sostienen los críticos, lo hace inadecuadamente y en el peor de los casos hasta llega a distorsionar la realidad.

El establecimiento de una relación cuantitativa entre producto y población, presupone un proceso de abstracción a través del cual se homogeneiza artificialmente el fenómeno que se trata de caracterizar (la producción) como a los agentes o "factores" que en él participan (grupos sociales, empresas) y en tal sentido desvirtúa la esencia objetiva del nexo o interrelación existente entre ambos aspectos. Esto es particularmente cierto cuando, indicadores de posición como el comentado, no son complementados con indicadores o coeficientes complementarios de dispersión u otro tipo de informaciones que contribuyan a interpretar adecuadamente lo que se pretende medir.

Examinando aisladamente, como todo indicador que implica una agregación automática del fenómeno, no solo no ayudan a la interpretación del problema sino que, como ya se dijo, lo deforman.

La desconfianza, además, hacia este tipo de indicadores surge a partir de la calidad de la base técnica utilizada para su construcción, en particular de los sistemas de cuentas nacionales (o los métodos alternativos empleados para su construcción, de la producción, la corriente de bienes y el criterio del ingreso) y en general vinculados a la calidad de los procedimientos estadísticos empleados. Así, por ejemplo, los valores (monetarios) con que son presentados los indicadores se "basan en datos de cuentas nacionales, cuya calidad no siempre es satisfactoria", e incluso la aparente confianza y la tendencia al mejoramiento con que surgen a partir de los años cuarenta, "se ve hoy ensombrecida por la progresiva falta de confiabilidad y oportunidad" de las estimaciones, debido a la debilidad de las estadísticas básicas y a la ausencia de planes estadísticos de largo plazo. Los vacíos técnicos de las cuentas nacionales son múltiples, siendo el problema de los precios, en todos sus aspectos, uno de los más importantes.

Solo a título ilustrativo es oportuno llamar la atención acerca de la problemática que gira en torno de la valoración constante del PIB como una forma de medir en términos reales la magnitud del producto y su evolución. Los cambios de los precios relativos como producto, teóricamente, de los cambios en las productividades promedio sectoriales; las modificaciones de los "patrones" de consumo y de inversión que acompañan al proceso de desarrollo, exigen la actualización de las bases de ponderación de los índices de precios utilizados para deflactar el PIB a precios corrientes y en general para deflactar sus componentes. El desarrollo económico y social tienen a la base los cambios que se operan en la estructura económica en general y directamente productiva en parti-

cular como consecuencia de los cambios científicos y tecnológicos incorporados a la producción cada cierto tiempo cuyo lapso es cada vez menor.

No obstante que la sustitución de mercancías, su diversificación y cambios de calidad se operan en períodos cortos, las canastas de mercancías y sus características que sirve de base de ponderación se mantiene inalterable por períodos largos. En El Salvador, por eso, la base utilizada es la estructura de 1962 año en que la estructura productiva conservaba los rasgos dominantes de una sociedad agraria y en cuya productividad promedio más elevada se ubicaba en la agricultura. El desarrollo posterior, apoyado en el MCCA, trajo consigo transformaciones sustanciales tanto en la estructura económica como en las estructuras sociales, que exigieron la redefinición no hecha hasta ahora de la canasta de productos, sus características, su cobertura geográfica y sectorial, y grupos sociales a los que se refiere. Todavía más, la base de Índices de Precios al Consumidor (IPC), utilizado para registrar el proceso inflacionario en El Salvador fue construida en 1954 y, aunque se han efectuado algunos ajustes en 1978, continúa inalterable, cubriendo solo parcialmente zonas urbanas.

Estos casos concretos han servido para fundamentar políticas económicas redistributivas del ingreso, a políticas salariales, de precios y otras marcadamente conservadoras a tono con la naturaleza del régimen y los sucesivos gobiernos internacionales.

Si los indicadores "económicos" propiamente tales arrastran la debilidad de la validez, que en realidad dependen del punto de interés con que se vean, los "indicadores" o más en general de las condiciones de vida también son objetados por ello. Empezando por el hecho de que la información requerida por los indicadores de "Desarrollo Humano y Cambio Social" (CEPAL) de carácter censal, solamente llega a disponerse al aproximarse el próximo censo. Ello obliga a que tales indicadores descansan en proyecciones de la población que no siempre son técnicos o científicamente satisfactorias, particularmente cuando la información se requiere a ciertos niveles de desagregación (por edades simples o grupos de edad; por departamentos o provincias) para que tengan utilidad práctica. Este es el caso, por ejemplo, cuando se desea conocer el universo de un problema social (tasas de mortalidad infantil; de analfabetismo, de morbilidad en general; de escolaridad; empleo y desempleo) para determinar las metas de un plan o un programa para atacarlo, evaluar la forma en que se enfrenta y el impacto que sobre tal problema ha tenido la ejecución del plan o programa. En términos generales la deficiencia apuntada conduce a reafirmar la crítica de la falta de confiabilidad de los indicadores en el sentido de que no siempre miden lo que pretenden medir.

Las respuestas para superar la deficiencia de la validez, en especial de los indicadores del nivel de vida, a través de los estudios de referencia como las encuestas muestrales de hogares, de ingresos y de empleo, aunque reducidas a las zonas urbanas en la mayoría de los casos, constituyen esfuerzos significativos que ya han dado resultados positivos en la superación de tan complicado problema.

Es obvio que el problema de la validez no se reduce únicamente al problema de las bases estadísticas. Tiene que ver con adopciones mecánicas de metodología desarrolladas y aplicadas en otros países, ausencia de definiciones técnicas precisas del indicador (por ejemplo: la tasa de "urbanización" cuyo concepto incluso puede variar en el tiempo dentro de un mismo país) u otros aspectos tales como el hecho de que en la mayoría de países la legislación sobre el registro estadístico consagra la confiabilidad de la información obtenida a nivel de empresas naturales y jurídicas, tienden a desviar su sentido bien hacia el celo externo inexplicable o bien hacia la falsificación; o también guarda relación la calidad misma de los recursos humanos y de los sistemas de estadísticas que favorecen la "producción" de verdaderos "guisotes" estadísticos.

Las críticas formuladas a los indicadores en cuanto a sus deficiencias de validez o confiabilidad, no constituyen de ninguna manera una negación absoluta de validez. Todo lo contrario, a pesar de las debilidades señaladas en la literatura al respecto, su validez para fines de investigación y para propósitos de política práctica es innegable, y en buena medida todo depende del grado de objetividad con que se les utilice.

## B) *LA COMPARABILIDAD DE LOS INDICADORES*

El criterio de comparabilidad tiene que ver con el hecho de que los indicadores deben estar definidos y ser utilizados para medir el mismo fenómeno, aspectos del fenómeno o los mismos hechos en diferentes lugares. Conforme a ello, la comparabilidad guarda estrecha relación con la validez, todo lo cual presupone a la vez que los indicadores deben estar definidos con arreglo a definiciones internacionales estandarizadas que, en términos generales, no existen.

Las diferencias de un país a otro no sólo en cuanto a sus desiguales niveles de desarrollo sino también y especialmente en cuanto a las peculiaridades histórico-geográficas inherentes a cada país son considerables, las cuales son veladas por los análisis comparativos que se apoyan en indicadores que homogenizan artificialmente tales diferencias. El agrupamiento de países por el tamaño de la tasa de crecimiento económico, del ingreso per cápita o cualquier indicador agregado, es tan solo uno de los ejemplos que ilustran la problemática. Es usual también que

los indicadores, a pesar de los distintos métodos de cálculo empleados entre países, son utilizados para hacer comparables sus diferencias relativas.

La comparabilidad internacional de los indicadores también padece de la debilidad de la ponderación o tasas de conversión monetarias empleadas. Teóricamente los tipos de cambio expresan una relación entre productividades promedio y de niveles de precio que son cambiantes en el tiempo. Este criterio teórico impuesto en los años cuarenta por el FMI para el establecimiento de los tipos de cambio, y en alguna medida para la construcción del sistema de prioridades monetarias, ha sido arbitrariamente manejado en la práctica con criterios políticos. En El Salvador el tipo de cambio del colón salvadoreño con respecto al dólar de los Estados Unidos se ha mantenido fijo por medio siglo no obstante las profundas transformaciones que en las respectivas estructuras productivas se han operado y las devaluaciones o revaluaciones, que de hecho han sufrido las respectivas monedas por los procesos inflacionarios. De ahí que la expresión de los indicadores económicos en dólares de Estados Unidos de Norteamérica, constituye una base de comparación internacional de los mismos no aceptable plenamente.

Otro de los problemas de la comparabilidad internacional de los indicadores en general, se refiere al hecho de que no siempre representan condiciones universalmente deseables y aceptadas. No existe, por ejemplo, unanimidad, acerca de cuál debe ser, como deseable y aceptable, la proporción de la población dedicada a la actividad agropecuaria cuyo nivel de desarrollo es capaz de absorber sin significar problemas de productibilidad, lo mismo puede formularse para otros indicadores como la tasa de mortalidad infantil, la tasa de crecimiento de la población; la tasa de escolaridad; la tasa de inflación, etc... Desde luego que el problema se complica cuando se trata de establecer la magnitud deseable de indicadores que debe caracterizar un país capitalista dependiente y a otro hegemónico, y en los casos de la patología social inherente al capitalismo que aumentan con su desarrollo, los mínimos tolerables o considerados como normales (tasas de delincuencia; tasas de suicidios; etc.) sencillamente no son considerados, como sí lo es, por ejemplo, el aceptar que el 5 % de tasa de desempleo es normal a una situación óptima de empleo.

El problema de las debilidades en la consistencia de la comparabilidad internacional de los indicadores es apoyada como ya se dijo antes en múltiples ejemplos concretos como los siguientes: la tasa de escolaridad tiene la debilidad de que las edades oficiales para ingresar a la educación y el período o tiempo teórico de duración de los estudios varía de país a país; la tasa de analfabetismo es calculada sobre una edad o base mínima, o incluso rangos de edad, que difiere de país a

país; la tasa bruta de mortalidad no tiene en cuenta las diferencias de las estructuras de edades de la población ni su evolución histórica; el año o período base de las comparaciones, al no disponer de la información requerida, es sustituido por la información de otro año o “alrededor” del año base; un buen número de indicadores, para hacerlos comparables, se les introducen ajustes, o se estiman a partir de otras estimaciones; en otros casos, es frecuente encontrar diferentes valores del indicador para un país en un mismo año, según la fuente empleada. Todos estos elementos mencionados a título ilustrativo, abonan el terreno de las críticas acerca de las debilidades y deficiencias a tener en cuenta en el uso de los indicadores para fines de análisis comparativos internacionales.

Finalmente el problema se presenta de igual manera en el plano nacional, tal como ya se mencionó, cuando se desea examinar la marcha de un proceso o un fenómeno en un período de tiempo, en el que las bases de la comparación han dejado de ser técnicas y científicamente satisfactorias.

### C) *LA UTILIDAD PRACTICA DE LOS INDICADORES*

En el campo de la política económica y social la definición de los indicadores debe responder a la necesidad de adoptar decisiones racionales y oportunas, en correspondencia con ello los indicadores y datos a procesar deben reducirse a los absolutamente necesarios para tal fin. Tal requisito tiene varias implicaciones, vinculadas, entre otros aspectos, a la necesidad de precisar lo más claramente posible el problema; trazar los objetivos y metas igualmente precisas que permitan la definición de la política y estrategia para abordarlo —el problema—, lo que a su vez permita el seguimiento, control y evaluación en sus diferentes momentos de la ejecución de la política; también guarda relación con las técnicas estadísticas para calcularlos y su posibilidad práctica de hacerlos, cómo analizar los resultados y a quién comunicarlos con la debida oportunidad para que se tomen las decisiones que de los referidos resultados se desprendan.

Exceptuando la experiencia de los indicadores de balanza de pago que, por exigencias internacionales, son los que más se han desarrollado, al punto que el registro de los datos requeridos se hace diario, lo cual permite un alto grado de agilidad en la toma de decisiones, en la mayoría de los casos las situaciones son francamente diferentes. La experiencia en El Salvador en este sentido enseña que con frecuencia cuando no se han definido claramente la problemática y los objetivos perseguidos por la política económica y social, o cuando se han definido cuestiones

secundarias como principales, se han levantado estadísticas en el peor de los casos inútiles que terminan apoltronadas en las bodegas de las estadísticas inservibles o si en alguna medida pueden ser útiles no se les sabe dar o sencillamente no se les da el uso adecuado. Los ejemplos al respecto son abundantes, sin embargo para ilustración es oportuno destacar el caso de la regulación y control de precios de bienes de consumo popular: desde hace más de una decena de años se llevan registros de los precios al por menor y hoy (1982) que la economía atraviesa por una profunda recesión ha tratado por vía legal de ejercer un efectivo control; para ello la periodicidad en el registro de la información, muy voluminosa por cierto, es casi diaria, pero por la naturaleza nacional del problema —y además por su naturaleza política— el mismo gobierno se declara impotente para hacer uso práctico de una información y darle cumplimiento al autocumplimiento de controlar los precios. Aunque el objetivo de controlar los precios es claro, la viabilidad técnica y política desbordan las posibilidades de llevarlo a la práctica y entonces la medida, anunciada con amplio despliegue publicitario, termina deslegitimando al gobierno como demagógico, ya que los precios de los bienes de consumo popular aumentan drásticamente, mientras los niveles salariales permanecen congelados. Claro está que la inutilidad de los indicadores de control de precios para la toma de decisiones en El Salvador está determinada por la crisis del régimen político, más que por la recesión económica y la incapacidad técnica del gobierno de hacerlo. Por otra parte, la utilidad práctica de los indicadores está relacionada con los requisitos de que sean sensibles al desarrollo en el plano local, ya que el objetivo principal es mejorar los niveles de vida de un grupo o zona geográfica específicos consideramos como objetivos de las políticas; ser flexibles a los cambios que se operan en las estructuras económicas y sociales; deben ser sencillos de tal manera que, sin perder rigurosidad en lo que se pretende medir, los datos a recolectar sean fácilmente asequibles. Este último aspecto guarda relación con la polémica acerca de si son los indicadores formales o los informales o una combinación de ellos lo más adecuado para conocer la esencia de los fenómenos.

- D) Además de los criterios o requisitos antes mencionados, a los indicadores se les exige que cumplan con otras características entre las cuales se destaca que posibiliten hacer explícitas las interrelaciones. Tal como ya se hizo notar en la parte primera, el proceso social es único y en su análisis desagregado, sectorial o regionalmente, por ejemplo, debe responder a tal característica, aspecto sobre el cual no es necesario insistir. En todo caso los principales requisitos que se plantea a los indicadores, giran en torno a los comentados anteriormente y a las particularidades que cada uno encierra que aún cuando de ninguna manera han sido agotados, se ha tratado de destacar los más importantes.

3.— Acerca de otro aspecto, la clasificación o tipología de los indicadores, existen diferentes apreciaciones que ponen de manifiesto las ya reiteradas discrepancias conceptuales que prevalecen entre los que estudian la problemática. Entre las más importantes se tiene:

- a) La CEPAL, por ejemplo, agrupa los indicadores según sean para describir, analizar y evaluar el **Crecimiento Económico** que contempla varios aspectos del PIB, de las exportaciones e importaciones y coeficientes del comercio exterior, de inversión y de ahorro, de los cambios en los precios al consumidor; otro grupo se refiere al **Desarrollo Humano y Cambio Social** que contempla siete aspectos: aspectos demográficos, aspectos ocupacionales, educación, salud, seguridad social, vivienda, consumo y nutrición; otros grupos se refieren al **Esfuerzo Interno** que comprende: Inversión y productividad, el sector agropecuario, los recursos energéticos, industria manufacturera, comportamiento del ahorro y recursos financieros públicos; un cuarto grupo se refiere a indicadores del **Comercio Internacional** y un quinto grupo trata de los indicadores del **Financiamiento Externo**.
- b) Otros menos elaborados hacen referencia a los indicadores tipo porcentaje respecto de un atributo (O/o de los que saben leer y escribir, etc.), los tipos per-cápita, de naturaleza económica pero que no tienen sentido distributivo, (ingreso per-cápita, energía per-cápita, calorías per-cápita, etc.), los tipos estructurales (importancia sectorial dentro del PIB, etc.).
- c) Otro tipo de clasificaciones se reducen a señalar que los indicadores pueden ser cualitativos y cuantitativos, directos o indirectos;
- d) De capacidad instalada, de producción de bienes y servicios y de impacto social; relacionados con éstos se señala que los indicadores pueden ser de programación, de seguimiento, control y evaluación, es decir de planificación.
- e) Formales e informales.

Exceptuando la clasificación de la CEPAL, que en términos generales es la más sistematizada, independientemente de si es la mejor o no, en la mayoría de los casos y de hecho las diferentes tipologías se entremezclan indiscriminadamente. Aún cuando los llamados indicadores de planificación responden a una lógica racionalizadora de apreciable utilidad en la política económica y social, su grado de sistematización deja que desear y no son despreciables las situaciones en que no se llega a tener una delimitación clara entre unos y otros indicadores, confundiendo los que son de capacidad instalada con los de producción, los de programación con los de seguimiento y evaluación.

No es intención de esta parte del trabajo profundizar en esta temática; el interés particular de formular la problemática es tan sólo para llamar la atención acerca de la necesidad de superar las discrepancias que en este sentido prevalecen, en el camino, aunque no sea el mejor, emprendido por CEPAL y seguramente por otros organismos expertos.

Quizá valga la pena detenerse aunque sea de manera breve a comentar el problema existente, si es que lo es, entre los indicadores formales y los no formales. En general se entiende como formales a los indicadores tradicionales construidos con métodos estadísticos y matemáticos con cierto grado de rigurosidad, aceptados concensualmente en los medios oficiales y académicos, nacionales e internacionales. Los indicadores informales, elaborados con métodos simples, mas empíricamente y que nunca llegan a aparecer en las publicaciones de estadísticas nacionales e internacionales, no siempre son técnicamente aceptados por estar sujetos a la arbitrariedad. Sin embargo, a través de estos indicadores es posible presentar una imagen más real de los fenómenos sociales, que mediante el otro tipo de indicadores.

Ciertos ejemplos podrían ayudar a aclarar la idea. Según el Libro de Bolsillo de Breves estadísticas Mundiales de la ONU, el número de teléfonos por cada mil personas en El Salvador pasó de 11 en 1970 a 18 en 1978; para Costa Rica pasó de 35 a 82 respectivamente. La diferencia salta a la vista; sin embargo, mientras en Costa Rica los teléfonos públicos, son en términos generales, tratados con "educación" para que duren, en El Salvador desde que los instalan, tanto el aparato como la guía telefónica son encadenados y encerrados en verdaderas jaulas de hierro para que no sean robados: el resultado ha sido que desaparece el aparato telefónico, la guía e incluso la caseta en que fue instalado para protegerlo.

Las tasas de desempleo y subempleo entre El Salvador y Costa Rica u otro país centroamericano, abatidos por profundas crisis económicas, podrían tener diferencias no sustanciales. No obstante si se seleccionan los lugares y horas de mayor movimiento en las respectivas capitales para medir, durante un lapso de tiempo determinado (30 minutos, una hora, etc.), cuantas personas de cada 5 circulan ofreciendo vender cualquier cosa (billetes de lotería, golosinas, ropa, objetos de uso personal, etc.), las diferencias con toda seguridad también serán abultadas.

En el caso de El Salvador se podrían citar una cantidad apreciable de ejemplos de indicadores no formales, cuyo empleo conduce invariablemente a deducir el estado de desesperación, el drama y en suma de la tragedia de todo un pueblo que, por la vía de este tipo de "estudios" poco dignos de los expertos en cuestión de indicadores sociales, se podría desde hace varios años atrás predecir las perspectivas de su explosión.

### III. BREVE DESCRIPCION DE ALGUNOS INDICADORES EN EL SALVADOR

1.— En dos trabajos o monografías acerca de indicadores económicos y sociales que sobre El Salvador fueron elaborados, en el marco del proyecto regional de la UNESCO, Red de Sistemas Educativos para el Desarrollo en Centroamérica y Panamá, en 1978, se presentan pseudos listados de más de cien indicadores, en uno de los casos con comentarios, conclusiones y recomendaciones apologéticas del “Plan de Bienestar para Todos” del Gobierno del General Carlos Humberto Romero, que el 15 de Octubre de 1979 fue derrocado por un golpe militar. Con el subtítulo “Una Modalidad de Utilización de Indicadores” el equipo de técnicos exponentes de la posición oficial de El Salvador sobre “Indicadores Socio-económicos (No. 8 de la bibliografía consultada para este trabajo), llegaron a afirmar, ingenua o concientemente, que el Plan era una “respuesta a la demanda efectiva y potencial de bienes y servicios. . .” y que se proponía “obtener un desarrollo integral para satisfacer las crecientes necesidades sociales, reconociendo que los “sectores sociales constituyen la fuerza que impulsa el progreso económico y crea las oportunidades para un creciente bienestar social”.

En la verdad general de la última frase, los técnicos no lograron descubrir lo profundamente falsa y demagógica que en el marco del Plan de Bienestar para Todos la frase encerraba, por cuanto la vida cotidiana despertaba con los más horrendos crímenes, la represión más brutal que el régimen desataba contra todo el pueblo, cuya bestialidad, ya claramente enrumbada hacia las formas autoritarias de gobierno, no sólo aceleraba el despertar de la conciencia y la ira popular nacional, sino también la de la opinión pública internacional. El Golpe del 15 de Octubre que acabó con el paradójico Plan de Bienestar para Todos pero que no podía liquidar las causas profundas de las crisis estructural y general del régimen, como falsamente fue propagandizado para engañar a las masas populares, no podía sino avanzar hacia la reafirmación de la esencia autoritaria de la tendencia observada en los últimos gobiernos. Tal es a tres años del golpe del 15 de Octubre de 1979, lo que caracteriza a la dictadura militar que hace cincuenta años se instauró en El Salvador.

2.— En los documentos mencionados se presentaron elementos, como los datos sobre dimensiones de la cuestión agraria, elementos de la dependencia económica, condiciones socio-económicas y otros, que permitían plantear modestas descripciones objetivas y, si se quiere, honestas de la realidad y sus perspectivas. Hoy (1982), sumido en una virtual guerra de tres años de duración y que todo indica que se alargará de no ocurrir hechos extraordinarios, El Salvador está atravesando por una profunda crisis general que afecta todos los órdenes de la vida social.

3.— La base de la crisis se encuentra, como ya se mencionó en las raíces histórico-estructurales del desarrollo del capitalismo dependiente. La vía de desarrollo terrateniente del capitalismo agrario salvadoreño que extendió sus influencias al conjun-

to de la sociedad, ha sido la premisa básica para que la concentración capitalista haya asumido la forma oligárquica:

- a) mientras el 0.7<sup>o</sup>/o de las grandes haciendas de mas de cien hectáreas llegaron a concentrar el 38.7<sup>o</sup>/o de la superficie agrícola, el 92.5<sup>o</sup>/o de los pequeños propietarios (menos de nueve hectáreas) tan solo controlaban el 27.5<sup>o</sup>/o de la tierra. El origen despótico de estas abismales diferencias, no sólo engendró una aristocracia terrateniente, sino que dió origen a toda una oligarquía financiera;
- b) hacia 1973, el 17.7<sup>o</sup>/o del total de sociedades anónimas existentes en el país, controlaban el 71<sup>o</sup>/o del capital social de toda la economía; el 2.1<sup>o</sup>/o (23 sociedades anónimas) —de estas— las más grandes, controlaban el 30<sup>o</sup>/o del capital social total; en cambio el 31.3<sup>o</sup>/o de las sociedades anónimas, las más pequeñas, tan sólo controlaban el 2.0<sup>o</sup>/o del capital social total.
- c) en 1977, las empresas cuyas ventas mensuales eran superiores al millón de colones (400 mil dólares) representaban el 5.2<sup>o</sup>/o del total de empresas pero controlaban el 50.0<sup>o</sup>/o de las ventas totales al año en el país, en el otro extremo, el 50.5<sup>o</sup>/o del total de las empresas, cuyas ventas mensuales eran inferiores a los 50 mil colones (20 mil dólares), tan sólo controlaban un 4.5<sup>o</sup>/o de las ventas totales anuales.

No es necesario abundar en detalles para describir el hecho de que el alto grado de monopolización en el control de los principales medios de producción y distribución por un grupo social en El Salvador, ha sido la causa básica de los conflictos sociales que permanentemente sacuden al país. La concentración del capital, es una ley del desarrollo capitalista que presupone un modelo de funcionamiento acorde a sus propias peculiaridades, en este caso de desarrollo capitalista dependiente. Pero también y por lo mismo, está suficientemente demostrado que tal ley no acontece sin sobresaltos; todo lo contrario, es la monopolización la que da lugar a las crisis recurrentes en el capitalismo cada vez más cercana en el tiempo una de la otra y más profunda. Además, el carácter dependiente hace que la crisis general del capitalismo mundial acentúe tanto la crisis estructural como las crisis cíclicas que hoy en día sacuden no sólo a la economía salvadoreña sino a toda Centroamericana.

Para no citar sino un dato acerca de las consecuencias económicas negativas inevitables de la dependencia a largo plazo, basta apuntar que en el período 1961 - 1980 el saldo acumulado de mercancías se elevó a 973.2 millones de colones (389 millones de dólares); en cambio el saldo neto acumulado de servicios en el mismo período ascendió, negativamente a la cantidad de 3,826.5 millones de colones, lo cual arroja que en ese período el país fue virtualmente saqueado en 2,843.3 millones de colones. El hecho de que la cuenta corriente de la balanza de pagos sea

crónicamente negativa, determina que se acuda formalmente al endeudamiento externo para compensar la sangría de excedentes que los monopolios internacionales hacen de la economía nacional.

Pero, tanto lo uno como lo otro, arriba a límites temporales haciendo estallar las crisis. Claro que al no existir crisis correlativas en el régimen político y social, la crisis económica puede ser paliada, incluso superada. La situación actual de El Salvador no es, por supuesto, similar a ésta: en El Salvador, la base de la crisis general no es la crisis o recesión económica, sino la crisis estructural del régimen político.

4.— En el marco general y brevemente descrito es que debe ubicarse la descripción de la situación a partir de ciertos indicadores económicos y sociales\*:

- a) Si se analizan los principales indicadores para el período 1971 - 1979, se puede observar que hacia 1979 la tasa de crecimiento real del PTB disminuye a  $-1.2^{\circ}/o$ . Esta declinación expresaba la entrada de la economía a una etapa franca de recesión que se acentuó en los años 1980-1981 en los que la referida tasa cayó a  $-9.6^{\circ}/o$  y  $-9.5^{\circ}/o$  respectivamente. Por su parte, la tasa de crecimiento de la industria que a finales de 1979 mostraba claramente los signos recesivos ( $-5.5^{\circ}/o$  de crecimiento), en 1980 cayó a  $-16.8^{\circ}/o$  y en 1981 a  $-14.4^{\circ}/o$ <sup>1</sup>
- b) las exportaciones que en 1979 se elevaron a 2936.4 millones de colones, en 1980 disminuyeron a 2680.3 millones y en 1981 a 1983.0 millones de colones. Ellos como consecuencia de la disminución de las exportaciones de café — estos cayeron de 1688.0 millones en 1979 a 1131.5 millones en 1981—, algodón y azúcar de caña;<sup>2</sup>
- c) el saldo negativo de la balanza de pagos de 361.6 millones de colones en 1979 pasó en 1980 a -813.5 millones y en 1981 a -329.0 millones. Entre otras cosas, la caída de las exportaciones y la fuga de capitales privados, estimaba en cerca de tres mil millones de colones (1200 millones de dólares) entre 1979 y 1981, explican los saldos negativos de la balanza de pagos. En lo que se refiere a la fuga de capitales, es estimada en 597.5 millones de colones (capital privado y capital no determinado);<sup>3</sup>
- d) el índice del costo de vida, según los datos del índice, de precios al consumidor (1971— 1980), aumentó en 1979 en  $15.9^{\circ}/o$  y en 1980 en  $17.4^{\circ}/o$ . Por otro lado el índice de precios al por mayor, excluye el café, en un  $31.4^{\circ}/o$  en 1979 y en  $46.7^{\circ}/o$  en 1980. Tales incrementos en El Salvador han sido inusuales;<sup>4</sup>
- e) en cambio los salarios se mantuvieron congelados, en virtud de la puesta en práctica de una política de estabilización del gobierno, desde 1979.

\* El presente trabajo contenía una serie de cuadros estadísticos, que no fueron incluidos en la presente edición, pero que el lector interesado podrá ubicar por las citas respectivas. (N.del E.)

En sectores como la industria, los salarios de los trabajadores oscilan de hecho alrededor del mínimo, sobre todo en momentos de crisis, como la actual en la que el desempleo es un problema realmente dramático, estimado oficialmente, junto con el sub-empleo, cercano al 40% de la PEA.<sup>5</sup>

- f) el desarrollo creciente en los últimos años, como producto en general de la recesión y en particular del cierre de empresas, influye, aunque no constituye la causa determinante, para que el número de sindicatos y el número de afiliados tienda a disminuir, o para que de hecho disminuya como efectivamente ocurre en la industria. Desde luego que influye significativamente en tal situación, el estado represivo en general que sobre la clase trabajadora el Gobierno ha mantenido y mantiene; en el campo, por ejemplo, no pueden existir sindicatos porque expresamente la Constitución Política lo prohíbe, como igualmente prohibido está que los trabajadores del Estado se sindicalicen. De ahí las limitaciones del indicador, “afiliados por cada diez mil habitantes económicamente activos”.<sup>6</sup>
- g) Si se analiza con fines ilustrativos y comparativos algunos indicadores militares y sociales para Centroamérica que, aún cuando corresponden al año 1974, dan una idea general de los aspectos a los que se refieren que pueden resultar de interés.<sup>7</sup> Claramente se pueden apreciar la diferencia entre los gastos públicos per-cápita militares (es decir por soldado) y los de salud y educación. Por otro lado, se puede advertir, para el caso de El Salvador, que en el período 1950-1977 recibió un total acumulado de 4.5 millones de dólares bajo el programa de ayuda militar de los gobiernos de los Estados Unidos. Debido a la guerra que actualmente se libra, por este mismo concepto en el año fiscal 1981 El Salvador recibió la cuantiosa suma de 81 millones de dólares por la Administración Reagan. La razón de tal “donativo” es que el costo promedio por soldado en combate se eleva a 250 dólares diarios. Si se compara este dato con los de hace ocho años atrás, se pone de manifiesto la magnitud lo que en términos de costos implica mantener en pie a un ejército de cerca de 20 mil efectivos en una guerra que lleva tres años de duración. También brota, como es obvio, la enorme diferencia que estos gastos guardan con los dedicados a educación y salud.

5.— Los anteriores elementos mencionados a modo de descripción general y puntual de una situación, permite al menos formarse una idea global de la problemática, partiendo de unos pocos indicadores oficiales, en su mayoría.

Los comentarios descriptivos no agotan ni mucho menos la descripción del fenómeno; una descripción más completa tendrá que ser objeto de otro trabajo más amplio pero más particular al respecto. En consecuencia, los comentarios vertidos, tal como se puntualizó al inicio de esta parte, no pretendían establecer los nexos

entre los hechos o fenómenos descritos, aunque algunos de los planteamientos formulados tuvieron carácter explicativo. Ello se hizo casi como una necesidad lógica para ubicar comentarios y conclusiones que terceros puedan derivar al examinar la información que acompaña al documento.

## NOTAS

- 1 Véase, El Salvador: Principales indicadores 1971-1979.
- 2 Véase El Salvador: Balanza de Pagos. Banco Central de Reserva de El Salvador.
- 3 *Ibid.*
- 4 El Salvador: Índice de precios al consumidor (costo de vida). (1971-1980), Dirección General de Estadísticas y Censos y Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social de El Salvador.
- 5 Véase. El Salvador: Salarios mínimos decretados por el ejecutivo por actividad económica y año. 1974-1980.
- 6 Véase: El Salvador: Sindicatos y afiliados en la República con personalidad jurídica según rama de actividad económica. Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (1971-1980).
- 7 Véase: Centroamérica: Algunos indicadores militares y sociales. 1974 en "La dependencia militar latinoamericana" publicado por *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*. Cuadernos semestrales del CIDE 1978. 2<sup>o</sup> semestre.

### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. CEPAL: "Indicadores del Desarrollo Económico y Social en América Latina"; Serie Cuadernos Estadísticos de la CEPAL No. 2, Santiago, CHILE, 1976.
2. FRANNCHIA, Alberto, "Contabilidad Nacional a Precios Constantes en América Latina"; Cuadernos de la CEPAL No. 24; Santiago, CHILE, 1978.
3. NACIONES UNIDAS; "Manual de Vigilancia y Evaluación Sistemáticas de Programas integrados de Desarrollo"; ST/ESA/78 Nueva York, 1978.
4. UNITED NATIONS; "Statistical Pocketbook", "World Statistics in Brief", ST/ESA/STAT/SE V/ 6; New York. 1981.
5. FRANCO, Rolando y LLONA, Agustín, "Hacia la Construcción de Sistemas Nacionales de Indicadores Sociales" EN: *Planificación Social en América Latina y El Caribe*. (Coordinador Rolando Franco); ILPES - UNICEF; CHILE, 1981.
6. UNRISD; "Measurement and analysis of Socio-Economic Development"; Geneve, June 1981.
7. UNESCO; "Datos e Indicadores para el Area Educación y Desarrollo Rural"; Monografía No. 33/Serie 1, El Salvador; Proyecto Regional RLA/72/100; junio, 1978.
8. UNESCO; "Consideraciones sobre Indicadores Socio-Económicos", Proyecto Regional RLA/72/100; San Salvador, julio de 1978.
9. S/Autor- "El Enfoque Unificado y la Planificación Social", Mimeografiado; sin fecha, sin lugar de edición.
10. MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COORDINACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (MIPLAN); "Indicadores Económicos y Sociales", Enero-Junio, 1980 y Julio-Diciembre, 1980.

NOTAS TEORICO-  
METODOLOGICAS ACERCA  
DE LA MEDICION DE  
LOS COMPONENTES DE  
LAS POLITICAS SOCIALES

Guillermo Molina Chocano

## 1. INTRODUCCION

El propósito principal de estas notas es plantear algunas reflexiones sobre un aspecto particular del amplio campo de la problemática de los indicadores sociales del bienestar y desarrollo sociales, que conlleva una serie de implicaciones teóricas metodológicas referidas a ciertas categorías y conceptos y su medición empírica. Se trata de manera específica de los diversos componentes y áreas de las políticas sociales del Estado, es decir de las posibilidades y limitaciones en la medición y aprehensión empírica del contenido de las llamadas "Medidas Sociales" que comprenden hoy en día un importante y creciente sector de actividad de la dinámica del estado capitalista periférico en Centroamérica, enmarcado en las oscilaciones de auges y depresiones propias de los ciclos del mercado mundial que condiciona estrechamente la economía dependiente de toda la región y por ende los márgenes de acción de tal Estado en los campos de las políticas económicas y sociales.

En tal sentido se pretende explorar algunos de los instrumentos disponibles en lo que podría llamarse fuentes de la ESTADISTICA OFICIAL CENTROAMERICANA que de alguna manera representan aproximaciones o tentativas de cuantificación de fenómenos sociales, según ciertas definiciones, clasificaciones o descripciones empíricas que se encuentran o pueden derivarse de las cuentas nacionales, de la contabilidad de los presupuestos públicos y/o de los indicadores sociales registrados en los censos, memorias o informes oficiales.

Mas que un análisis exhaustivo de tales categorías e indicadores en términos epistemológicos, de fuerza de significación (grado de expresividad), sensibilidad (capacidad de registro), exclusividad o "Poder Discriminatorio", se trata de una aproximación mas global y macro-societal que enfatiza la relación de significación entre Indicadores y Contexto estructural, es decir, el análisis sustantivo y dinámico (histórico-estructural) del campo social considerado en tanto sustenta o fundamenta la configuración de los respectivos indicadores como puntos de referencia cuantitativos de un estado dado de la sociedad que pueden orientar, en este caso, diversas posibilidades de acción planificada del Estado.

Acotando aún más este campo todavía amplio se privilegia la consideración del "Gasto Social" como indicador relevante de la orientación de la política estatal que contiene cierta capacidad de traducir o resumir decisiones políticas gubernamentales en cuanto a asignación y distribución de recursos se refiere, que a su vez expresan diferentes estilos de desarrollo o por lo menos diversas modalidades de proponerse o alcanzar objetivos definidos como sociales, siguiendo determinadas metas y manejos de instrumentos de planificación social. Por supuesto se trata de una aproximación indirecta con múltiples limitaciones para no mencionar un campo todavía más complejo como lo es el de la evaluación de los efectos o impactos reales de las medidas de política social en los niveles de desarrollo, desde una perspectiva de medición de "Cantidad con Calidad".

Desde luego, es esta confrontación o cotejamiento y la evaluación de "potencialidades analíticas" las que conducirán las eventuales redefiniciones de los indicadores existentes y la búsqueda de alternativas más apropiadas en la captación de los diversos fenómenos sociales, incidiendo indudablemente en las posibilidades de interpretaciones más adecuadas y precisas de la realidad. Como lo plantea la UNESCO: "La Contabilidad Nacional clásica no da cuenta de muchos aspectos de la vida social que tienen importancia desde el punto de vista de la calidad de la vida y del bienestar; además, es cada vez más evidente que tanto una evolución acelerada, como la modernización, conducen a un deterioro de ciertos elementos componentes del bienestar, que los indicadores sociales traducen más adecuada y exactamente que los gastos del tipo de los que figuran en las estimaciones de la contabilidad nacional. . . Se precisan indicadores sociales para clasificar determinadas metas de la planificación en la espera de los objetivos sociales y para evaluar la eficacia de los distintos medios de alcanzarlos, vinculando los gastos con indicadores concretos y, también, analizando las relaciones entre los indicadores relativos a las aportaciones y los relacionados con el rendimiento. Los indicadores sociales, especialmente, parecen ser un instrumento fundamental de las políticas destinadas a concentrar los objetivos del desarrollo en las necesidades humanas". (UNESCO, SS/C/49/82/1, pp. 15-16).

Desde ese punto de vista surge la necesidad de una estrategia de combinación y complementación de fuentes de información de base monetaria que proporcionan la medición de cierto número de acciones sociales (y aún sus resultados) con categorías de tipo presupuestario (composición de los gastos por funciones, instituciones o agentes, objetivos, programas, etc.) e indicadores sociales que apuntan a la ponderación de bienestar y calidad de la vida, cuya integración ofrecería una perspectiva más de conjunto sobre el comportamiento de los componentes de la política social y su evolución (nivel educativo, vivienda, salud, bienestar social, etc.).

No ha sido este el caso de Centroamérica donde no obstante la notable expansión de la intervención económica y social del Estado en la Post-guerra, especialmente en el llamado "Segundo Decenio" del Desarrollo de la ONU (Década de 1970), no se han examinado con mayor profundidad las repercusiones de este fenómeno, ni desde el punto de vista teórico-interpretativo ni en el orden empírico-des-

criptivo de una mayor utilización de información cuantitativa y cualitativa para fines de programación del Desarrollo. Cuando ha sido el caso, las políticas sociales han sido analizadas en forma aislada a manera de compartimentos independientes según las necesidades de algunas instituciones especializadas y bajo la modalidad de diagnósticos sectoriales.

En esa medida se ha considerado la necesidad de incluir aquí algunas reflexiones teórico-metodológicas sobre el marco general que define el carácter y tendencias de dicha intervención estatal en tanto generadora de políticas económicas y sociales dentro del estilo de desarrollo dependiente que caracteriza a la región en la actualidad, en un contexto de crisis del modelo de crecimiento y de las estructuras de poder tradicional. Asimismo se plantean algunos elementos concretos que en relación con dicho contexto permitan una primera aproximación a un análisis empírico de las políticas sociales a través del comportamiento del llamado gasto social productivo (reproducción de la fuerza de trabajo a través de servicios para el consumo colectivo considerados como parte de los "Bienes-Salario") y de asistencia social no reproductivo, utilizando las categorías e "indicadores de Función - Programa" de los Presupuestos Nacionales del Gobierno Central y de las Instituciones Autónomas. Todo ello en términos de algunas sugerencias tentativas y de líneas provisionales que exploren posibilidades de un mayor aprovechamiento de la información disponible, su combinación con otras fuentes, el señalamiento de carencias y de algunas alternativas más adecuadas, sobre el supuesto de una profundización posterior más sistemática.

## 2. MARCO GENERAL DE LA INTERVENCIÓN Y GENERACIÓN DE POLÍTICAS DEL ESTADO EN CENTROAMÉRICA.

Analíticamente, es posible diferenciar diversas fases y elementos del proceso contemporáneo de despliegue de la presencia del Estado en la dinámica de la acumulación capitalista dependiente que va configurando rasgos nuevos o más sobresalientes, de acuerdo a las tendencias que se imponen en el marco global del sistema y según la concreción que las mismas adquieren en las dimensiones nacionales y sub-regionales específicas en base a los condicionantes locales de carácter sui géneris, es decir histórico-estructurales.

El proceso de "industrialización" centroamericano impulsado en los años sesenta con el modelo integracionista que dio en condiciones de dependencia y dentro del fenómeno llamado de internacionalización del mercado que se caracteriza por el arribo y penetración de las grandes corporaciones transnacionales (que pasan a interesarse y a controlar, en mayor o menor medida según los países, el sector urbano-industrial), colocó al Estado Centroamericano en la posición de garante del proceso de acumulación de capital presidido por dicho capital monopólico internacional.

Esto es que con el régimen de exenciones y franquicias características del Mercado Común, el Estado pasó a "subsidiar" el Proceso de crecimiento económico de industrialización dependiente, asumiendo un carácter de sobre protección en relación a una empresa privada que se desenvuelve no en condiciones de libre competencia, sino dentro de un marco monopólico u oligopólico.

De esa manera el Estado centroamericano "crea" un área relativamente protegida de acumulación de capital en donde las empresas transnacionales se "asocian" a las economías locales y pasan a controlar los beneficios de un proceso de rápido crecimiento protegido de la competencia extraregional. En realidad se trata para Centroamérica del lanzamiento del nuevo patrón de reproducción capitalista a través del cual el capital transnacional amplía su capacidad de apropiación del excedente agro-exportador generado localmente<sup>1</sup> con la decisiva participación de los mecanismos estatales.

No se trata en verdad de un proceso de sustitución de importaciones sino más bien de ampliación y transformación del consumo mediante la incorporación relativamente generalizada de amplias masas de consumidores urbanos y rurales antes abstecidos por una industria nacional tradicional (doméstica, artesanal y de pequeña escala) que es desplazada del mercado por las nuevas empresas productivas de "toque final" (importación de insumos y bienes altamente elaborados) controlados por el capital transnacional y con todas las ventajas del proteccionismo estatal.

Esta nueva estructura industrial, que se implanta hegemónicamente en Centroamérica desde los años sesenta, basada en la importación de insumos semi-terminados y bienes de capital y con un mínimo de valor agregado nacionalmente se constituye en una suerte de sector parasitario, cuya existencia y expansión pasa a depender de la transferencia de excedente-valor proveniente de los sectores realmente productivos de la agro-industria de exportación (café, carne refrigerada, azúcar, madera, etc.) que tienden a generar una plusvalía extraordinaria, es decir superior a las necesidades de financiamiento de las tasas de ganancia que exige el propio sector agropecuario.

En esas condiciones el capital industrial-financiero transnacional utiliza el sistema nacional de precios como su mecanismo de apropiación por excelencia al operar el dispositivo proteccionista que coloca los precios de los productos industriales "nacionales" por encima del nivel medio de los precios internacionales, con el agravante de que traslada al exterior la mayor parte de sus ganancias directas. De esa manera el excedente generado nacionalmente no solo se derrocha o despilfarra en una industria parasitaria protegida, ineficiente y de baja productividad, sino que se fuga al exterior a través de la repatriación de utilidades, de los altos precios de los insumos, bienes de consumo suntuario y bienes de capital importados y del intercambio desigual de las economías periféricas con el mercado mundial.

En este contexto el Estado juega el papel fundamental<sup>2</sup> de asegurar la inserción del espacio económico centroamericano en los mecanismos predominantes del proceso mundial de acumulación (nueva división internacional del trabajo, internacionalización del capital y del proceso productivo, etc.) y mediante una coherente

política estatal proteccionista operar los instrumentos de imposición del nuevo patrón de consumo, correspondiente a estos nuevos procesos de reproducción capitalista.

Además de su papel de propulsor de dicha inserción subordinada al mercado mundial, asume, durante el período integracionista y sobre todo a partir de la última década (1971-81) un rol más directamente "empresarial" en el proceso de valorización del capital al ampliar sus acciones en la provisión de las condiciones generales de la producción a través de la construcción de infraestructura, directa o indirectamente productiva, y de la generación de ciertos bienes y servicios básicos, al mismo tiempo que interviene en los mecanismos que aseguran, de manera parcial, la reproducción del mercado interno y de la fuerza de trabajo <sup>3</sup>.

Al cumplimiento de esta función se asocia el extraordinario crecimiento del gasto público desde principios de los años setenta y hasta el momento (1980-81) en que se expresa en toda su magnitud la actual crisis económica que muestra con inusitada crudeza los límites del patrón de reproducción capitalista de la post-guerra. Las exigencias contradictorias del capital transnacional como de la producción laboral definen las tendencias de la inversión pública que se orienta en más del 70% a la provisión de infraestructura en los sectores de transporte, comunicaciones, energía y urbanismo, dentro de una estructura en que el gasto público alcanza cerca del 25% del PIB y donde los gastos de capital superan en varios años a los gastos corrientes.

Si bien el estado capta una pequeña parte del excedente agro-exportador que se transfiere al sector urbano-industrial, por medio de los impuestos a las exportaciones, esos recursos no bastan para financiar el gasto público expansivo, aún en las mejores coyunturas del comercio exterior. La insuficiencia de recursos para la inversión que requiere el proceso de acumulación es entonces cada vez más, cubierta a través de un progresivo y acelerado endeudamiento externo que casi llega a convertirse en el único expediente disponible cuando afloran las condiciones de "crisis fiscal" del estado como expresión de una crisis más global en el patrón de reproducción capitalista.

Por otro lado, la intervención estatal suple la debilidad y/o falta de iniciativa empresarial de las burguesías locales, con frecuencia en asociación con el capital transnacional y en relación directa con los flujos de capital que proporciona el endeudamiento.

Desde ese punto de vista se ha destacado la situación ambivalente del Estado, el que por un lado se encuentra más excluido de la sociedad civil si se toma en cuenta que por el poder político solo puede ser un organizador y un garante parcial del proceso de producción, habida cuenta de que la acumulación está subordinada al movimiento del mercado mundial. Por otra parte, está menos excluido dada la situación prevaleciente de heterogeneidad estructural, gracias a la cual se desempeña como fuerza directamente económica y los grupos sociales actúan mediante la "intervención estatal" que tutela el proceso económico con gran preponderancia y autonomía <sup>4</sup>. A pesar de esta "fuerte" presencia interna, en el caso centroamericana-

no depende casi totalmente de recursos financieros que solamente proporciona la economía a escala mundial: impuestos sobre el comercio exterior (sobre todo exportaciones primarias), préstamos externos para inversión, “ayuda externa”, etc. De esta manera la “intervención estatal” se encuentra limitada y subordinada a los ciclos internacionales del capital.

Se trata entonces de una intervención continuada, aunque variable, del Estado que actúa como factor permanente no sólo para asegurar las condiciones generales de la producción, sino en cuanto al mantenimiento de la tasa de ganancia; que tiende a cubrir las necesidades de la reproducción de capital y del logro de una tasa de ganancia adecuada, amortiguando al mismo tiempo la crisis, mediante diversas medidas de política económica que incluyen los subsidios al capital privado, el control de la elevación del costo de la fuerza de trabajo, la expansión del gasto público, etc.

Pero, además de su papel en el proceso de acumulación, el Estado desarrolla una función de legitimación social que asegure la permanencia del sistema en su conjunto. En el caso de Centroamérica el avance de la organización popular determina un incremento de presión sobre el Estado en favor de políticas económicas y sobre todo sociales, favorables a sectores más amplios de la población. Como se sabe, las políticas sociales son el resultado de una compleja interacción entre las “exigencias” del capitalismo contemporáneo, la situación de la lucha de clases (económica y política) y la estrategia política del estado capitalista <sup>5</sup>. En Centroamérica esta combinación asume un carácter diferencial según las coordinadas sociales de cada país: desde la tradición de “welfare state” costarricense; el mayor énfasis desde hace algunos años en los “gastos sociales” en Panamá y Honduras; hasta los recientes cambios en Nicaragua y el papel de contención de situaciones revolucionarias que se le asigna a una nueva política social en El Salvador dentro del Plan Nacional de Emergencia (Mayo 1980), etc. En la mayoría de los casos sin embargo, los gastos en servicios sociales no logran opacar la prioridad asignada a los gastos de capital, como se vio.

Los sectores populares reclaman una creciente ampliación del llamado “salario social” (aportado colectivamente por la sociedad a través del Estado) que incluye los componentes de salud, seguridad social, educación, vivienda, etc., que vienen a integrar el costo total de la reproducción de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, en un contexto de crisis, se produce una intensificación de las contradicciones entre estas reivindicaciones y los intentos del Estado por controlar la inflación y mantener las condiciones requeridas por el capital para su continuada reproducción y operación. En el caso de Centroamérica, estas tensiones se ven agravadas en el marco de un proceso crecientemente autoritario, y que en algunas situaciones, como en el caso de Guatemala, alcanza extremos de represión política.

Norbert Lechner ha puntualizado como el “nuevo Estado autoritario” surge como reacción tanto a la agudización de la lucha de clases que tiende a desestabilizar la estructura de dominación (seguridad nacional) como ante la necesidad de organizar localmente las condiciones generales de una producción capitalista mundializada (tecnocratización del proceso económico).

## CLASIFICACION DE GREFFE SOBRE LAS MEDIDAS DE POLÍTICA SOCIAL\*

Mecanismos Operativos	Áreas de Intervención	Población-Objetivo	Propósitos Declarados
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jurídicos (Derechos Reconocidos, Regu- laciones, etc.)</li> <li>- Entrega colectiva y directa de bienes y servicios (Educación, salud, vivienda, etc.)</li> <li>- Garantías financie- ras de seguridad (cobertura de ries- gos, asistencia social, etc.)</li> <li>- Fiscales (Tasas dife- renciales de imposi- ción Tributaria, exenciones, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generación-Protec- ción del empleo e ingreso mínimo.</li> <li>- Protección de las condiciones de tra- bajo (duración, in- tensidad, salud y previsión ocupacio- nal, sindicalización, etc.)</li> <li>- Higiene y salud pú- blica (infraestructu- ra curativa y preven- tiva, prestaciones en dinero y en especie, etc.)</li> <li>- Vivienda y equipa- miento urbano (re- glamentación de construcción, man- tenimiento vías pú- blicas, financiamien- to viviendas, control alquileres, sanea- miento ambiental, etc.)</li> <li>- Educación, forma- ción profesional y cultura (becas, sub- venciones, etc.)</li> <li>- Recreación (Servicio culturales, parques, vacaciones, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupos focales en si- tuación de desigual- dad:</li> <li>- No-PEA (ancianos, familia, infancia, in- válidos, etc.)</li> <li>- Acciones de subven- ciones de retiro, fa- miliares, guarderías, ayuda a madres, in- válidos, etc.)</li> <li>- Sectores excluidos o desfavorecidos por dinámica económi- ca:</li> <li>- Campesinos y pe- queños agricultores.</li> <li>- Precios de garantía, extensión cobertura de salud, cooperati- vismo y Reforma Agraria, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a servicios (gratuidad, subsidio, etc.).</li> <li>- Promoción de capa- cidad y bienestar (Formación profesio- nal, mejoramien- to vivienda y habi- tat, etc.)</li> <li>- Integración a niveles "normales" (ayuda a ancianos, promo- ción campesina, etc.)</li> </ul>

\* Elaborado a partir de "La Politique Sociale", Paris, PUF. 1975.

La ampliación de las funciones económico-sociales del Estado y su implicación más directa en el proceso económico y de acumulación de capital, se traducen en la expansión de su infraestructura empresarial para la producción de bienes y servicios que lo colocan como un importante agente económico tanto en el empleo de fuerza de trabajo como en el manejo de importantes recursos de capital. Este creciente papel económico del Estado Centroamericano se sitúa por supuesto en consonancia con la naturaleza que tiene el proceso de acumulación capitalista en la región y con el desarrollo específico que alcanzan en ella las fuerzas productivas.

Dadas las limitaciones de la industrialización dependiente, no se le ubica todavía en una inexistente industria pesada o de bienes de capital (Departamento I), pero sí se le va a encontrar explorando, con frecuencia asociado directamente con el capital transnacional (ET), el campo de algunas materias primas básicas o insumos industriales (petróleo, níquel, aluminio, hierro, cobre, recursos forestales, etc.), cuya eventual puesta en producción demanda volúmenes considerables de capital y tecnología <sup>6</sup>, que por su magnitud y complejidad descalifican a la débil y tímida burguesía urbano-industrial centroamericana.

Si se le encuentra incursionando en algunos rubros productivos intermedios que en algunos casos constituyen brechas abiertas para una posterior operación por parte del sector privado, cuando se alcanzan niveles atractivos de rentabilidad. En muchos casos, su papel es más bien promocional, subsidiario o de socio menor en una suerte de empresa mixta que otorga todas las ventajas a la iniciativa privada acostumbrada a disfrutar de la sobre-protección estatal, no en condiciones de libre competencia, sino usualmente en términos oligopólicos o quizás más bien monopolísticos.

En todo caso, ya no se limita a su función genérica de creación de las condiciones generales para la producción o reproducción social, la generación de infraestructura <sup>7</sup>, etc.; se le encuentra ahora más directamente involucrado en el proceso económico, en las esferas de la producción (agricultura, minería, manufactura, etc.), comercialización, transporte, electricidad, construcción, servicios financieros, sector servicios., etc. su presencia es cada vez más decisiva en el equipamiento social básico y en la "reproducción-calificación capitalista de la fuerza de trabajo": urbanismo, equipamiento colectivo, educación, capacitación, salud, investigación, desarrollo, planificación, etc.

La participación de la actividad estatal se configura así como un factor característicamente estructural, que se asocia a las necesidades del proceso de acumulación de capital, dentro del marco mundial hegemonizado por las economías metropolitanas y referido a situaciones específicas de dependencia, es decir, que las coordenadas del mercado mundial capitalista gravitan en cada país de la región y en la región en su conjunto a través de su interiorización específica en cada caso nacional donde se articulan a sus contradicciones propias, producto de un particular desarrollo de las fuerzas productivas y de la lucha de clases. (Poulantzas, 1976).

Así pues un análisis adecuado del Estado capitalista periférico tiene que tomar en cuenta oscilaciones del mercado internacional y de la correlación de fuerzas

entre las fracciones productivas del capital que pugnan por hegemonizar la política económica global e imponer las respectivas medidas sectoriales.

El papel más directo del Estado en el proceso económico revaloriza la importancia del acceso a los instrumentos institucionales (tasas fiscales, subsidios, créditos, exoneraciones, destino del gasto público, etc.) como condición sine qua non para privilegiar una u otra pauta de acumulación, que sin embargo, tienen en común el fenómeno de la creciente socialización de los costos de producción por parte del Estado. Por otro lado, este juego de intereses diferenciados de capital y las exigencias y contradicciones propias de su reproducción a la vez originaria (heterogeneidad estructural) y ampliada en las condiciones propias del capitalismo periférico, marca los límites y modalidades (estructurales y políticas) de su función de exacción fiscal y el ritmo variable de su intervención (económica, social y/o política) en las diversas etapas y coyunturas históricas.

Las coyunturas favorables para los principales productos agrícolas de exportación propician altas tasas de ganancias en el Mercado Internacional y hacen posible una significativa renta diferencial cuya apropiación parcial es realizada por un sector urbano-industrial altamente protegido (incluyendo a las Empresas Transnacionales) y por el Estado que a través de sus mecanismos institucionales capta parte de dicho valor y lo reasigna preferentemente a favor del sector económico-político hegemónico.

Desde el punto de vista de las fuentes internas se da una marcada tendencia del sistema tributario a recaer en los rubros del consumo (impuesto general de ventas y sobre servicios, impuestos selectivos de consumo incluyendo los combustibles, altos aranceles de importación para bienes y materiales procedentes de fuera de la región no producidos en la misma, etc.) que afecta fuertemente los niveles materiales del grueso de la población de trabajadores, empleados, campesinos, etc., mientras se aplican bajas tasas impositivas a la propiedad inmueble que privilegian a los sectores terratenientes y de rentistas urbanos.

Se mantiene un esquema de franquicias aduaneras y exoneraciones tributarias para la industria, desproporcionado a su contribución real y con frecuencia injustificado, mientras los reajustes en los impuestos directos (sobre la renta por ejemplo suelen tener una mayor incidencia sobre los sectores de medianos ingresos de profesionales, personal especializado, etc. En esta medida de las pugnas en torno a la carga y mecanismos tributarios (tasas diferenciales de "explotación fiscal" y transferencias de un sector social a otro) y a la distribución y destino del gasto público tiende a ligarse con las luchas básicas por las remuneraciones y el "salario social" que en conjunto configuran los conflictos principales dentro de las particularidades de cada sociedad y estado concretos.

El otro fenómeno fundamental de la última década lo constituye la extraordinaria expansión de la deuda pública externa, asociada a este importante crecimiento de la actividad estatal. Este hecho, hace descansar la expansión del Estado, especialmente su función de "capitalización" en un fenómeno que se configura como "economía de la deuda externa" caracterizado por una tendencia creciente

y una dinámica irreversible que pasa a constituirse en un mecanismo "normal" incorporado así al funcionamiento característico del capitalismo periférico. Sus consecuencias se suman al impacto estructural del intercambio desigual que afecta a las economías dependientes.

En efecto, el saldo total de la deuda pública externa contratada por la región (incluyendo Panamá) pasa de US\$ 262 millones en 1960 a US\$ 1,126 en 1970 para alcanzar en 1976 US\$ 4,872 millones y US\$ 8,300 en 1981. Si ambos fenómenos, "la economía de la deuda" y el intercambio económico desigual, se relacionan, encontramos una situación cada vez más crítica en el balance de la renta de inversiones que comprende la cuenta de todos los ingresos recibidos por la región y todos los pagos hechos al extranjero sobre inversiones, préstamos y depósitos. Entre 1966 y 1977 salieron de la región (MCCA) US\$ 1,965.5 millones como pago por el uso de recursos externos, lo que implica una tasa de retorno cercana al 40% (véase Consejo Monetario Centroamericano).

La expansión de la actividad estatal se nutrió de un creciente proceso de endeudamiento externo que ya toca su techo en un contexto de progresivo encarecimiento de los recursos de capital que resultan cada vez más difícilmente accesibles para la región<sup>8</sup> en su conjunto cuando precisamente aumentan aceleradamente sus necesidades de tales recursos<sup>9</sup>, ya que el modelo de "crecimiento asociado" y el de "acumulación periférica" presidido por el capital transnacional y la intervención estatal se basa precisamente en estos inevitables flujos financieros que configuran el círculo vicioso de la "capitalización-descapitalización" de las economías dependientes en la coyuntura actual de la crisis económica mundial.

### 3. POLÍTICA SOCIAL, INDICADORES Y GASTO SOCIAL DEL ESTADO

Diversas concepciones teóricas, que no es del caso reseñar aquí, han abordado el análisis de la Política Social como un segmento distinguible de las funciones y actividades del moderno Estado Capitalista, que podría definirse en términos genéricos como "la parte de la 'política' en general que apunta en particular a asegurar la reproducción de las clases" (Grefe, 1975) en una sociedad dada. Desde un punto de vista más operacional y para los fines prácticos de este trabajo podría traducirse en el plano de la medición como aquellas actividades del estado cuantificables en términos del gasto público destinado a contribuir a la reproducción de la fuerza de trabajo mediante la provisión de servicios de consumo colectivo para la población activa y sus familiares, conceptuados de esa manera como "Consumo Social" indirectamente productivo (O. Connor, 1973) que por esa vía reduce los costes de dicha reproducción.

Desde el plano de la producción estatal se ubicarían en el Departamento II de la Economía Política, en tanto integran la canasta de bienes de consumo (bienes-salario) en calidad de capital social variable económicamente reproductivo (Gough, 1975, 1977) consustancial al proceso global de acumulación de capital. Otro sector

de gastos es conceptualizado dentro de esta perspectiva como desembolsos para el mantenimiento de la "legitimidad y armonía social" (en relación contradictoria con las necesidades de la acumulación) y por lo tanto como contribución a la reproducción general de las relaciones sociales capitalistas. En éste último caso se trataría del conjunto de servicios de "asistencia social" ligados a la población pasiva (jubilados, subsidios de invalidez, servicios sociales personales, etc.) que no siendo económicamente reproductivos integran el Departamento III de "bienes de lujo".

Aunque en la realidad y en las clasificaciones convencionales no siempre se puede encontrar una distinción tan nítida y excluyente, ambos sectores representan las áreas constitutivas de la política social y conforman el llamado "Estado del Bienestar" cuya amplitud y extensión están condicionadas por los parámetros que establece la dinámica de la acumulación capitalista (condiciones de la valorización del capital, tendencias de la tasa de ganancia, etc.) en determinados períodos, la particular evolución histórica y político-cultural de las estructuras estatales en cada circunstancia nacional y la específica correlación de fuerzas en el conflicto social.

Esta aparente claridad en la identificación de los sectores básicos y de las funciones estructurales del gasto estatal no necesariamente se trasluce en igual manera cuando se pasa a los niveles operacionales de la política social donde se abre un amplio abanico de posibilidades de clasificación de las llamadas "medidas sociales" objeto del gasto público, que deberán ser cuantificadas y evaluadas cualitativamente en cuanto a su impacto real y en relación a la eficiencia en el uso de unos recursos dados para un determinado gasto social. Es aquí donde se muestran las limitaciones en el desarrollo de una metodología que conduzca a indicadores apropiados para tales propósitos.

Los innumerables criterios de clasificación van desde la consideración de los mecanismos operativos: regulaciones jurídicas, entrega colectiva y directa de bienes y servicios, financiamiento de riesgos, escalas tributarias y exenciones; hasta la

**CENTROAMERICA: GASTO TOTAL Y EN SERVICIOS SOCIALES (+) DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL PIB Y VARIACIONES EN EL PERIODO 1970-1978.**

País	Gasto Total (% del PIB)		Gasto Social (% del PIB)		Cambio Porcentual en:	
	1970	1978	1970	1978	Gasto Total 1970-1978	Gasto Social 1970-1978
Guatemala	9.9	13.0	3.0	2.8	31.3	- 6,7
El Salvador	11.9	16.7	4,6	5,3	40,3	- 15,2
Honduras	15,6	23,9	5,2	6,1	53,2	17,3
Nicaragua	12,1	19,3	3,5	3,3	59,5	- 5,7
Costa Rica	13,7	20,1	4,9	7,7	46,7	57,1
Panamá	20,0	25,1	5,6	6,0	25,5	7,1
(Chile)	20,9	24,0	6,8	6,7	14,8	- 1,5

(+) Comprende Educación, salubridad y vivienda

Fuente: elaborado en base a BID e ILPES-CEPAL.

**CENTROAMERICA: VARIACION PORCENTUAL DEL GASTO TOTAL Y SOCIAL (+)  
DEL GOBIERNO CENTRAL Y EVOLUCION DEL INDICE POR  
HABITANTE, 1970-78.**

País	Gasto Total 1970-1978	Gasto Social 1970-1978	Gasto en Educación 1970-1978	Gasto en Salud 1970-1978	Indice del gasto social por habitante en 1978 (1970=100)
Guatemala	111.2	50.1	30.6	25.0	119.4
El Salvador	108.4	71.1	83.8	52.7	134.0
Honduras	113.9	63.8	54.1	127.3	125.4
Nicaragua	31.6	- 22.2	- 8.5	- 65.7	60.9
Costa Rica	136.9	153.7	167.3	97.4	201.8
Panamá	65.4	41.2	38.8	29.3	110.6
(Chile)	34.1	15.1	21.2	16.1	99.0

(+) Comprende Educación, Salubridad y Vivienda

Fuente: Elaborado en base a BID e ILPES-CEPAL.

**HONDURAS: DISTRIBUCION DE LA INVERSION REAL DEL SECTOR PUBLICO EN  
LOS SECTORES SOCIALES, 1972-1980 (en millones de Lempiras cor-  
rientes y porcentaje)**

Sector	1972		1974		1976		1978		1980	
	C.A.	%	C.A.	%	C.A.	%	C.A.	%	C.A.	%
Educación	3.8	6.64	7.9	6.56	11.0	5.88	11.2	3.11	14.9	3.20
Salud	3.4	5.94	13.2	10.95	26.9	14.40	27.2	7.56	44.4	9.55
Vivienda	0.6	1.04	4.4	3.65	2.1	1.12	5.2	1.44	9.8	2.10
Subtotales Sociales	7.8	13.6	25.5	21.2	40.0	21.4	43.6	12.1	69.1	14.9
Otros (+)	1.1	1.92	-	-	3.8	2.03	15.9	4.42	7.0	1.50
Inversión Real Total	57.2	100	120.5	100	187.0	100	359.8	100	465.0	100

(+) Gastos de Ministerios no-clasificados en los sectores y cajas de Pensiones y Jubilaciones.

Fuente: Elaborado en base a CONSUPLANE

determinación de grupos focales prioritarios o con arreglo a los propósitos o fines perseguidos por las medidas específicas. Pero es quizás el criterio de “áreas de intervención” el que más se acerca a las clasificaciones actuales de la información convencional disponible, en el caso particular de Centroamérica, sin que por ello deba asumirse con exclusividad, pues ciertas reagrupaciones y tabulaciones cruzadas pueden proporcionar una mejor aproximación en la medida en que se adopta una perspectiva multidimensional de los distintos ángulos de la problemática en cuestión.

Aún con sus limitaciones y solamente como base demostrativa sintética, es posible y resulta útil tomar como primera aproximación a la política social de la región, la proporción que el estado en Centroamérica destina a los gastos sociales (educación, salubridad y vivienda) las tendencias de su evolución en la última década en relación al PIB y para cada país:

- 1) Un primer perfil muestra que en todos los países se produjo un aumento sustantivo del gasto público global, como proporción del PIB, aunque con diferente intensidad y partiendo de bases iniciales diferentes, pero en todo caso como una tendencia congruente con el fenómeno anotado anteriormente de una mayor intervención económica y social del estado, es decir, una más amplia implicación en el proceso de acumulación capitalista (ILPES – CEPAL). La inclusión de Chile es solamente como un punto de referencia a nivel latinoamericano.
- 2) En cambio no se presenta la misma situación en relación al gasto en servicios sociales, lo que estaría indicando pautas diferentes en cada país según la “Inercia histórica” (desarrollo social pasado), las características específicas del modelo socio-político y las circunstancias nacionales durante el período considerado. Así mientras hay una tendencia “regresiva” en Guatemala y Nicaragua, se presenta un incremento importante en El Salvador y particularmente significativo en Costa Rica, Honduras y Panamá, países en donde en 1978 el gasto social alcanza el 60% o más del PIB\*. El aumento más notable entre los años extremos del período considerado corresponde indudablemente a Costa Rica con casi el 60%, explicable dentro del marco de una coyuntura favorable de las exportaciones (café) y de un estilo de gestión socio-política orientada hacia un fuerte peso del “Estado del Bienestar” (seguridad social, asignaciones familiares, etc.).
- 3) Diferenciando sectorialmente se observa que la variación porcentual del gasto social del Gobierno Central alcanza una proporción considerable de aumento en educación para el caso de Costa Rica y en salud para el caso de Honduras, que indudablemente se traduce y repercute en el índice por habitante para 1978 (*Véase cuadros*). En sentido inverso se refleja allí también la pauta o tendencia seguida por Nicaragua.

---

(\*) ILPES. El Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, Documento E/CEPAL/ILPES/R. 16, 1980, Cap. V.

HONDURAS:      Financiamiento del IHSS según origen de las cotizaciones. 1965-69.

	1965		1969	
	Lempiras Miles	o/o	Lempiras Miles	o/o
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>3,725.3</b>	<b>100.0</b>	<b>5,365.0</b>	<b>100.0</b>
Asegurados	1,064.7	28.4	1,826.8	34.0
Patronos	1,642.8	44.1	2,568.7	48.0
Estado	916.7	24.4	733.3	13.7
Ingreso de capital	77.5	2.1	164.9	3.1
Otros ingresos	23.6	1.0	62.3	1.2

HONDURAS:      Ejecución Presupuestaria del IHSS según Categoría de gasto y Variación porcentual, 1965-1969:

	1965		1969		o/o Tasa de aumento en el período
	Lempiras Miles	o/o	Lempiras Miles	o/o	
<b>TOTAL FONDOS</b>	<b>3,725.3</b>	<b>100.0</b>	<b>5,356.0</b>	<b>100.0</b>	<b>9.5</b>
<u>Prestaciones</u>	<u>1,864.3</u>	<u>50.0</u>	<u>3,348.6</u>	<u>62.6</u>	<u>15.8</u>
En servicio y en especies	1,627.8	43.7	2,858.4	53.4	15.1
En dinero	236.5	6.3	490.2	9.2	20.0
<u>Gastos en Admin.</u>	<u>625.2</u>	<u>16.8</u>	<u>745.3</u>	<u>13.8</u>	<u>4.6</u>
<u>Reservas y patrimonio</u>	<u>1,235.6</u>	<u>33.2</u>	<u>1,262.1</u>	<u>23.6</u>	<u>0.6</u>

HONDURAS:      Distribución del Gasto en Prestaciones del I.H.S.A., 1965-1969.

	o/o aumento anual 1965-69	1965		1969	
		Lempiras Miles	o/o	Lempiras Miles	o/o
<b>TOTAL DE PRESTACIONES</b>	<b>15.8</b>	<b>1,864.4</b>	<b>100.0</b>	<b>3,348.6</b>	<b>100.0</b>
En dinero	20.0	236.5	12.7	490.2	14.6
Hospitalización	6.9	846.7	45.4	1,106.3	33.1
Consulta externa	18.7	514.2	27.6	1,021.2	30.5
Medicamentos	29.0	267.0	14.3	730.9	21.8

- 4) En el caso de Honduras la inversión real del Estado en los sectores sociales en la última década pasó de 7.8 en 1972 a 69.1 millones de Lempiras en 1980, sin incluir la capitalización de las Cajas de Pensiones y jubilaciones. La mayor proporción correspondió a la infraestructura de salud cuya inversión alcanzó el 14.4<sup>o</sup>/o en 1976 sobre el total de los sectores sociales. Estos últimos llevaron su participación en el conjunto de la inversión real total del sector público de 13.6<sup>o</sup>/o en 1972 a más del 20<sup>o</sup>/o en 1974, período que coincide con el auge del proceso reformista del Gobierno Militar (primera fase) que impulsó de manera significativa la Reforma Agraria como su “quehacer fundamental” según sus propias definiciones y acciones de impacto social. Dicha tendencia se prolongó hasta 1976, para descender hacia 1978. En este último año la capitalización de los fondos de Pensiones y Jubilaciones de los maestros y empleados públicos experimentaron un fuerte respaldo.
- 5) En el caso de la Seguridad Social se puede disponer de una información más precisa acerca de los efectos del gasto social relacionando con los costos de reproducción a la fuerza de trabajo, en particular en lo referente a la cobertura de población atendida (asegurados directos y beneficiarios) y tipo de servicios y prestaciones brindadas (*véanse sólo a título ilustrativo los cuadros respectivos*), así como la estructura y composición de las aportaciones financieras por Sector que permiten cubrir los distintos servicios y beneficios en especie (consumo colectivo) y en dinero (salario social propiamente dicho). En el caso particular de Honduras se trata de una cobertura dirigida fundamentalmente a parte de la PEA Urbana (especialmente Tegucigalpa y San Pedro Sula a partir de 1974) en lo que respecta al régimen común (maternidad, enfermedad y accidentes) y de invalidez, vejez y muerte (IVM). A partir de principios de la década anterior se registra una extensión a otras ciudades del país pero solamente en el área del TVM lo que permite en pocos años una rápida capitalización del sistema de seguridad social que redunda en posibilidades efectivas del “auto-financiamiento” relativo del mismo. Sin embargo ello significa que el grueso de la PEA constituida por los trabajadores rurales sigue dependiendo, cuando acude y tienen acceso real, de los servicios del sistema de salubridad pública. Desde el punto de vista de las contribuciones, las mayores aportaciones provienen de los propios asegurados y patronos privados, observándose una participación variable del Estado como Estado y como patrono que puede estar expresando diversas prioridades del mismo en relación a la política social de Seguridad.
- 6) En el área más amplia del Bienestar Social se puede tener acceso a una serie de indicadores sobre los recursos institucionales existentes, su naturaleza, distribución, tipo de servicio, financiamiento, cobertura de

población atendida, etc. \*. Puede tratarse de instituciones o programas específicos destinados a distintos tipos de población o grupos focales en el campo de la alimentación-nutrición, prevención social, rehabilitación, menores, ancianos, deportes, promoción de la comunidad, educación especial, asistencia social en general, etc.

- 7) Todavía pueden examinarse otras áreas de la política social como puede ser el amplio campo de la educación formal, extraescolar y de la formación profesional (calificación de la fuerza de trabajo) o el énfasis más reciente en programas de Vivienda de "interés social" como respuesta del estado al creciente proceso de urbanización de la Sociedad y aún de metropolización de ciertas regiones. Por otra parte se encuentran también esfuerzos explícitos de redistribución de recursos que como la Reforma Agraria o los proyectos de Desarrollo Rural Integrado (DRI) conllevan una serie de medidas sociales articuladas en términos multisectoriales y regionales, cuya información se registra más bien por Programas o Proyectos con frecuencia aislados entre sí o "Balkanizados" y en donde se hace necesaria una metodología específica de evaluación de efectos, logros e impactos de carácter social, que reagrupando sistemáticamente indicadores sociales y categorías de gasto público agropecuario (transferencias, crédito, prestaciones, etc.) pueda ofrecer perfiles más precisos de bienestar y calidad de la vida en el campo y por lo tanto del alcance real de la política social agraria: información sobre medios o recursos, productos (efectos cuantitativos de una intervención específica), Estado o situación social dada, eficacia interna (medios-productos) o externa (producto-estado), etc.

Por otra parte el análisis conjunto de estos diversos componentes en el marco de cada circunstancia nacional y dentro de un "modelo" dado de desarrollo permitiría configurar estilos de planificación y política social según la definición y prioridad de los objetivos sociales, la concepción y contenido de los instrumentos operativos y el alcance de las modificaciones propuestas sobre las condiciones económicas y sociales de la población-objetivo, considerando determinados niveles de participación de la misma en los procesos de desarrollo. A título Ilustrativo, el ILPES ha formulado una tipología en este campo que define como tres concepciones o estilos de planificación social:

---

(\*) Véase los cuadros clasificatorios de "Recursos Institucionales del Bienestar Social en Honduras". Allí se distinguen: a) Instituciones de carácter público; b) Instituciones de carácter autónomo; c) Instituciones de carácter mixto; d) Instituciones de carácter privado. En cada caso se indica: nombre de la institución, localización, fecha de fundación, servicio que presta, presupuesto, características de la población que atiende y, número de beneficiarios. (N. del E.)

- “Para el primer estilo, las metas de crecimiento económico sostenido constituyen el mejor mecanismo para lograr en el largo plazo, los objetivos sociales del desarrollo. Pero ello implica necesariamente en el corto plazo un costo social, ciertas consecuencias negativas que deben ser paliadas por la política social, por consideraciones de estabilidad política, de integración nacional o, simplemente, humanitarias. Esta, entonces tiene una posición subordinada y un carácter subsidiario.
- El segundo estilo de planificación otorga autonomía a la política social frente a la política económica, definiendo ámbitos diferenciados para una y otra. Hay aquí una visión menos optimista del automatismo redistributivo del proceso de crecimiento y una evaluación más negativa de los efectos no queridos de ese mismo proceso, que llevan a que la política social adquiera un carácter complementario, aunque se comparte con el estilo la idea central de que el crecimiento es el mecanismo fundamental para lograr los objetivos sociales.
- Finalmente, en el tercer y cuarto estilo de planificación la política social y la política económica se conciben como dimensiones de un mismo proceso unitario, donde ciertos objetivos sociales aparecen como centrales, siendo la política económica el instrumento para alcanzarlos. Implica reconocer que las decisiones económicas tienen límites ciertos en relación con otras lógicas (políticas y sociales). En definitiva, la opción por una política económica es, a la vez opción por una política social y viceversa. En este estilo, además, se entiende que la consecución de los objetivos sociales de crecimiento necesariamente implica transformaciones en la estructura económica y social”

Estos tres modelos de Planificación y política social: 1) subsidiaria, 2) complementaria con objetivos propios y 3) de prioridad social, ostentan rasgos diferentes según el enfoque que asumen. Las dos primeras modalidades consideran el crecimiento económico y por lo tanto la inversión estatal directamente productiva (gastos de apoyo a la acumulación de capital) como los mecanismos centrales de los cuales se desprende por sí mismo el cumplimiento de los objetivos sociales, aunque el estilo de Planificación complementaria sí reconoce un ámbito diferenciado y de cierta autonomía para la política social que así asume objetivos sociales propios y no meramente un rol subsidiario o paliativo en relación a las “disfunciones” que genera el crecimiento económico y a las necesidades integrativas del sistema.

En el caso del modelo de “objetivos sociales preeminentes”, estos aparecen colocados en una ubicación central y en donde la política económica se convierte en un mecanismo o instrumento operacional que posibilita los planes o metas de desarrollo social, en un contexto que supone ciertas reformas o modificaciones estructurales de determinada profundidad y alcance, a la par de una reorganización de los prerrequisitos institucionales del desarrollo.

En cualquiera de los casos la calidad de la base informativa condiciona las posibilidades de una identificación adecuada de los problemas e instrumentos de

planificación y política social: la existencia de categorías descriptivas y analíticas claras y compartidas y de indicadores apropiados, precisos y comparable, en una relación de congruencia con el nivel conceptual que los fundamenta en su definición y grado de utilidad concreta para los propósitos de interpretar *relaciones "causales"* entre fenómenos sociales relevantes para la acción de las políticas sociales y de evaluar los impactos y efectos reales de tales medidas (costo-beneficio, análisis de eficiencia, índices compuestos de calidad de vida, óptimos sociales, investigación evaluativa ex-post, etc.).

Como lo ha señalado el ILPES, "... la mejor o peor calidad de la planificación social no depende tanto del volumen de información disponible como de la naturaleza específica de esa información. En otras palabras, lo que se requiere no es simplemente información, sino indicadores (medición) sociales.

Otro orden de problemas que afecta a la calidad de la información disponible en los países de la región se relaciona con la fidelidad de los indicadores sociales, específicamente, en términos de estandarización, homologación y falsificación.

Respecto de la estandarización, se ha señalado la falta de homogeneidad de la información utilizada, indicando que es común, por ejemplo, disponer de datos sobre distintas poblaciones marginales, recogidos con diferentes criterios y partiendo de definiciones distintas de marginalidad, unas más amplias y otras más restringidas, de modo tal que en un caso se contienen personas que no figuran en otros. Obviamente, ello puede conducir a incluir en una misma medida de política a grupos caracterizados por comportamientos muy diversos.

Otra deficiencia frecuente es la homologación artificial de datos que no calzan en las clasificaciones en uso, particularmente en las internacionales. La deficiencia estriba en el recurso a manipulaciones que permiten volver comparable aquello que no es.

Finalmente, cabe destacar que existe la posibilidad de que los datos sean falsificados en la fuente misma de su producción, lo que puede responder a diversas razones (prestigio interna o internacional, manipulación de opinión pública, evitación de sanciones administrativas, deshonestidad o negligencia funcionaria, etc.) (ILPES, op. cit., 1980)."

Por otra parte el presupuesto nacional ofrece una apreciable cantidad de información sobre las prioridades y mecanismos del gasto estatal. Un reagrupamiento de las categorías y datos allí contenidos permite observar los rubros de gastos en los sectores básicos económicos y sociales, tanto del punto de vista institucional como funcional y por programas específicos y tomando en cuenta tanto los gastos corrientes como los gastos de capital. Indicadores importantes se pueden obtener del rubro de transferencias y pensiones y jubilaciones que indica la cobertura de categorías de población. Se puede observar también la incidencia del financiamiento externo sobre determinados tipos de programas y ramos de gasto público, tanto del gobierno central como de los organismos descentralizados del Estado.

En el caso de Honduras se puede observar que ha habido un crecimiento relativamente importante del peso relativo de las transferencias y de los fondos de pen-

siones y jubilaciones, como en el caso de los maestros y empleados públicos. Estas últimas se pueden examinar en el rubro de gratificaciones personales de la clasificación para las transferencias que efectúa el sector público central. Asimismo, lo relativo a los subsidios, subvenciones y contribuciones al seguro social y otras aportaciones a servicios y programas cooperativos. Pero en el conjunto destaca la significación de los aportes y varias transferencias de capital a organismos autónomos y semi-autónomos del Estado y a los gobiernos locales y aún a instituciones privadas.

La relación entre las instancias del gobierno central y de los organismos descentralizados se puede examinar a partir del diagrama de organización presupuestaria del sector público que consigna las relaciones funcionales entre ambos. Aquí las distinciones entre lo social y lo económico no aparecen necesariamente con la nitidez o delimitación que sugieren las categorías nominales consignadas en las estadísticas e indicadores presupuestarios. Un ejemplo de esto y siempre para el caso de Honduras, lo constituye el renglón de transferencias a organismos nacionales que aparece en el área institucional de recursos naturales que contiene en su contabilización los fondos asignados al instituto nacional agrario, que es el organismo encargado de diseñar, ejecutar y trasladar "beneficios económicos y sociales" a la población rural dentro de lo que se conoce como política agraria. Por supuesto que una consideración más profunda de ésta requiere recurrir a la evaluación de las asignaciones de gasto de programas o proyectos específicos de reforma agraria o desarrollo rural integrado, es decir, mecanismos de redistribución de la tierra, crédito, asistencia técnica, subsidios o precios de garantía que indudablemente contienen consecuencias o efectos de carácter social. Nuevamente aquí se enfrenta el problema más cualitativo de una medición de impactos en la calidad de la vida de los llamados sectores beneficiarios de los programas de reforma agraria. Para el caso se calcula que la Reforma Agraria en la década anterior afectó a un total de acerca de 200 mil hectáreas de tierras y "benefició" a una población aproximada de 40,000 familias. Sin embargo se reporta en dicho período un gasto público agropecuario total cercano a los mil millones de lempiras, donde se hace necesario contar con indicadores que midan una relación de eficiencia de tal volumen de gastos sobre una población aparentemente tan limitada. Una dificultad adicional consiste en que se trata de acciones multisectoriales no fácilmente aislables en su contenido estrictamente social.

De nuevo solamente una combinación de los indicadores sociales con la información que proporcionan las categorías de gasto público, permitirá una ponderación más aproximada ex-post-facto de la relación costo-beneficio en un plano que vaya más allá de las dimensiones estrictamente económicas, es decir, que se hace necesario considerar los componentes de educación, salubridad, vivienda, alimentación, nutrición, etc. en relación a los logros redistributivos de acceso a la tierra y elevación de los ingresos, como variable independiente o causales de las hipotéticas mejoras en el campo social.

Estas consideraciones, como se mencionó anteriormente apuntan a señalar que es posible un mayor aprovechamiento de la información presupuestaria del gas-

to público contenido en las acciones estatales de desarrollo, que no obstante los vacíos o deficiencias aportan elementos de conocimiento que ampliados con nuevos mecanismos de recolección de información y reagrupamiento más adecuados permitirían una aprehensión empírica más aproximada y precisa de ciertos componentes de las políticas sociales. Por supuesto no es el gasto social el único rubro de información susceptible de contribuir a tal efecto, pero aquí se ha privilegiado con el objeto de llamar la atención sobre las posibilidades analíticas que ofrece teniendo como referencia un marco teórico global de interpretación de la dinámica estatal que con un esfuerzo metodológico puede ser traducido a niveles operacionales de tal alcance que permitan una cuantificación y medición de efectos también cualitativos en el desarrollo social y en los niveles de bienestar y calidad de la vida. Como se dijo al comienzo se trata de una aproximación muy preliminar que requiere ulteriores desarrollos con un enfoque multidisciplinario de las ciencias sociales y de los instrumentos de recolección y análisis estadísticos de la realidad social.

## NOTAS

- 1 El sector agropecuario centroamericano sigue constituyendo el mayor generador de excedentes por los bajos costos de producción (mano de obra barata y uso poco intensivo de capital) y por las altas utilidades que le proporcionan los precios del mercado mundial.
- 2 Véase Guillermo O'Donnell, *Burguesía Local, Capital Transnacional y Aparato Estatal*: notas par su estudio, ILET, julio de 1978. En este sugerente texto, O'Donnell explora la relación entre internacionalización del capital y del proceso productivo, las clases y el Estado en América Latina, mostrando como el Estado se desenvuelve en una suerte de dinámica contradictoria en la que al tiempo que cumple una función de "construcción nacional" (nation-building) actúa como agente "co-impulsor de la transnacionalización del capital". Para una revisión completa de esta problemática véase Herbert de Souza, *Crítica teórica a las caracterizaciones del estado en América Latina en Autores Contemporáneos*, México 1979 (mimeo).
- 3 Véase sobre el particular la excelente exposición de Tilman Evers, en *El Estado en la Periferia Capitalista*, México, Siglo Veintiuno Editores, S.A., 1979.
- 4 Véase Norbert Lechner, "La crisis del Estado en América Latina", Caracas, El Cid Editor, 1977.
- 5 Véase Gough, Ian "Gastos del Estado en el capitalismo avanzado", en Sonntag y Vallejos, *Compiladores*, Siglo XXI, México, 1977.
- 6 En Guatemala en los últimos años se han establecido contratos de explotación de níquel (Eximbal) y de yacimientos petrolíferos. El Estado guatemalteco se reserva una participación que oscila entre el 51 y el 65 % de la producción bruta de petróleo y de gas natural comerciable. La operación está a cargo de PETROMAYA que representa un consorcio de empresas transnacionales y ya generó para el Estado en 1979 cerca de US dólares un millón (Inforpress 395 y 398). En Panamá la Corporación Estatal de Cerro Colorado negocia la participación de Río Tinto Zinc (49 %) y otras ET en la operación conjunta de los yacimiento de cobre. En Honduras dos corporaciones estatales (COHDEFOR y CORFINO) promueven un proyecto de pulpa y papel cuyo costo total se estima en US dólares 500 millones, con la participación de empresas mexicanas, francesas, italianas, etc., y un pull de fuentes confinanciadoras (Inforpress 397).

- 7 En Honduras se ha dado inicio al mayor proyecto hidroeléctrico del país cuyo costo total se calcula en US \$ 587.7 millones bajo el patrocinio financiero conjunto del Banco Mundial, BID, Fondo de Cooperación Económica de Ultramar del Japón, Commonwealth Development Corp., Fondo Especial de la OPEP, etc. En Guatemala el proyecto vial "Periférico Nacional" (1,600 Kms. de carreteras que conectará a 13 departamentos) es considerado el proyecto más grande en materia de infraestructura pues involucra un costo total de US dólares 1,200 millones en cuyo financiamiento participarán Venezuela, el Banco Mundial y un conjunto de organizaciones financieras europeas (Italia, Suiza, Alemania, Francia, etc.). El proyecto cuya concesión ha sido objetada de irregular e inconstitucional, estará a cargo de una firma privada con aval del gobierno frente a terceros hasta el año 1999. (Inforpress 396 y 398).
- 8 En términos de su capacidad de pago; por el alto costo de los créditos comerciales y/o por las prioridades y condicionamientos políticos fijados para los recursos concesionales públicos.
- 9 Los ministros de Planificación de la región y los organismos Internacionales de cooperación estimaron en US \$ 2,000 millones los requeridos para la ejecución de 12 programas de desarrollo con proyección integracionista (Inforpress 397) y la CEPAL ha estimado las necesidades financieras de la región para el período 1982-1990 en US \$ 15,000 millones.

NOTAS SOBRE  
ESTADISTICAS  
E INDICADORES SOCIALES:  
REFERENCIA AL CASO DE  
COSTA RICA

Jorge E. Barboza  
Carlos Raabe

## 1. INTRODUCCION

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) promueve, entre otros tópicos, se continúe investigando y discutiendo sobre los indicadores socioeconómicos que se utilizan para diagnosticar y diseñar políticas, particularmente en países con escaso desarrollo económico y social, como lo son los centroamericanos. Con ese afán, ha organizado un seminario que versará sobre el "Diseño y utilización de Indicadores Socioeconómicos en Centroamérica".

La pretensión subyacente al Seminario consiste en que los indicadores que tradicionalmente se utilizan en los países para medir los resultados del crecimiento económico son muy generales, y por lo tanto, ocultan la realidad en que se encuentra una proporción importante de la población.

Es así como se lanza el reto que significa la construcción de nuevos indicadores que revelen, en una forma dinámica, la problemática que enfrentan esos sectores; y que éstos puedan ser utilizados por ellos para la definición de nuevos derroteros que tiendan a llenar sus necesidades y aspiraciones.

Como bien lo señala la Coordinación Académica de la Secretaría General de FLACSO, esta "no es una tarea fácil ni puede aspirarse a avances rápidos en un terreno donde habría que iniciar una tarea compleja y exigente de creatividad a partir de las propias bases epistemológicas del sistema de tratamiento de la información". Sin embargo, aunque reconocemos la importancia de la tarea que se propone, consideramos que se podría, dentro de la orientación señalada y como un aporte al tema del Seminario, hacer referencia y ahondar un poco en la problemática que se encuentra detrás de las posibilidades de indentificar nuevos indicadores, y aún para sustentar los indicadores tradicionales y que son frecuentemente utilizados por los planificadores, políticos, organizaciones gremiales, etc. Dentro de este orden de ideas, y para sustentar las apreciaciones que se hacen, se analizan brevemente las estadísticas e indicadores sociales que se utilizan en Costa Rica.

En estas notas no tratamos las estadísticas e indicadores económicos debido no sólo a la amplitud del tema, sino también por ser una materia sobre la cual ha habido mayor discusión y se ha escrito mucho.

## 2. SOBRE LOS INDICADORES SOCIALES

En esta sección nos referimos a los indicadores sociales y los problemas relacionados con su diseño, cuantificación y utilización. "Para Kendall los indicadores sociales constituyen un resumen de la evidencia empírica diseñada para retratar el estado y tendencia de las actuales condiciones sociales o de aquellas que se vayan a transformar en foco de la atención y acción pública. Por ello deberían reflejar las principales facetas del bienestar de la población; la efectividad y eficiencia de los actuales servicios sociales; y la distribución del bienestar, en conjunto con el usufructo y beneficio que la población obtiene de los servicios sociales".<sup>1</sup>

A lo anterior debería agregarse que dichos indicadores deberían permitirnos establecer subdivisiones de la población a fin de pormenorizar la situación particular de diferentes grupos sociales, en especial de aquellos que por diferentes razones están marginados u obtienen una parte muy exigua de los beneficios del crecimiento económico, y que en períodos de crisis económica, son los más afectados; proceso que tiende a acentuar las desigualdades sociales.

Además de las desagregaciones mencionadas, los indicadores deben posibilitar su agrupación en zonas geográficas; es decir, a nivel de regiones, subregiones y cantones, por cuanto las diferencias geográficas en las condiciones de vida y en los ritmos de superación, ha sido y seguirá siendo por mucho tiempo, uno de los más serios retos de los gobiernos interesados en reducir las desigualdades sociales, así como el clamor de amplios sectores de la población en los países en desarrollo.

En vista de la importancia de contar con una gama adecuada de indicadores sociales, conviene que, como primer paso, nos refiramos a los problemas que entraña su diseño, cuantificación, utilización y pertinencia.

El diseño y la utilización de los indicadores depende fundamentalmente de la capacidad analítica y formación del investigador, y de los propósitos del estudio. Acerca de los indicadores sociales necesarios para evaluar de diversas formas los diferentes campos sociales, existe una vasta bibliografía que recomienda una numerosa cantidad de indicadores. En este trabajo, y como sustento de las conclusiones de la sección correspondiente, se citarán y se describirán en una forma muy sucinta, algunos estudios que se han realizado en el país, y otros, que con diversos fines, han sido elaborados por organismos internacionales.<sup>2</sup>

Con respecto a la utilización de los indicadores, es muy frecuente la falta de claridad en su uso. Ciertamente, a menudo se confunden o no se explicitan adecuadamente, las diferencias entre indicadores de flujo o indicadores de stock. Asimismo, a veces se recurre a indicadores financieros expresados en valores monetarios corrientes, sin considerar las distorsiones que sobre dichas estadísticas produce la inflación.

Por otra parte, debe tenerse presente que aunque el indicador tiene como propósito medir resultados, con regularidad se recurre a indicadores secundarios que se refieren más bien a los insumos utilizados en el proceso, y de los cuales se espera que midan ciertos resultados. A menudo se llega pues, a conclusiones consideradas contundentes, incluso con indicadores inapropiados.

El indicador debe medir lo que supuestamente mide. En efecto, existe un uso indiscriminado de ciertos indicadores supuestamente relacionados con algunas dimensiones sociales importantes. Así, el número de médicos o enfermeras o camas de hospital se considera un indicador del estado de salud de la población, aún cuando diferentes estudios han demostrado que no existe tal relación.<sup>3</sup>

A lo anterior debe agregarse la inconveniencia de atribuir a un sólo indicador la capacidad de revelar por sí mismo estados de satisfacción de necesidades. Más bien, lo usual es reforzar las tendencias observadas y situaciones particulares con el mayor número posible de indicadores o de hechos que estén correlacionados. Para ello, es de gran relevancia que se tenga claridad sobre la pertinencia de los indicadores que se utilicen para medir situaciones o variables en los diferentes campos del quehacer social, sin que se pierda de vista su interrelación.

Conviene hacer algunos comentarios sobre la capacidad analítica y de investigación de los científicos sociales. Llama la atención la escasa utilización de indicadores y de estadísticas de parte de este tipo de profesionales. Pareciera que su formación académica no es lo suficientemente rigurosa en el adiestramiento para el uso de técnicas estadísticas, lo que los limita en su quehacer profesional cotidiano. Es lamentable tener que hacer referencia a este tipo de observaciones pero creemos que este es uno de los problemas que inciden que los diagnósticos de la evolución social de un país y las correspondientes metas que se incluyen en los planes de desarrollo, no se sustenten adecuadamente.

Este problema de formación tiene sus raíces desde los inicios de la educación en nuestros países. En efecto, es característico de una gran proporción de la población que asiste a las escuelas y los colegios, manifiesta desde el principio de su formación académica "no tener aptitud para los números". Pareciera ser ésta una barrera psicológica difícil de vencer. Por otra parte, el sistema educativo poco contribuye para superar el problema durante la educación secundaria, en la cual más bien se acentúa al hacerse la separación de estudiantes que van para el área de "letras" y los que van para el área de "ciencias", con una formación matemática más amplia y donde asisten los que "tienen vocación" y facilidad para los "números". Y no es que se está abogando aquí por un cambio en la formación académica para que se dé mayor énfasis a las materias con las que los estudiantes pierden su "conciencia social". En absoluto. De lo que se trata más bien, es de que se supere ese animadversión por los "números", que precisamente limita la capacidad analítica de las personas y les imposibilita concientizarse adecuadamente de su situación particular; de la de los que las rodean, de la de su país y sus interrelaciones con el resto del mundo, etc. Creemos no es una casualidad que el acceso y uso de la información contenida en indicadores se restrinja a ciertos grupos de profesionales, empresarios, políticos, etc. Ha sido el mismo sistema educativo el culpable de esta distorsión en la formación académica y requiere urgentemente, por lo tanto, de los ajustes pertinentes.

Por otra parte, los técnicos que se especializan en la materia parecen decididos a que las personas comunes y corrientes no tengan acceso a sus estudios, pues la mayoría de las veces en vez de hacer más accesibles las estadísticas y facilitar su comprensión mediante gráficos y cuadros simples, las complican, no pudiendo ser comprendidas a cabalidad. Este es otro tema sobre el que debe insistirse mucho en el futuro.

Otro de los problemas relacionados con el uso de los indicadores es el relativo a la limitación para interrelacionar estadísticas e indicadores que refuercen los análisis y las conclusiones que se obtienen. Ello es producto en parte del limitado conocimiento de las estadísticas disponibles; pero principalmente porque ésta ha sido una materia en la que, a pesar de su importancia, no se ha insistido y por consiguiente, no se ha desarrollado adecuadamente dentro de la formación profesional en las ciencias sociales. Un ejemplo de como se pueden interrelacionar información de diversas fuentes para mejorar los análisis podría clarificar esta observación: la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica realizó un estudio de la Pobreza Rural en Costa Rica en 1981 <sup>4</sup>. Este estudio efectuó un análisis comparativo del grado de satisfacción de las necesidades básicas de nutrición-salud, vivienda y educación en los cantones rurales del país. Para cada uno de estos aspectos se seleccionaron indicadores que luego darían base para un indicador resumen. Así, para la variable Salud-Nutrición se utilizaron como indicadores la mortalidad infantil en niños menores de un año; la mortalidad en niños menores de un año por causa de diarrea y la talla de los niños de primer grado. Para la variable Educación se recurrió a la población sin ningún grado de instrucción; la población con algún grado de educación secundaria y la asistencia de la población entre los 6 y 29 años a algún centro regular de educación. Para el caso de la vivienda, los indicadores usados fueron el grado de hacinamiento, definido como el hecho que dos personas o más cohabiten en un mismo aposento; el tipo y condición de la vivienda, y el índice de servicios básicos. De los índices que resultan para cada variable se procedió a calcular el indicador resumen. (Por no ser el objeto de este trabajo, no se analiza la viabilidad de los instrumentos analizados y la forma de cálculo, así como las bondades de la información base del estudio) Si los índices resultantes, que como se indicó pretenden medir el grado de satisfacción de las necesidades básicas en los cantones considerados como rurales en el estudio, los comparamos con las cifras de abstención electoral resultantes del proceso electoral de 1978, encontramos una alta correlación entre el indicador resumen del estudio y los porcentajes de abstención electoral. Así por ejemplo, los cantones de Palmares y Alfaro Ruíz resultan con el índice de satisfacción de necesidades básicas más elevado. Resulta que precisamente estos dos cantones fueron los que registraron el porcentaje más bajo de abstencionismo en las elecciones de 1978. En el otro extremo de la tabla, los cantones con el indicador resumen más bajo lo fueron Guatuso, Los Chiles y Upala. Correspondió a estos cantones tener porcentajes de abstencionismo entre los más altos registrados en esa justa electoral. Como puede deducirse, este tipo de comparaciones de indicadores que aparentemente no tienen relación, permitiría enriquecer los resultados del estudio realizado por OFIPLAN.

Por otra parte, con mucha frecuencia se pasa por alto que la posibilidad de diseñar y cuantificar indicadores depende de la disponibilidad de información actualizada y confiable, aunque bien puede servir el diseño de nuevos indicadores para iniciar el procesamiento de información en forma sistemática. No obstante, creemos que esta vía es la menos usual.

En una realidad social tan dinámica y cambiante que caracteriza a los tiempos modernos, no pueden deducirse conclusiones contundentes de estados de satisfacción de necesidades básicas con fundamento en estadísticas e indicadores que tienen grandes retrasos y que, en un buen número de casos, la información es de baja calidad, como se desprende de la evaluación de las estadísticas sociales de Costa Rica que se hace en la sección VIII. Asimismo, de poca utilidad práctica es la acción de construir indicadores si la información que les daría sustento no está disponible, ya sea porque no se lleva de una forma sistemática, o porque su generación sólo puede hacerse a un costo muy oneroso.

Sin embargo, con demasiada frecuencia se señala la ausencia de información estadística en los países en desarrollo como un escollo casi insalvable para el diagnóstico, la evaluación y la planificación. No obstante, se ha podido determinar que en los países en desarrollo existen numerosas fuentes de información, aunque están inexploradas o son utilizadas muy parcialmente. Sobre este particular, y en un afán de sustentar las afirmaciones anteriores, nos referiremos, para el caso de Costa Rica, a un programa muy interesante que se viene desarrollando en el país desde hace varios años en el campo de la salud, mediante el cual se ha generado un importante volumen de estadísticas en ese campo para las regiones, subregiones y cantones en los que se desarrolla el Programa.

Lo que sí es un problema generalizado en los países en desarrollo, con diferencias de intensidad entre ellos, es la baja calidad y oportunidad de la información, habiéndose determinado como la causa principal, los escasos recursos humanos con la calificación adecuada, y de recursos materiales que se dedican a estas labores. Sin lugar a dudas, la calidad y la oportunidad de las estadísticas son elementos imprescindibles para realizar diagnósticos veraces de la evolución y la situación de los problemas sociales que aquejan a la sociedad y en los cuales basar la adopción de medidas de política que tiendan a erradicarlos con perspectivas de algún éxito.

### 3. ALGUNAS PROPUESTAS SOBRE INDICADORES SOCIALES

Sin lugar a dudas los indicadores sociales son sumamente importantes como un componente del marco global de un país. Estos sirven al público en general y a los planificadores y a los que toman las decisiones en particular, a identificar áreas problema, evaluar políticas y establecer metas. Sin embargo, por lo general se desconoce de la gama de indicadores que han sido diseñados y utilizados a través del tiempo y que son aplicables a las diferentes áreas que se desea estudiar. A veces el mayor problema no es el desconocimiento de los indicadores,

sino más bien de la disponibilidad de estadísticas, ya sea porque estas no existen del todo; porque son incompletas y de baja calidad; o porque están desactualizadas y discontinuadas; o porque se desconoce su existencia. Pareciera que estos dos últimos aspectos son los que se presentan con mayor frecuencia y que bien podrían ser superadas sin que se necesite para ello dedicar una cantidad apreciable de recursos.

En razón de lo anterior, nos ha parecido conveniente plantear en esta sección algunas propuestas interesantes que se han hecho a nivel nacional para evaluar aspectos sociales. También se presenta una propuesta de indicadores sociales de las Naciones Unidas; otra del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) referido al empleo, pero que se extiende a otros aspectos económicos relacionados; y otro referido a indicadores sobre la Seguridad Social, elaborado por un grupo de trabajo de la Comisión Americana de Actuaría y Estadística, presentado en ocasión de la VIII Reunión de la Comisión, realizada en mayo de 1979.

Debemos destacar que en este documento no analizaremos la bondad de los indicadores propuestos, en el sentido de que si efectivamente estos miden lo que pretenden medir; y si la combinación de indicadores de resultados y de insumos, particularmente de estos últimos por sí solos, son adecuados en cada caso. Ello es una ardua tarea que habrá de efectuarse para que los analistas en cada campo cuenten con indicadores lo más depurados posible. No obstante, debe tenerse presente que la mayoría de las veces el problema fundamental estriba en la calidad y oportunidad en la información primaria, como lo reiteramos a lo largo de estas notas.

La primera publicación nacional sobre indicadores sociales que nos interesa destacar es la "Propuesta de Estadísticas Básicas e Indicadores Sociales" elaborada por la División de Planificación y Coordinación Sectorial; Departamento Sectorial Social de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN), con asistencia técnica de la OEA y que fuera publicado en julio de 1980. En esta propuesta se definen indicadores para los sectores de Educación, Salud, Vivienda, Población y Empleo, y sobre las condiciones del trabajo.

En el sector Educación se definen cuatro indicadores para medir los logros educacionales de la educación; seis indicadores para medir el stock y el flujo de estudiantes, y cuatro indicadores para medir los insumos y los productos de la educación.

En el sector Salud, se presentan once indicadores para evaluar el estado de la salud; 7 referidos al uso de los servicios de salud, en cuanto a medicina preventiva y curativa; y 4 para determinar la capacidad médica de las instalaciones disponibles en los servicios de salud.

En Vivienda, se desarrollan 6 indicadores para determinar las viviendas existentes, nuevas construcciones y las pérdidas; y 7 para evaluar las condiciones habitacionales de la población.

Para el Empleo, se sugieren 21 indicadores referentes a la población económicamente activa e inactiva, empleo y desempleo. Para las condiciones del trabajo, se incluyen 9 para precisar sobre el sistema de remuneraciones, las relaciones industriales y los programas de entrenamiento. La segunda publicación, interesante por cuanto propone un sistema de indicadores estadísticos para el estudio de la pobreza extrema basado en información existente en el país, requiriéndose tan sólo recolectar la información y sistematizarla, es el documento "Indicadores de Pobreza en Costa Rica", elaborado por el Lic. Otto Calvo Coin para el Instituto de Investigaciones Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica y publicado en abril de 1981. Este estudio propone los siguientes indicadores con sus respectivas fuentes:

- El empleo y el desempleo, a partir de las Encuestas de Hogares de Empleo y Desempleo que elabora cuatrimestralmente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Dirección General de Estadística y Censos;
- Determinación de las necesidades alimenticias básicas por zonas mediante la utilización de una canasta básica de alimentos, utilizando diversos estudios que se han realizado y sistematizado la recolección de la información;
- La evolución de la tenencia de aparatos electrodomésticos por regiones y zonas de todo el país. Los datos son obtenidos de un capítulo del cuestionario de las encuestas de opinión que anualmente realiza la Oficina de Información de la Presidencia de la República;<sup>5</sup>
- Evolución del salario mínimo decretado por ley y aplicado al sector privado, según rama de actividad económica y ocupación;
- Evolución de la situación de la vivienda, tomándose como referencia el Censo de 1973 y complementarlo con secciones especiales incorporadas a la Encuesta que realiza la Oficina de Información de la Casa Presidencial<sup>6</sup> y del Sistema de Informaciones Rurales y Urbanas (SIPRU) que efectúa encuestas comunitarias;
- En cuanto a la seguridad social, se presentan 3 indicadores sobre personas protegidas; 28 indicadores sobre las prestaciones de la seguridad social; 23 indicadores sobre aspectos económico-financieros; 10 indicadores sobre la administración de los recursos y 10 indicadores sobre la calidad de los servicios médicos. La fuente principal sería la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS);
- Demografía, que incluye estadísticas e indicadores sobre población, nacimientos, defunciones, matrimonios y divorcios, señalándose a su vez, las diversas fuentes existentes de información primaria; y
- En educación, se señalan 12 indicadores sobre las instituciones de enseñanza, la matrícula y el aprovechamiento educacional.

En cuanto a la nutrición, conviene hacer referencia del estudio “Revisión de los criterios para evaluar el estado nutricional”, realizado por el Dr. Leonardo J. Mata, auspiciado por el Instituto de Investigaciones en Salud (INISA) de la Universidad de Costa Rica en 1978. En este estudio se plantea que “ante la necesidad de diagnosticar la desnutrición en forma correcta es vital en países en transición, como Costa Rica, ya que cambios rápidos que pudieren suscitarse deben registrarse con veracidad”, por lo que el Dr. Mata considera que “deben revisarse o renovarse los criterios en uso en Costa Rica concernientes a: a) recomendaciones nutricionales; b) estándares de peso y talla; y c) clasificación y evaluación del estado nutricional”. En razón de lo anterior, el documento sugiere que “el cálculo de la adecuación de la dieta se haga en función del peso del niño y no de su edad (criterio Sukhatme). Se recomienda la adopción de los criterios Peso/Talla y Talla/Edad en vez del criterio Peso/Edad.

En relación al empleo, los expertos de PREALC, Emilio Klein y Andras Uthoff desarrollaron en 1980 un informe intitulado “Indicadores para estudios de corto plazo (coyuntura) sobre la situación y perspectivas del empleo”<sup>7</sup>, informe que se realizó dentro de la misión que estuvo en Costa Rica entre los días 13 y 21 de mayo del año indicado. El estudio sugiere una lista de indicadores que permitan un diagnóstico rápido de la situación del empleo e ingresos de la fuerza de trabajo y de su evolución futura previsible en corto plazo, entendiéndose como corto plazo un período de tiempo dentro de un año. Se pretende con estos indicadores relacionar los cambios de la situación de empleo e ingresos con la situación y perspectivas de la economía en general.

Klein y Uthoff sugieren indicadores para medir cuatro tipos de situaciones básicas:

- **Del empleo:**  
Tasas de desempleo, subempleo y desempleo equivalente; evolución de la segmentación, de la sectorialización y regionalización y urbanización de la ocupación por nivel educativo, sexo, edad y de horas trabajadas.
- **De los ingresos:**  
Salarios mínimos; ingreso medio de perceptores de ingresos según años de instrucción; coeficientes de Gini y de Theil y estimaciones de la evolución del ingreso disponible.
- **Características de la oferta de mano de obra:**  
Población en edad de trabajar, ocupados, desocupados, inactivos por sexo, edad, nivel de educación y región; composición y características de los inmigrantes internacionales; matriz de migraciones y tasas de migración e inmigración según regiones.
- **Evolución del nivel de actividad económica:**  
Evolución de los sectores productivos a través de indicadores indirectos.

En relación a la seguridad social, el Catálogo Mínimo de Indicadores elaborado por la Comisión Americana de Actuaría y Estadística mencionado al inicio de esta sección, está integrado por 3 indicadores sobre personas protegidas; 25 indicadores de las prestaciones de la seguridad social; 16 indicadores sobre aspectos económico-financieros y 7 indicadores sobre la administración de la seguridad social.

Este catálogo fue aplicado, luego de diseñado, a varios países latinoamericanos, encontrándose que los principales problemas que afronta el formulario eran la falta de estadísticas en las cuales basar los indicadores y la dificultad para la comparación internacional de los indicadores en razón de diferencias metodológicas entre los países.

Finalmente, conviene hacer referencia a las sugerencias de las Naciones Unidas<sup>8</sup> para promover el mejoramiento y ampliación de las estadísticas sociales, sugiriéndose a su vez un marco de referencia para la integración de las estadísticas sociales y demográficas en los países en desarrollo. También se agregan una serie de indicadores recomendados para atender los requerimientos analíticos en los siguientes campos:

- **Población:**  
Tamaño, estructura y cambios de la población; flujo de la población, número y tasas por 1000 personas; distribución geográfica y cambios en la distribución de la población.
- **Enseñanza y servicios educacionales:**  
Atención educativa y logros educacionales de la población; uso y distribución de los servicios educacionales; insumos, productos y perfil de los servicios educacionales, según diferentes clasificaciones.
- **Actividades remunerativas y la inactividad:**  
Participación de la fuerza de trabajo; oportunidades de empleo y movilidad ocupacional; remuneraciones y condiciones de trabajo.
- **Distribución del ingreso, el consumo y la acumulación:**  
Nivel y crecimiento of household ingreso y acumulación; nivel y crecimiento del consumo; y la desigualdad y la redistribución del ingreso y el consumo.
- **Salud, servicios de salud y nutrición:**  
Estado de la salud y la nutrición; disponibilidad, uso y previsiones de los servicios de salud.
- **Vivienda y su medio ambiente:**  
Características de las viviendas y número; disponibilidad de servicios básicos; etc.

Los indicadores recomendados para realizar un análisis pormenorizado en estos campos son numerosos y con diversas clasificaciones, como rural, urbano, regiones, grupos socio-económicos, etc.

Por otra parte, el documento de las Naciones Unidas también señala campos a un nivel secundario con sus respectivos indicadores, y dentro del marco global propuesto, referidos a la formación de la familia; sobre el uso del tiempo libre; la cultura, la seguridad social y los servicios de bienestar general; el orden público y la seguridad.

Como se puede desprender de los pocos ejemplos enumerados y descritos en forma muy somera en las páginas anteriores, el material bibliográfico y los estudios que se refieren a aspectos particulares y específicos de los problemas sociales y los indicadores para su cuantificación y análisis son numerosos y muy ricos en su contenido. Basta revisar los estudios y actividades de la UNESCO en materia de indicadores sociales <sup>9</sup>. Como lo advertimos al principio, no es nuestra intención evaluarlos y tratar de depurar o eliminar aquellos irrelevantes o imposibles de calcular en la práctica. Nuestra intención más bien se centró en llamar la atención sobre el material disponible referente a indicadores sociales que se encuentra inexplorado o escasamente utilizado por razones a que se ha hecho referencia en páginas anteriores. Lo anterior puede ser ampliado a los indicadores económicos, aunque creemos que en menor magnitud.

#### 4. CONSIDERACIONES SOBRE LOS ESFUERZOS INSTITUCIONALES Y LA UTILIZACION DE RECURSOS

Por lo general se presenta en los países subdesarrollados diversos entes y oficinas que elaboran algún tipo de estadísticas sin ninguna relación entre sí y con un desconocimiento muy marcado de las labores que realizan cada una de ellas. Se presentan así duplicaciones de esfuerzos y repeticiones de estadísticas referidas a un mismo fenómeno y muchas veces diferentes, con el consiguiente desperdicio de recursos financieros, tan escasos en estos países. Por otra parte, la dispersión de recursos incide en la baja calidad de las estadísticas y el retraso con que se obtienen.

En Costa Rica la Comisión Interinstitucional que se integró en 1978 con el cometido de evaluar las estadísticas básicas y proponer una reorganización de la estructura institucional dedicada a estas tareas propuso, junto con un listado de las estadísticas básicas que se requieren para la planificación y la administración a que se hará referencia más adelante, la creación de un Instituto Nacional de Estadística, que sería el rector del Sistema Nacional de Estadística del cual formarían parte un conjunto de unidades especializadas en los diferentes campos estadísticos. Lo anterior se lograría mediante la transformación de la actual Dirección General de Estadísticas y Censos en el Instituto, con una jerarquía, funciones y recursos, tanto humanos como materiales, que le permitieran desarrollar con eficiencia sus funciones.

Con estas acciones se pretendería eliminar la tendencia casi generalizada a conformar en todas las instituciones bancos de datos que requieren grandes esfuerzos en términos de los recursos que se destinan a estas tareas. Cabe destacar que

la creación de este Instituto y el Sistema Nacional de Estadística no debe concebirse como un fin en sí mismo, como ocurre con los bancos de datos, sino más bien como una forma de aprovechar mejor los escasos recursos disponibles en aras de mejorar la calidad y oportunidad de las estadísticas. En la medida que no se tenga esa orientación como objetivo, se estaría cayendo en los mismos errores en que se ha incurrido en el pasado, llegándose a conformar nada más que un ente burocrático más. Lo anterior significa que se deberán encausar esfuerzos a nivel institucional y político para que estas acciones sean entendidas y comprendidas en su verdadera extensión.

Debe agregarse a su vez, que hasta la fecha, el estudio realizado por la Comisión Interinstitucional que realizó el estudio y sugirió los pasos indicados no ha pasado de ser un estudio más que ha pasado a engrosar el número de volúmenes de las bibliotecas y los estantes de las instituciones públicas. Ello es lamentable pues se critica con harta frecuencia la insuficiencia y limitaciones de las estadísticas disponibles, pero se desperdician los esfuerzos que en forma aislada y periódica se realizan a nivel institucional para mejorarlas y ampliarlas.

El fenómeno descrito tiende a acentuarse en períodos como los que vive el país y en los que se requiere de contracciones y racionalización del gasto público como medidas de estabilización. En efecto, los recortes presupuestarios que ya se han hecho y los severos recortes que necesariamente se deberían hacer en las instituciones públicas en el futuro para ajustarse a los lineamientos pactados con el Fondo Monetario Internacional, bien podrían afectar aún más la cantidad de recursos públicos que se dedican a la elaboración de estadísticas básicas. El divorcio que a menudo se hace de los aspectos económicos de los sociales y el casi generalizado desconocimiento, por formación o conveniencia, de la interdependencia de lo social y lo económico, nos induce a pensar de que dicho proceso de austeridad presupuestaria tenderá a afectar más la recolección y procesamiento de información utilizada en la planificación social que en la económica. A todas luces esa tendencia deberá evitarse y más bien fortalecerse, aunque bien cabe la reorganización y restructuración de las unidades encargadas en un afán de mejorar su eficiencia y la calidad y oportunidad de las estadísticas sociales y económicas.

En épocas en que se generaliza el deterioro económico, los temas relativos al empleo, ingresos, la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social, y en general las estadísticas que sirven de base para la construcción de indicadores del nivel y evolución del bienestar social, deben tener prioridad máxima. Sin esta información no se podrá evaluar los efectos de las medidas de estabilización económica que se están adoptando y que se adoptarán en el futuro; ni se podrán diseñar programas conducentes a amortiguar y distribuir en forma más equitativa los ajustes y la carga de la estabilización económica del país. Por otra parte, es muy importante mantener la continuidad en la producción de datos básicos, por cuanto su interrupción y futura reiniciación posiblemente demande mayores esfuerzos y recursos sin que de seguro no se podrá llenar eventualmente la laguna que se deje por la interrupción.

Como estas dificultades económicas y financieras se pueden achacar, aunque con diferencias de grado, a los restantes países del itmo centroamericano, en el tanto en que en gran parte obedece a fenómenos de carácter mundial, las observaciones aquí planteadas pueden ser generalizadas a éstos, algunos de los cuales presentan deficiencias e insuficiencias aún más notables que las que presenta Costa Rica. Es por ello que se hace necesario en estos países mantener y de ser posible ampliar y mejorar los instrumentos de medición y análisis tanto de los aspectos económicos como de los sociales, tal vez con mayor énfasis que los primeros.

### **Los recursos computacionales: ¿La solución?**

Si estamos analizando la disponibilidad y problemas relativos a los indicadores, que como se indicó, sólo es posible su diseño y utilización en el tanto se disponga de estadísticas o información primaria que les pueda dar forma, no podríamos dejar de analizar el uso tan generalizado de computadores en apoyo al reordenamiento de las estadísticas, su oportunidad y publicación. Esta parte del documento la consideramos importante por cuanto usualmente se considera que la adquisición de una computadora de parte de una institución pública viene a solucionar el problema del almacenamiento de la información y su disponibilidad oportuna. Es decir, se considera a las computadoras la panacea de la información. Esta concepción tan generalizada en los países en desarrollo se ve reforzada por la posibilidad de transferencias externas que permitirían a países como los nuestros adquirir los recursos computacionales que requiere su desarrollo económico y social.

En esta sección debemos hacer incapié de nuevo en que se visualiza la posibilidad de recursos computacionales como la solución a las de disponibilidad de estadísticas cuando sólo son instrumentos que vendrían a coadyuvar en su uso, por cuanto los problemas de disponibilidad y oportunidad sólo se resuelven actuando sobre las estadísticas primarias, mejorando su calidad, cobertura y procesamiento.

En adición a lo anterior, es frecuente la subutilización de los computadores; dándose, paradójicamente, necesidades crecientes de ampliación de su capacidad de almacenamiento, creándose una dependencia de los proveedores del equipo, el cual, a su vez, por el rápido avance tecnológico que se da en esta rama, van quedando obsoletos en un número reducido de años. Por otra parte, la insuficiente preparación y formación de los recursos humanos en este campo contribuyen en un sinnúmero de casos a esa subutilización de los computadores o a su mal manejo, redundando en que, antes que una herramienta que conlleve a mejorar el manejo de las estadísticas, se convierta en un elemento más que limita y retrase su uso.

En el país la capacidad instalada de recursos computacionales en el sector público y privado pareciera ser bastante grande, según se desprende de un estudio que realizó una comisión de funcionarios del sector público auspi-

ciados por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) <sup>10</sup> en los meses de setiembre y octubre del año en curso. De dicha investigación se desprende que el sector público costarricense dispone de 73 computadores, 26 de los cuales son considerados como grandes o muy grandes, en razón de tener una capacidad mayor a 256 Kbytes. El resto son catalogados como pequeños o medianos por tener una capacidad menor a la indicada. Lo que llama la atención es el nivel educativo de los funcionarios públicos de los Centros de Cómputo (no nos referimos al sector privado por considerar que no es de interés para los fines de este documento): de un total de 1089 funcionarios, el 34,3 0/o sólo ha alcanzado el nivel de la educación secundaria; un 25,30/o tienen formación de Escuela Comercial; un 29,10/o son estudiantes universitarios <sup>11</sup>; un 9,60/o son profesionales, y tan sólo un 1,7 0/o son especialistas.

Los porcentajes anteriores son bastante elocuentes sobre el limitado nivel técnico de los recursos humanos que laboran en los Centros de Cómputo, lo cual tiene efectos adversos en la adecuada utilización y aprovechamiento de los recursos computacionales de que dispone el país, y que incide en que más que un elemento de apoyo al proceso de almacenamiento y utilización de la información, se hayan convertido en muchos casos en factor adverso al que se le han dedicado grandes cantidades de recursos públicos, muchas veces descuidándose la recolección y procesamiento de estadísticas primarias relevantes.

## 5. ESTADISTICAS E INDICADORES SOCIALES EN COSTA RICA

En Costa Rica, como es usual en países en desarrollo, las estadísticas en general presentan una característica común; presentan, con diferencias de grado entre ellas, problemas de cobertura, oportunidad y calidad. Ello presupone entonces, que los indicadores que se deriven de ellas arrastrarán las mismas deficiencias más las que le incorpore quién los diseñe y los utilice según sus fines.

Conviene entonces que se señalen las deficiencias básicas observadas porque pareciera que son comunes, también con diferencias de grado, en los diferentes países subdesarrollados.

También se hace referencia en este acápite sobre las estadísticas e indicadores sociales mínimos que se debería disponer en el país, tomando como referencia el estudio que presentó en el año 1980 un Comité creado en 1978 con el propósito de estudiar la situación de las estadísticas básicas que requiere el país y de proponer medidas concretas para la solución de las deficiencias estadísticas que se encontrarán <sup>12</sup>.

### **Estadísticas e indicadores de Población:**

Las estadísticas de población pretenden determinar la situación de esta variable para períodos anuales y con una cobertura geográfica a nivel nacio-

nal, regional, provincial y cantonal. Además de lo relativo a población, y con la misma periodicidad y cobertura, se proponen los nacimientos, defunciones, matrimonios, divorcios y la migración internacional. Se le otorga prioridad máxima a las estadísticas anuales y media a las demás desagregaciones.

Con base en ellas, se espera tener con la debida oportunidad los siguientes indicadores: Tasas de natalidad, de mortalidad, de mortimorbilidad; de matrimonios; de divorcios; de reproducción, de fecundidad, de crecimiento de la población y de migración internacional. En adición, se pretende disponer de tablas de mortalidad y sus causas según las diferentes coberturas señaladas.

Entre las deficiencias de este tipo de estadísticas se mencionan problemas de cobertura; de definición de algunos términos, y retraso en las publicaciones en el caso del Censo de 1973; así como serias deficiencias de cobertura y calidad en las estadísticas vitales: omisiones de información, incongruencias y diferencias entre las instituciones encargadas de la recolección y tabulación, retrasos importantes en la publicación, modificación de metodologías sin que sean comunicados, deficiente presentación, etc.

### **Estadísticas e indicadores de Vivienda**

Se propone llevar un registro detallado del número de construcciones, ampliaciones y reparaciones, tamaño, valor y ubicación geográfica a nivel distrital y calculados trimestralmente. Se agregan las demoliciones y permisos otorgados en el período. Además, el estado de la vivienda, el número de aposentos y de ocupantes, tipo de servicios que tienen y materiales utilizados en su construcción, así como otras características de las familias que las habitan, etc. De estas estadísticas se obtendrían indicadores como el grado de hacinamiento; índices del tipo y condición de la vivienda e índices de servicios básicos.

No obstante, esta última información resulta muy difícil de obtenerla con la periodicidad deseable del universo de la población a no ser mediante censos. Por ello, la deficiencia se podría subsanar mediante un sistema periódico de encuestas, con énfasis en las regiones que presenten, a la fecha del censo, condiciones más precarias.

Las principales deficiencias identificadas al respecto se refieren a que aún existe información del censo de 1973 que está sin procesarse. Además, los criterios utilizados para evaluar el estado de la vivienda en el censo de 1973 fueron menos rigurosos que los del censo de 1963, anotándose bajas importantes en el número de viviendas malas.

Por otra parte, las estadísticas sobre permisos de construcción, ampliaciones y reparaciones se obtienen de las municipalidades, presentándose serias deficiencias en su recolección y en la calidad de la información que se obtiene. Además, mucha de la información que es de especial relevancia para la planificación y que está contenida en las boletas sobre las construcciones, no

es incorporada en las tabulaciones que elabora la institución responsable, como es el caso del número de aposentos y de dormitorios, materiales usados en pisos, techos y paredes, etc.

## **Estadísticas e indicadores de Educación**

Las estadísticas sugeridas para períodos anuales y con una prioridad máxima se subdividen en tres: Educación Básica y Diversificada; Educación Superior y otras estadísticas de educación.

En la Educación Básica y Diversificada se propone llevar registros sobre la matrícula inicial y final; deserción y aprobación clasificada por sexo, edad y clase de institución, tanto a nivel nacional como por Direcciones Regionales, personal docente y docente administrativo por sexo, nivel impartido y nivel de estudios; personal administrativo según su ocupación; número de edificios por destino, grado de conservación; número de espacios físicos según tipo de institución, tanto a nivel nacional como por Direcciones Regionales.

Las estadísticas referidas a la Educación Básica y Diversificada presenta deficiencias en cuanto a calidad y oportunidad. Se ha señalado que los recursos destinados a su recolección son insuficientes y sin la formación académica mínima deseable.

Respecto a la Educación Superior, con la creación de la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES) y formularse el primer plan Nacional de Educación Superior en 1975, se inició un proceso de depuración y sistematización de las estadísticas referidas a la educación superior que se han ido mejorando año tras año. Sin embargo, cabe agregar que al no considerar la parte referida a la educación superior privada, continúan siendo incompletas.

Las estadísticas mínimas que se sugiere llevar en forma anual son las siguientes:

- Matrícula inicial y final por ciclo lectivo y carrera; por Sedes y Centros; cupos de admisión y alumnos admitidos; número de egresados, graduados, deserción y repetición de cursos según procedencia, por Sedes y Centros;
- Rendimiento académico por carreras, unidades académicas, sedes y centros;
- Becas, préstamos y exoneraciones;
- Número de estudiantes atendidos en comedores y residencias estudiantiles;
- Número de docentes, dedicación, grado académico y título; promedio de estudiantes atendidos por carrera y nivel de estudio; remuneración según tipo de jornada y categoría docente;
- Número de becarios, ex-becarios y monto de las becas; área y país de estudio;

- Personal administrativo y docente administrativo; remuneración, formación académica y demás características personales;
- Construcciones y sus características;
- Datos presupuestarios por fuente y uso según diferentes clasificaciones; bibliotecas, número de volúmenes, personas atendidas, servicios que presta; adquisiciones anuales y suscripciones;
- Programas de servicio a la comunidad y número de participantes;
- Número de proyectos de investigación, áreas, presupuestos y fuentes de financiamiento.

Como puede observarse, las estadísticas consideradas básicas son numerosas y requieren de una ardua y cuidadosa labor que en su mayor parte ya se está realizando. Los indicadores que pueden derivarse de ellas son numerosos. No obstante, se requiere de mayores esfuerzos para depurar y ampliar la información relativa a las condiciones socio-económicas de los estudiantes, que permita en un futuro modificar o planificar en forma más adecuada la formación académica que reciben los estudiantes.

En relación al grupo de "otras estadísticas de educación", que incluye los Parasistemas de educación post-secundaria, la capacitación o formación profesional, y los cursos o carreras cortas que no exigen el certificado de conclusión de la Educación Diversificada. Para este grupo se solicitan datos similares a los registrados para la Educación Diversificada, como matrícula inicial y final; deserción y aprobación; áreas de estudio, personal docente y sus calidades, etc.

## **Estadística e indicadores en Salud y Seguridad Social**

### **Salud**

Las estadísticas sobre salud se refieren a las características y condiciones de los establecimientos de salud, tanto públicos como privados, tales como el número de camas, tipo de atenciones, número de personas atendidas según especialidad y días de estancia promedio, tipo de personal según ocupación y formación académica, recursos financieros y gastos según fuente y destino; etc. Las estadísticas serían anuales y se les asignaría una prioridad máxima en su elaboración.

### **Seguridad Social**

En relación a la seguridad social, las estadísticas mínimas propuestas son las siguientes: Número de patronos, de trabajadores y salarios mensuales promedio según regímenes y rama de actividad económica; cotizantes y personas desprotegidas, dependientes de cotizantes; número y clase de consultas, de atenciones, de pacientes hospitalizados según calidad del asegurado; subsidios de enfermedad, días subsidiados y total de días por año; pensiones, monto, número y régimen y estadísticas presupuestarias.

Los indicadores que en esta materia se elaboran se refieren al costo de los servicios (costo/día de cama; costo por hora médica; costo por consulta; etc.); al uso de los recursos (número de días de estancia promedio, porcentaje de ocupación, número de consultas por médico; etc.) sobre la capacidad instalada (camas por mil habitantes); porcentaje de población atendida, etc.

### **Estadísticas e indicadores sobre trabajo**

En materia de trabajo se ha venido realizándose desde 1976 una encuesta de hogares de empleo y desempleo que incluye estimaciones sobre la población total y la económicamente activa ocupada y desocupada por actividades y remuneraciones, categoría ocupacional dividida por área urbana y rural, etc. A partir de ella se calculan indicadores como la tasa de desempleo abierto de subempleo visible e invisible según áreas geográficas consideradas (total del país, Valle Central, Resto del país y Área Metropolitana; las tres primeras según sea rural o urbana); porcentaje de la población urbana y rural; tasas de desempleo equivalentes respecto de los asalariados y fuerza de trabajo; tasas de crecimiento de la población total y ocupada por regiones y sectores institucionales, la evolución ocupacional según categoría ocupacional, grupo ocupacional y áreas, evolución de la estructura de edades de la fuerza de trabajo, evolución de la población inactiva, evolución de los ocupados según horas semanales trabajadas por sector de actividad, grupo ocupacional, sexo y áreas, evolución de los ocupados según remuneración mensual y la evolución de los asalariados según el tamaño del hogar, según regiones.

Esta encuesta se realiza tres veces al año. Su utilización en forma retrospectiva con fines comparativos con los censos de 1963 y 1973, debe hacerse en forma cuidadosa por cuanto existen dificultades de comparación. Además, aún no se ha realizado un estudio detallado que analice los resultados de estas encuestas con el propósito de evaluar su grado de validez. Sin embargo, hasta ahora se ha convertido en un valioso instrumento para el estudio permanente de la evolución de la fuerza de trabajo.

Se deduce de páginas anteriores que los problemas comunes para todas las estadísticas sociales, y también económicas, es la disponibilidad, calidad y oportunidad de la información primaria, que sustentaría la construcción de indicadores. La deficiencia anotada es causada por la insuficiente dotación de recursos humanos y materiales asignados a esta tarea a nivel institucional.

## **6. ALGUNAS LINEAS DE ACCION QUE PODRIAN SER IMPULSADAS**

En este capítulo incorporamos algunas reflexiones sobre campos en los que consideramos de especial relevancia que se insista sobre ellos. También se hace referencia a un programa específico en el campo de la salud y se sugiere se dé mayor énfasis a la obtención de información mediante encuestas.

## La experiencia de una acción concreta de carácter regional

En esta parte se hará referencia al Programa de Salud Comunitaria que se han venido desarrollando en el campo de la salud en una región del país, con expectativa de extenderlo a las densas regiones, pues se trata de un sistema novedoso con una gran participación de las comunidades involucradas. Dicho programa permite a las comunidades ampliar su capacidad de manejo de información, que creemos se enmarca dentro del objetivo del Seminario en el sentido de que los indicadores y las estadísticas sean aprovechadas y utilizadas en beneficio propio de las comunidades para enmarcar de mejor manera sus derroteros.

El programa de Salud Comunitaria, denominado "Hospital sin Paredes"<sup>13</sup> se empieza a desarrollar en 1971 en la región que comprende los cantones de San Ramón, Palmare, Alfaro Ruiz, Naranjo y el Distrito de Toro Amarillo del cantón del Valverde Vega. La población de esta región en la actualidad superar los 90.000 habitantes y su extensión es de 1.351 Km<sup>2</sup><sup>14</sup>.

Este programa consiste, en términos generales, en la atención de las personas fuera de los hospitales, en consideración a que es en las comunidades donde las enfermedades se gestan y avanzan. En vista a lo anterior, el Programa tiene como objetivo suministrar una medicina integral, que no sólo brinda atención curativa dentro del hospital, sino que tiende a cubrir toda la situación vital que incide en el bienestar del individuo. Es así como la acción en salud se ha concebido tanto en los aspectos de salud preventiva y curativa, como en acciones conducentes a mejorar los niveles de vida de los habitantes. Ello implica la necesidad de ocuparse de los problemas de vivienda, tenencia de la tierra, suministro de agua potable, de electricidad, empleo, etc.

El programa funciona con un Centro de Salud en cada cantón y 44 puestos de Salud localizados en toda la región.

Como lo indicamos en páginas atrás, nos interesa destacar este Programa precisamente por la amplia disponibilidad de estadísticas e indicadores sociales sobre la región que se obtienen y procesan en forma continua y de una elevada confiabilidad. Además, por cuanto dada la estructura organizativa del Programa, los Comités de Salud constituidos por representantes de las comunidades, quienes trabajan ad-honorem, tienen una participación relevante junto con el equipo de salud. Estos responsables de salud constituyen el nexo entre el Auxiliar de Enfermería, encargado del Puesto de Salud, y tienen la atribución de formar sub-comités de acuerdo a las necesidades más sentidas de la comunidad.

Para que se tenga una idea del volumen de información estadística que genera este Programa, basta señalar los programas básicos que se desarrollan en los Puestos de Salud: Planificación Familiar; Atención Médica y Referencia de Pacientes; Odontología, Salud Mental; Epidemiología; Saneamiento Ambiental; Educación para la Salud; Capacitación de Personal y Organización y Desarrollo Comunal.

## **Desarrollo de indicadores de dependencia**

Los indicadores que usualmente se utilizan para analizar la evolución de la situación de dependencia de los países subdesarrollados es bastante numerosa, aunque muchos de ellos chocan con la ausencia o insuficiencia y cuestionable calidad de las estadísticas primarias. En el campo económico, son ampliamente utilizados los 21 indicadores desarrollados por Anibal Pinto<sup>15</sup> y que versan sobre el comercio exterior, el endeudamiento externo y la significación de la propiedad extranjera de activos nacionales de un país.

Nos interesa al respecto destacar aquí la necesidad de que periódicamente se efectúen investigaciones sobre la dependencia cultural, educacional y de comunicaciones, para lo cual se debe tomar la decisión de llevar estadísticas relativas a estos campos, que sirvan de base a la elaboración de los indicadores pertinentes.

De particular importancia es mantener información actualizada sobre la procedencia de los libros de texto y de las noticias o informaciones de carácter mundial que reciben los países en desarrollo. Algunos indicadores permiten acentuar esa relevancia; los países en desarrollo, con un 65 0/o de la población mundial, tenían sólo el 17 0/o de la producción de libros; de 116 autores registrados en la UNESCO en 1976, sólo 4 eran del tercer mundo y de éstos sólo uno era de América Latina; el 80 0/o de la información de noticias mundiales proviene de agencias transnacionales de noticias. Como puede observarse, unos pocos ejemplos son suficientes para que se recomiende actuar de manera más agresiva en esta materia.

## **Las Encuestas de Opinión: un medio importante de obtención de información**

Un aspecto que revela características particulares de la situación de bienestar de la población en el tiempo y que está subyacente a los indicadores tradicionales que homogenizan a la sociedad es el uso y disponibilidad del tiempo libre. Sobre este tema se ha investigado muy poco, no obstante el amplio potencial que tendría para identificar y caracterizar las inquietudes, motivaciones y preferencias de diferentes grupos sociales.

Este aspecto, junto con otros de gran relevancia como las condiciones de la vivienda, de la salud, de la satisfacción de las necesidades básicas, del costo de vida, de la situación de las familias, entre otros, evaluados y emitidos los criterios al respecto por los diferentes grupos sociales ubicados a todo lo largo del país sin que se pierda su caracterización particular, sólo pueden ser cubiertas de la manera más amplia por medio de Encuestas diseñadas especialmente para que puedan dar como resultado las clasificaciones cruzadas requeridas por región, raza, ingreso, nivel cultural, etc.

En el país, estos y otros aspectos como el uso de los medios de comunicación, la imagen del gobierno, la evaluación de diferentes instituciones y programas públicos, sobre la educación, sobre los problemas laborales, aspectos de salud venían siendo investigados desde 1975 y hasta 1981 por la Oficina de Información adscrita a la Presidencia de la República mediante una encuesta anual de opinión pública, la cual se realizaba a una muestra de alrededor de 1.500 personas de todas las regiones del país. Lamentablemente esta actividad se ha discontinuado con el cierre de dicha Oficina a principios del año en curso. Además, mucha de la información que se obtenía, aún cuando era incorporada a la encuesta a solicitud de alguna institución interesada, pareciera que no fue aprovechada totalmente.

Nos interesa destacar este tipo de investigaciones no porque cumpliera a cabalidad los objetivos y motivaciones de los diferentes grupos sociales, sino porque se estaba utilizando el método que consideramos como el más adecuado para complementar lo que revelan la amplia gama de indicadores sociales que usualmente se calculan.

### **El deterioro del ambiente y su medición**

Las estadísticas del Ingreso Nacional, además de ser un indicador inapropiado para medir la evolución del bienestar general de un país, utilizado en términos de per cápita, no mide aspectos muy importantes desde el punto de vista social, como la calidad y variedad de los bienes y servicios que se producen, y los que es más importante, el deterioro que genera en el medio ambiente el proceso productivo. Esta es una materia a la que no se le presta la debida atención en los países en desarrollo hasta que se convierte en un problema sin solución.

Si bien es cierto que el medio ambiente es capaz de transformar y desechar sin perjuicio alguno para el hombre cierto grado de polución, cada vez es más urgente, por sus efectos sociales adversos, analizar periódicamente los efectos y consecuencias de la polución en la salud humana, animal y marina, así como la contaminación de la flora. Para ello se necesitan registros estadísticos adecuados que permitan sustentar indicadores recomendados en este campo para medir el grado de polución, en concordancia con el nivel socialmente aceptable.

### **Lo económico y lo social**

Creemos necesario señalar algo sobre el usual divorcio de que es "económico" y lo que es "social". Con mucha frecuencia se habla y se realizan análisis de ambas materias como si nada tuvieran que ver una de la otra,

olvidándose que esa separación no puede efectuarse por cuanto ambos están íntimamente interrelacionados. Así, se diseñan políticas económicas sin percatarse a cabalidad, o sin hacerlo del todo, de sus consecuencias sociales.

Sin lugar a dudas, es menester dirigir esfuerzos para que se tenga una concepción integral de la sociedad y se supere una limitación tan importante como la señalada.

## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las principales conclusiones y recomendaciones que se deducen de estas notas son las siguientes:

— Si bien es cierto que las estadísticas sociales (y económicas) presentan una serie de deficiencias, particularmente en cuanto a la cobertura, calidad y oportunidad, también se cierto que es muy usual el desconocimiento e insuficiente utilización de las estadísticas e indicadores existentes.

Por otra parte, los recursos humanos y materiales que se dedican al procesamiento y sistematización de las estadísticas es por lo general insuficiente. Además, la calificación del personal dedicado a estas labores es bastante reducida en la mayoría de los casos.

No es menos cierto también que en épocas de crisis económicas, los escasos recursos dedicados a las labores de correlación, ordenamiento y publicación de estadísticas socioeconómicas se ven seriamente amenazados por las medidas de estabilización económica que se adoptan, plasmadas en recortes presupuestarios del Estado y sus instituciones en forma indiscriminada.

Asimismo, deben tomarse las acciones pertinentes para que los recursos computacionales al servicio del sector público se constituyan en verdaderos instrumentos de apoyo de las actividades de estadísticas. Para ello será necesario mejorar la capacitación de los funcionarios encargados de los Centros de Cómputo.

— No creemos que deba centrarse la atención en el diseño de nuevos indicadores socioeconómicos. Más bien, es necesario promover una utilización más adecuada y amplia de los indicadores disponibles, que son numerosos en los diferentes campos del quehacer social.

Sin embargo, para ello también es imprescindible mejorar la base estadística que los sustentan para que obtengan desagregaciones a nivel regional, subregional y cantonal y de grupos sociales particulares y sus características. También será necesario mejorar e intensificar la formación académica en el campo de la estadística de profesionales en ciencias sociales, que amplíe la capacidad de interpretación de los fenómenos económicos y sociales y de las contradicciones subyacentes.

— La formación académica usual lleva implícita una limitación importante para la debida comprensión y utilización de estadísticas e indicadores, restringiendo su uso a grupos sociales de elevada formación educacional. Esta tendencia debe revertirse e iniciarse a nivel de la educación preescolar como una acción de largo plazo.

— Han sido muy poco estudiados aspectos como el deterioro constante del medio ambiente y el uso del tiempo libre. Este último, mediante el método estadístico de las encuestas puede evaluarse periódicamente para determinar características y motivaciones de grupos sociales particulares. Este método también sería muy útil si se utilizara ampliamente para estudiar las condiciones de la vivienda; la salud y nutrición, los beneficios de la educación, etc.

— La separación de lo económico y lo social es una distorsión que debe superarse en el menor tiempo posible, en razón del daño social que tal concepción produce en la sociedad.

## NOTAS

- 1 W. L. Kendall, *Indicators of Social Development*; ECAFE, E/LN/11/ASTAT/Conf. 11/L; citado por Rolando Franco y Agustín Llona en "Hacia la construcción de Sistemas Nacionales de Indicadores Sociales". En "Planificación Social en América Latina y el Caribe": ILPES-UNICEF, 1981.
- 2 Ver sección III.
- 3 Franco, Rolando, *op.cit.* pág. 269.
- 4 "La Dimensión de la Pobreza: Estudio de la pobreza rural en Costa Rica". OFIPLAN, febrero de 1981.
- 5 Esta Oficina fue disuelta a principios del año.
- 6 Esta Oficina fue disuelta a principios de año.
- 7 Publicado en el libro de PREALC: "Planificación del Empleo", primera edición 1982, anexo B. página 269.
- 8 Ver documento: *Improving Social Statistics in Developing Countries: Conceptual Framework and Methods*; Series F. No. 25; United Nations; 1979.
- 9 Ver documento SS/C/49/82/1 "Resumen de las actividades de la UNESCO en materia de indicadores sociales", Julio de 1982.
- 10 Investigación sobre Recursos Computacionales; Informe Preliminar Comisión de Informática; CONICIT, Enero de 1982.
- 11 Lamentablemente en el informe no se especifica si son estudiantes de computación o de otras disciplinas, lo que habría permitido obtener conclusiones más adecuadas.

- 12 Informe del Comité Interinstitucional para la Integración del Sistema Nacional de Estadísticas Básicas. San José, Costa Rica, octubre 1980.
- 13 Para mayor detalle del Programa, consúltese "Hospital sin Paredes", Programa de Medicina Comunitaria; Una Experiencia de desarrollo social integral, San Ramón, Costa Rica, revisión agosto 1981.
- 14 Alrededor de un 4,1 0/o de la población total y el 2,6 0/o del territorio total del país.
- 15 Ver Israel, Arturo: Teoría del Subdesarrollo y Dependencia Externa. El Trimestre Económico, abril-junio, 1970, pág. 245-272.

INDICADORES  
SOCIOECONOMICOS  
EN LA REVOLUCION  
POPULAR SANDINISTA

Hans Gutiérrez

## I. INTRODUCCION

El presente trabajo pretende aportar algunos elementos de reflexión sobre el papel que juega el instrumental técnico y metodológico de medición socioeconómica en el contexto de una Revolución Popular. Este trabajo tiene como fundamentación única el caso concreto de la Revolución Popular Sandinista Nicaragüense, en donde tratamos de resaltar que a través de la práctica de gestión, desarrollo y evaluación de las diversas actividades socioeconómicas que durante 3 años se han operado en el país, se han venido dando transformaciones aunque no sustanciales en las técnicas de medición (Indicadores Específicos, etc.), sí se ha notado un salto cualitativo en el campo metodológico incorporándose en los planes y programas categorías nuevas que han permitido manejar con mayor consistencia y amplitud nuestra perspectivas a mediano y largo plazo. Es por eso que hemos dividido el trabajo en dos partes fundamentales: Un breve Diagnóstico de tres años de la Revolución Popular Sandinista, donde se reseñan las etapas más importantes de nuestra Revolución, sus antecedentes y desarrollo como marco de referencia al estudio del Método, Categorías e Indicadores en la Nueva Economía Sandinista, problemática que constituye el segundo gran tema de nuestra exposición.

La forma de ordenamiento de los temas contiene implícitamente el mensaje que las categorías e indicadores que han de utilizarse para la elaboración de planes o programas socioeconómica deben de responder de manera coherente a las características propias de las circunstancias históricas que les toca vivir a nuestros países. De ahí que la búsqueda de categorías e indicadores que nos acerquen de la manera más directa y correcta al conocimiento de nuestra realidad, es una actividad que en su concreción operativa surge como uno de los vehículos de mayor impacto en las transformaciones estructurales de nuestros pueblos.

Definitivamente que profundizar en la discusión teórica sobre el carácter de clase presente en los instrumentos de medición socioeconómicos nos parece sumamente interesante y válido. Más, sin embargo la urgencia por dar respuesta a las necesidades más sentidas de nuestro pueblo, como el hambre, la desnutrición, el analfabetismo, el precarismo, la salud, la vivienda, etc., más los condicionantes es-

tructurales del modelo económico heredado no nos han permitido abocarnos a la tarea de transformar este instrumental, pero conscientes que esta transformación está íntimamente ligada al desarrollo de las Fuerzas Productivas y al cambio en las relaciones de producción, le hemos imprimido a este instrumental cambios metodológicos en la aplicación de nuevas categorías e indicadores de utilidad trascendente en el quehacer de la Planificación Socioeconómica de nuestro país, (Método, Categoría e indicadores en la Nueva Economía Sandinista). Incluimos al final del documento una serie de indicadores comunes en el área social, económica y financiera y su utilización comparativa como indicativo de los logros adquiridos en Tres Años de Revolución. Todo esto para tratar de ampliar el marco de discusión que aquí nos ocupa.

## II. BREVE DIAGNOSTICO SOCIOECONOMICO DE TRES AÑOS DE LA REVOLUCION POPULAR SANDINISTA

### 1.- ANTECEDENTES:

El Gobierno de Reconstrucción Nacional, que se constituyó como expresión del triunfo de la insurrección popular Sandinista, heredó un país saqueado y devastado como consecuencia de casi medio siglo de gobierno corrupto, ineficiente y represivo, y de los daños directamente asociados a la prolongada crisis social, a la guerra de liberación y, en particular, a la obstinada y genocida resistencia de la dictadura somocista.

#### *Daños humanos y materiales:*

De esta herencia de la dictadura forman parte casi 50,000 muertos, entre 80,000 y 100.000 heridos y 40,000 niños huérfanos.

También forma parte de la herencia dejada por la dictadura somocista el mayor desastre económico de la historia reciente de América Latina. En efecto, a los cuantiosos daños materiales en la infraestructura física y social y en los sectores comercial, industrial y agropecuario que totalizan alrededor de 500 millones de dólares, se agregó a esa herencia una situación de absoluta insolvencia externa y de pronunciado déficit fiscal. Mientras lo primero determinó el deterioro en el nivel de vida de amplios sectores de población al limitar aún más su acceso a la vivienda, al transporte, la salud y la educación, a la vez que implicó la cesantía para miles de trabajadores y la quiebra de numerosos empresarios limitándose por tanto las posibilidades de reactivación económico espontánea, lo segundo ha limitado férreamente las posibilidades del Gobierno de Reconstrucción Nacional para intervenir decisivamente en la inmediata solución de los problemas heredados.

## *Insolvencia financiera externa y bancarrota de las finanzas públicas.*

Las negativas condiciones financieras externas e internas en que se constituyó el Gobierno de Reconstrucción Nacional difícilmente admiten precedente. Se heredó una deuda externa total del orden de los 1.600 millones de dólares, gran parte de la cual fue contratada en la banca privada internacional con modalidades de plazos e intereses incompatibles con una política de desarrollo y especialmente con las posibilidades de pago de un país saqueado y devastado.

Esa deuda externa total representa la casi totalidad de las exportaciones de 3 años, y lo que es peor aún, la mayor parte del servicio de la misma estaba concentrado en 1979 y 1980. En efecto, el servicio de la deuda externa en 1979 ascendía a 662 millones de dólares, cifra superior al total de exportaciones del mismo año, y este hecho sí que no tiene precedente incluso en el plano de la economía internacional en su conjunto.

La fuerte restricción financiera externa se aprecio aún más si se toma en cuenta que las reservas internacionales brutas encontradas eran de 3.5 millones de dólares, apenas capaces de financiar las importaciones de dos días, en circunstancias que la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional debía enfrentar grandes y urgentes requerimientos de importación para reponer los exiguos inventarios de bienes y materias primas, reparar equipos y plantas, satisfacer las crecidas necesidades de alimentos y medicinas y en particular para enfrentar los requerimientos de insumos necesarios para aprovechar el potencial productivo de la segunda parte del ciclo agrícola 1979-1980.

A la vez se heredó unas finanzas públicas en lamentable estados de postración. Desde 1976, y a pesar de las buenas condiciones del sector agro-exportador en ese entonces, la actividad económica general se había venido restringiendo y consecuentemente también los ingresos tributarios de la dictadura. Esa contradicción entre auge exportador y recesión era producto de la profunda crisis social. Durante el primer semestre de 1979 las tendencias recesivas adquirieron mayor fuerza llegando las finanzas públicas a un estado de verdadero colapso. Es así que durante el primer semestre de 1979 y a pesar de que la dictadura restringió los gastos de inversión real en 3.4% el déficit fiscal durante ese período ascendió a 340 millones de córdobas sobre un total de gastos de 1.100 millones de córdobas.

Esa fue la difícil situación financiera interna heredada: las arcas fiscales vacías y la base impositiva desarticulada y disminuida, debiendo a la vez enfrentar urgentes y enormes requerimientos de gastos.

### *PIB y Empleo:*

Toda esa situación de caos y devastación económica se articula en el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB). En un informe de la CEPAL, bajo el título de "Nicaragua: Repercusiones Económicas de los acontecimientos políticos recientes", se indica que durante 1979 el PIB decreció en un 25.1% con relación a 1978 configurándose un caso de verdadero colapso económico. Si a ello agregamos

que durante 1978 el PIB había tenido una tasa de crecimiento negativa del 6.90/o, llegamos al hecho insólito de que en dos años el PIB por habitante retrocedió a los niveles del año 1962, es decir: ¡17 años!

Una información adicional que ayuda a comprender la situación de postración económica de Nicaragua heredada por nuestro Gobierno Revolucionario, es la relativa al empleo. La OIT en Octubre de 1979 estableció que la tasa de desempleo abierto en los meses inmediatamente posteriores al triunfo revolucionario ascendía al 250/o de la fuerza de trabajo. Si se toma en cuenta que a esa cifra de desempleo abierto hay que agregar el subempleo que en países subdesarrollados abate a un enorme sector de la fuerza de trabajo, se comprenderá mejor la dramática situación que han enfrentado decenas de miles de familias nicaragüenses. El informe establece, para concluir, que el grado de subutilización total de la Población económicamente llegaba a un 600/o de la misma en Octubre de 1979.

Hay que tomar en cuenta, al hacer este balance económico de la herencia de la dictadura, dos hechos difíciles de captar estadísticamente en toda su magnitud, pero cuyas consecuencias negativas se han prolongado hacia el futuro como uno de los mayores problemas que ha enfrentado la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional. Se trata del progresivo agotamiento de inventarios que la economía venía sufriendo en los últimos dos años y la interrupción del ciclo agrícola productivo 1979-1980.

Ambos hechos se conjugaron en una drástica reducción tanto de la oferta de bienes básicos como de las exportaciones. Mientras lo primero se ha manifestado agudamente durante los primeros meses del triunfo, lo segundo se ha manifestado plenamente durante 1980, en que la contribución de la producción agropecuaria del ciclo 1979-80, en la generación de divisas y en el abastecimiento interno se ha reducido sensiblemente.

Lo que tratamos de enfatizar en las páginas anteriores es el hecho de que las consecuencias más nefastas de la herencia somocista se prolongan hacia el futuro, creando un fuerte marco de restricciones al esfuerzo de Reconstrucción Nacional que impulsa la Revolución Popular Sandinista. Fue así, entonces, que desde un principio se definió a la cooperación internacional como un importante socio en la superación de esas restricciones a la reconstrucción de Nicaragua.

Si por un lado la herencia económica de la dictadura ha negado al Gobierno de Reconstrucción Nacional los recursos necesarios para enfrentar de inmediato la solución de urgentes problemas y la superación de enormes déficit sociales acumulados durante medio siglo de dictadura, por otro su altísimo grado de legitimidad política y el gran nivel de organización social popular le ha proporcionado un formidable instrumento de acción para enfrentar simultáneamente la triple tarea de aliviar los rigores de la emergencia, reactivar la economía y transformar la estructura socioeconómica.

La orientación básica durante esta primera etapa ha sido distribuir equitativamente entre los diversos sectores sociales los costos de la crisis. A la vez la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional ha colocado en el Programa de Recons-

trucción Nacional y las tareas que la misma impone, el eje para mantener la más amplia unidad nacional de todos los sectores revolucionarios y democráticos, de igual forma que en la etapa preinsurreccional lo fue la lucha contra la dictadura.

El alto grado de legitimidad política y de organización del pueblo en que se sustenta el poder revolucionario, le permitió en pocos días llegar a un gran nivel de ordenamiento y normalización de la vida social que nadie ha podido dejar de reconocer.

## 2.-- EMERGENCIA, REATIVACION Y TRANSFORMACION SOCIOECONOMICA DESPUES DEL 19 DE JULIO

Inmediatamente de constituido el Gobierno Revolucionario, dedicó sus esfuerzos a aliviar los mayores rigores de la emergencia. Se realizaron masivas importaciones de alimentos y medicinas, a la vez que se iniciaron labores de construcción orientadas a reponer la infraestructura económica y social básica. La cooperación internacional humana y material bilateral y multilateral, fue decisivo complemento a esos esfuerzos.

Así mismo se definió de inmediato las áreas prioritarias de reactivación, privilegiando el aprovechamiento de la segunda parte del ciclo agrícola, tanto con fines de producción para el consumo interno como para la exportación. Fue, pues, en torno al sector agrícola que se definió la política de reactivación durante la etapa de emergencia comprendida entre Julio y Diciembre de 1979, a la vez que se agilizaron los flujos de importación de repuestos y materias primas para sentar las bases de reactivación general de la economía de 1980.

Además, La Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, enfrentó desde un inicio las transformaciones socioeconómicas contempladas en el Programa de Gobierno de Reconstrucción Nacional y que se deriva de la necesidad de cambiar el modelo de crecimiento desequilibrado, injusto y dependiente que la dictadura había tutelado.

## 3.-- EL PROGRAMA ECONOMICO DE 1980:

Durante esa etapa de emergencia absoluta comprendida entre Julio y Diciembre de 1979, a la vez que se cumplían las tareas antes referidas, nuestro Gobierno se abocó a la formulación del Programa de Reactivación Económica de 1980 que fue el eje unificador del esfuerzo nacional de reconstrucción durante ese año.

Cuatro objetivos básicos se definieron dentro del Programa Económico de 1980:

- a) Reactivar la economía, lo que implicaba la recuperación progresiva de la producción material, redistribuyendo a la vez el ingreso para garantizar y mejorar el nivel de vida de las amplias capas populares.

- b) Dinamizar la estructura operativa del Estado a fin de asegurar la adecuada conducción del proceso económico, abrir puertas a la más amplia participación social y elevar la eficiencia administrativa.
- c) Fortalecer la unidad nacional asumiendo que la reconstrucción es responsabilidad de todos los sectores sociales para lo cual se definieron como "sujetos históricos" de la reconstrucción y de la nueva economía en gestación "al pueblo trabajador, al Gobierno, la empresa privada y la Comunidad Internacional".
- d) Consolidar las transformaciones en la estructura socioeconómica orientadas a conformar un proceso de desarrollo más equilibrado, justo y humano.

En términos más específicos se planteaba, en comparación con 1978, llegar a un 80 por ciento de reactivación en el sector agropecuario y un 85 por ciento de reactivación con el sector industrial.

La meta global era un crecimiento real del Producto Interno Bruto del 23<sup>o</sup>/o con una tasa de inflación del orden del 22<sup>o</sup>/o.

En definitiva se trataba de llegar en 1980 a los niveles productivos de 1978 para, en 1981, plantearse alcanzar los niveles de 1977.

Esos esfuerzos globales de recuperación de la producción deberían compatibilizarse, además con una doble necesidad: por un lado alcanzar el máximo de estabilidad en la reactivación impidiendo que los déficits fiscal, financiero y del balance externo tomaran proporciones que impidieran los esfuerzos futuros de reconstrucción y crecimiento; por otro, asegurar el carácter redistributivo de la reactivación expandiendo el gasto en servicios sociales, favoreciendo el consumo social frente al consumo individual y el consumo básico frente al suntuario.

En una economía fundamentalmente agropecuaria como la Nicaragüense, el reto fundamental dentro del Programa Económico era organizar adecuadamente el primer año agrícola de la Revolución que se iniciaba en Mayo de 1980, pues, se comprende, que hasta en ese mes al Gobierno de Reconstrucción Nacional le había correspondido habida cuenta del ciclo productivo de la economía nicaragüense, administrar el último y más desastroso año económico de la dictadura que se había iniciado en Mayo de 1979.

Así es, en resumen, la magnitud del esfuerzo que la Revolución Popular Sandinista debió enfrentar en 1980.

Su único activo al iniciarse 1980 para enfrentar semejante tarea económica era su legitimidad política, expresada en la capacidad para movilizar el esfuerzo de todos los sectores sociales y, en especial, para obtener de las amplias masas de obreros y campesinos una entrega inmediata y disciplinada al esfuerzo productivo.

Asimismo, ha sido esa legitimidad la puerta de acceso a una importante cooperación internacional que ha sido insustituible complemento y soporte al esfuerzo realizado por el pueblo nicaragüense.

Ahí mismo radica, también, la favorable renegociación de la deuda externa con la Banca Privada Internacional.

#### 4.— RESULTADOS ECONOMICOS DE 1980:

La reactivación de la economía fue notable durante el año 1980. El Producto Interno Bruto<sup>1</sup> real de 1980, alcanzó el 99<sup>o</sup>/o del nivel programado, lo que se puede considerar como un éxito de la Revolución en su política de unidad nacional en torno al esfuerzo de reconstrucción. Sin embargo, los efectos de la guerra de liberación y dos años seguidos de descapitalización, trajeron consecuencias muy severas que demoraron la reactivación de muchas empresas productivas. Así, los daños fueron más serios de lo estimado en la pesca, en la ganadería, en la construcción, en la actividad maderera y en la textil, lo que trajo efectos en cadena sobre otras ramas de la economía tales como vestuario, químico y metalmecánica.

Además, los efectos de la interrupción del ciclo agrícola 1979-80 se prolongaron durante 1980<sup>2</sup>, lo que incidió negativamente sobre las exportaciones y la oferta de granos básicos de este año.

La inversión tuvo una altísima tasa de crecimiento, pasando desde una situación negativa en 1979, hasta un nivel de acumulación muy superior al de 1978, gracias a la inversión pública que llegó al 110<sup>o</sup>/o del nivel programado. Es preciso destacar, sin embargo, que solamente el 40<sup>o</sup>/o de la inversión pública fue financiada con préstamos de largo plazo, lo que ejerció una presión negativa sobre la balanza de pagos y el balance fiscal-financiero.

La tasa de inflación alcanzó el 27<sup>o</sup>/o, superior a la programada del 22<sup>o</sup>/o; pero ello debe considerarse un éxito notable habida cuenta la rapidez de la reactivación y que la inflación internacional fue superior a la prevista. En efecto, la inflación de la economía nicaragüense fue menos que la de la mayoría de países centroamericanos.

Las metas de empleo se sobrecumplieron al llegar a 112.000 nuevos empleos. No obstante el incremento en el empleo en el sector servicios fue superior al previsto y menor en los sectores productivos y la construcción.

En consecuencia, si bien la reactivación económica fue muy dinámica, tuvo un carácter desigual. En efecto, fue más notable en la producción para el consumo interno que para la exportación. Así mismo, fue más sustancial en el campo que en la ciudad, como también más dinámica en el área Propiedad del Pueblo (APP) y la pequeña producción que en el sector capitalista.

La expansión del consumo fue muy elevada, a tal punto que superó el PIB de 1980, lo que explica en parte el incremento de brecha externa. Este fenómeno refleja una expansión de la demanda interna más acelerada que la producción, lo que ejerció una fuerte presión sobre los precios y las importaciones.

Interesa destacar tres aspectos relevantes sobre el consumo: en primer lugar, el *consumo básico* tuvo un fuerte crecimiento respecto a 1979 (23<sup>o</sup>/o), llegando a un 111<sup>o</sup>/o de la meta programada. Ello resultó básicamente del fuerte crecimiento del empleo y del reajuste inicial que tuvieron los ingresos de las capas medias; en segundo lugar, el *consumo suntuario* creció más rápidamente que el consumo básico (34<sup>o</sup>/o). Ello refleja, además del crecimiento inicial de los ingresos de las capas medias, la recuperación de ganancias del sector capitalista, particularmente de los grandes y medianos comerciantes. Estas recuperadas ganancias no fueron suficientemente dedicadas al ahorro y a la inversión, presionando por tanto en el consumo suntuario y, en algunos casos, en la especulación. En tercer lugar, el *consumo público* también creció fuertemente y si bien las recaudaciones fiscales se incrementaron notablemente, no se concretó el flujo de financiamiento externo programado, elevándose así el déficit fiscal aún más allá de lo esperado.

Lo anterior permite caracterizar el comportamiento de la distribución del ingreso a lo largo de 1980. Por un lado, los trabajadores del campo y la ciudad elevaron sus ingresos, principalmente por incremento del empleo y en menor medida por los reajustes salariales. Por otro lado, las capas medias asalariadas (en la que incluimos a la mayoría de los trabajadores estatales) vieron elevar sus ingresos en forma sustancial. Este proceso redistributivo fué drenado en parte por los empresarios vía inflación, que recuperaron así sus tasas de ganancias. Los más favorecidos fueron los grandes y medianos comerciantes, que se vieron beneficiados por la inflación del año, la que fué del 27<sup>o</sup>/o sin elevar sus costos.

Para haber podido lograr los niveles de producción y de consumo y haber forlecido el aparato de distribución, fué necesario el apoyo decidido del Estado. Este se dio a través del Sistema Financiero Nacional, ahora operando en una forma más racional y eficiente, que aseguró los créditos necesarios y los orientó adecuadamente, a fin de lograr un buen funcionamiento de la economía sin llegar a provocar desequilibrios en la misma.

### III. PROGRAMA ECONOMICO DE AUSTERIDAD Y EFICIENCIA 1981

El año 1981, fue designado como el "año de la defensa y la producción", lo que en el campo económico significa culminar el proceso de reactivación iniciado en los últimos meses de 1979, estableciéndose así las bases para avanzar hacia etapas superiores de construcción de la Nueva Economía. En este sentido, el Programa Económico 1981 no es más que la expresión científica de las aspiraciones históricas del pueblo nicaragüense para esta etapa de la Revolución Popular Sandinista.

Comparado con el Programa 1980, su contenido es más vasto, coherente y profundo, apoyándose mucho más solidamente en el conocimiento de la realidad nacional, como también en la voluntad de todo el pueblo de hacerlo cumplir cabalmente. Sin embargo, cabe destacar que este Programa no sería posible sin los grandes logros alcanzados durante el primer año de la reactivación en la producción y el

empleo, el abastecimiento, la reducción de la inflación y en la consolidación del aparato institucional del Estado que permitió la reorganización de la actividad económica del país. El Programa 1981 se guía por la misma perspectiva revolucionaria y de dirección estratégica señalada en el Programa 1980 para la defensa, consolidación y avance de la Revolución, lo que implicó seguir impulsando “el proceso de cambios profundos que Nicaragua requiere para crear la Nueva Economía Sandinista que permita una vida humana justa, libre y fraternal en nuestra Patria”.

Este proceso de transformación será popular, democrático, gradual y Nicaragüense, a un ritmo de marcha coherente, que maximice el bienestar social de los desposeídos de acuerdo con las realidades objetivas del país.

En consecuencia, el Programa 1981 se enmarcó dentro del proceso de transformación democrática y popular de las estructuras heredadas. En la medida que se avance en este proceso, la capacidad de planificación la economía se irá consolidando. Así, la asignación de los recursos y la dinámica económica, no dependerá de la anarquía del mercado mundial y local, sino de una regulación consciente y científica en donde el Estado será el eje de la actividad económica y los trabajadores seguirán siendo la fuerza motriz del proceso de transformaciones revolucionarias.

#### A) OBJETIVOS DEL PLAN 81

Los objetivos fundamentales del Programa 1981 se enmarcaron dentro del objetivo general de fortalecer la defensa y la producción:

- a) Culminar la reactivación iniciada desde el triunfo de la Revolución, buscando elevar la satisfacción de las necesidades básicas del pueblo de Sandino.
- b) Avanzar por el camino de la independencia económica buscando reducir la brecha externa y resolver en forma decidida y realista las restricciones externas a nuestra economía.
- c) Iniciar el proceso de acumulación y reestructuración de la economía, lo que en el marco de las restricciones externas implica establecer una austeridad en el consumo y desarrollar la eficiencia en la producción.

Hay que hacer notar que en 1981 el Pueblo Nicaragüense enfrentó una difícil situación económica, esta vez en un momento de agudización de las agresiones militares, políticas y económicas.

El Gobierno de Reconstrucción Nacional ha respondido a esta situación con una vigorosa y exitosa política exterior y con la preparación acelerada de la nación para enfrentar la agresión en todas sus modalidades.

Se adoptaron también medidas económicas para superar las dificultades y sentar las bases para el desarrollo ordenado y planificado de nuestro potencial económico, en medio de un ambiente mundial y regional de crisis y agresión. El Gobierno Revolucionario mantiene a pesar de las dificultades su voluntad de sostener el régimen de economía mixta y de pluralismo político. Mas sin embargo en el contexto de estos elementos negativos, el crecimiento del Producto Interno Bruto del 8.7<sup>o</sup>/o en 1981 es una victoria del pueblo nicaragüense.

La tasa de crecimiento alcanzada en 1981 fue la más alta en Centro América. Así el PIB en Guatemala creció solamente en un 1<sup>o</sup>/o, el de Honduras aumentó en un 0.5<sup>o</sup>/o, mientras que el costarricense disminuyó en 1.5<sup>o</sup>/o y el salvadoreño decreció en 9.5<sup>o</sup>/o, según las estimaciones de la CEPAL. En el resto de América Latina, sólo México y Paraguay acompañan a Nicaragua en el rango de crecimiento del 8<sup>o</sup>/o, el más alto en América Latina.

La tasa de inflación en 1981 fué de 23.9<sup>o</sup>/o, la que comparada a la tasa de 35.3<sup>o</sup>/o que experimentó el país en 1980, según los datos definitivos para tal año, representa una disminución aceptable.

La aguda crisis económica que recae más duramente sobre nuestros países junto a los factores que se mencionaban anteriormente, han implicado para nuestro país una situación seria en cuanto a su balanza de pagos. En 1981, exportamos bienes por un valor CIF de US\$ 995.4 millones. La balanza de servicios fue negativa en 157.8 millones de dólares, siendo el pago de servicios de la deuda externa el rubro más importante. La balanza en cuenta corriente fue negativa en un monto de 498,8 millones de dólares.

La situación de la balanza de pago obviamente implica una gran escasez de divisas y la necesidad absoluta de aplicarlas exclusivamente para los productos de primera necesidad y los elementos necesarios para la producción, así como para la implementación de los nuevos proyectos de inversión que nos permitirán superar la crisis económica y marchar hacia el desarrollo económico, social y cultural de nuestro pueblo.

#### IV. SITUACION 1982

Este año se enmarca en un contexto de mayor tensión que en los años anteriores. Nuestra Revolución está siendo atacada por las oscuras fuerzas retardatorias aliadas naturales de los intereses imperialistas, lo cual dificulta, por un lado, nuestro acceso al financiamiento externo que necesitamos para sostener la industria dependiente que hemos heredado, y por otra parte, la agresión armada nos obliga a mantener permanentemente movilizados a trabajadores que de otro modo estarían aportando a la producción. Este contexto particular se suma al cuadro global de recesión del mundo occidental, que mantiene deprimidos los precios de los productores primarios que constituyen el grueso de nuestras exportaciones. Es así como ya a prin-

cipio de año se presentó una aguda escasez de divisas que limitó las perspectivas de crecimiento que había a principios de año, para terminar con un Producto Interno Bruto en 1982 que, en la hipótesis más optimistas, será igual al de 1981 en términos reales.

## **V. PERSPECTIVAS PARA EL 83**

El Programa 1983 parte, entonces, del hecho real que las divisas constituyen el factor clave del cual dependen la producción y el empleo. Se trata entonces de encontrar la asignación de divisas que es capaz de optimizar la producción en el contexto de satisfacer las necesidades básicas de la población y procurar mantener el más alto empleo posible.

No es este el único desafío que debe enfrentar el Programa 1983. El país va entrando en un esquema de regionalización que va a permitir una mayor participación de las fuerzas sociales en la definición del quehacer concreto de la economía. Durante 1983 deberá ir consolidándose esta regionalización, tomando en sus manos la ejecución descentralizada en varios programas de tipo regional.

## **VI. METODO — CATEGORIAS E INDICADORES EN LA NUEVA ECONOMIA SANDINISTA**

La introducción de los elementos de regionalización y de racionalización estricta de divisas viene a complementar los avances de tipo metodológico obtenidos en los ejercicios de preparación de los Programas de los años anteriores. Se trata de aprovechar las experiencias logradas, de generalizar y profundizar los logros ya obtenidos y corregir los errores que pudieran haberse cometido. En particular se trata de mejorar la vinculación de los distintos Ministerios Sectoriales con las instancias administradoras de recursos y proyectar esta vinculación hacia la participación regional. Esta mayor vinculación debe garantizar programas realistas, que se encuentren con recursos disponibles en el monto y en la oportunidad en que son necesarios; para este objetivo es de vital importancia el funcionamiento expedito de las instancias regionales que progresivamente irán consolidándose.

En esta perspectiva y asimilando la experiencia de 3 años de Revolución se han venido haciendo ajustes, modificaciones y transformaciones en el marco metodológico y en el instrumental de categorías e indicadores, de tal forma que estos elementos al inscrustarse en la realidad nos la presenten en sus aspectos socioeconómicos fundamentales óptimos o críticos para el desarrollo, y a partir de ahí plantearlos en programas o planes que nos sirvan de eje en el duro y largo camino que hemos iniciado, en el campo de la Planificación Económica.

En esta lógica hemos elaborado un esquema metodológico y técnico no totalmente acabado que exponemos a continuación.

## VII. CATEGORIAS E INDICADORES DE LOS PROGRAMAS:

Las categorías e indicadores de programación son las siguientes:

### A) *PRODUCCION (DE BIENES O SERVICIOS)*

Es la categoría más importante del programa, es su eslabón conductor principal ya que expresa la razón de ser del sector o la rama.

En cada sector o rama de la actividad económica, en esta categoría es donde se seleccionan los subprogramas, los productos y las empresas y unidades presupuestadas a los que se va a dar seguimiento desde el nivel central o sectorial o territorial, ya que no es posible actualmente programar individualmente todas las unidades de producción del país (ejemplo, los del sector privado, los pequeños productores, etc.)

A nivel central se determinan los subprogramas, productos, empresas y unidades presupuestarias priorizadas y los indicadores mínimos a programar por los sectores, así como sus niveles de programación (ramal, territorial, de empresa). Además de estos subprogramas productos y empresas priorizados, el organismo rector de cada sector de actividad puede añadir otros de su interés, los órganos territoriales encargados del sector igualmente puede añadir otros para ser controlados desde ese nivel y las empresas o unidades presupuestadas son las que hacen el programa exhaustivo de todas sus actividades en todas las categorías.

Lo mismo ocurre con los indicadores de programación que son más conforme, no acercamos a la base de la programación, es decir, la empresa o la unidad presupuestada.

En esta categoría, el programa del sector empresa son políticas generales de producción para el período del programa y su política de uso de esa producción (destino de la producción). Señalan las particularidades de esas políticas a nivel regional y según sectores de propiedad.

En base a estas políticas, se determinan los objetivos a cubrir durante el período programado y se concretan las metas cuantitativas que materializan estas políticas y objetivos. Estas metas cuantitativas se expresan como indicadores a programar (a los cuales habrá que dar seguimiento posteriormente durante el período de ejecución).

† En esta etapa de desarrollo de la programación se sugiere que el número de indicadores a programar sea mínimo y que sean indicadores comprensivos de actividades predominantes del sector o rama. Estos indicadores a programar no deben confundirse con los indicadores que se usan en el diagnóstico y análisis del sector los cuales son más numerosos y reflejan no sólo las actividades predominantes en general sino las particularidades y especificidades de las mismas y de las actividades colaterales y complementarias.

A nivel central, dentro de esta categoría los indicadores a programar son los siguientes:

- 1) Volumen de producción (en unidades físicas convencionales) de los productos o servicios seleccionados.
- 2) Valor de la producción de dichos bienes o servicios a precios corrientes de cada año.
- 3) Valor del resto de la producción del sector (en bloque).
- 4) Destino de la producción, en volumen y valor de los productos o servicios seleccionados.
  - Autoconsumo
  - Comercialización nacional
  - Exportación

## B) *ABASTECIMIENTO TECNICO-MATERIAL*

Esta categoría está estrechamente ligada a la anterior ya que para producir hay que disponer de los insumos y de los repuestos esenciales. En nuestro caso esta categoría cobra especial relevancia debido a:

- a. Nuestra dependencia externa, que nos obliga a importar una cantidad considerable de insumos y repuestos.
- b. La escasez de divisas, que es la restricción fundamental.

Estas dos razones nos obligan a programar cuidadosamente los requerimientos mínimos indispensables para garantizar los objetivos y las metas de producción propuestos tanto de los insumos nacionales (muchos de los cuales tienen, a su vez, un alto componente de insumos importados, ejemplo, combustible, etc.) como de los importados.

A nivel central, no se requiere el detalle específico de todos los insumos y repuestos de todos los sectores económicos sino sólo de los más importantes, particularmente si son importados, o nacionales pero con un alto componente de importación.

A nivel de empresa sin embargo, es muy importante una programación adecuada y detallada de todos los insumos y repuestos con sus especificaciones técnicas, su origen, las probables fuentes de suministro, el sistema de compras, los plazos y procedimientos de entrega de los mismos, el sistema de inventarios y su política, las normas de utilización de insumos, la política de mantenimiento preventivo, y, en general, todo el sistema logístico del abastecimiento técnico-material.

Por consiguiente en esta parte del programa sectorial, deben incluirse, las políticas generales de insumos, de inventarios, de compras, etc.

Deben, pues, seleccionarse, los insumos más importantes necesarios para la producción de los productos o servicios priorizados y, de ellos, programar los volúmenes (en unidades físicas convencionales) y valores que garantizan las metas de producción señaladas en la categoría anterior. En los casos de insumos y repuestos importados debe señalarse su valor CIF en dólares.

Los indicadores a programar son:

- 1º) Volúmen de los insumos seleccionados en unidades físicas convencionales.
- 2º) Valor CIF de los importados y valor en términos corrientes de los nacionales.
- 3º) Valor CIF del resto de los insumos y de los repuestos importados del sector.

Además, con estos datos se elaborará el programa de uso de divisas calendarizado, tomando en cuenta los plazos y procedimientos para hacer y recibir los pedidos al exterior. Se deberá así mismo señalar los productos alternativos a estos insumos o su posible sustitución por productos de otros países o de fabricación nacional, cuando procede.

### *C) FUERZA DE TRABAJO Y SALARIOS*

Esta categoría está directamente ligada a las anteriores, puesto que para usar los insumos y medios de trabajo y producir, es necesario el trabajo vivo del hombre, trabajo que puede ser calificado o no, de tipo técnico, administrativo o directivo.

En el programa sectorial, en esta categoría deben incluirse las políticas de empleo, política salarial, la política de incremento de la productividad, la de incentivos y, en general, todas las políticas referentes al uso de la fuerza de trabajo en el sector y a su remuneración.

Los indicadores a programar son:

El número promedio de trabajadores que se proyecta como necesario para obtener las metas de producción señaladas anteriormente para cada trimestre y para el año de programación.

En cada sector, el cálculo de este indicador es particular y, sólo en algunos casos, es posible su estimación en base a los datos provenientes de los programas de las empresas del APP (ejemplo, electricidad, agua y comunicaciones).

A nivel de empresa, se sugiere que el personal se clasifique de la forma siguiente:

- a) Personal de dirección: el que planifica, organiza, coordina y/o dirige, bajo su propia responsabilidad y dentro de los límites de las facultades conferidas por sus superiores, las actividades de los organismos, empresas, entes presupuestados, direcciones, departamentos o secciones, así como delegaciones regionales, departamentales, zonales y municipales.
- b) Personal administrativo: el que realiza, bajo dirección, funciones de oficina tales como llevar registros, ficheros o archivos; operar máquinas de contabilidad, de tabulación o de escribir; llevar libros de contabilidad o inventarios; procesar datos; así como cualquier tarea relacionada directamente o indirectamente con la administración.
- c) Personal de servicios generales: el que de manera regular o continúa presta servicios auxiliares o de apoyo atendiendo a necesidades personales, sociales o económicas tales como: repartir artículos, mensajes, correos, paquetes y/o documentos en oficinas o a domicilio; atender el servicio telefónico, telegráfico, de télex y/o radio y de reproducción (mimeógrafo y fotocopiadora); servicios de comedores, comisariatos, salud, educación y capacitación; servicios de vigilancia, seguridad y de limpieza, etc.
- d) Personal técnico y profesional: el que realiza trabajos concretos que requieren conocimientos conceptuales y técnicos acerca de las propiedades de los objetivos y de las materias, así como las leyes generales y específicas que rigen los diversos procesos en un campo de conocimientos.
- e) Personal de producción: el que directa o indirectamente a través de los medios de trabajo, modifica, transforma o cambia de estado al objeto de trabajo; el que con su trabajo facilita el funcionamiento de los medios de producción (mantenimiento y reparación directos) y el que traslada de lugar el objeto de trabajo, los productos intermedios y los bienes terminados.

Además de este indicador general, para las empresas del APP y los entes presupuestados se debe añadir:

- i) Monto global de salarios a pagar, definido como la suma de los pagos en efectivo y/o especie que reciben los trabajadores en concepto de pago por el trabajo realizado incluyendo horas extras y festivos y feriados legales.

- ii) Prestaciones sociales, definidas como los pagos en efectivo y/o especie que reciben los trabajadores en concepto de seguros, vacaciones, bonificaciones, aguinaldo, aporte patronal al INSS, regalías, premios y toda otra prestación.
- iii) Gastos sociales, considerando como tales los gastos que asumen las empresas en concepto de comedores, transporte, comisariato, aportes patronales a actividades sociales y recreativas de los trabajadores y a sus organizaciones, becas, etc.

#### D) *INVERSIONES*

Esta categoría del programa recoge todas las actividades ligadas con las inversiones, incluyendo las actividades de reparación y de reactivación de bienes e instalaciones existentes.

Aquí deben señalarse las políticas de inversión del sector (incluyendo la preinversión) e identificar las inversiones de arrastre y su grado de ejecución, así como los proyectos nuevos y su grado de preparación.

Se sugiere que, en lo referente a las inversiones en maquinaria y equipo, se examine cuidadosamente las posibilidades de rehabilitación y reactivación de equipos desactivados o en mal estado, puesto que la gran mayoría de estos bienes provienen del exterior y deben pagarse con divisas, que son la restricción principal.

Otro aspecto a tener en cuenta en esto es que se tenga hecho el estudio de preinversión y se tenga garantizada la capacitación; la asistencia técnica, los repuestos y mantenimiento preventivo y correctivo de los insumos.

Para darle seguimiento a nivel central deben seleccionarse las inversiones priorizadas del sector, de las cuales deben programarse los siguientes indicadores:

- 1º) Ubicación y nombre del proyecto
- 2º) Fechas de comienzo y terminación
- 3º) Etapa en que se encuentra el momento de la programación.
- 4º) Costo total y durante el período del programa
- 5º) Capacidad que agrega
- 6º) Fuente de financiamiento
- 7º) Organismo constructor
- 8º) Destino de la inversión (directamente productivo, infraestructura económica y social, otros)
- 9º) Componentes de la inversión (construcción, maquinaria y equipo, otros —desglosados—)

Además, se requiere el costo total y del período de programación para el resto de los proyectos no priorizados del sector.

## **DESARROLLO TECNICO**

Esta categoría incluye una serie de actividades relacionadas con la aplicación de medidas técnicas destinadas a garantizar las metas de producción y a mejorar la eficiencia, la productividad y la calidad de la producción programada.

Las subcategorías fundamentales aquí son:

- a) *La asistencia técnica* a dar y a recibir y sus características. Los indicadores son: tipo, origen (o destino) y calendario de la asistencia técnica.
- b) *La capacitación* de los trabajadores, que es fundamental. Los indicadores a programar en este caso son: el número de trabajadores a capacitar, en qué especialidades y a qué niveles en qué momento y por cuánto tiempo y qué organismo impartirá la capacitación.
- c) *La organización del trabajo y los salarios*, que va dirigida fundamentalmente al aumento de la productividad. Más que indicadores de cálculo y medición de tipo tradicional, aquí se trata de medidas, estudios políticos, recursos humanos y financieros y, en general, acciones destinadas a establecer mejoras en las normas de trabajo, a ligar las formas de pago y los salarios con la productividad, etc.
- d) *Otros programas de desarrollo técnico*. Dependiendo de las características concretas de cada sector, se pueden incluir en esta categoría los programas de los innovadores, las actividades tendientes a mejorar las normas de consumo de insumos importados y su sustituibilidad, los programas de mantenimiento preventivo de la maquinaria y el equipo, los programas de los centros de experimentación y de investigación aplicada, etc.

A nivel de empresa, esta categoría de desarrollo técnico debe ser bastante precisa en su presentación. Esta categoría asume un carácter altamente creativo y de primera prioridad.

## **F) FINANZAS**

Esta categoría recoge, organiza y analiza la problemática financiera del sector, tanto en lo que se refiere al financiamiento interno como al externo.

Aquí deben señalarse la política crediticia y/o presupuestaria para el sector, la política de subsidios, la política de precios y/o tarifas. A nivel de empresa, debe señalarse la política de ventas también.

Los indicadores fundamentales de esta categoría son: el presupuesto (cuando corresponde), los créditos menos (habilitaciones o créditos para capital de trabajo, y créditos a largo plazo o para capital fijo), los pagos de créditos anteriores.

A nivel de empresa hay que señalar, los costos globales y unitarios las ventas, los gastos totales, las ganancias y la rentabilidad.

### *G) ORGANIZACION Y GESTION*

En esta categoría deben incluirse todas aquellas medidas organizativas de gestión que sean necesario impulsar, tanto a nivel sectorial como de empresa, con el fin de asegurar el cumplimiento de las metas propuestas y alcanzar los objetivos previstos.

Esta categoría debe contener en todos los niveles (sectorial, territorial, empresarial) el dispositivo de regulación y control capaz de implementar las tareas señaladas en el programa respectivo.

A nivel sectorial y territorial a modo de guía, señalamos los siguientes aspectos que deben ser abordados en este programa tales como: la organización regional (aspectos descentralizados o a descentralizar); el sistema empresarial, su coherencia y viabilidad en el estado actual, las modificaciones necesarias, las relaciones con los órganos intermedios y el órgano central, las relaciones con otros organismos estatales; las relaciones con los pequeños y medianos productores y el desarrollo posible de formas colectivas de producción; los aspectos de reformas administrativas, el desarrollo y la consolidación del sistema de planificación dentro del sector y de sus subsistemas de información, contabilidad, inventario, etc.

A nivel de empresa, entre otros, se deben incluir, todas aquellas medidas de orden técnico-organizativo que aseguren el cumplimiento del conjunto del programa de la empresa y que ayuden a mejorar las relaciones tanto al interior como el exterior de ella, dándoles coherencia, identificando responsabilidades concretas, fechas, plazos de cumplimiento y estableciendo los sistemas de control más eficaces.

### *H) CATEGORIA PROGRAMA ESPECIAL DE DIVISAS*

Considerando que la restricción fundamental a las posibilidades reales del crecimiento de la producción es la escasez de divisas y que éste es un problema que no se resuelve en un solo año, ya que proviene de una situación estructural de nuestra economía; es necesario concretar la voluntad de todos los sectores, territorios, empresas y/o unidades presupuestarias de disminuir la presión sobre este recurso en un programa específico de ahorro de divisas.

Con miras a lograr lo anterior cada sector, territorio, empresa y/o unidades presupuestarias se debe preguntar lo que se puede hacer para aumentar

la cantidad de divisas que entran al país y cómo disminuir el flujo de divisas que salen del país en cada sector, territorio, empresa y/o unidad presupuestaria.

A continuación se señalan algunas preguntas que junto a otras posibles concretas de cada sector, territorio, empresa y/o unidad presupuestaria deben ayudar a concretizar en una cuantificación del ahorro efectivo de divisas que se propone cada nivel sobre el requerimiento de divisas propuesto en las diferentes categorías así como el aumento efectivo en las divisas producidas por el nivel correspondiente.

a) *Producción*

- ¿Qué productos importados pudieran producirse localmente en la empresa, rama o región?
- ¿Cuáles productos son o podrían ser exportables, entre los que puede producir la empresa, rama o región? ¿Hay mercado asegurado para ellos?
- ¿Qué prioridad se ha dado a estos productos en la programación? ¿Podrían subirse estas metas?
- ¿Qué problemas de producción limitan las metas para el corto plazo? ¿Cómo podrían superarse esos problemas? ¿Hay un programa de acciones de corto plazo para resolver esos cuellos de botella?

b) *Consumo Interno*

- ¿Cuál es el esfuerzo de bajar el nivel de consumo interno de exportables?
- ¿Se han explorado las posibilidades de sustituir el consumo de exportables por otros productos de producción interna no exportables, o incluso por importados de menor precio aunque sacrifiquen la calidad?
- ¿Qué productos importados pudieran dejar de consumirse? ¿Cuáles tendrían un sustituto nacional?
- ¿Son necesarios todos los productos para los cuáles se importan insumos?

c) *En los insumos*

- ¿Son necesarios todos los insumos importados que se están ocupando? ¿Cuáles son sustituibles?
- ¿Hay un programa de recirculación de envase? ¿Hay otras formas de empaque?
- ¿Cuál es el programa de incorporación de nuevos insumos nacionales en los próximos 3 años en la empresa, rama o re-

- gión? ¿Qué medidas se están tomando este año para que maduren en los años siguientes?
- ¿Hay un programa de recuperación de repuestos?
  - ¿Hay un buen control de inventarios de insumos, piezas y partes?
- d) *En el transporte y maquinaria*
- ¿Se ha revisado el uso que se da a cada vehículo de la empresa y a la maquinaria? ¿Cuántos viajes se pueden eliminar con una mejor programación del uso?
  - ¿Se está haciendo el mantenimiento preventivo?
  - ¿Se afinan los motores periódicamente? ¿Quién revisa la presión de las llantas? ¿Y el lubricante? ¿Y la batería?
  - ¿Se lleva una estadística del rendimiento en km/gal. o equivalente, de cada máquina? ¿Cuál es el estándar aceptable?
  - ¿Se están contratando los fletes con las empresas nacionales? ¿Y los pasajes internacionales?
- e) *En las construcciones*
- ¿Se revisó que no se especificaron materiales importados que pueden ser sustituidos por nacionales?
  - ¿Se podrían hacer más faenas no mecanizadas?
  - ¿Hay luz y ventilación natural o hay que ocupar energía para lograrlas?
- f) *En las inversiones*
- ¿Es necesario todo lo que se está importando?
  - ¿No sería posible reparar un equipo viejo en vez de importar uno nuevo?
  - ¿Hay suficientes repuestos para los equipos que se traen? ¿Hay gente capaz de darles mantenimiento y reparaciones menores?
  - ¿Hay una programación que permita el uso intensivo del equipo? ¿Cuántos días al año y cuántas horas al día va a trabajar?
  - ¿Van a generar las inversiones un flujo de divisas netas mayor que el necesario para servir el financiamiento?
- g) *En el gasto administrativo*
- ¿Se ha calculado el costo en divisas de la papelería, el teléfono, la electricidad, que se consume en las oficinas?
  - ¿Hay normas para racionalizar la reproducción de documentos? ¿Son necesarias todas las copias que se sacan?

- ¿Se usan racionalmente los vehículos? ¿Se les dá mantenimiento preventivo?
- ¿Se ha pensado cómo sustituir los materiales de origen importado por alternativas nacionales?

Estas categorías e indicadores anteriormente expuestos constituyen la Matriz Principal en la elaboración del Plan y conforma al mismo tiempo el esquema general a reproducirse en cada uno de los sectores, con la consiguiente variación de indicadores dependiendo de las características particulares de cada sector: De ahí que esta Matriz serviría de guía a los siguientes programas y subprogramas:

- 1.- Programa Agropecuario, Silvícola y Pesquero
  - a) Subprograma Agrícola
  - b) Subprograma Pecuario
  - c) Subprograma Silvícola
  - d) Subprograma Pesquero
- 2.- Programa Industrial
- 3.- Programa de la Minería
- 4.- Programa de la Construcción
- 5.- Programa de Comercio Interior
- 6.- Programa de Comercio Exterior
- 7.- Aspectos Específicos de la Metodología del Programa de Servicios Sociales.
  - a) Subprograma de Educación
  - b) Subprograma de Salud y Bienestar
  - c) Subprograma de Cultura, Deportes y Recreación.

Se desprende de lo anterior que si bien es cierto no ha habido en Nicaragua un rompimiento con los instrumentos clásicos de medición de la actividad económica y social del país, si es palpable el reordenamiento de indicadores alrededor de categorías que se expresan en el hilo conductor de toda nuestra actividad económica y social, lo que nos permiten tener mayor dominio sobre la realidad para poder transformarla.

Habría que remarcar al final de este acápite que no es por Decretos que se transforman los instrumentos de medición (indicadores) en cualquier sociedad, sino que su transformación está íntimamente relacionada a las transformaciones en el marco del desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción y nosotros los nicaragüenses hemos asumido seriamente ese reto, lo que nos va a dar resultado a mediano o largo plazo, transformaciones cualitativas en el campo de la medición.

## **VIII. INDICADORES COMPARATIVOS – ANTES Y DESPUES DEL TRIUNFO REVOLUCIONARIO. –**

Para finalizar esta exposición queremos presentarles algunos Indicadores de cobertura, clásicos, (más usuales), que sin embargo en el marco del análisis comparativo nos ha servido para indicar el grado de desarrollo y comportamiento de diferentes sectores que concurren en la actividad económica de nuestro país y que expresan el grado de avance que gracias a La Revolución Popular Sandinista, se han venido dando en diferentes campos.

(Ver cuadros a Continuación)

## 1. SALUD

	SOMOCISMO	HOY
Presupuesto de Salud	C\$264.000 Millones	C\$1.183. Millones
Puestos de Salud	19	306
Centros de Salud sin camas	152	80 (a)
Hospitales y Centros de Salud con Camas	38	43
Hospitales en proceso de Construcción	—	5
Camas Hospitalarias	4.431	4.693
Médicos en servicio activo	1.319	1.705 (b)
Estudiantes de Medicina	419	1.928
Técnicos medios y enfermeras	3.900	5.247
Consultas Médicas totales	2.432.925	5.411.000
Consultas médicas por habitantes por año	0,94	1,9
Inmunizaciones (dosis)	900.000	2.498.424
Unidades de Rehidratación oral	Ninguna	289
Niños atendidos en URO	Ninguno	100.989
Mortalidad hospitalaria general	4 <sup>o</sup> /o	2,5 <sup>o</sup> /o
Total de Egresos Hospitalarios Infantiles	24.694	40.039
Mortalidad Infantil Hospitalaria	3.448	2.310
Mortalidad Infantil por Porcentaje de Egresos Infantiles	13,9 <sup>o</sup> /o	5,7 <sup>o</sup> /o
Mortalidad Infantil Hospitalaria por diarrea	1.111	230
Mortalidad Infantil Hospitalaria por diarrea como porcentaje de Egresos Infantiles	4,49 <sup>o</sup> /o	0,57 <sup>o</sup> /o
Fallecidos por diarrea como porcentaje de fallecimientos infantiles hospitalarios totales	32,2 <sup>o</sup> /o	12,5 <sup>o</sup> /o

(a) — Más de 60 c/s se han clasificado como puestos de salud.

(b) — No se incluyen 240 médicos internacionalistas

- En lo que va del año, no se han registrado casos de polio ni difteria, solo se han presentado 265 casos de tosferina, cuando aún en 1980 hubo 2.469 casos; en el caso del sarampión, solo han ocurrido 121 afectados, cuando aún en 1980 se presentaron 3.784 casos.
- La inversión actual en los hospitales en construcción suma C\$ 213.156.096.
- En tres años de Revolución la mortalidad infantil se ha reducido en casi dos veces y media que en el Somocismo.
- La mortalidad infantil por diarrea se ha reducido en menos de dos veces y media con relación al somocismo, como resultado de las campañas educativas, la atención e implementación de las Unidades de Rehidratación Oral (URO).
- La reducción de la mortalidad por diarreas con relación a los egresos se ha reducido en casi ocho veces, por las mismas razones anotadas en el punto anterior.

## 2. SEGURIDAD Y BIENESTAR

	SOMOCISMO	HOY
Monto de Pensiones	C\$2.554.000	C\$17.989.700
Número de Pensiones	7.900	23.700
Monto Promedio	323.3	755.2
Centros de Desarrollo Infantiles	Ninguno	44
Urbanos		22
Rurales		22
Centros de Asistencia Estatales	Ninguno	11
Ancianos		4
Discapacitados		7
Número de Asegurados	122.587	193.621
Cobertura Geográfica INSSBI	Managua, León Chinandega	Managua, León Chinandega, Masaya.
Política de Menores de Familia	No había política al respecto	
Comedores Infantiles		7
Albergues Chavalitos		2
Centros de Reeducción		3
Menores con pensión alimenticia de sus padres		13.496
Personas con ayuda asistencial		4.141
Personas beneficiadas por subvención a centros privados		622

**\*Nota:** El somocismo cubría solo los casos urbanos de los tres departamentos. La Revolución extendió la cobertura a todas las empresas existentes en los departamentos señalados y agregó Masaya. Además, para el próximo mes cubrirá Granada y para el fin de año Rivas y Carazo.

### 3. EDUCACION

	SOMOCISMO	HOY	AUMENTO PORCENTUAL
Presupuesto total de Educación	C\$ 349 Millones	C\$1.159 Millones	323 <sup>o</sup> /o
Presupuesto Universidades	45 "	217.3 "	382 <sup>o</sup> /o
Carreras Profesionales y Técnicas	54	72	33 <sup>o</sup> /o
Matrícula Universidades	23.791	34.178	44 <sup>o</sup> /o
Matrícula Carreras Técnicas Superiores	No hay datos	4.468	—
Matrícula Carreras Técnicas Medias	No hay datos	3.980	—
Matrícula Nacional	512.096	1.000.103	95 <sup>o</sup> /o
Profesores Enseñanza No Superior	12.975	20.487	58 <sup>o</sup> /o
Profesores Enseñanza Superior	820	2.127	159 <sup>o</sup> /o
Escuelas Primarias	2.402	4.577	91 <sup>o</sup> /o
Institutos de Enseñanza Media	297	337	21 <sup>o</sup> /o
Escuelas Agrícolas	4	8	100 <sup>o</sup> /o
Escuelas Técnicas y Esc. con talleres Industriales.	5	99	
Centros de Educación Popular (CEPS)	No existían	18.692	
Becados			
Externos CNES		1.000	
Internos CNES		1.600	
Externos MED		50	
Internos MED		1.450	

#### COSTO DE LA ENSEÑANZA

Primaria		C\$ 1.286
Media		1.805
Normal		8.314
Técnica Industrial		11.878
Técnica Agrícola		16.237
Técnica Comercial		2.257
Universidad	C\$ 1.524	5.280

— No obstante estos costos, toda la educación pública en Nicaragua Revolucionaria es Gratuita.

#### 4. CULTURA Y DEPORTES

	SOMOCISMO	HOY
Centros Populares de Cultura	Ninguno	24
Participación en Programas Deportivos	No hay datos	49.762 pers.

#### NOTA:

El IND, a través de sus 190 Comités Voluntarios de Deportes organizó 215 competencias a nivel Nacional, con una participación de 27.500 personas; a través de las federaciones organizó 216 eventos con la participación de 22.262 deportistas en el año 1981-1982.

---

#### 5. VIVIENDA

	SOMOCISMO	HOY
Número de Viviendas Construidas	En 17 años: 23.500	6.100 *
Terrenos Urbanos Entregados	Ninguno	6.000
Repartos Ilegales Intervenidos	Ninguno	417

- En el somocismo se contruyeron un promedio de 1,382 viviendas al año para sectores medios y altos, mientras en la Revolución Popular Sandinista se han construido un promedio de 2.033 viviendas al año para Obreros y Campesinos.

\* Se incluyen 4.000 viviendas, muchas de ellas con falta sólo de alumbrado, agua, o infraestructura, a entregarse en el curso de este año.

Debe agregarse la reparación de más de tres mil viviendas afectadas por la guerra de liberación.

---

#### 6. CREDITOS

	SOMOCISMO	HOY (81-82)
Monto de Crédito Industrial	C\$790.9 Millones	C\$3.069.0 Millones
Monto de Crédito Agrícola	1.113.5 "	2.775.9 "
Monto de Crédito Rural	No hay datos	1.223.4 "

## 7. CONSTRUCCION

	SOMOCISMO (1976-1977)	HOY (1980-1981)
Kilómetros de Caminos Construidos	200	6.500
Kilómetros de Carreteras Construidas	15	45

### PRINCIPALES CARRETERAS Y CAMINOS:

- Villas 15 de Julio - Malpaisillo
- San Cayetano - El Salto - La Trinidad
- Juigalpa - La Libertad
- Rivas - Veracruz
- Asturias - Pantasma
- Somotillo - Cinco Pinos
- Villa Nueva - El Sauce
- Río Blanco - Siuna
- Tuma - Waslala - Siuna
- Acoyapa - San Carlos III Etapa
- Caminos de Producción en todo el país.
- Se ha incrementado la red vial nacional en un 37<sup>o</sup>/o en sólo tres años.
- En Zelaya de 1976 a 1979 se construyeron dos kilómetros de caminos. En 1980 se construyeron 1.523 kilómetros, equivalente a un aumento del 105<sup>o</sup>/o de la red existente.

---

## 8. ABASTECIMIENTO

	SOMOCISMO	HOY
Número de Tiendas Populares	No existían	71
Número de Centros de Abastecimiento Rural	No existían	360

## 9. SUBSIDIOS

	SOMOCISMO	HOY (1982)
PRIVADO (Productos de Leche: C\$68.2 Millones) (Transportistas Privados: 13.7 Millones)	No Existía	C\$ 227.4 Millones
CORPORACIONES Y EMPRESAS PUBLICAS (Enabas: C\$ 399.8 Millones) (Enabus: 82.7 Millones) (Ferrocarril 79.2 Millones)	No Existía	1.334.9 Millones
TOTAL . . . . .		C\$ 1.562.3 Millones

---

## 10. TRABAJO

	SOMOCISMO	HOY
Sindicatos Registrados	174	1.064
Cooperativas	162	335
Afiliados a Cooperativas	19.363	41.873
Cooperativas de Artesanos y Pequeños Productores	Ninguna	51
Afiliados a Cooperativas de Artesanos y Pequeños Productores	Ninguna	1.661

## NOTAS

- (1) Es equivalente el valor real de los bienes y servicios finales producidos durante un año en el territorio nicaragüense. De ahora en adelante cualquier cifra de esta sección se toma del balance macroeconómico.
- (2) La siembra total en el ciclo 1980-1981 ha sido de 958 mil manzanas, es decir un 40 % superior a la del ciclo 1979-1980. Sin embargo, es importante destacar que 2/3 partes de la producción de 1980/81 se cosecharían hasta en el año 1981.

INDICADORES  
SOCIOECONOMICOS  
EN EL ESTUDIO  
DE LAS ESTRATEGIAS  
DE DESARROLLO:  
LA AGROINDUSTRIA  
Y EL CAMPESINADO

Teresa Quiróz Martín  
Carmen León Núñez  
Jemmy Valverde Rojas

## 1. INTRODUCCION

El análisis de los indicadores socioeconómicos se presenta como un tema sugerente de considerar en las investigaciones sociales realizadas, en relación a la problemática del desarrollo de nuestros países, debido a los alcances teórico-metodológicos y prácticos que representa un estudio de esta naturaleza.

Los elementos que a continuación presentamos contienen una reflexión, que un equipo de investigadores abocados al estudio de las estrategias de desarrollo en relación a la agroindustria y el campesinado, realizan a partir de una experiencia concreta de investigación y de trabajo con algunos indicadores socio-económicos.

En la primera parte de este trabajo incluiremos algunas consideraciones de carácter epistemológico y metodológicos en relación al tema de los indicadores. Luego presentaremos en forma sucinta la experiencia de trabajo que tuvimos con indicadores socio-económicos en el estudio mencionado y finalmente levantaremos algunas propuestas teórico-metodológicas, intentando señalar lineamientos de carácter general, para el tratamiento del tema que aquí nos preocupa.

## 2. PRESENTACION DEL PROBLEMA

Una mirada rápida a los estudios realizados, acerca del desarrollo alcanzado en los países Latinoamericanos, deja de manifiesto una clara tendencia a tratar el problema en base a indicadores, que miden sólo aquellos aspectos que sirven a los intereses de las clases sociales dominantes.

Es así, como se estudia y analiza el desarrollo logrado por una nación sobre la base de indicadores muy precisos tales como: PIB (PRODUCTO INTERNO BRUTO), Volumen de Importación, Volumen de Exportación, Ingreso de Divisas, Volumen Deuda Externa, etc. Cuando se incluyen sólo estos elementos para medir el desarrollo, se presentan dos limitaciones importantes:

- estos indicadores se analizan en forma aislada y no se vinculan con las relaciones sociales de producción que dieron origen a estas expresiones.
- articulado con lo anterior, no muestran claramente a qué sectores sociales se está beneficiando con la evolución de estos indicadores, puesto que se homogeniza a toda la población como si su participación fuera igual en el goce de beneficios y no dependiera del tipo de inserción que cada sector social, tiene en la estructura productiva.

Con esta forma de tratamiento, la medición de aspectos medulares que podrían indicar si se ha alcanzado algún grado de desarrollo en nuestros países, queda sin resolver y la pregunta clave si este producto interno bruto, ingreso de divisas, aumento de exportaciones, ha significado algún desarrollo para los sectores más empobrecidos de la sociedad, queda sin contestar.

Por otra parte los estudios que se realizan en relación a la esfera del consumo, son escasos y tienden a medir algunos aspectos tales como: grado de nutrición, nivel educativo alcanzado, situación de la vivienda, etc. Este tipo de investigaciones presentan dos debilidades semejantes a las señaladas en el caso anterior:

- cada uno de estos aspectos se analizan en forma aislada, sin relacionar un indicador con otro, obteniendo como resultado versiones, parciales de la realidad.
- estos indicadores no se ubican en el contexto de las relaciones sociales que se establecen en la esfera del consumo y mucho menos la articulación que se da en una formación social determinada entre las relaciones de producción y las que se establecen en la esfera del consumo.

Como resultado de estos esfuerzos, tenemos que el conocimiento de la realidad permanece en el mundo de la pseudoconcreción, puesto que lo fenoménico es considerado como la esencia y la diferencia entre fenómeno y esencia desaparece<sup>1</sup>.

Dentro de la tradición del materialismo histórico y dialéctico ha existido una preocupación permanente por el estudio y tratamiento de estos temas, ya Lenin en 1898 en el “Desarrollo del Capitalismo en Rusia”, donde estudiaba el proceso de formación del mercado interior para la gran industria, señalaba la dificultad que presentaban las estadísticas oficiales para el estudio de la realidad.<sup>2</sup>

A su vez Kautsky en la “Cuestión Agraria” hacía varias alusiones a la desconfianza que le merece los datos oficiales para el conocimiento de la realidad.<sup>3</sup>

El desarrollo de las investigaciones en América Latina dentro del tema que nos interesa y en la línea teórica antes mencionada, están fundamentalmente ubicados en el estudio del desarrollo de las fuerzas productivas en el agro, como una forma de poder determinar el grado de penetración del capitalismo en el agro. Estos estudios se circunscriben a establecer indicadores tales como: uso de insumos, utilización de maquinarias, empleo de mano de obra familiar o asalariada, uso de crédito, asesoría tecnológica, etc.

Pareciera que desde una perspectiva metodológica se considera que conocer “lo económico” nos llevaría a conocer “lo social” y que estudiar “lo económico” nos llevaría a caracterizar la estructura productiva base económica fundamental de la realidad social lo que como consecuencia nos aportaría conocimientos acerca del comportamiento social de la realidad. Este tipo de raciocinio nos impide visualizar que en la esfera de la producción hay presencia de elementos tanto sociales como económicos y éstos merecen ser analizados en todas sus particularidades. A su vez, lo social no pertenece a otra instancia y las fuerzas productivas están íntimamente ligadas a las relaciones sociales de producción, puesto que ésta es sustancialmente una relación social, que en el caso de las sociedades capitalistas se realiza entre el capital y el trabajo. Es así, pues, que el estudio de indicadores que permitan levantar un perfil de las características y peculiaridades de las relaciones sociales de producción en una problemática específica y en un momento histórico determinado, permitirá establecer correctamente la ligazón entre el todo y las partes y el todo, proporcionando una visión de totalidad con respecto al objeto de estudio.

Por otra parte, las relaciones que establecen los hombres en la esfera del consumo, también son relaciones que contienen elementos económicos y sociales y éstas se establecen entre quienes requieren del uso de determinados bienes y servicios para la reproducción de la fuerza de trabajo y entre quienes poseen esos servicios y bienes y los intercambian por un equivalente. Este tipo de relaciones es necesario precisar que no sólo tienen componentes sociales, sino también económicos, pues lo económico no sólo pertenece a la esfera de la producción, sino también a la del consumo. Por lo tanto estudiar esta esfera implicaría considerar indicadores también en ambas direcciones.

En síntesis nos parece de suma importancia indagar las contradicciones y articulaciones específicas que se presentan en ambas esferas (producción - consumo) y en su doble dimensión (económico y social), puesto que estos estudios pueden aportar importantes elementos a las diferentes estrategias que se pueden proponer tanto a nivel de las instituciones públicas o privadas que laboran en la problemática del desarrollo, como a las organizaciones de clase que luchan por alcanzar niveles superiores de vida.

### 3. INDICADORES SOCIO-ECONOMICOS UTILIZADOS EN EL ESTUDIO DE LAS NUEVAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

Para comprender la forma como fueron planteados los indicadores socioeconómicos en la investigación, es preciso dar a conocer cuáles eran los objetivos que planteaba la política agroindustrial. Esta política que proponía el Estado como estrategia de desarrollo para la década del 70 daba especial importancia a la configuración de complejos alimenticios. Dentro de los complejos agroindustriales se le daba principal prioridad a los frutohortícolas por las ventajas que ofrecían en cuan-

to a utilización de materia prima nacional, generación de empleo y otras expectativas en el plano económico y social. Al respecto el Plan Industrial de Desarrollo 1978-1982 mencionaba:

La industria procesadora de alimentos representa dentro del sector industrial, la que más y mejor utilización puede hacer de materias primas de origen nacional, además de que cumple con la mayoría de los objetivos planteados en términos de empleo ingresos, desarrollo regional, balanza de pagos, etc. Merecerá especial atención el procesamiento de frutas, hortalizas, legumbres y especias.<sup>4</sup>

Desde el punto de vista social, se plantearon a nivel de planes de desarrollo, objetivos tendientes a elevar los niveles de vida campesina expresados de la siguiente forma: "Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida en el área rural, mediante la generación de nuevas oportunidades de empleo, una mejor distribución del ingreso y mejor nutrición."<sup>5</sup>

Con el propósito de ir conociendo los resultados de esta política, el Instituto de Investigaciones Sociales inició en el año 1980 una investigación titulada "Nuevas estrategias de desarrollo en Costa Rica: la agroindustria y el campesinado". Dadas las limitaciones de recursos, el estudio se realizó en cuatro complejos frutohortícolas que se encontraban en un grado de mayor desarrollo:

- Complejo de melón ubicado en Cañas, organizado por DAISA.
- Complejo de la piña ubicado en San Carlos propiciado por DAISA.
- Complejo del marañón, localizado en Bagaces y auspiciado por el ITCO.
- Complejo Durazno y hortalizas, localizado en Zarcerro y organizado por el CITA.

Los objetivos que se plantearon en esta investigación fueron los siguientes:

- Ponderar la importancia creciente de la agroindustria alimenticia en el desarrollo económico y social nacional.
- Identificar la particular relación existente entre la agroindustria y el pequeño productor campesino que se establece en algunos complejos agroindustriales alimenticios.
- Explicar y proyectar las consecuencias de diverso tipo que principalmente para la estructura social que conforman las unidades productivas campesinas ha tenido y tendrá el funcionamiento de los complejos.
- Proponer algunas pautas para la elaboración de políticas alternativas tendientes a elevar los niveles de participación y beneficio que podrían alcanzar los pequeños productores frente a los complejos agroindustriales y que a su vez éstos pueden ser incorporados a los programas institucionales de apoyo al desarrollo agroindustrial como parte de los programas de desarrollo social.

Para abordar estos objetivos y poder medir las consecuencias que la política agroindustrial iba generando en los niveles de vida campesina, se siguieron varios pasos metodológicos, entre estos: recopilación y ordenamiento de información bibliográfica y análisis de datos secundarios, definición de elementos teóricos y categorías de análisis, identificación de las variables de la investigación, diseño de muestra y programación de un trabajo de campo para recopilar la información a nivel de los complejos seleccionados.<sup>6</sup>

La metodología utilizada permitió la identificación y el estudio de un conjunto de indicadores socio-económicos, que para el caso específico de este estudio hemos conceptualizado como “aquellas condiciones económicas y sociales que son factibles de medir y cuyo comportamiento e interrelación permiten definir el tipo de relación social que se establece entre los agentes que participan en el desarrollo agroindustrial, así como analizar el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y los cambios en la calidad de vida de un sector social determinado: el sector campesino”.

Entre los indicadores socio-económicos que se estudiaron en la esfera de la producción están aquellos elementos que son requeridos por el campesino para la realización del proceso productivo y la organización de la producción, los cuales eran apoyados por las diferentes instituciones del Estado: DAISA, CITA, ITCO, MAG, BANCO NACIONAL, etc.

En relación al desarrollo de las fuerzas productivas se usaron indicadores socio-económicos que permitieron medir el uso de maquinaria agrícola, la utilización de insumos, la capacitación y asesoría técnica, la división social del trabajo, composición del grupo familiar que permite el uso de mano de obra familiar, etc. También dentro de este campo de indicadores socio-económicos se analizaron las distintas formas como el capital se relaciona con el trabajo en la producción a través de diferentes mecanismos tales como: entrega de tierra, condiciones crediticias y oferta de mercado, llegándose a identificar los mecanismos primordiales que articulan el sector campesino con el polo industrial y que permiten a este último determinar la producción. Los indicadores que se incluyeron en la esfera del campesino incluyen educación, vivienda, nutrición, vestido, adquisición de bienes de consumo: cocina, muebles, otros y acceso a servicios comunales tales como seguro social, escuela primaria, comedor escolar y otros. Entre los propósitos que se perseguían con estos indicadores socio-económicos estaba la inquietud por conocer el impacto que la política agroindustrial iba teniendo en los campesinos en la esfera del consumo y analizar en qué medida con la inserción en el proceso agroindustrial los campesinos habían logrado mejorar, permanecer igual o bien empeorar sus condiciones de vida.

Es conveniente indicar que al abordar el estudio de los indicadores socio-económicos en la esfera de la producción no se presentaron mayores problemas ya que el campesino tenía claridad en suministrar información que se le solicitaba, así por ejemplo podía informar sobre el tipo de insumos que utilizaba, si eran o no proporcionados por las instituciones estatales, también podría informar los montos de crédito que recibía, su procedencia y si era o no suficiente para el desarrollo de los cul-

tivos, así como las razones por las cuales se mantenían sujeto a la planta agroindustrial. Sin embargo el planteamiento de los indicadores socio-económicos en la esfera del consumo presentó algunas limitaciones como las siguientes:

- a— Por lo novedoso del proceso, no se disponía de un modelo que sirviera de referencia para una elaboración más profunda de los indicadores, esto conllevó a que se plantearan de una forma bastante general:
- b— La ejecución de algunos proyectos era reciente (en particular el proyecto de la piña y el melón) lo que dificultaba saber si realmente habían habido cambios luego de la incorporación a la agroindustria.
- c— Debido a las limitaciones que tienen los campesinos para llevar registros contables, había dificultad en saber con exactitud si la adquisición de algunos bienes de consumo los había obtenido con los ingresos recibidos por la venta de los productos agroindustriales o con la venta de otros productos que colocaba en el mercado.

No obstante estas limitaciones, el estudio permitió llegar a conclusiones que apuntaban hacia una reflexión en torno el cumplimiento de los objetivos que las políticas estatales planteaban en los planes de desarrollo. Estas políticas, que como se mencionó en páginas anteriores, contienen objetivos de tipo socio-económico, en la práctica los criterios que prevalecen para impulsar los proyectos agroindustriales son el de obtener mayores niveles de rentabilidad para el capital ubicado en el sector social encargado de la transformación y comercialización del producto y generar mayores divisas al país, objetivos que sin lugar a duda en la etapa actual no están beneficiando al campesinado. Los objetivos socio-económicos que se esperaban obtener con estos proyectos en beneficio del trabajador rural no se han logrado. Así por ejemplo el objetivo de crear nuevas fuentes de empleo en las zonas rurales para detener las migraciones aún no se han logrado. Las plantas empacadoras generan poca ocupación tratándose en lo fundamental de un trabajo estacional.

Si bien los indicadores utilizados en el estudio fueron planteados en forma general, si permitieron llegar a algunas conclusiones que indican que las mejoras en la esfera del consumo en los alcances obtenidos en cuanto a nivel de vida campesino no se están logrando y que el desarrollo de las fuerzas productivas ha sido débil. Por otra parte estas formas de producción campesinas mediante una serie de mecanismos tales como: obtención de crédito, de tierra y de un mercado seguro; se encuentran subordinados al capital, ya que no sólo deben producir lo que la planta necesita en cuanto a cantidad y calidad sino que deben aceptar los bajos precios que la planta establece para sus productos.

Los casos estudiados dan cuenta de que la participación en el desarrollo agroindustrial ha significado algunas veces mayor endeudamiento (como los productores de melón y la piña). También se detectan malas condiciones de vida y ausencia de servicios básicos para las cooperativas de Llanos del Cortés dedicados al cultivo del marañón, y malas condiciones de vivienda y salud para los productores de la piña.

De lo anterior se puede deducir que si bien económicamente los proyectos al parecer han sido exitosos, en cuanto a aumento de la producción, conquista de nuevos mercados extra-regionales, los beneficios no han llegado aún al sector campesino.

En este sentido los indicadores permitieron conocer el rendimiento y el comportamiento de las instituciones estatales en cuanto a asesoría, crédito, proporción de transporte etc, lo que conllevó a hacer reflexión en cuanto a quienes estaban favoreciendo y sugerir cambios en su programación a fin de favorecer efectivamente al sector campesino.

#### 4. PROPUESTA PARA EL ESTUDIO DE INDICADORES SOCIO-ECONOMICOS

Partimos de que es necesario encontrar indicadores que den luz acerca de las consecuencias a nivel socio-económico que en la esfera de la producción y el consumo tiene para los sectores populares la ejecución de ciertas políticas. Estas políticas pueden estar siendo impulsadas actualmente por empresas transnacionales, organismos internacionales, (FMI, BIRF, AID, etc.) empresas particulares y el gobierno local.

Para evaluar estas políticas en esa perspectiva no solamente es necesario crear indicadores de carácter descriptivo, que den cuenta de las condiciones de vida de la población antes y después de haberse ejecutado la política, sino que se vuelven necesarios cierto tipo de indicadores de contenido más analítico, que den cuenta de la evolución de las contradicciones propias de cada formación social.

En este sentido queremos proponer que la categoría: relaciones de producción se convierta en la categoría básica de este tipo de análisis, ya que la misma da cuenta de las relaciones que se establecen entre el obrero y el patrón, el productor y la planta agroindustrial, el productor y el intermediario, etc.

Consideramos que la propuesta no es válida para evaluar cualquier tipo de política ni muchos menos generalizable a todos los países, pero sí lo es para el caso de los complejos agroindustriales que están siendo actualmente impulsados en el área centroamericana, con participación de los gobiernos locales y organismos financieros internacionales y empresas privadas y transnacionales.

En este caso se vuelve notorio destacar como este proceso, debido a una serie de aspectos que condicionan su desarrollo, implica necesariamente transformaciones en la estructura productiva agraria, en dos direcciones principales:

- a— Fuerzas productivas: la penetración del capitalismo en el agro implica la incorporación de tecnología, insumos, crédito, etc, en el proceso productivo.

- b— Relaciones de producción: en este sentido se presentan dos posibilidades, siendo la primera de ellas la conversión de los trabajadores del campo en asalariados de la gran empresa agrícola, y la segunda el paso del campesino a una situación de subordinación con la planta agroindustrial en donde la misma la impone las condiciones de la producción y venta del producto.

Pero también este proceso, conlleva a mediano plazo cambios en la esfera del consumo en niveles de salud, vivienda, capacitación, en última instancia en los niveles de vida del campesino.

Para evaluar la estrategia de desarrollo agroindustrial, se vuelve necesario entonces basarse en estas tres categorías: fuerzas productivas, relaciones de producción y nivel de vida, las cuales no solamente se encuentran muy relacionadas sino que se condicionan mutuamente.

Indicadores que deben ser considerados para cada una de las categorías:

### **Esfera de la Producción**

- a) *Fuerzas productivas:*
- Tecnología
  - Organización de la producción
  - Obtención de crédito
  - Calificación de la mano de obra
  - Insumos
  - Tipo de asesoría técnica.
  - Acceso a maquinaria.
- b) *Relaciones de producción:*

Incluyen las relaciones que establece el productor (trabajo) con otros agentes (el capital) para producir tales como:

- Crédito
- Asesoría
- Tierra
- Maquinaria
- Existencia de mercado.

### **Esfera del Consumo**

- c) *Nivel de Vida:*

- 1) Servicios Comunes:
  - Grado de educación alcanzado.
  - Niveles de salud.
  - Calidad de servicio de Seguro Social
  - Acceso a transportes.
  
- 2) Artículos de consumo para la producción.
  - Acceso a crédito ahorro o endeudamiento.
  - Acceso a maquinaria (alquilada o propia)
  - Insumos (obtenidos de particulares, del estado o de asociaciones de cooperativas)
  - Lote o tierra (propia, alquilada, en usufructo, etc)
  
- 3) Obtención de artículos de consumo familiar.
  - vivienda
  - muebles
  - artículos electro-domésticos
  - vestido
  - vehículo
  - animales
  - alimentación.

En este sentido resulta notorio señalar como en el ámbito de algunos de estos complejos se puede notar cierto desarrollo -- de las fuerzas productivas-- lo que se ha dado en llamar "progreso material"; pero paralelo a ello se da un deterioro marcado de las condiciones socio-económicas de los productores, no sólo en lo que respecta a indicadores relativos al nivel de vida, sino en cuanto a que las relaciones sociales que establecen los productores con las plantas los coloca en una situación de franca desventaja frente al capital agroindustrial cayendo así en una situación de mayor dependencia.

Es necesario realizar la medición en los sectores campesinos en el período anterior a la ejecución de la política y en el período posterior con el objeto de que la medición resulte lo más objetiva posible, y no sea necesario apoyarse solamente en la memoria de los entrevistados para reconstruir su situación anterior, sino poder incluir además la información de personas claves que han participado en el proceso perteneciente tanto a instituciones públicas, como privadas como a las organizaciones más relevantes de los trabajadores del agro.

Finalmente, sería necesario realizar un esfuerzo por buscar mecanismos de comunicación con las organizaciones populares directamente interesadas en los hallazgos que puedan arrojar este tipo de investigaciones, a fin de que éstos tengan alguna incidencia en la práctica que los sectores populares están desarrollados en favor de sus intereses.-

## NOTAS

- 1 "Si los hombres captasen inmediatamente las conexiones para que serviría la ciencia?" (Marx a Engels, carta del 27-6-1867) "Toda ciencia estaría de más si la forma de manifestarse las cosas y la esencia de éstas coincidiesen directamente" Marx - El Capital III, Sec. VII. Cap. XLVIII, pág. 757, 3 Ed. español Fondo de Cultura Económica, México, Buenos Aires. 1965. Citado por Karel Kosik: Dialéctica de lo Concreto, Ed. Grijalbo, México, Barcelona, Buenos Aires, 1979, pág. 29. Cap. El Mundo de la Pseudoconcreción y su destrucción.
- 2 V.I. Lenin: "El Desarrollo del capitalismo en Rusia", Editorial Progreso - Moscú. Segunda Edición 1909. Traducción al Español, Ed. Progreso 1875. Cap. VII. p. 464-494.
- 3 Kautsky, Karl: "La cuestión Agraria", Edición Cultura Popular, México, D.F., 1974.
- 4 OFICINA SECTORIAL DE PLANIFICACION INDUSTRIAL, OSPI. Una nueva política de desarrollo 1978-1982; obra preliminar, Dic. 1978, TOMOS I y II. pág. 61
- 5 *IBIDEM*. Pág. 64.
- 6 Para mayor comprensión de los pasos metodológicos seguidos en la investigación, Confrontar QUIROZ, GALAUP, LEON Y VALVERDE "Metodología de la investigación Nuevas estrategias de desarrollo en C.R.: La agroindustria y el campesinado". Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica, Avance de Investigación, No. 41. Junio 1981.

RECUPERACION CRITICA  
DE INDICADORES  
SOCIOECONOMICOS :  
LA EXPERIENCIA  
DEL PROGRAMA  
DE SALUD COMUNITARIA  
"HOSPITAL SIN PAREDES"

Jaime Serra  
Carlos Brenes

**“CUANDO EN UN TIEMPO NO LEJANO,  
SE RECUPEREN LOS PROTAGONISTAS,  
CONCRETOS DEL ‘HOSPITAL SIN PAREDES’ ,  
APARECERA EN PRIMER LUGAR JUAN  
PUEBLO, QUE CONSTRUYO CON SUS MANOS  
LOS PUESTOS DE SALUD, Y JUNTO A EL  
JUAN GUILLERMO, TAMBIEN PUEBLO,  
QUE LE AYUDO A LEVANTARLOS”.**

## 1. PROPOSITO

El propósito de esta ponencia, es efectuar un recuento y recuperación crítica, de una práctica médica que durante años se viene desarrollando en los cantones de San Ramón, Palmares, Alfaro Ruíz y Naranjo ubicados en la provincia de Alajuela, Costa Rica.

Quisieramos poder, partiendo de esta experiencia, derivar todos aquellos elementos, que contribuyan a determinar, qué medir, para qué medir y para quién medir.

Reconocemos que no seremos neutros en este último punto, sino que lo haremos desde la perspectiva de los sectores populares para cuyo beneficio y legítimos intereses, deben acumularse los conocimientos transformadores, que faciliten el imprescindible cambio de las injustas estructuras actuales.

No por inexplicable casualidad, esta ponencia será presentada formalmente por un médico y un sociólogo, los que están expresando el momento presente, de un programa de Salud, en su búsqueda consecuente de relacionar lo social con lo biológico.

Pero en estricta verdad, lo señalado aquí, es el fruto colectivo, de un equipo de salud interdisciplinario de lo que este ha aprendido en el diario contacto con su pueblo.

## 2. ACLARACIONES CONCEPTUALES

### 2.1 INDICADORES ECONOMICOS Y SOCIALES

Dado que la ponencia que presentamos a ustedes se inscribe en el marco de un seminario sobre indicadores económicos y sociales, y sobre todo desde la perspectiva de los sectores populares, de las clases subalternas, consideramos obligado hacer algunas formulaciones preliminares, algunas preconcepciones acerca de la categoría "indicador económico-social". Esperamos que el presente encuentro nos enriquezca, nutra y forme científicamente en cuanto a este instrumento científico particular. Decimos con honestidad que aunque hemos estado envueltos en un mar de indicadores, nuestra reflexión sistemática y ordenada apenas empieza; más aun, la apropiación de lo esencial estamos muy lejos de alcanzarla. Tómese pues estas notas y el conjunto de la ponencia como una aproximación que sirva de contribución y materia prima para un trabajo en beneficio de los sectores populares.

1. El indicador presupone ser expresión, manifestación, al nivel de la apariencia, de procesos esenciales que ocurren en la realidad. Su expresión y la manifestación pueden darse como sedimentos, como huellas o como síntomas. Supone entonces en el caso del tema de nuestro seminario hablar de procesos socioeconómicos cuya dinámica, tendencias y contradicciones, queremos dilucidar valiéndonos precisamente de sus expresiones aparentes. Obsérvese que hablamos de sus expresiones aparentes, de manera que esto implica conjuntos articulados de expresiones que forman una totalidad. El campo del proceso de salud enfermedad es rico en este sentido. El desarrollo de la medicina viene acompañado del desarrollo teórico-instrumental de cuadros patológicos que se manifiestan por conjuntos de signos y síntomas que dados en determinada forma, orden, momento y lugar, indican-sugieren la presencia, ocurrencia y desarrollo de un proceso anormal. Por ejemplo, la aparición y aumento progresivo del color amarillo en la piel del recién nacido, supone la ocurrencia de la acumulación de un pigmento llamado Bilirrubina.

El aumento progresivo e intenso en la primera semana de vida, su magnitud anormal, constituye una hiperbilirrubinemia cuyos efectos en el futuro del niño podrían llevarlo a lesiones graves a nivel del sistema nervioso central. Ahora bien, aunque la coloración amarilla y la hiperbilirrubinemia indican la ocurrencia del proceso, no necesariamente nos indican la causalidad o factores que la determinan o provocan.

2. Podemos identificar algunos componentes básicos de los procesos que supondrían expresiones y manifestaciones a nivel de la apariencia: El movimiento del proceso, las fuerzas que los impulsan y retienen, el peso de las distintas fuerzas, las huellas del proceso, (daños neurológicos en ejemplo del

punto 1) las variaciones del fenómeno (intensidad del color amarillo en ejemplo del punto 1), “reflejos” del fenómeno en otras áreas del conjunto a que pertenece. (Anemia, Edema, compromiso general,...).

Aunque lo anterior aparece muy claro, y se ubica especialmente en lo biológico, queda por resolver si sus manifestaciones son tan nítidas en el área social. Pero el hecho del cual no dudamos, es que a pesar de su aparente menor concreción, lo social tendrá también su expresión, la cual es necesario identificar, descodificar. Sabemos también que su rostro tiende a ocultarse, disfrazarse, mostrarse de manera desigual, pero que este hecho implica la presencia de fuerzas que actúan en esa dirección, pero no la ausencia de un proceso social con expresión biológica.

3. Consideramos que la expresión de los procesos a nivel de la apariencia tiende a ser agrupada, agregada o desagregada con una intencionalidad determinada, ya sea por el registro parcial de conjuntos de manifestaciones o bien, por la agregación a niveles excesivamente amplios, ambas formas de expresión son parte de la utilización y uso que se les quiere dar por quienes realizan esa tarea. Véase por ejemplo la tasa de mortalidad infantil que presenta una agregación para el conjunto de una  $x$  región o espacio geográfico, no nos permite vislumbrar la contribución diferencial por sectores o clases sociales en la ocurrencia del fenómeno. No menospreciamos el valor a nivel general, pero se vuelve necesario completarlo, con lo particular a fin de tener la unidad entre lo general y particular.

Otro ejemplo de este proceso del manejo de indicadores en el área de la salud en cuanto al movimientos de agregar desagregar podríamos extractarlo de un estudio realizado en el cantón de Palmares sobre hepatitis denominado “Rol de los factores sociales como posibles determinantes de la condición y tipo de portador del virus de hepatitis B” (16).

En este estudio se ha querido valorar el peso que estos factores sociales podrían eventualmente jugar como determinantes del estado y tipo de portador, en un análisis en que las unidades de estudio, son la familia y el grupo social, y no los individuos aislados.

Al atenerse exclusivamente a los valores promedios encontrados en el 100 % de los portadores y sus familias del cantón de Palmares, que se comparan con los de un grupo control, constituido por un cercano 100 % de las familias no portadoras de la misma zona, se podría concluir que el factor social no es determinante de la condición de portador, porque estos tienen en conjunto un mejor nivel de vida que el grupo control, expresado por múltiples parámetros socioeconómicos.

Pero semejante afirmación, parte de una falacia, que es suponer artificialmente que la población de portadores es homogénea, y que no existen sub-grupos, dentro de ella, que participan cuanti y cualitativamente en forma diferente para dar ese promedio final.

Porque si en base a la experiencia serológica e histopatológica acumulada, se divide a los portadores en activos e inactivos, las conclusiones son diametralmente opuestas, comprobándose, que el 100 % de los portadores activos pertenecen a un grupo social de bajo nivel socioeconómico, formado por jornaleros, asalariados, cesantes en un casi 30 %; con alto analfabetismo, bajo nivel escolar, con escasos bienes materiales y deplorables condiciones higiénicas y de vivienda, que viven en un 50 % en un tugurio ubicado en el distrito central del cantón estudiado.

Al estudiar sus ingresos económicos y gastos en alimentación se constata que las familias con portadores activos tenían en 1979 un ingreso familiar de 1602 colones (299 percapita) versus 4035 colones en las familias con portadores inactivos (874 percapita). El gasto semanal en alimentación, consumo calórico y proteico mostraba igual abrupto comportamiento diferencial.

Estos datos estadísticos sugieren que el ser portador probablemente no dependa obligatoriamente de la pertenencia a un grupo o clase social, pues en este estudio hay portadores en un porcentaje significativo, en los grupos que tienen acceso a la tierra, o que poseen alta calificación.

Pero a su vez que se adquiere la condición de portador, el camino que se sigue, el tipo o destino de éste, sí que está marcado por una clara ubicación social.

Pero lo importante no es decir vagamente que la "pobreza" decide el destino de los que ya son portadores, y este estudio para este fin es solo una primera aproximación, o establecer correlaciones estadísticas entre variables que operarían mecánicamente y aisladamente unas de otras, sino definir qué factores críticos, concretos y específicos de su modo de vida, en relación a sus particulares e históricas condiciones, dentro de una totalidad social interrelacionada, son las que determinan este mayor riesgo y peor destino.

Porque, concordando con Cristina Laurell (3), las condiciones socioeconómicas no siempre son agentes "en sí" directos de daño en salud, sino que se combinan en complejas y dinámicas interrelaciones para conformar la estructura que desencadena y transforma los fenómenos biológicos.

Las conclusiones anteriores, nacidas de una desagregación social de una supuesta homogeneidad irreal, tiene una dramática consecuencia vital, que se va a expresar en los sectores populares en una alta frecuencia de cáncer hepático, una vez que han adquirido la condición de portador, mientras en los sectores no populares, el ser portador no pasará en la mayoría de los casos, de una amable y cariñosa convivencia con el virus de la hepatitis B.

4. El punto de partida para la definición de indicadores, ha de ser el problema dentro del proceso que esta desarrollando y donde éste adquiere sentido. Será necesario entonces precisar, identificar los distintos problemas y de ahí derivar y seleccionar indicadores.

Este aspecto a considerar es extremadamente delicado. Supone el ligamen entre los fenómenos en sí y los fenómenos para nosotros. Veamos:

Para nuestro campesinado el color amarillo de los niños en los primeros días de vida del recién nacido en un hecho absolutamente natural y normal, en lo cual tienen razón, ya que este proceso ocurre en una alta frecuencia de recién nacidos normales constituyendo el cuadro denominado: ictericia fisiológica.

Pero el aumento de la magnitud, y las consecuencias de la hiperbilirrubinemia en caso que pase de 20 mg <sup>0</sup>/<sub>0</sub>, no es indicador para ellos de peligro de daño neurológico. Aunque paradójicamente, hallan experimentado en la vida de sus hijos las consecuencias de este daño (hasta de muerte) asociándolo y encontrándole una explicación mística o religiosa, como “el no haber bautizado el niño” y su bautizo como terapia derivada posiblemente de la correlación en el tiempo entre el número de niños bautizados y la rápida pérdida del color amarillento (que sabemos es parte del proceso normal y coincide con la fecha de bautizo y el esperado descenso de la curva de bilirrubina).

Vale decir, los indicadores tendrán un componente subjetivo, ideológico o científico, que producirá un nivel de conciencia y conocimiento en quienes se enfrentan a distintas situaciones y a la práctica de la vida cotidiana, lo que les permitirá la correcta o incorrecta valoración, y por consiguiente su acción de movilización en el enfrentamiento de la situación. Estas alternativas permiten pues el salto de fenómeno en sí en fenómeno para nosotros; con su mayor nivel de conciencia y potencialidad política.

5. Cabe advertir nuevamente, el riesgo o probabilidad de ocultamiento, de disfrazamiento de los procesos, incluso, la tendencia a adquirir “vida propia” “independiente”, hasta convertirse en una pseudoconcreción al decir de Kosik (6). Incluso el área de salud ha sido prolífera en aportar “eficientes” respuestas y soluciones a nivel de la apariencia, de los síntomas, de los indicadores. Son muchos los tratamientos y medicamentos que actúan directamente sobre los síntomas, teniendo como consecuencia el ocultamiento de sus manifestaciones, pero no del proceso en sí. Incluso en algunos tipos de patologías ocurren procesos que no se expresan aparentalmente a lo largo de toda su vida o hasta que sea muy tarde, necesitando de instrumental y tecnología muy especial para lograr develarlos. Por ejemplo el ser portador activo de hepatitis B, podría conducir a una cirrosis y cáncer hepático, y tener consecuencias graves en terceras personas (transmisión de la infección). La pregunta que surgiría, es ¿cómo cerciorarse que la desaparición de un conjunto de indicadores realmente expresa la desaparición del fenómeno? (En el caso de la hepatitis, después de un ataque agudo con notorios síntomas, se puede pasar silenciosamente a la condición de portador activo, el que habitualmente no mostrará huellas visibles de daño solo hasta muchos años después).

6. Finalmente, por el reconocimiento que los indicadores son parte de una unidad entre apariencia y esencia, es que cada indicador supone su correspon-

diente categoría, y la unidad de lo universal con lo particular. Asimismo, la expresión de tendencias y contradicciones. De manera que a nivel del proceso salud-enfermedad se expresarán, se manifestarán procesos sociales, con las tendencias y contradicciones correspondientes a una determinada formación económica y social. Vale decir, la alta mortalidad infantil por enfermedades infectocontagiosas expresa un momento determinado del carácter y desarrollo de una formación social regional o nacional.

Sería quizás oportuno preguntarnos entonces, si la opción por los sectores populares, el ubicarse desde la perspectiva e intereses populares, como parte del reconocimiento científico de la lucha de clases, implica una opción transformadora, en que habrá que relacionar lo táctico y lo estratégico, para facilitar la construcción conciente de la historia hacia el futuro. Por esto los indicadores no pueden dejarse a "la libre", hay que estar atentos a lo que vaya ocurriendo (?) no gracias al efecto de una mano invisible, sino producto de leyes objetivas identificables, susceptibles de ser transformadas. No es sólo tomar nota de la realidad determinada, sino ese algo más que implica al hombre conciente transformándose. El criterio de la acción concreta en una dirección popular de donde derivar indicadores, no es sólo lo posible entonces, lo cual implica conciencia y organización, educación y politización, tecnología para la transformación, saber y ciencia, para la transformación creadora del hombre.

El problema de los indicadores se amplía en la perspectiva de no sólo ver el pasado y presente, sino también de ver el futuro, de identificar aquellas manifestaciones y expresiones que nos evidencian que el proceso realmente camina a favor de los intereses populares, lo que nos obliga a pertrecharnos del conocimiento necesario, para fortalecer y mantener las fuerzas y factores positivos, y para combatir y transformar las fuerzas y factores negativos.

## 2.2 PROCESO DE SALUD-ENFERMEDAD

Dado que nuestra ponencia sobre diseño y utilización de indicadores socio-económicos parte del campo de la salud, queremos brevemente caracterizar el proceso de salud-enfermedad sintetizando al respecto el pensamiento de Ana Cristina Laurell (3) (4) (22).

- 1-) Salud-enfermedad son dos momentos de un mismo fenómeno (Unidad dialéctica).
- 2-) Es un fenómeno colectivo con expresión concreta individual.
- 3-) Muestra un comportamiento diferencial por países, regiones, clases sociales; por lo tanto tiene un carácter histórico.
- 4-) Tiene un componente biológico, al que se llega por efecto directo, de lo social o por "eslabones intermedios".

- 5-) Posee una dimensión ideológica (se necesita una interpretación del fenómeno, lo que depende de valores socialmente determinados).
- 6-) Salud-enfermedad tienen una causalidad social. Es parte dinámica de una formación económica-social, por lo tanto, no se entiende al margen de la sociedad, ni del proceso histórico general.
- 7-) Salud-enfermedad dependen de cómo el hombre se apropia de la naturaleza y la transforma, lo que se relaciona con el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción y cambio, los que a su vez se originan en el modo de producción, que se expresará por condiciones de vida y trabajo diferentes, de acuerdo a la clase social a que se pertenezca.
- 8-) Salud-enfermedad, saber médico y práctica médica se interrelacionan entre sí y son partes inseparables de una totalidad social.
- 9-) El saber médico es el cuerpo de conocimientos, ideas y creencias que se tienen en un momento histórico dado, respecto a los fenómenos de salud enfermedad. Es la forma del pensamiento social que se ocupa de entender y proponer soluciones al problema que representa la salud enfermedad, dentro de un contexto social determinado. Este saber puede ser tanto científico como lego o popular.
- 10-) La práctica médica es la forma social en la cual se organiza la respuesta a la enfermedad.

### 2.3 *LOS SECTORES POPULARES EN LA REGION DE SAN RAMON-PALMARES-NARANJO Y ALFARO RUIZ*

El conjunto de la ponencia obliga a hacer un esfuerzo por caracterizar los sectores populares por lo que hemos considerado necesario precisar conceptualmente la abstracción “sectores populares” y concretizarlos para el caso de la región de donde derivaremos nuestras propuestas.

*La categoría sector popular:*

Conceptualizamos como “sectores populares” aquellos sectores sociales que en la dinámica económico social y política, se ubican en un polo de la relación de explotación y dominación como explotados y dominados, frente a los sectores sociales que se ubican en el polo opuesto de dicha relación como explotadores y dominadores.

“Estos sectores estarían formados por:

- a-- aquella parte de la población que vende su fuerza de trabajo como forma de obtener su subsistencia y reproducción, con independencia del uso que se le dé a esta fuerza de trabajo (sea productivo o improductivo) y;

- b— por todas aquellas personas que sin vender su fuerza de trabajo, realizan un trabajo en el cual no explotan trabajadores extrafamiliares y cuyo producto apenas cubre las necesidades de subsistencia y reproducción de la fuerza de trabajo involucrada”. (9)

Además “estos sectores no sólo son la mayoría de la población, sino que tienen los peores ingresos y padecen las muchas manifestaciones de la pobreza, a pesar de que producen la riqueza de la sociedad que unos pocos disfrutan, siendo además permanentemente mantenidos al margen de la participación política y/o manipulados y dominados” (9).

#### 2.4 LA DIALECTICA SECTORES POPULARES EN SI / SECTORES POPULARES PARA SI

En el proceso contradictorio en que se hace distinguible los sectores populares (sectores populares en sí) que no tienen conciencia de sus características y actúan inconcientemente o manipulados en función de los explotadores/dominadores, y los sectores populares, y/o porciones de ellos, que actúan concientemente en función de sus intereses, con plena conciencia de sus características, situación y sus causas. De manera que su praxis salta de ser sectores en sí a sectores para sí. La salud ocupacional puede mostrar ejemplos de actuación en función de los patronos, (inseguridad industrial con desgaste de la fuerza de trabajo), versus actuación en función de sus intereses (lucha por una mejor alimentación que permita alargar la esperanza de vida de los trabajadores). En esta dialéctica juegan un papel determinante los mecanismos de dominación que operan en la formación económica y social, en la cual es altamente significativa la probabilidad del manejo y uso de las acciones en salud, (la práctica en salud) como mecanismo de dominación. He aquí otra de las razones de la pertinencia de nuestra ponencia en el presente seminario.

##### *Los sectores populares concretos en la región:*

Con base en la conceptualización anterior podríamos identificar hipotéticamente como sectores populares en la región de San Ramón, Palmares, Naranjo y Alfaro Ruíz los siguientes:

- a— Los pequeños productores de café, caña y granos básicos.
- b— Los obreros agrícolas.
- c— Los cogedores de café y braseros de la caña.
- d— Los obreros de fábricas y manufacturas (textiles y alimentos)
- e— Los trabajadores del sector público y comercio.
- f— Los pequeños comerciantes.
- g— Los trabajadores de la región que laboran fuera de ella.
- h— Los pequeños intermediarios comerciales del campo.
- i— Los desocupados, subempleados y desempleados.\*

\* Este sector es particularmente significativo en la coyuntura presente, cada día son más los grupos en esta situación.

## *La organización, participación y articulación de los sectores populares:*

A lo largo de nuestra ponencia cobra especial importancia el concepto de organización y articulación al modelo dominante. Los sectores populares a lo largo del proceso histórico han creado o han hecho surgir espontáneamente alternativas y marcos de organización, de agrupamiento para el alcance de determinadas metas principalmente de infraestructura física, donde son clásicos ejemplos la organización de carácter religioso en torno a la edificación del templo y más recientemente en torno a algunos servicios comunitarios, como la escuela, centro de nutrición, centro de salud, salón comunal; su objetivo y proyecto nace, crece, se desarrolla y muere en la infraestructura, lo cual no niega la posibilidad de que potencialmente contengan el germen de objetivos que trasciendan la infraestructura, pero hasta ahora son contadas las ocasiones de intento de ir más allá, y prácticamente nulos su desarrollo y crecimiento. También aparecen alternativas y marcos de organización inducidos, controlados y manipulados desde los programas estatales siendo el caso típico las Asociaciones de Desarrollo Comunal. De manera particular en la experiencia que analizaremos surgen los comités de salud, fundamentalmente en el área rural pero que se adscriben a las directrices, tareas y acciones que el programa define en los niveles más altos donde su concurso es limitado, complementario y hasta "decorativo". A este fenómeno es el que hemos llamado articulación a un modelo que en la práctica corresponde al modelo de dominación, es funcionalmente congruente con las intencionalidades básicas de mayor cobertura y eficiencia de las acciones de salud (la atención primaria en salud, en algunos países capitalistas forma parte de su política, ya que es funcional al sistema).

Lo anterior no descarta el surgimiento de alternativas de organización propia de los sectores populares que se debaten entre la independencia y dependencia, o articulación al modelo de dominación tal es el caso de las cooperativas y en algunos casos de sindicatos que terminan las más de las veces también articulados al modelo de dominación.

En síntesis, organizaciones cuya composición es de carácter popular, su dirección formal en manos o protagonizada por miembros de los sectores populares, pero que sus cabezas o niveles de dirección política y de toma de decisiones globales, corresponden funcional e ideológicamente a los sectores dominantes y explotadores.

### 2.5 LA INVESTIGACION / ACCION

Nuestra ponencia apela de manera especial a la investigación/acción, concepto con el que se conoce en América Latina el desarrollo de una experiencia metodológica de producción de conocimiento al servicio del movimiento popular\*. Dado

---

\* Vease por ejemplo: *Causa Popular-Ciencia Popular*. Bonilla-Castillo-Fals Borda-Libreros, Edit. La Rosca, 1972. o *Crítica y Política en la Ciencia Sociales* (simposio mundial de Cartagena) Edit. Punta de Lanza. 1978.

que el problema de los indicadores económico-sociales al servicio de los intereses populares se inscriben dentro del marco de la ciencia popular, o sea del desarrollo científico que respalda la propia acción de las masas populares, y “que la investigación social y la acción política con las masas populares, pueden sintetizarse e influirse mutuamente para aumentar tanto el nivel de eficacia de la acción como el entendimiento de la realidad” \* hemos considerado pertinente recoger sus principales propuestas y rescatarlas a la luz de nuestro propósito general. Consideramos que el desarrollo y puesta en práctica, contribuiría de manera significativa a dar un salto de calidad en el alcance de los objetivos del presente seminario.

De manera breve y sintética recogeremos algunas de sus principales tesis y recuperaremos algunos elementos en función de nuestra ponencia.

- a— Hasta ahora la ciencia ha jugado un papel significativo en la producción y reproducción de la dinámica del poder.
- b— No basta conocer, es preciso transformar.
- c— Conocimiento y transformación al servicio del movimiento popular.
- d— Valorar el aporte de los grupos populares en cuanto a información e interpretación así como el derecho al uso de los datos.
- e— La metodología y el investigador no son casos separados.
- f— Metodología inseparable de los grupos sociales con que se trabaja.
- g— Comenzar en el nivel real de conciencia política de las gentes.
- h— Ir a las comunidades a aprender de sus realidades “su malicia”.
- i— No generar dependencia, ni producir un colonialismo intelectual.
- j— Saltar del método del consenso al método de la contradicción.
- k— Interacción entre la práctica diaria y la reflexión, formándose en las técnicas de observación científica y en la práctica social y política.
- l— Ajustar las herramientas a las necesidades de los sectores populares, y no a las de los investigadores.
- m— La validación de los efectos del trabajo investigativo sólo puede hacerse de manera definitiva mediante el criterio de la acción concreta.
- n— La inserción en el proceso social que permita captar información fidedigna que contribuya al proceso de cambio social.
- o— Investigador consecuente, sujeto y objeto de su propia investigación y experimentador directo del efecto de sus trabajos, acercarse y distanciarse, acción y reflexión, saber y hacer, práctica y conocer, practicar otra vez y conocer de nuevo en infinitos ciclos.
- p— Tener conciencia de para quién se actúa.
- q— La praxis como acción política para cambiar estructuralmente la sociedad.
- r— Papel significativo de las organizaciones de base en la obtención y utilización del conocimiento y en la ejecución de la praxis.

---

\* Fals Borda, Orlando. *Por la praxis. El Problema de como investigar la realidad para transformarla*, en *Crítica y Política en las Ciencias Sociales*. op. cit.

- s-- Papel significativo de la sabiduría popular, el sentido común y la cultura del pueblo para obtener y crear conocimiento científico. No seguir subyugados a los intelectuales, incorporar sus cuadros más avanzados a las tareas de investigación y análisis.
- t-- Armar ideológicamente e intelectualmente a los sectores populares para que asuman concientemente su papel como actores de la historia.
- u-- Devolver sistemáticamente a los sectores populares información no exclusivamente periodística o educacional formal, sino conocimiento científico que les cree conciencia de clase revolucionaria y disuelva la alienación que les impide entender la realidad y articular su lucha y defensa colectiva.
- v-- Saltar de la realidad objetiva como cosas en sí, fenómenos en sí, a cosas para sí, fenómenos para nosotros. El conocimiento entonces como la transformación de las cosas en sí, en cosas para nosotros.
- w-- La recuperación crítica de la historia, que permita detectar la historia de las luchas, los mecanismos y formas de dominación.

El conjunto de esas tesis nos permite entresacar dos planteamientos centrales, a) que los indicadores económicos-sociales en función de los intereses populares son parte inseparable de una metodología de investigación acción de los sectores populares, y b) que no se puede por lo tanto tener validez científica de qué medir, para qué medir y para quiénes medir sin el concurso sistemático de los sectores populares.

Reconocemos también que hasta ahora existen sectores cuyos esfuerzos investigativos están y han estado centrados alrededor de la construcción y mantenimiento de una estructura social y económica de dominación explotación, articulados entonces a los problemas y necesidades de los grupos dominantes, sus aliados y sus mecanismos e instrumentos de dominación.

En ese sentido el proceso de salud/enfermedad se constituye en una "porción" de la realidad, que como tal expresa la contradicción y estructura económico social subyacente, y que por lo tanto requiere ser conocida, ser investigada para determinar cómo afecta tanto a los sectores dominantes como a los sectores dominados.

Investigar y transformar los procesos, fenómenos y hechos del proceso de salud enfermedad que afectan los mecanismos de dominación y explotación se vuelve políticamente imperativo, especialmente por los sectores dominados. Es prescindible investigar los procesos de reproducción de la fuerza de trabajo, su desgaste, y la dinámica demográfica. Su reto es conservar, mantener versus "transformar" los procesos que se le oponen. A mayor conocimiento científico de las leyes que rigen dicha contradicción mayor probabilidad de actuar e incidir, o de mantener. Esta última alternativa es a nuestro juicio la característica central del desarrollo científico dominante y su consecuente formación "científica".

Ahora bien imponer ese desarrollo científico, ese desarrollo investigativo como "el" desarrollo de "la" ciencia, a las clases dominadas, lograr la hegemonía al decir de Gramsci, (8), es parte del proceso de dominación, haciendo creer que es para el beneficio del conjunto de la sociedad.

Frente a esto, se impone entonces investigar y transformar los procesos, fenómenos y hechos del proceso de salud/enfermedad que afectan el proceso de explotación y dominación, lo que es imperativo para los sectores dominados.

Nuestro reto será entonces transformar los procesos que mantienen y conservan esa dominación, mantener y desarrollar los que se le oponen. A mayor conocimiento mayor efectividad transformadora, de manera que podamos romper la hegemonía de la ciencia dominante.

No se trata entonces de un sujeto investigador (trabajador del sector salud) que estudia un objeto investigado (enfermo o población expuesta a x riesgo), sino que se trata que esta población expuesta a x riesgo, población en sí se convierte en población para sí y enfrente orgánicamente el riesgo, donde los sectores populares recobrarían su papel de protagonistas principales y concientes de hombres haciendo su historia.

Se trata entonces de crear y poseer conocimiento en salud en la propia acción de los responsables de salud, de los comités de salud, de las organizaciones populares. Se recobra el papel significativo de las organizaciones populares en salud, se recupera el papel de la medicina popular.

De esta manera poder disolver la alienación que les impide entender su realidad en salud como parte de su realidad social y articular su defensa en torno a la lucha por la salud colectiva.

En esa perspectiva es que vislumbramos objetivamente como una contribución significativa para los sectores populares la posibilidad de la realización de una experiencia de investigación/acción en salud, de manera que con ellos y por ellos, en el contexto concreto de su acción, sus metas y sus luchas, se defina qué medir, para qué y para quién.

La experiencia que analizamos muestra algunas posibilidades de respuesta, pero más que todo, el riquísimo potencial de un aporte significativo a un proyecto popular, si se desarrolla y se enriquece con una experiencia de investigación acción.

Después de estas aclaraciones conceptuales pasaremos a caracterizar la región en que se desarrolla la experiencia de salud comunitaria "Hospital sin paredes".

### 3.— CARACTERISTICAS GENERALES DE LA REGION DE SAN RAMON, PALMARES, NARANJO Y ALFARO RUIZ

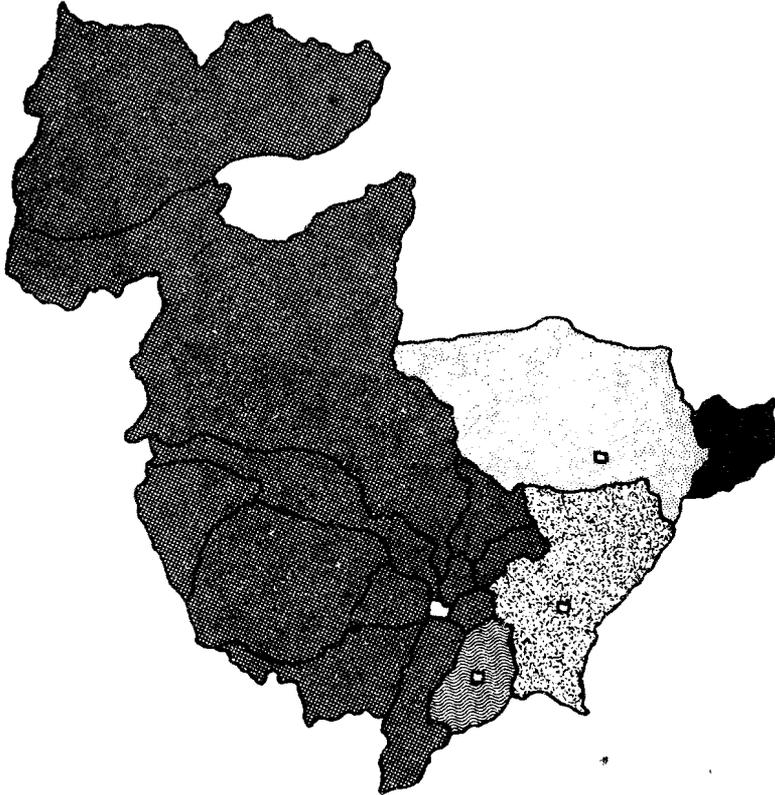
La región abarca cuatro cantones de la provincia de Alajuela, San Ramón, Palmares, Naranjo y Alfaro Ruíz. Además el distrito de Toro Amarillo del cantón de Valverde Vega.

En su conjunto tiene una superficie de 1351 km<sup>2</sup>, lo que en enero de 1982 daba para sus 89.000 habitantes una densidad promedio de 66 personas por km<sup>2</sup>.

Compartivamente incluye un 2.6% del territorio nacional y el 4% de su población total. Pertenece a la región central de planificación de OFIPLAN y a la región Huetar Norte de las áreas programáticas del Ministerio de Salud.

## GRAFICO 1

### COBERTURA DEL PROGRAMA DE SALUD EN LA COMUNIDAD "HOSPITAL SIN PAREDES"



Cantón		Población No.	Superficie Km	Densidad Hbts/Km <sup>2</sup>
San Ramón		38917	981	39,7
Palmares		16737	38	440,4
Alf. Ruíz		7306	156	46,8
Naranjo		23088	126	183,2
T. Amarillo		411	50	8,2
<b>TOTAL</b>		<b>86457</b>	<b>1351</b>	<b>64,0</b>

DATOS AL 1 DE ENERO DE 1981.

## CARACTERISTICAS GENERALES DE LA REGION: ALGUNOS INDICADORES

CANTONES Y REGION	REGION			
	SAN RAMON	PALMARES	NARANJO	ALFARO RUIZ
<b>INDICADORES</b>				
°/o seg. rurales	76	79	74	84
Densidad	43	322	154	49
P.E.A.	44	41	43	47
°/o PEA Sector I	56	49	59	65
°/o PEA Ocup. Cuenta propia	24	17	18	26
°/o PEA. Ocup. Trab. sin remuner.	13	9	9	14
°/o PEA. Ocup. Trab. remuner.	59	67	68	56
<b>DESEMPLEO</b>	7	11	11	5
<b>SUBEMPLEO</b>	5	6	5	5
Jornales por Ha al año (estimado)	25	89	72	10
tamaño x de las fincas. Ha.	23	6	11	25
°/o área en fincas > 500 Ha.	17	14	21	6
°/o No. Total Fincas en fincas < 5 Ha.	52	78	70	49
Uso de la tierra área total en fincas LABRANZA °/o	5	6	6	5
Uso de la tierra área total en fincas Cultivos Permanent.	10	47	37	1.
Uso de la Tierra área total en fincas PASTOS °/o	53	33	43	83
°/o total del área en producción	44	98	97	90
°/o del total de fincas en café	8	54	40	0.2
°/o del total de fincas en Caña	4	0	3	0
°/o del total de fincas en maíz arroz y frijol	5	7	3	2
<b>SALDO MIGRATORIO</b>	-6	-9	-7	-6
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>	85	100	75	69

Este cuadro fue elaborado con base al documento de OFIPLAN "La dimensión de la pobreza" de Febrero 1981, para efectos de la ponencia sobre indicadores socioeconómicos a presentar en el Seminario presente.

La región tiene un crecimiento anual de 1.8<sup>o</sup>/o, producto del aumento vegetativo y del saldo migratorio negativo.

El nivel educativo de los cantones es considerado por OFIPLAN como bastante alto entre los cantones rurales estudiados en "el mapeo de la pobreza".

La estructura etaria está distribuida aproximadamente de la siguiente manera: 53<sup>o</sup>/o a menores de 19 años, 43<sup>o</sup>/o de 20 a 64 y 4<sup>o</sup>/o mayores de 65 años.

Todos los cantones son significativamente rurales, en los 4 cantones el porcentaje de segmentos rurales es más del 70<sup>o</sup>/o

Debido a que la agregación de datos puede ocultar diferencias significativas dentro de la misma región hemos considerado importante elaborar un cuadro que muestre un conjunto de indicadores para cada uno de los cuatro cantones.

Véase cuadro en página anterior (N. del E.)

## NIVEL DE SALUD

El nivel de salud de la zona del programa ha mostrado significativos logros en los últimos años.

El cantón que mejor expresa los avances obtenidos, es el de San Ramón, que fue el primero en incorporarse al Programa de Salud en la Comunidad.

Si comparamos su nivel de salud, medidos por indicadores de mortalidad, veremos que respecto a Costa Rica su nivel en el trienio 1970-1971-1972 era similar o levemente mejor, pero los avances posteriores han sido más prococes y de mayor magnitud, como lo demuestra el cuadro siguiente;

**Tasas de Mortalidad para Costa Rica y en el Cantón de San Ramón  
Trienios 70-71-72- y 78-79-80.**

TASAS DE	1970-71-72		1978-79-80	
	San Ramón	Costa Rica	San Ramón	Costa Rica
Mortalidad 1er Semana			7.5	10.0
Mortalidad 1er Mes	23.8	24.36	9.6	12.3
Mortalidad infantil	54.0	57.5	14.7	21.2
Tanto por ciento 1er Mes Muertes 1er Año.	44.0	42.4	65.1	57.9
Mortalidad 1-4 Años	2.98	4.75	0.57	1.07
Tanto por ciento Muertes menores de 5 Años	35.4	38.7	12.65	19.1
Tanto por ciento Muertes Mayores de 50 Años.	48.4	43.3	66.7	59.8
Mortalidad General	5.0	6.05	3.56	4.1

Analizando este nivel de salud la mortalidad infantil vemos que en el caso de San Ramón, la mortalidad infantil ha descendido en un 73 por ciento desde el trienio 1970-71-72 al Trienio 1978-79-80. Para igual tiempo el país en su conjunto ha tenido un descenso del 63 por ciento.

Persiste en la mortalidad infantil, el desplazamiento de los decesos al grupo neonatal y especialmente a los menores de una semana. El antecedente de ser de bajo peso de nacimiento está presente en más del 80 por ciento de estos fallecimientos.

La clase social que concentra estas muertes infantiles son los campesinos pobres y grupos marginados de las ciudades, como lo demuestra el estudio de Auditoría de Fallecimientos de menores de un año, con Enfoque Integral, que se realiza desde 1976 en San Ramón, al 100 por ciento de los decesos institucionales y domiciliarios, que comprueba que estas muertes corresponden en un 90 por ciento a hijos de familias sin acceso a la tierra, y otros medios de producción, peones con alto número de migraciones, baja escolaridad, altas tasas de hijos Recién Nacidos de bajo peso.

En general, se comprueba en la gran mayoría de estas muertes, que el destino de estos niños está determinado por la pertenencia a una clase social, que es la que produce el contexto social que define sus oportunidades de vida y desarrollo, y que los indicadores negativos encontrados no operan aisladamente sino son expresión de una totalidad social que habrá que profundizar.

Por esto, es necesario conocer la distribución por lo menos urbano rural de la mortalidad infantil, pues los promedios ocultan en quienes se presentan los problemas de salud.

En nuestra zona a diferencia de lo que ocurre en gran parte del país, la realidad es la siguiente:

#### Mortalidad Infantil según procedencia Urbano Rural Cantón de San Ramón Trianos 70-71-72 y 78-79-80.

Procedencia	Nac.	1978-79-80 Def.	Tasa tanto por ciento
Urbano	1009	19	18.8
Rural	1921	24	12.5
Total	2930	43	14.7

De acuerdo a este cuadro, un niño campesino de San Ramón tendría más posibilidades de vivir que un niño de la ciudad, aunque sabemos que muchas de estas muertes ocurridas a nivel urbano son expresión de los problemas del campo trasladados a la ciudad (migración urbano rural con alta mortalidad en familias campesinas que viven en tugurios).

Las principales causas de muerte de los menores de un año del cantón de San Ramón en el último trienio analizado fue el siguiente:

#### Causas de Muerte de los Menores de un Año de San Ramón Trianos 1978-79-80.

Causa de Muerte	Número	Porcentaje
Inmadurez Anorexia Perinatal	19	44.2
Malformaciones congénitas	11	25.6
Neumonía-Bronconeumonía	9	20.9
Septicemia	3	7.0
Cirrosis hepática hipertensión	1	2.3
Portal.		
Total	43	100.0

Destaca el alto porcentaje de muertes de menores de un año por inmadurez y anorexia perinatal y de malformaciones congénitas, causa esta última que ocupa un segundo lugar, mientras en el país lo está como tercera causa proporcional.

No hay muertes por gastroenteritis (segunda causa en Costa Rica), pero todavía se presentan fallecimientos por Neumonía, Bronconeumonía y septicemia, muertes seguramente evitables en un alto porcentaje.

En resumen, el nivel de salud medido por la tasa de mortalidad infantil, y por otras tasas, ha mejorado significativamente aunque persiste una brecha importante entre las diferentes posibilidades de enfermar y morir, según la clase social a que se pertenezca.

En la etapa actual, superados los problemas primarios de enfermedad, las tasas de mortalidad a nivel global no son discriminativas, para medir la presente situación ni los hipotéticos nuevos avances, aunque desagregadas por sectores o clases sociales son de gran significado científico y social.

Siendo tarea actual y futura para el Programa de Salud el uso simultáneo de indicadores positivos de salud (Mejoraría en el crecimiento y desarrollo, rendimiento escolar, etc), pero más que estos la necesidad de investigaciones continuas permanentes y operativas, que alimentándose de la realidad, y producidas no sólo por un Equipo Técnico, sino por los propios afectados determine el mecanismo como los factores sociales, se encadenan e interactúan, para producir finalmente alteraciones biológicas cuya expresión visible se ha mostrado con los indicadores aquí señalados.

Se hace perentorio entonces producir estudios que proporcionen un contexto más amplio de análisis, que superando los tradicionales enfoques Biologistas sobre factores o variables, aisladas, inserte al individuo en su modo de vida y en el proceso social de la producción pues son éstos, los que finalmente explican las diversas patologías que afectan a las diferentes clases y grupos sociales (28)

#### *CARACTERISTICAS GENERALES DEL PROGRAMA:*

El Programa de Salud en la Comunidad "Hospital sin Paredes", depende del Ministerio de Salud y de la Junta de Protección Social, pero funcionalmente constituye una región de salud, lo que le ha dado una relativa autonomía de trabajo.

El sistema de atención médica local, está constituido por diferentes niveles, que guardan relaciones de coordinación e interdependencia, permitiendo el flujo de pacientes de los de menor a los de mayor complejidad (integración funcional).

El nivel primario de atención está formado por los puestos de Salud, que en número de 46, cubren los diversos distritos rurales de la zona (1 por cada 1265 habitantes).

Se han construido más que por rígidos cálculos técnicos, de acuerdo a las necesidades locales y por las presiones de las propias comunidades, quienes han aportado mayoritariamente los recursos para su construcción.

El recurso humano eje, de estos Puestos de Salud, son las auxiliares de enfermería que han sido adiestradas por el Ministerio de Salud, pero pre-seleccionadas por sus propios pueblos.

En número de una o varias (promedio 1 por cada 1265 habitantes) atienden a la totalidad de las familias, recorriendo sus comunidades por sectores en forma rotatoria, visitando el 100% de las casas, alrededor de 3 veces al año.

Si bien se trabaja con el 100<sup>o</sup>/o de la población, hay especial énfasis en los grupos que socialmente y biológicamente han sido definidos como de alto riesgo (recien nacido de bajo peso, embarazo alto riesgo, niños desnutridos, familias con deficientes condiciones socioeconómicas, etc.)

Todo lo anterior, significa una atención con cobertura universal, no discriminatoria, y en el mismo domicilio de las familias, las que han sido definidas como las unidades básicas de trabajo.

Se suma a estas auxiliares de Enfermería, que nacieron y viven en sus comunidades, un equipo de salud interdisciplinario, formado por médico general, pediatra, gineco-obstetra, psiquiatra, odontólogo, trabajadora social, enfermera, educador en salud, promotor de desarrollo, los que periódicamente de acuerdo a un programa anticipado, dan consultas en el puesto de salud (médico general 1 vez por semana, pediatra cada 15 días, gineco-obstetra 1 vez por mes). Con estos recursos se implementa una atención de alta calidad técnica (desplazamiento de los especialistas al campo) rompiendo la secular desigualdad en su distribución a nivel rural. La política que orienta estas medidas, es que los recursos deben usarse de acuerdo a las necesidades y no solo a la demanda de ellos.

Este equipo debe ser responsable de las enfermedades y muertes que ocurren en sus sectores asignados. (Ver metodología de auditoría de fallecimiento de menores de un año por comunidad y Equipo de Salud con enfoque integral, (18) por trabajar la mayoría de ellos también en el nivel Hospitalario regional, pueden seguir a sus pacientes en caso que estos se internen (continuidad de la atención, con seguimiento de la casa, al puesto de salud y Hospital y en sentido inverso al ser dados de alta).

La descentralización de estos recursos, permite el seguimiento de los individuos en todas las etapas del desarrollo, con una atención integral, precoz, oportuna y periódica.

En este contexto, las actividades de fomento y protección en salud, son básicas, por lo que la educación es un componente inmerso en todas ellas.

Las actividades desarrolladas a este nivel primario, contemplan además de acciones sobre las personas, las que se efectúan sobre el medio ambiente (letrinización, vivienda, caminos, etc. . .).

Las organizaciones comunitarias que están articuladas a este equipo, y a todos los niveles del Programa, son el puente entre este grupo "técnico" y los habitantes de la zona.

La comunidad organizada, está representada, por los responsables de salud (cuatrocientos dieciocho en total), que son voluntarios capacitados por el programa, pero escogidos democráticamente por sus bases.

Siguen en orden jerárquico los comités de salud (ochenta y dos en total), de los que a veces forman parte los responsables de salud.

Después estarían las Asociaciones de Desarrollo integral (setente y dos), Asociaciones cantonales de salud (cuatro) y Uniones Cantonales de desarrollo (tres).

Máxima expresión de esta pirámide organizativa comunitaria articulada en torno a salud, es la Asociación Regional de Medicina Comunitaria, elegida cada 2 años por todos los grupos anteriormente mencionados.

Esta Asociación es la dueña de la planta física de las oficinas centrales del Programa. Jurídicamente no tiene definido su rol ni ámbito de influencia.

Los otros niveles institucionales del sistema de atención médica, están geográficamente localizados a nivel Urbano, y los constituyen los 4 centros de Salud, ubicados en las capitales cantonales. Son dependientes del Ministerio de Salud y están al igual que los Puestos, dedicados prioritariamente a labores preventivas.

En cada cantón a nivel del distrito central, existen cuatro Dispensarios de la Caja de Seguro Social, cuyas actividades son fundamentalmente curativas. Solo parcialmente coordinan con los otros niveles, pero institucionalmente no tienen relación de dependencia.

Finalmente el nivel más complejo de referencia, es el Hospital regional Carlos Luis Valverde Vega de San Ramón.

Consta de 125 camas, con los cuatro servicios básicos y algunas especialidades (psiquiatría, dermatología).

Dispone en 1982 de 328 funcionarios (20 médicos y 22 Internos de medicina, 18 enfermeras, 53 Auxiliares, 5 Trabajadores sociales, 3 Microbiólogos, etc. . .).

Referente al organigrama relacionado con la toma de decisiones, a nivel extrahospitalario, está el consejo técnico (antiguamente llamado equipo central) al que se le ha señalado un papel asesor de la dirección del Programa.

A nivel del Hospital, está como máxima instancia la Junta de Protección Social, que es elegida cada 4 años por el Poder Ejecutivo (Ministerio de Salud).

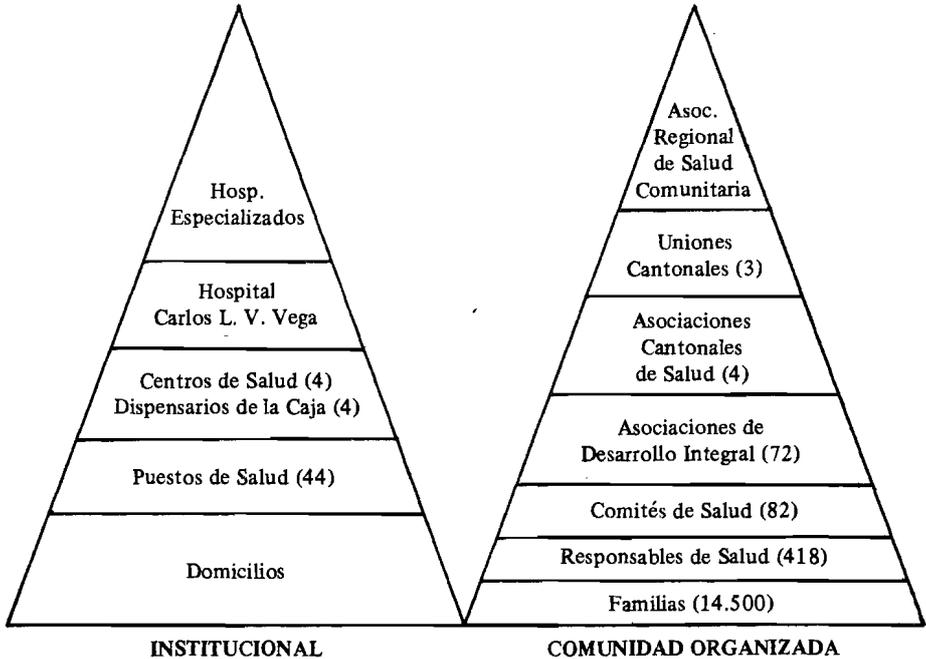
Esta Junta decide sobre el uso de los recursos económicos y materiales del Hospital, y sobre la contratación de personal intra y extrahospitalario. Administra a su vez, los fondos económicos derivados del Ministerio de Salud, para el financiamiento de los Puestos rurales de Salud.

La Dirección ejecutiva, está a cargo de una misma persona, que es director del Hospital, y del Programa de Salud Comunitaria en su conjunto.

El siguiente gráfico ilustra acerca del sistema de atención médica, con sus vertientes institucional y comunitaria.

## GRAFICO 2

### NIVELES DEL SISTEMA DE ATENCION MEDICA, INSTITUCIONALES Y DE LA COMUNIDAD ORGANIZADA



#### 4.— PERIODIZACION INTERPRETATIVA DEL PROGRAMA

##### 4.1 *ANTES DEL SURGIMIENTO DEL PROGRAMA (1955-1971)* *"HOSPITAL CON PAREDES"*

Las principales características podrían resumirse en las siguientes:

El Hospital se encuentra aislado de los otros niveles (centros de salud y Dispensarios). La atención médica es en base a la demanda y sólo para los cantones de San Ramón y Palmare. Prácticamente el nivel Hospital funciona solitariamente. Su existencia por lo tanto, va a matizar y caracterizar el tipo de respuesta social al proceso de salud-enfermedad.

Este proceso se encuentra caracterizado por el predominio de una patología de origen fundamentalmente ambiental (infecciones; sarampión, diarrea, respiratorias, hepatitis viral, desnutrición, parasitosis, . . .). Aunque los problemas perinatales proporcionalmente empiezan a cobrar más importancia .

La mortalidad infantil en la década del sesenta es alrededor de 50 a 60 por mil.

La política de salud es eminentemente curativa. Aún así aparecen los primeros germenés de lo que será el futuro Programa.

En 1962, la Dirección del Hospital presentó al Ministerio de Salud un proyecto de Integración de Servicios que fue rechazado.

Desde 1962 surgen Programas que insinúan un nuevo enfoque, con aun tímidos contactos con las comunidades (Proyecto sobre Alcoholismo, Tuberculosis, Enfermo Crónico, Senil e inválido, Psiquiatría. . .)

Empieza un estudio longitudinal en conjunto con la universidad de Louisiana sobre la Epidemiología de la Hepatitis Viral, importante problema Endemo-Epidémico de Salud Pública en la zona.

En 1970 se consigue una parcial coordinación funcional entre el Hospital y los Centros de Salud.

Un paso adelante en la parte final de esta etapa, es la construcción del primer Puesto de Salud en el Distrito de San Juan de San Ramón (noviembre 1971).

El sistema de información se caracteriza por estar orientado a medir la eficiencia hospitalaria en términos de índice ocupacional, giro camas y estancia total por paciente en el Hospital (El índice ocupacional del año 1956 llega a su máxima cifra de un 2100/o, las camas de pediatría están "Abarrotadas" y el promedio de estancia para todos los servicios alcanza en 1956 el record de 21 días promedio por paciente.

La información que se produce es fundamentalmente para el nivel central de salud, busca entregar datos al Ministerio de Salud y Junta de Protección de San José.

#### 4.2 *EL ARRANQUE DEL PROGRAMA (1971 - 1973)*

##### *HACIA UNA MEDICINA PREVENTIVA: CAEN LAS PRIMERAS PAREDES*

El sistema de atención médica, comienza a adquirir otra característica, al aparecer en el sector rural, los Puestos de Salud integrados al nivel hospitalario. Se comienza a romper el aislamiento.

El proceso de salud-enfermedad en términos generales es el mismo que en la etapa anterior, aunque en el año 1973 se inicia un brusco descenso de la mortalidad infantil, con un marcado desplazamiento de las problemáticas del menor de un año al período neonatal. Las enfermedades infectocontagiosas prevenibles con vacunas empiezan a perder fuerza en este mismo año.

Las actividades más relevantes en este momento son la *Creación de Puestos de Salud*, la formación fuera de los marcos tradicionales de *personal* para la atención primaria (auxiliares de enfermería), y desde luego el *arranque del Programa*.

La política de salud comienza a aspirar a un sistema único de salud, se plantea la regionalización, la cobertura universal, atención médica integral, la acción preventivo curativa, y acciones interinstitucionales.

El sistema de información se amplía con encuestas familiares en los lugares donde se han abierto Puestos de Salud (16 en 1973), tomando en cuenta variables sociales y de mortalidad. La información es para el nivel médico y de dirección del Programa, siendo incipiente el uso de información para uso local.

Potencialmente valoramos como positivo la salida de información del nivel hospitalario y como principal acierto, la visión empuje del Director del Hospital, como catalizador social de las fuerzas sociales que empujan hacia un tipo de programas de salud distinto.

Hay un reticente apoyo por parte del Ministerio de Salud a esta nueva experiencia.

La principal limitación podría ser que no se maneja el universo completo a nivel informativo.

La política estatal para el Hospital de San Ramón es la misma que para el conjunto del país.

#### 4.3 *EL DESARROLLO DEL PROGRAMA (1974 - 1980)* *(DEMOLIENDO PAREDES Y AMPLIANDO ESPACIOS)*

En el sistema de atención Médica continúa el proceso de conformación de sus distintos niveles, y de integración de los mismos, lográndose esto funcionalmente a nivel del Hospital, Centros y puestos de Salud.

Los dispensarios de la Caja, siguen trabajando aisladamente, con sólo una discreta coordinación con el Hospital.

Se enriquece la participación comunitaria, creándose comités de Salud en gran parte de las localidades, aún en las que carecen de puesto de Salud. Estas organizaciones se articulan al sistema de Atención Médica.

El proceso de Salud enfermedad, por la disminución de la morbimortalidad de enfermedades infecciosas como diarrea, bronconeumonía, sarampión y la baja apreciable de los desnutridos de grado II y III, adquiere características más relevantes alrededor de los problemas perinatales, muy ligados con los niños de bajo peso, tanto prematuros como desnutridos (El 80% de los fallecidos menores de un año tienen el antecedente de haber sido Recien Nacidos de bajo peso).

La detección de la magnitud de este problema no sólo a nivel de mortalidad, sino del ulterior destino de los sobrevivientes, fue el fundamento de una investigación operativa que se realiza longitudinalmente, al universo de niños menores de 2.500 gramos, nacidos en 1972 y 1973 en el cantón de San Ramón, que ha significado determinar el contexto sociobiológico que precedió su gestación, definió el parto y explicó la posterior evolución física y psicomotora. La mortalidad infantil varía entre 20 a 30 por mil de los años 73 a 77, para luego descender y estacionarse alrededor de 15 por mil.

Indicador de esto es el espectacular cambio en el índice ocupacional de pediatría, que de una sobresaturación de camas con un 93% de ocupación en 1973, se baja a 35% en 1980, asistiéndose al insólito hecho de un servicio con sus camas parcialmente vacías.

Las actividades más relevantes podríamos resumirlas en la formación de equipos de salud interdisciplinarios y de un equipo técnico a nivel central, además la consolidación de una región que amplía su zona de influencia, con la incorporación de dos nuevos cantones, al programa, los de Alfaro Ruiz y Naranjo.

Otros importantes avances, son el crecimiento cuantitativo y cualitativo de los grupos comunitarios.

Empieza la formación de los Responsables de Salud, y nace la Asociación Regional de Medicina Comunitaria.

También se da un rescate de la Medicina Popular, más bien de su uso através "Valeriano Pueblo", quien pasa a ser el anexo de la Medicina mágica, folklórica, religiosa y a veces llamada Medicina "Científica".

La Educación en Salud adquiere un papel relevante llevando mensajes por medio de las Semanas Educativas hasta los más pequeños pueblos.

Se organizan seminarios con los maestros de todas las escuelas de los cuatro cantones, los que multiplican la infraestructura del Programa.

Las auditorias de fallecimientos se comienzan poner en práctica, permitiendo un salto cualitativo en el uso de indicadores en Salud y en el manejo reflexivo e interpretativo de la mortalidad infantil.

En 1977 como culminación de este avance general del Programa, los actores de este proceso Equipo de Salud y Comunidad en forma paritaria hacen un alto en el camino, para hacer una evaluación conjunta del programa por medio de un Seminario cuyo propósito es "Aumentar el nivel de conciencia de las causas últimas, que determinan el nivel de Salud de las poblaciones".

En las conclusiones se plantean "que las decisiones finales del Programa sean tomadas por el Equipo Central previamente definido y en el que estén integradas las comunidades, através de la Asociación Regional de Medicina Comunitaria. En caso de discrepancias estas decisiones sean resueltas através de votación democrática".

Pero este acuerdo queda hasta la fecha en el papel.

Se da en todo este período un continuado reconocimiento internacional al Programa, que se objetiviza por los numerosos visitantes que vienen a conocer sus experiencias, por los Seminarios a que es invitado, por la escogencia por la Asociación de Especialistas de Salud Pública de los EE.UU. para evaluación como Programa relevante en Medicina Comunitaria.

El Programa se convierte en lugar de práctica para la Universidad y variadas Instituciones; lo que facilita por la infraestructura montada, un encuentro con la realidad y eventualmente el compromiso en su transformación. (Escuelas de trabajo y promoción social de la Universidad de Costa Rica y Nacional, Hospital Nacional de Niños, etc. . .)

A su vez las investigaciones sobre hepatitis viral alcanzan gran repercusión fuera de Costa Rica, con hallazgos que las sitúan entre las pioneras acerca de esta enfermedad. (10 a 17)

La política de Salud en esta etapa esta caracterizada por una descentralización de los recursos (Humanos, materiales, . . . etc). Se distribuyen los recursos de acuerdo a las necesidades. Comunidades lejanas y aisladas como el distrito de Peñas Blancas cuentan con Médicos permanentes. La atención médica es más cercana al domicilio.

Medicina preventivo y curativa y la participación popular se dan con énfasis en el área Materno Infantil y en los grupos de Alto Riesgo.

El sistema de información se mejora. Se lleva un registro muy fiel, fruto de variadas fuentes sobre nacimientos y defunciones (a nivel central se tienen fotocopias del 100<sup>o</sup>/o de los decesos de los habitantes de la zona, ocurridos en cualquier parte del país).

Se desarrolla una encuesta a la totalidad de la región cubierta, se usan mapas en que se colocan espacialmente los problemas encontrados, lo que se busca metodológicamente es la visión epidemiológica que "recupere el movimiento y distribución de los fenómenos de Salud-Enfermedad".

Se llevan tarjeteros con registros permanentes. Se abren expedientes a la totalidad de las familias fijas de lugar y se comienzan a detectar grupos de alto riesgo por zona geográfica y por grupos comunitarios.

Adquieren mayor importancia la relación entre lo social y lo biológico. Las estadísticas vitales se desarrollan a nivel local.

La información ya es para el uso del Equipo de Salud, tanto centralizado como descentralizado. Se afina el sistema de flujo de información, entre los diferentes niveles (referencia y contra referencia) especialmente para embarazo, parto, y recién nacido. Gran parte de la información se maneja a nivel del puesto de Salud. Se da el germen de la entrega parcial de esta información a la comunidad articulada al Programa.

A nivel estatal, se presentan características de tolerancia y/o bloqueo al Programa, por ejemplo el no envío de médicos de Servicio Social el año 1975. Por otra parte se da desde 1978 un franco y público apoyo al Programa, en la línea de la "Promoción Humana". El Programa se convierte en la Escuela formadora de Responsables de Salud para el resto del país.

En 1979 se proyecta internacionalmente al dar su apoyo solidario tanto en recursos humanos como materiales, a las brigadas de salud, que promueve el CSUCA, en la ciudad de Rivas, para la reconstrucción de Nicaragua, después del triunfo de la revolución.

En esta etapa se comienza a dar la necesidad de una teoría social del proceso de Salud-Enfermedad; vislumbramos esto como la principal potencialidad del Programa. El surgimiento de la práctica misma de esta necesidad científica es realmente positivo.

Como acierto del Programa en esta etapa volvemos a valorar la conducción y manejo que del mismo hace su director, permitiendo el desarrollo de las condiciones anteriormente planteadas.

Las principales limitantes en una realidad contradictoria son la verticalidad en la toma de decisiones del Programa. La existencia de áreas descubiertas como la de Salud ocupacional. Tampoco se actualiza la información registrada, ni se la analiza permanentemente. Se trabaja fragmentariamente. Quizá la principal limitación es que se traspasa la información parcialmente a la comunidad.

Se hace más evidente como limitación el hecho que los profesionales de la Salud están formados para una medicina curativa y no para una medicina preventiva, de manera que el proyecto de Hospital sin Paredes, no es un proyecto del colectivo de los profesionales de la salud, les es ajeno y quizás hasta impuesto.

Comienzan entonces a expresarse, a manifestarse de forma más clara la contradicción entre Medicina tradicional y Medicina Social.

Como ejemplo concreto de esta etapa está la investigación de "Auditoría de fallecimientos de menores de un año por comunidad y equipo de Salud con enfoque integral", la que sintetiza el actual estado del sistema de atención médica, su política, sistema informativo, diseño y manejo de indicadores, participación popular,... y permite visualizar la futura hipotética etapa de consolidación, en la que investigación-acción debería tener un papel clave en la producción del conocimiento al servicio de los intereses populares.

La metodología de la auditoría se hace posible por la existencia de un avance previo en el sistema informativo, y a su vez su puesta en marcha potencializa el ya existente. (Mostraremos algunas de sus características)

## AUDITORIA DE FALLECIMIENTO DE MENORES DE UN AÑO

Hemos pretendido que el estudio de cada fallecimiento se haga en forma integral, incorporando a la comunidad no sólo como objeto de análisis, sino como actor importante. Pensamos que esta metodología puede llevar a la comunidad a no explicarse la muerte como un hecho natural, culturalmente aceptado, sino por el contrario, como una derrota superable si es que hay una conciencia clara de sus verdaderas causas, y una decisión solidaria de superarlas.

### Metodología y desarrollo

- Se constituyen equipos de trabajo (interdisciplinarios).
- Afinamiento del sistema informativo para lograr la captación precoz de cada muerte, ocurrida tanto en domicilio como en cualquiera institución asistencial. Entre las fuentes informativas cabe mencionar: las auxiliares de enfermería destacadas en los diferentes Puestos de Salud, los Servicios de Pediatría y Estadística del Hospital Base y de los otros hospitales, Registro Civil y Dirección General de Estadísticas y Censos (al finalizar cada semestre se revisan y fotocopian todos los certificados de defunción reportados oficialmente). Otra fuente informativa la constituyen los Responsables de Salud, ubicados en poblados y sectores tanto urbanos como rurales.
- Convencimiento de los padres del niño fallecido de la necesidad de realizar el estudio anatomopatológico, y coordinación oportuna con el servicio especializado correspondiente.

Estudio integral en terreno, para recolectar la información pertinente: visitas al domicilio, comunidad, o lugares de interés relacionados con el caso. Por otro lado se obtienen, en cualquier nivel del sistema de atención médica, todos los datos referentes al caso: antecedentes familiares y personales, crecimiento y desarrollo físico y psicomotor, episodios de morbilidad y episodio final, etc. Especial énfasis se pone en el estudio socioeconómico de la familia y de la comunidad.

— Recolección de la opinión de la familia sobre la interpretación que da a la muerte y juicio sobre la atención médica recibida por el niño.

— Recolección de la opinión de la comunidad sobre iguales puntos, expresada por vecinos cercanos, Responsables de Salud del sector, Comité de Salud y otros líderes locales.

— Elaboración y entrega, a los participantes a la reunión de Auditoría, de un informe escrito conteniendo el estudio total, al que se le agrega un resumen y comentario para orientar la discusión posterior.

— Reunión semanal a la que asiste todo el equipo de salud comprometido en el caso: personal de salud de la zona (auxiliares de enfermería, médicos, enfermeras, odontólogos, trabajadores sociales, microbiólogos, inspectores de saneamiento, educador en salud, nutricionistas y otros) y miembros de la comunidad (Responsables y Comité de Salud del sector, inspectores de trabajo, educadores).

— Foro amplio que centra la discusión en los grandes factores causales del deceso, buscando la interacción de ellos, y estableciendo los diferentes niveles de participación y responsabilidad.

— Definición por el grupo de las causales principales de muerte.

— Presentación anatomopatológica de los resultados encontrados.

— Definición de si la muerte era evitable y las medidas recomendadas para que casos similares no vuelvan a presentarse.

— Fijación por escrito de tareas concretas a las partes responsables.

— Revisión del cumplimiento de estas tareas después de un tiempo dado.

— Reunión del grupo, responsable de la presentación del caso, con la familia afectada, explicándole las causas del fallecimiento y recomendaciones de medidas a tomar.

— Transmisión a la comunidad afectada, del resultado del análisis.

— Procesamiento global y periódico de datos y su información a todo el equipo de salud y a la comunidad (Edición de Boletín Informativo).

### **Resumen de los puntos principales de la auditoría**

1.— Establecer la responsabilidad del equipo interdisciplinario frente a la enfermedad y la muerte que ocurran en su sector geográfico asignado.

2.— La comunidad debe participar en el análisis porque la enfermedad y la muerte son hechos sociales que la comprometen.

3.— La Auditoría debe ser operativa (no sólo académica), para que retroalimente al sistema de atención médica al conocer los factores contribuyentes en las muertes evitables.

4.— Debe conducir al conocimiento real de las causas de fallecimiento, con enfoque epidemiológico que determine la distribución geográfica y por clase social de las muertes.

5.— Debe hacerse estudio integral, incluido el anatomopatológico, a la totalidad de los decesos tanto intrahospitalarios como domiciliarios (la etiología de la mortalidad infantil se conoce mínimamente en el hospital).

6.— La Auditoría debe llevar a una adecuación de los recursos médicos, con el desplazamiento de éstos hacia donde existan las mayores necesidades.

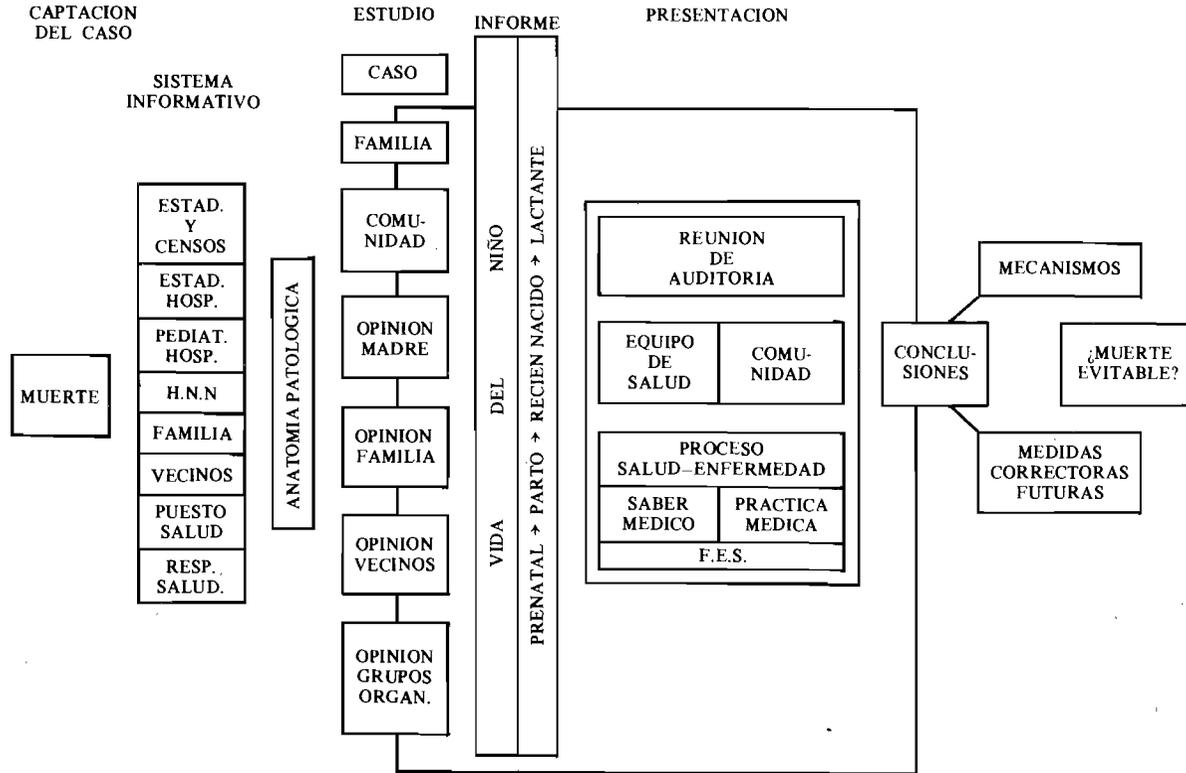
Quisiéramos hacer una comparación entre una clásica reunión anatomoclínica patológica y la reunión de auditoría que hemos descrito:

AUDITORIA EN EQUIPO INTERDISCIPLINARIO Y COMUNIDAD	REUNION ANATOMOCLINICA PATOLOGICA
PARTICIPANTES: Equipo de Salud y Comunidad.	Equipo médico fundamentalmente.
Se efectúa al 100 <sup>o</sup> /o de todos los fallecimientos intra y extrahospitalarios (domiciliarios).	Sólo a los casos de interés clínico fallecidos en el hospital.
Se evalúa a todos los niveles del sistema de atención médica.	Se evalúa la participación del hospital en el caso presentado.
Análisis que contempla el seguimiento del niño a través de toda su vida.	Enfasis en el último episodio.
Visión integral del paciente, familia y comunidad.	Visión parcial social. Prioridad a la morbilidad individual.
Valoración y repercusión de la muerte en la familia afectada.	No se pide opinión a la familia.
Valoración y repercusión (opinión) de la muerte en la comunidad afectada.	No se pide opinión a la comunidad.
Determinación de las muertes evitables y fijación de tareas futuras, con revisión de su cumplimiento.	En mínimo grado.
Transmisión a la familia y a la comunidad de las conclusiones de la Auditoría, con recomendaciones.	No se efectúa.
Permite el conocimiento epidemiológico de la Mortalidad Infantil.	Imposibilidad de conocerlo por visión parcial.
Análisis global colectivo, después de un tiempo dado.	No se efectúa.

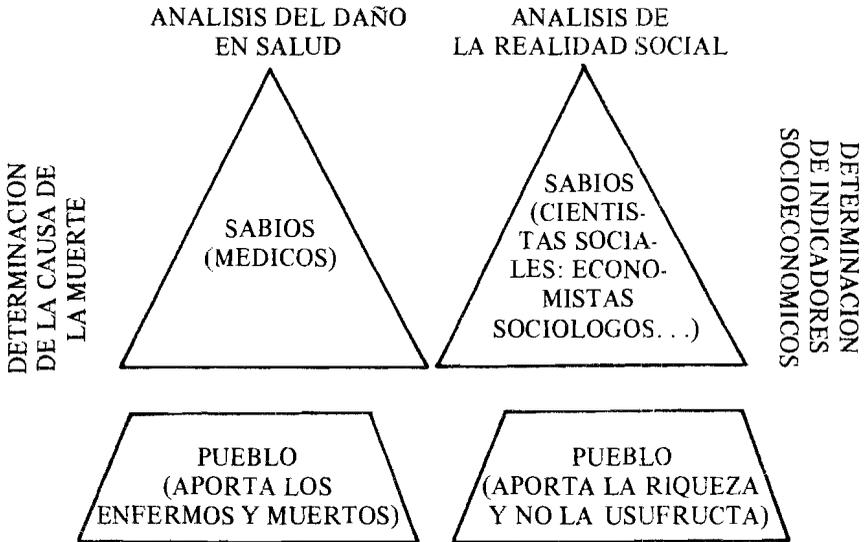
El esquema siguiente muestra los pasos que se siguen en el estudio de cada muerte infantil, en el que se visualiza la importancia asignada al análisis integral de la vida del niño, no solo a "trozos" de ella, con participación de los afectados en la determinación de la relación del proceso de salud enfermedad con saber médico, práctica médica y formación económica social, y en el conocimiento específico de los mecanismos productores de la muerte y de las medidas correctoras futuras, además en la determinación si la muerte fue evitable, y a qué grupo o clase social comprometió.

Finalmente, se destaca la necesidad de comunicar el conocimiento adquirido sociabilizando su acceso.

## ESQUEMA GENERAL DE LA METODOLOGIA DE LA AUDITORIA



En la auditoría de fallecimiento, existe una búsqueda conciente, de la ruptura del monopolio de conocimiento, concentrado en los “sabios”, los que en el campo de la salud, al igual que en las ciencias sociales, establecen frecuentemente una “brecha” entre los que analizan los problemas y los que lo sufren.



Lo frecuente (y que se pretende superar) es que no haya contacto permanente, ni el flujo de información necesaria, entre los que ubicados en lo alto de la pirámide, determinan las causas de muerte o diseñan los indicadores socioeconómicos, y los que están ubicados en la base de ella (sectores populares).

Retomaremos a manera de síntesis final el ejemplo que hemos analizado a lo largo de la ponencia, la mortalidad infantil.

Basados en la experiencia de las auditorías de fallecimientos, vemos que si bien ha ocurrido un descenso significativo de las tasas de mortalidad infantil, el 90 % de los casos pertenecen a los sectores populares.

Las auditorías muestran que un porcentaje elevado pudieron ser evitados con medidas a nivel social.

### PRESENTE (1980 – 1982) (PAREDES QUE SE RESISTEN, GERMENES DE NUEVAS CONQUISTAS)

El sistema de atención médica en el momento presente se ha conformado de manera más clara y completa, pero aún se da una separación entre el marco institucional y el marco de participación comunitaria.

Ha sido positivo este avance que tiende a ir en "beneficio" de los sectores populares, pero la interrogante es si lo ha sido desde la perspectiva de los sectores dominantes, ¿eficiencia del sistema en la reproducción de la fuerza de trabajo?

Las actividades más relevantes podrían resumirse en el creciente reconocimiento y apoyo internacional, ¿acaso por ser un espacio donde tiende a resolverse la contradicción entre una medicina social articulada a los grupos dominantes, funcional a sus intereses de clase, y por lo tanto laboratorio para valorar en forma controlada sus potencialidades?; además de su evidente manejo y aprovechamiento ideológico; versus, una medicina social articulada, orgánica a los grupos dominados, a las clases subalternas y por lo tanto también laboratorio y espacio para su desarrollo y fermentación de posibilidades, instrumentos y recursos; además, también, de su aprovechamiento ideológico. Dentro de esta misma dinámica se inscribe el beneficio del Programa como centro de práctica Universitaria tanto para el nivel nacional como internacional, (la Universidad se sale del campus. Inserta en esta perspectiva la Universidad Autónoma Metropolitana de México -Unidad Xochimilco- envía a San Ramón desde 1982 a internos de medicina a vivir la experiencia de salud comunitaria.) y como marco para tesis de investigaciones integrales.

Obsérvese que no es casual que el tipo de actividades más relevantes se centra alrededor de actividades que tienden a mostrarlo como vitrina.

Pero, ¿han mejorado las condiciones de Salud/enfermedad en los grupos populares? ¿Han ascendido en su nivel de percepción social de la salud/enfermedad? Y por lo tanto, ¿se ha elevado sus niveles de organización y su cuota de poder? ¿La potencialidad de generar mayor incidencia de los grupos populares en la dinámica económico social se ha desarrollado? ¿La potencialidad de profundizar y alcanzar una verdadera democracia se ha dado?

Evidentemente las respuestas a estas preguntas están por elaborarse y estamos trabajando en esa dirección. De hecho esta ponencia se inscribe en ese proceso.

La política de salud se mantiene con las mismas características alcanzadas con la etapa que hemos denominado de desarrollo, pero en la práctica misma, las barreras y limitaciones que topa el Programa en su quehacer cotidiano hacen surgir al germen de una búsqueda más profunda de la causalidad social, que requiere de una teoría científica social del proceso salud/enfermedad, por lo que se hace necesario la articulación de intelectuales orgánicos a un proceso cuya práctica exige a gritos su surgimiento y concurrencia. Aún más, muestra de manera transparente y clara la necesidad de profundizar la educación en salud para los sectores populares, y sobre todo, su participación efectiva en el proceso, quizás, como única garantía de consolidar en el futuro una experiencia de medicina social articulada a los sectores populares.

El proceso de salud/enfermedad continúa desarrollándose con las características ya enunciadas. Sigue "oculto" la dimensión de salud ocupacional, aunque se introduce en 1981 el tema en los cursos de responsables de salud y en 1982 se inicia una tesis sobre este problema. Reaparece de manera alarmante, quizás como una de las tantas secuelas de la presente crisis, la desnutrición (Auditoría 95).

A nivel estatal continúa el apoyo al Programa. Apoyo no como concesión bondadosa del estado mismo, tal vez como punto de equilibrio funcional a la fuerza social del Programa mismo, su histórica pasada y a la funcionalidad y singularidad al modelo dominante.

El sistema de información en el presente, sigue discriminando a nivel local y regional la información por grupos de riesgo, pero se empieza desagregar la información por grupos y clases sociales. La determinación de lo que es evitable, tanto a nivel técnico médico, como a nivel social, se profundiza y se arraiga como aspecto esencial del proceso. Continúa, la parcial descentralización de los datos, la determinación de factores correctivos, pero no necesariamente su puesta en práctica (tendrían mayor factibilidad a nivel técnico). Se continúa el accionar en función de enriquecer la percepción del proceso de salud/enfermedad por parte del pueblo (aquí se necesita un mayor aprovechamiento de la información específica que se genera en cada localidad y en la región en su conjunto).

La muerte de un niño por desnutrición nos debe de recordar la obligación de mantener registros periódicos y continuos de su prevalencia, y velar por el traspaso por el puesto de Salud de los datos, (que sobre este problema se producen localmente) a los comités de Salud y Nutrición, para que éstos implementen medidas que vayan más allá de la ayuda asistencial individual (ejemplo: lucha contra el desabastecimiento, especulación y control de precios, etc...).

El uso de la información sigue siendo mayoritariamente para uso del equipo de Salud, y de algunos intelectuales vinculados a los sectores populares con incipiente entrega parcial a las organizaciones articuladas al programa, desde una perspectiva de conseguir mayor eficiencia del programa.

Este trabajo de información no debería excluir el que los grupos organizados de la comunidad, tengan su propio sistema informativo sobre los problemas de salud de su localidad.

Las potencialidades que percibimos en la presente etapa es la de persuadir más sub-sistemas y avanzar hacia acciones más integrales, y fundamentalmente la comprobación en la práctica de áreas correctas de acción (la práctica como criterio de verdad). El acierto principal es el trabajo creciente por elaborar una teoría social del proceso salud-enfermedad, aunque no se cuenta con recursos permanente de profesionales y de ciencias sociales ni hay un proyecto colectivo interdisciplinario.

Las limitaciones principales del presente serían la "pugna" entre salud asistencial y salud preventiva, manifestación de esto es el rechazo de los médicos y otro personal intrahospitalario por la atención descentralizada y al programa en su conjunto (Ocasionalmente hay compromiso con acciones integrales. La consulta médica a pesar del tiempo disponible no mejora en calidad técnica ni se "humaniza").

Las propias auditorías de fallecimientos de menores de un año se han visto frenadas por su imposición a que la comunidad o representantes no médicos participan en ellas.

Se tiende a separar, aún por el personal no médico, lo intrahospitalario de lo extrahospitalario, como dos mundos contrapuestos.

Igualmente existe un espacio “conflictivo” entre el programa, con los niveles jerárquicos superiores, tanto del Ministerio de Salud como con la Caja de Seguro Social.

Otras limitaciones son: la falta de politización, la participación limitada en el proceso de toma de decisiones en la mayoría de los niveles. Otra limitación significativa es la no participación de las propias organizaciones comunales en el programa sino de organizaciones creadas y articuladas deliberadamente en función del programa. El carácter de programa piloto se vuelve también en una limitación significativa, por un lado porque no se recuperan sus aciertos para el conjunto del sistema de salud nacional, aunque algunos funcionalmente útiles quizás sí (formación de auxiliares de enfermería y responsables). Y por otro, el hecho de la coyuntura histórica-social que lo hace posible en esta región, que tiende a ser no reproducible en otras regiones y resto del país. Además, tal como lo hemos venido planteando, la ausencia de una teoría social de mayor alcance, también se presenta como limitación.

Limitante potencial, propiciada por los médicos y la actual Junta de Protección Social, es la petición del traspaso del Hospital a la Caja del Seguro, lo que fragmentaría el sistema de atención médica, al desconectar este nivel con el de los puestos y centros de Salud. Se rompería el útil “mando único” que ha permitido homogenizar la política de salud en la región.

La comunidad no desea este paso al que se ha resistido en anteriores intentos, pero, en la actualidad está siendo un actor pasivo frente a este posible peligro.

La actual crisis económica repercute en el programa con una menor llegada de recursos. Pero, a diferencia de otras zonas del país, esto no implica el cierre de los puestos de Salud, y el no abastecimiento de medicamentos, ya que éstos son comprados por las comunidades, “gasto injusto”, pero asumido concientemente como necesario, para la defensa de las conquistas logradas.

La contradicción principal se expresa a nuestro juicio entre las potencialidades sociales de carácter e interés popular del programa y el carácter del Estado costarricense.

Gran peligro es la medicalización, “ver todo desde la óptica de la medicina”, y la preventización como panacea y única solución, desconectada de la necesaria visión política para nuevos y más profundos avances.

¿RETROCESO?

¿ESTANCAMIENTO?

(1982.....)

¿CONSOLIDACION?

(¿HOSPITAL CON PAREDES?)

(¿HOSPITAL SIN FRONTERAS?)

Este aspecto es quizás el de mayor perspectiva. Hemos llamado consolidación a una etapa futura donde estarán presentes algunas tendencias que observamos en el proceso.

A nivel del sistema de atención médica, la expresión de esa consolidación será el establecimiento de un sistema único de Salud donde los sectores populares y sus organizaciones asuman tareas de dirección del programa de manera significativa compartida con el personal técnico Médico Social del Programa (democratización).

De lo anterior se derivaría que *todas aquellas acciones medidas y decisiones que apunten en esta dirección se convierten en indicadores de la evolución de un proceso en función de los sectores populares.*

En este sentido vislumbramos como tendencia coherente con dicha aspiración e interés el desarrollo de la investigación acción, como una de las actividades más relevantes que permite por sus características elevar tanto el nivel científico de las acciones en Salud, en todos y cada uno de sus niveles, de manera que posibilite evolucionar a los grupos populares de grupos populares en sí, a grupos populares para sí (5).

La política de Salud tendería entonces, a tener características de democratización, de un manejo fundamental de causalidad social, desde una perspectiva global con acciones de totalidad.

Uno de los aspectos más significativos y quizás uno de los indicadores de esta fase, será la recuperación de la Salud ocupacional como uno de los factores centrales de la política de Salud. Además se profundizará la articulación de las acciones del sub-sistema de salud con las acciones en los otros sub-sistemas, sectores y dimensiones de la totalidad social.

El nivel del sistema de información lo caracterizaríamos como un sistema permanente, dinámico articulado a los sectores populares, sus organizaciones y proyectos de transformación social. Será especialmente importante que el producto del sistema informativo tenga capacidad explicativa y alcance transformador, tanto a nivel general particular y singular, a corto y largo plazo.

La información será para los sectores sociales, sus organizaciones y sistema único de Salud.

Quizás la contradicción principal se presentará entre la dinámica propia de Salud, sus alcances y limitaciones versus la dinámica del resto de la totalidad social, tanto de la formación económica-social costarricense en particular, como de la formación económico-social centroamericana en general. Esta dinámica social aún no resuelta en favor de los sectores populares, se convertirá en el principal obstáculo para la consolidación del proyecto. Lo que implicará el riesgo o de un estancamiento, o de un retroceso si las realidad local y regional se define en contra de los intereses de los sectores populares.

## 5.— UN ANALISIS DE LAS TENDENCIAS EN BUSCA DE INDICADORES

Al mirar la periodización interpretativa que hemos desarrollado es posible inferir un conjunto de indicadores de carácter económico y social que en el área de la salud parecen presentarse embrionariamente.

- 1— Las luchas que apuntan hacia una transformación del sistema de salud en función de los sectores populares (sistema único de salud).
- 2— La articulación orgánica de los trabajadores de la salud a las acciones de las organizaciones populares en dicha área.
- 3— La tendencia a normar las actividades, procedimientos y la adecuación entre el saber y la práctica en salud.
- 4— La tendencia a una mayor evaluación y control por parte de los niveles de base en las acciones en salud.
- 5— La tendencia a la entrega o devolución sistemática de conocimiento científico acerca del proceso de salud/enfermedad que afecta directa o indirectamente a los sectores populares.
- 6— La tendencia a incluir contenidos programáticos referentes al proceso de salud enfermedad en las organizaciones populares.
- 7— La tendencia a una mayor capacidad de respuesta y acción preventivo curativa de los sectores populares.
- 8— La tendencia a la descentralización y control de los recursos del sistema de atención médica por los sectores populares.
- 9— La tendencia a las acciones conjuntas de los sectores populares y trabajadores de la salud tendientes a transformar la realidad social que los rodea y que determina la resolución del proceso salud/enfermedad.
- 10— El reconocimiento importantísimo de que el destino de una enfermedad es determinada socialmente.
- 11— La tendencia al rompimiento de la tutela ideológica, la hegemonía de la ciencia de la salud de los sectores dominantes.
- 12— La tendencia de un salto de una concepción biológica a una concepción social del proceso salud enfermedad.
- 13— La tendencia de una mayor participación conciente y significativa de la organización popular en la conducción definición y toma de decisiones en salud.

## 6.— QUE MEDIR EN EL PROCESO DE SALUD ENFERMEDAD

### —HECHOS DEMOGRAFICOS:

- Nacimientos, muertes, natalidad, migración, etc...
- Tasas por distribución geográfica (cantón, distrito)
- Tasas por procedencia urbano-rural
- Tasas por regiones geo-económicas
- Tasas por sectores sociales.

**--MORBILIDAD:**

- Por tipo (definir principales problemas de salud y patología de la vida diaria, de la cotidianidad).
- Por distribución geográfica, procedencia urbano-rural, por regiones geoeconómicas y por sectores sociales.
- Destino y desarrollo de la enfermedad.

**--GRUPOS DE RIESGO (DEFINIDOS SOCIOBIOLOGICAMENTE):**

- Menores en situación irregular.
- Mujeres que trabajan.
- Ancianos.
- Impedidos.
- Otros.

**--SALUD OCUPACIONAL:**

- Contaminación ambiental.
- Riesgo de enfermedad (invalidez temporal o permanente y muerte de la población económicamente activa).
- Desgaste de la fuerza de trabajo.

**--SALUD MENTAL:**

- Alienación. Alteración de la personalidad.
- Stress.

**--EVOLUCION EN EL TIEMPO Y LUGAR DE LAS DIFERENTES PATOLOGIAS DE ACUERDO A SECTORES SOCIALES (Recuperación histórica de las enfermedades por sectores sociales).**

Cuando se ha logrado por la gran mayoría de la población, un nivel primario de salud (caso de la zona del Programa "Hospital Sin Paredes"), pasa a ser relevante el uso simultáneo de indicadores positivos de salud, que tienen en estas etapas mayor capacidad discriminativa (valor científico y social).

**INDICADORES POSITIVOS DE SALUD**

- Crecimiento y desarrollo. (Peso de nacimiento  
Desarrollo físico  
Desarrollo Sicomotor)
- Número de muertes evitadas.

- Enfermedades erradicadas.
- Enfermedades evitadas.
- Porcentaje de recién nacidos a término.
- Porcentaje de recién nacidos de más de 2.500 gr.
- Meses de lactancia materna.
- Aceleración secular del desarrollo físico y sicomotor.
- Centímetros de altura ganados por año.
- Desarrollo cultural.
- Rendimiento escolar.
- Recreación.
- Esperanza de vida al nacer.
- Conciencia social.

Al igual que los otros indicadores deben manejarse desagradamente e historicamente (en especial por sectores sociales).

Tenemos claro que el nivel de salud no sólo lo mediremos por las muertes evitadas, objetivo que en algunos países capitalistas se ha logrado con una mayor eficiencia en el uso de los recursos, lo que éstos no podrán conseguir es resolver la alienación y el desgaste de la fuerza de trabajo.

#### QUE MEDIR EN EL SABER MEDICO (Saber en salud)

- Normas sobre morbimortalidad.
- Determinación de lo evitable (rescatar lo evitable es rescatar la contradicción social en salud).
- Interpretación de los fenómenos de salud-enfermedad.
- Conciencia, conocimiento de los problemas.
- Interpretación mágica, religiosa, unicausal, multicausal, social.
- Alienación, enajenación, desarrollo de la personalidad.
- Estructura jurídica.
- La medicina popular.

Determinar este saber en salud para los diferentes sectores sociales (populares y no populares), tanto en los sujetos, grupos sociales más cercanos, organizaciones y sistema de atención institucional que lo representan.

#### QUE MEDIR EN PRACTICA EN SALUD

-RECURSOS:

Su captación, distribución y uso,  
institucional – no institucional  
por sectores sociales.

## —GASTO MEDICO:

- Por región geográfica.
  - Por región geo-económica.
  - Por sectores sociales.
  - Público y privado.
  - Por nivel de atención.
  - Por medicina curativa y preventiva.
  - Por programas.
- Relación de la práctica médica con el saber médico.
  - Cumplimiento de normas de atención médica sobre morbilidad y mortalidad.
  - Servicios (actividades) entregadas en salud.
  - Satisfacción de necesidades materiales y no materiales.
  - Coordinación e integración institucional.
  - Protagonistas concretos.
  - Relaciones del subsistema de salud con los otros subsistemas.
  - Evaluación y control por los niveles de base del sistema de atención médica.
  - Sistema de comunicación e información (referencia y contrareferencia) (“de las masas a las masas”)
  - Participación popular (papel de las organizaciones populares, representatividad, articulación a modelo dominante (dominados) .
  - Cuota de poder.
  - Toma de decisiones.
  - Las luchas que se dan en el proceso (práctica médica) Laboral, institucional, etc...
  - A nivel local y nacional.

## QUE MEDIR EN LA FORMACIÓN ECONOMICO SOCIAL Y EN LOS SECTORES POPULARES

- Desarrollo de las fuerzas productivas.
- Relaciones de producción.
- Clases y grupos sociales.
- Lucha de clases.
- Conciencia de clase.
- Pertenencia a los sectores populares.
- Lugar concreto del sector popular en la dinámica de explotación y dominación.

### CUADRO A ELABORAR

Estamos presentando adjunto un cuadro resumen que hemos llamado “cuadro a elaborar”. La idea central es que sirva de borrador inicial como base para construir un instrumental que recoja nuestra ponencia. Cada una de las casillas superiores son ideas tentativas pequeñas “intuiciones” realmente necesita mucho mayor discusión y análisis. Esperamos que el presente seminario nos ayude a determinar aquellas intuiciones sobre las que sería necesario seguir trabajando.

## CUADRO A ELABORAR

Indicadores	SALUD - ENFERMEDAD						SABER EN SALUD				PRACTICA EN SALUD						
	SOCIAL ←			→ BIOLOGICO			Sujeto mismo	Grupos sociales más cercanos	Organizaciones	Sistema de atención institucional	Sistema de atención			RECURSOS		Dinámica de la enfermedad	Servicios.
	Tendencia daño en menores	Tendencia patologías endémicas mortu/morbi	Tendencia patología ambiental	Niños con retraso físico-mental	Menor resistencia a las agresiones externas	alienación					Oficial	No oficial		Captación	Distrib.		
Sectores Populares de la región										Sujeto	Grupos cercanos	org.					
Pequeños productores de café, caña y granos básicos																	
Obreros agrícolas																	
Cogedores y brazaeros																	
Obreros de fábricas y manufacturas																	
Trabajadores del sector público y comercial																	
Pequeños comerciantes																	
Intermediarios comerciales del campo																	
Desempleados Subempleados																	
Trabajadores fuera de la región																	
Sectores no populares																	

FORMACION ECONOMICO SOCIAL

## 7.-- CONCLUSIONES

### 1. *EL DAÑO EVITABLE EN SALUD, SU DETERMINACION SOCIOECONOMICA:*

Entendemos el daño en salud como aquellas manifestaciones que se dan tanto en la aparición, desarrollo a destino final de la enfermedad (incapacidad temporal o transitoria y hasta muerte). Ahora bien, daño-evitable es aquel daño que ocurre pese a que existe el conocimiento, los recursos económicos y sociales capaces de enfrentarlo de manera positiva y superarlo.

En este sentido hemos recuperado en nuestra práctica el hecho evidente que la evitabilidad o no, va a mostrar la desigualdad social. Este fenómeno se manifiesta de manera diferencial al existir sectores que por poseer recursos y conocimientos, o bien el control y poder sobre ellos, logran de hecho, incluso hasta sin ser conscientes de ello, estar menos expuestos al daño en salud. Frente a estos sectores se encuentran precisamente los sectores populares, que no tienen acceso ni a los recursos ni al conocimiento, o bien, no tienen el poder y control sobre éstos con los que podrían evitar su daño en salud.

Vislumbramos entonces de manera clara la presencia de lo social, la dinámica socioeconómica como la determinación fundamental en la ocurrencia diferencial del daño en salud. El cómo se conforman y articulan los distintos componentes socioeconómicos que tendrán su expresión en salud mediante el daño y es precisamente en los sectores populares donde tomará la mayor magnitud y fuerza.

En este contexto cabe recuperar también 2 elementos. Primero. En el grado que este daño en salud afecte las bases de la dinámica del poder de los sectores dominantes (decrecimiento de la reproducción de la fuerza de trabajo) estos articularán una respuesta tomando decisiones tendientes a evitar el daño hasta un límite "permisible". Segundo. En el grado que su esquema de dominación les permita tenderán a "facilitar" una respuesta social al daño desde los sectores populares y hasta con los propios recursos de los sectores populares.

Frente a esto, los sectores populares estarán en posibilidad de construir su respuesta al daño en salud, su evitabilidad, en tanto crezca su poder y control sobre el conocimiento y recursos económicos y sociales.

Esta respuesta se expresará en tendencias decrecientes de los distintos niveles del daño en salud.

2.— Se hace necesario generar una teoría social de la salud para nuestra región concreta, y desde la perspectiva popular.

La definición de indicadores entonces contribuiría en la producción de dicha teoría, y ésta a su vez generaría nuevos indicadores, los que a su vez, en movimientos constantes de aproximaciones sucesivas, en un ir y venir entre práctica y teoría, permitirán conocer la realidad y transformarla.

3.— Es posible a nivel descentralizado (“Periférico”) innovar creativamente con pocos recursos, en la producción de indicadores, socioeconómicos la construcción y manejo de ellos, no obligatoriamente requiere de un sofisticado aparataje.

4.— El indicador en salud no puede verse fuera de una totalidad social a la que pertenece, y en la que está inscrito.

El proceso de definición de indicadores para los sectores populares, así como su uso y manejo, debe contar con la participación activa y conciente de los mismos sectores.

5.— Se hace necesario impulsar las acciones en salud con una perspectiva y práctica interdisciplinaria que recupere en su totalidad lo biológico con lo social.

6.— Reconocemos un papel significativo a la lucha cotidiana concreta técnico profesional y social que se desarrolla como laboratorio para verificar, recuperar y aprender de la realidad aquellos elementos y planteamientos, que se inscriban en la perspectiva popular.

7.— Es imperativo para los sectores populares la defensa y ampliación de aquellos espacios en los que se esté desarrollando una práctica que contiene los gérmenes y avance en su beneficio. (El programa de Salud comunitaria es un “espacio” como igualmente podrían serlo una asociación de desarrollo, una fábrica, un sindicato. . . .)

8.— Consideramos el modelo de la investigación-acción como un instrumento metodológico de excelentes potencialidades para definir qué medir y para qué medir desde la perspectiva popular. En ese sentido proponemos la realización de un proyecto de investigación-acción en esa dirección.

9.— Se necesita acercar teoría y práctica, facilitando un descenso a la base de los intelectuales comprometidos con los cambios. La generación de indicadores socioeconómicos se potencializará con una permanente articulación con los sectores populares. La sociabilización del conocimiento adquirido es una obligación implícita en esta relación.

## BIBLIOGRAFIA

- (1) De la Peña, Sergio. *El modo de producción capitalista*. Siglo XXI. 1979.
- (2) Mayntz, Renate. *Métodos de Investigación en la sociología Empírica*.
- (3) Laurell, Ana Cristina. *Notas para un Marco teórico para investigación en Sociología Médica*. Mimeo.
- (4) Laurell, Ana Cristina. *Algunos problemas teóricos y conceptuales de la epidemiología Social*. Revista de Ciencias Sociales de la Salud No. 6 CSUCA.
- (5) Fals Borda, Orlando. *Por la praxis: el problema de como investigar la realidad para transformarla* en Crítica y Política en las Ciencias Sociales (Simposio Mundial de Cartagena) Edit. Punta de Lanza. 1978.  
*Causa Popular-Ciencia Popular* Ediciones la Rosca 1972.  
*La Ciencia y el Pueblo*. Mimeo 1981.
- (6) Kosik, Karel. *Dialéctica de lo Concreto*. Edit., Grijalbo, México, 1976.
- (7) UNESCO. *La investigación participativa y colectiva* en Intercambio de conocimientos para un desarrollo endógeno. Boletín de Información No. 3-4 Enero 1981.
- (8) Gramsci, Antonio. *Apuntes sobre la historia de las clases subalternas* en Antonio Gramsci. Antología Siglo XXI.  
*Cuadernos de la Carcel*. 1-2-3-4-5- Juan Pablo. Editor. México 1975.
- (9) Herrera, Margarita y otros. *Los Sectores populares y el proletariado*. Ceaspa 1979 Panamá.
- (10) Serra Jaime, Víctor Villarejos. *Trends in the incidence of virus hepatitis infection in relation to an improving enviroment viral hepatitis*. (The 1981 international symposium) Pág. 738.

- (11) Villarejos, Víctor, Jaime Serra, Visona Kirsten. *Epidemiological observations on the relations between the non-A, non-B and hepatitis B virus* Viral hepatitis (The 1981 International symposium) pág. 745.
- (12) Serra, Jaime, G. Hernández, K. Visona, V. Villarejos. *Epidemias localizadas de diferentes subtipos de hepatitis viral*. PROC: Pág. 241. Congreso latinoamericano de parasitología, 1976.
- (13) Villarejos, Víctor, J. Serra, K. Visona, G. Frósner, F. Deinhardt *Anti-DNA; Anti HBC correlations with tria-detectec HBC A and anti HBC in chronic HBC A and carries*. Journal of medical virology. 5:265-271 (1980)
- (14) Serra, Jaime, K. Visona, V. Villarejos. *Inmunidad pasiva contra hepatitis A B por anticuerpos maternos*. Pag. 91, Proc. VII Jornadas Latinoamericanas de hepatología, 1981.
- (15) Serra, Jaime, V. Villarejos *Endemoepidemic non parental TypeB hepatitis in Costa Rica*. The American Journal of the medical Sciences. 270:309-312, 1975.
- (16) Serra, Jaime, V. Villarejos. *Relación entre condiciones socioeconómicas y tipo de portador de hepatitis viral tipo B*. pg. 65. Proc. VII jornadas latinoamericanas de hepatología, 1981.
- (17) Villarejos, Víctor, J. Serra, K. Visona, C. Eduarte. *Antibodies to single strandep DNA: A diagnostic aid in chronic hepatitis B virus infections*. Journal of Medical Virology. 4:97-101 (1979).
- (18) Serra, Jaime, O. Barboza. *Consideraciones sobre crecimiento y desarrollo del niño en la zona de San Ramón*. Revista Centroamericana de Ciencias de la Salud. No. 7275-289. 1977.
- (19) Ortiz, Juan Gmo, O Barboza, J. Serra, R. Delgado. *Experiencia de un programa de medicina Comunitaria en Costa Rica*. Revista Centroamericana de Ciencias de la Salud. No. 1151-177. 1977.
- (20) Escobar, Francisco; J. Serra; C. Brenes; C. Valerín; J. Ortiz; M. Gutiérrez. *El proceso de toma de decisiones para el Cuidado Primario de la Salud, en Costa Rica*. OMS. 1980.
- (21) Ortiz, Juan; O. Barboza; J. Serra, R. Delgado. *Programa Hospital sin Paredes que ven desenvolvido no hospital "Dr. Carlos Luis Valverde" e na sua area de de influencia*. Vida hospitalaria Brasil. 11(2)66-73. 1977.

- (22) Laurell, Ana C. *Enfermedad y desarrollo; Análisis sociológico de la morbilidad en dos pueblos Mexicanos. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. No. 84, 131-158.*
- (23) Breilh, Jaime. *LA MEDICINA COMUNITARIA ¿Una nueva policía médica? Revista Mexicana de Ciencias Sociales y Políticas. No. 84. 57-81.*
- (24) Vasco Uribe, Alberto. *Salud, Medicina y Clases Sociales.* Colombia Edit. La Pulga. 1975.
- (25) Breilh, Jaime. *EPIDEMIOLOGIA: Economía, Medicina y Política.* Ed. Sepas R. dominicana. 1981.
- (26) Aloisi y otros. *Medicina y Sociedad.* Ed. Fontanella. 1972.
- (27) Samaja, Juan. *Lógica, Biología, y Sociedad.* Revista de Ciencias Sociales de la Salud. No. 6 al No. 12.
- (28) Ortiz, Juan, J. Serra, R. Delgado; M. Chávez, O. Barboza. *Hospital sin Paredes "Una experiencia de Desarrollo Social Integral"* Revisión 81.
- (29) Becker, Luis Felipe; P. Castiglioni. *Reflexiones para reconceptualizar el proceso salud-enfermedad.* Cuadernos del Csuca.
- (30) Brenes, Carlos. *Mortalidad infantil en el cantón de Naranjo. Un intento de explicación sociológica de la relación salud sociedad.* Mimeo. 1981.
- (31) OFIPLAN. *LA DIMENSION DE LA POBREZA. Estudio de la pobreza rural en Costa Rica.* 1981.
- (32) Orozco Luz Hannia. *Estadísticas de los XXV Año del Hospital Carlos Luis Valverde Vega (1955 - 1981)* Mimeógrafo
- (33) Delgado Raúl. *"Participación de la comunidad en el nivel primario de la salud: factor importante para el desarrollo de los pueblos"*  
(Propuesta presentada en el grupo de trabajo "Desarrollo de tecnologías apropiadas en el cuidado primario materno infantil" Montevideo, Uruguay, Octubre 1978)
- (34) Alvarez Mayra Espinoza, Felicia Jiménez Mirna. *"Participación popular en programas de salud en la comunidad hospital sin paredes"* (Tesis para optar a Licenciatura de trabajo social).

INFORME FINAL  
DEL SEMINARIO  
"USO Y DISEÑO  
DE INDICADORES  
SOCIOECONOMICOS  
EN CENTROAMERICA"  
FLACSO/UNESCO

Gonzalo Ramírez  
Sergio Reuben Soto

Este informe recoge los aspectos principales de la discusión que se desarrolló durante las sesiones del seminario. Más que un resumen de las ponencias, es una relatoria de los temas que surgieron como resultado de la presentación de los trabajos preparados por los ponentes ante los participantes e invitados.

Participaron como ponentes las siguientes personas: Ramalinga Iyer (UNESCO), Sergio Reuben Soto, Gonzalo Ramírez G., Teresita Quiróz M., Carmen V. León N., Jemmy Valverde R., Vinicio González, Jorge E. Barboza Lépiz, Carlos Raabe Cercone, Diego Palma, Hugo Molina, Jorge Cisneros, Jaime Serra Canales, Carlos Brenes Castillo, Guillermo Molina Chocano, Hans Gutiérrez, Esteban Lederman (CEPAL).

Además, asistieron como invitados delegados de 50 instituciones.

Cuatro temas generales fueron principalmente abordados por los participantes; el primero de carácter teórico, refiere al problema de la relación entre los indicadores, conjuntos de indicadores o cuerpos de indicadores con los marcos teóricos o conjuntos de hipótesis que subyacen en el investigador. La importancia de esta discusión se hizo patente con el surgimiento reiterado de los problemas asociados a ella en distintos momentos del seminario; y por la presentación de ponencias que explícitamente trataron el tema (Jorge Cisneros, Sergio Reuben, Hugo Molina).

El segundo tema general fue el que refiere a algunos problemas particulares para la construcción y uso de indicadores. En este tema no sólo se trataron algunos problemas prácticos más bien reconocidos como clásicos, por ejemplo los de agregación o desagregación de indicadores, dificultades y limitaciones en el uso adecuado de las técnicas convencionales de elaboración de indicadores, etc., sino que se discutió problemas asociados con la construcción y uso de los indicadores en las condiciones particulares de los países del Istmo. Así por ejemplo se señalaron aspectos que influyen sobre el uso y construcción de indicadores asociados a los procesos de transformación social que sufren hoy día estos países, o bien asociados a las necesidades y expectativas de las organizaciones populares que emergen dentro de este mismo proceso. (Vinicio González, Hans Gutiérrez, Diego Palma y Guillermo Molina).

El tercer conjunto de problemas que se discutió en el seminario recoge más bien experiencias concretas en torno al uso y diseño de indicadores que ilustran

tanto los problemas particulares con que se enfrenta el profesional y el investigador cuando resuelven casos concretos en el uso de indicadores, tales como proyectos regionales de desarrollo o de salud, o de producción propiamente dicha, así como también los problemas asociados a la organización de las oficinas o entes que deben recoger y elaborar la información requerida para el diseño de los indicadores. (Teresita Quiróz, et. al., Jaime Serra y Carlos Brenes, Guillermo Molina, Hans Gutiérrez)

Y finalmente el cuarto tema general en el que se centró la discusión fue el asociado con los problemas de coordinación institucional para el uso y construcción de indicadores, los de interrelación entre los entes generadores de información e indicadores y los usuarios, así como los asociados con las modernas técnicas de ordenamiento electrónico de datos y las necesidades reales de sistematización de la información para efectos de formulaciones de política económica y social (Jorge E. Barboza y Carlos Raabe, y CEPAL).

## 1. RELACION INDICADORES Y TEORIA

Los principales aspectos discutidos sobre la relación entre el diseño de indicadores y el marco teórico que conforma la estrategia de investigación fueron los relacionados con la influencia que el marco teórico tiene sobre la forma de los indicadores y la determinación de los dominios del acontecer social sobre los que ellos informan. Aún cuando la discusión mostró distintos puntos de vista y distintas gradaciones sobre la importancia conferida a esta relación, merece la pena relatar los señalamientos que se hicieron sobre la necesidad de explicar tales marcos teóricos a efecto de alertar al usuario sobre la orientación general que de ellos se hace en determinada investigación.

Aspectos importantes tales como el señalamiento de que la verosimilitud e importancia práctica del conjunto de indicadores están asociadas a la validez científica del marco teórico que inspira y configura tal conjunto, o bien, advertencias asociadas con el anterior, como la que el desarrollo y la misma compilación de la teoría, pueden inspirar indicadores cuya definición y dominios sobre los que informan apoyan la validación de aquélla, fueron planteados y discutidos en las secciones.

Esta discusión configuró la idea de que es importante la explicación de tal marco teórico no sólo para informar al usuario como se dijo, sino con el objeto de hacer internamente coherente la formulación del conjunto de indicadores utilizados para el análisis de la sociedad. Y, por otra parte, de manera que pueda ejercitarse una crítica sobre tal conjunto, en la medida en que las hipótesis que conforman el marco teórico vayan mostrando su validez.

Dentro de este mismo orden de ideas, de la discusión quedó clara la importancia que tiene la adecuada consideración de los indicadores y sus problemas epistemológicos para el desarrollo de las Ciencias Sociales. Asociados a esos problemas se encuentran los esfuerzos por asegurar una mayor rigurosidad en el conocimiento sistemático de la realidad social; de tal forma que la construcción de indicadores, su

conceptualización, definición y utilización permitan acercarse y observar en forma más precisa a las condiciones y determinantes fundamentales del funcionamiento social. Sólo así se podrá conformar un cuadro más sistemático del acontecer social y avanzar certeramente en los procesos de predicción, selección de variables claves y definición de estrategias viables.

Como resultado particular del exámen sobre los problemas de los indicadores y su relación con la teoría, se reconoció en el seminario la existencia de un marco teórico, ideológicamente informado, que existe como sustrato de los principales indicadores socio-económicos que se utilizan para describir nuestras realidades subdesarrolladas. La crítica sistemática a dicho marco parece ser una tarea importante para iniciar la construcción de indicadores apropiados en describir nuestras realidades sociales y económicas y la explicación de su comportamiento.

## 2. PROBLEMAS GENERALES EN LA CONSTRUCCION Y USO DE INDICADORES

Uno de los primeros señalamientos que se hicieron para efecto de discutir la construcción de indicadores fue el de que su forma y estructura debe ser tal que permitan en conjunto reflejar las transformaciones de carácter cualitativo que se den en la sociedad. En este sentido, se observó la importancia de una permanente crítica a los indicadores convencionales y a sus supuestos, a efectos de redefinir y reestructurar aquellos indicadores que ya no reflejen más, o lo hagan inadecuadamente, los fenómenos más contemporáneos e inmediatos.

La permanente adecuación de los indicadores a las necesidades de la sociedad, a los movimientos sociales que definen el sino del desarrollo histórico, a las necesidades de la organización popular, de las comunidades y grupos de individuos, fueron señalamientos apremiantes para incorporar a los procesos de producción de indicadores sociales y económicos. Asimismo, el desarrollo de indicadores que demandan las nuevas necesidades de planificación de los procesos de producción social, de distribución del producto, de los procesos de abastecimiento e integración de los distintos momentos de la actividad social, fueron observaciones igualmente urgentes de incorporar a los problemas de la construcción de indicadores.

Si bien es cierto que el uso común de los indicadores nos ha deparado una gran diversidad de ellos y una separación entre los distintos ámbitos del conocimiento—con lo que su utilidad y su construcción quedó determinada, en buena medida, por los objetivos y las necesidades del investigador—la discusión mostró la necesidad de ir consolidando un conjunto de indicadores que sea internamente coherente y que asocie así, los procesos de descripción, análisis y planificación. A la vez es necesario que dicho conjunto sea capaz de integrar *distintos* momentos del acontecer social que hoy, en virtud de la forma en que se ha venido trabajando con los indicadores, aparecen disociados y hasta contrapuestos como son los momentos de lo social, lo político y lo económico.

La construcción de los indicadores, así, debe preocuparse por la integración de esos momentos que, si bien analíticamente requieren de su separación, el esfuerzo integrador debe realizarse para poder tener una visión más verosímil de la realidad que siempre es, necesariamente, un todo único.

Intimamente asociado a esta discusión, se planteó el problema sobre la construcción de índices integrados o agregados que resuman o reflejen distintos aspectos del acontecer social, asociados al bienestar y la calidad de vida.

Sobre este problema quedó claro, no sólo por la experiencia de UNESCO, sino también por las dificultades prácticas para integrar y sumar tales indicadores, la pertinencia metodológica de *modelos o tablas* que recojan un conjunto de indicadores sectoriales que, si bien en sí mismos pueden ser complejos y agregados, refieren a dominios o ámbitos del acontecer social específico, que por la naturaleza de sus fenómenos es necesario analizar inicialmente en forma estanca.

Esta conclusión no se contrapone con los planteamientos en torno a la necesidad de integración de los indicadores, puesto que lo que esta última propone, más bien, es la *coherencia interna* de los indicadores—asociada a concepciones generales del funcionamiento de la sociedad—que haga posible la integración de los indicadores de los distintos dominios y de las distintas instancias de la labor (tales como la planificación, el diagnóstico social, etc.), de manera de ser susceptibles de conformar, justamente, modelos o tablas intrínsecamente coherentes y manejables que deparen una perspectiva de integración entre los distintos aspectos del acontecer social.

### 3. ALGUNOS PROBLEMAS PARTICULARES SURGIDOS DE EXPERIENCIAS CONCRETAS

La exposición de algunas experiencias concretas en torno al uso de indicadores vino a ilustrar y a enriquecer muchos de los problemas que habían sido estudiados en forma abstracta en las discusiones anteriores. No obstante el interés de estos casos, preferimos remitir al lector a las ponencias correspondientes. De esta manera evitamos distanciarnos de nuestro objetivo de relatar en forma suscrita los principales aspectos que fueron examinados durante las sesiones de trabajo del seminario.

Sobre este tema merece resaltar los problemas que surgen con los indicadores convencionales para explotar nuevos campos de investigación o dominios del acontecer social que resultan importantes para la formulación de políticas sociales o económicas ajenas a la actividad tradicional del Estado. Las observaciones hicieron referencia a las dificultades metodológicas y de información para avanzar en estudios sobre la distribución del ingreso, la pobreza, los problemas de la alimentación o, incluso, sobre aspectos propiamente de la salubridad y la morbilidad, cuando se trata de estudiar con perspectiva histórica una determinada comunidad.

En buena medida, estas observaciones asociadas directamente con el campo más general de investigación definido en otras instancias como estudios sobre el

bienestar y la "calidad de la vida", hicieron referencia a problemas derivados de la forma en que están organizadas las oficinas de recolección de información y los instrumentos diseñados para tal propósito, o a los procedimientos metodológicos entronizados en tales entes recolectores y en los instrumentos y funcionarios diseñados y adiestrados para ello.

Las exposiciones sobre experiencias de investigación concretas mostraron como, por otra parte, a partir de situaciones muy particulares y para proyectos de desarrollo específicos, se puede elaborar indicadores descriptivos que ayuden—mediando un proceso de abstracción y generalización— a observar aspectos de la realidad global medulares, asociados a las relaciones generales que explican el comportamiento de la sociedad.

Asimismo, quedó patente, la posibilidad de construir complejos sistemas de indicadores con la participación de los sectores populares. Es claro, que el mejor desarrollo y consolidación de estos sistemas está asociado a la formación general del ciudadano; especialmente en aquellas áreas de la sistematización de información. Sin embargo, una vasta organización comunal, el apoyo decidido de instituciones y la formulación de objetivos concretos y alcanzables que beneficien a la sociedad, son elementos que logran impulsar las condiciones para la implantación de sistemas de información estrechamente asociados a las necesidades populares.

Las experiencias que se expusieron en estos campos muestran, por otra parte, que la construcción de indicadores así originados requiere de información desagregada en los planos regionales y sectoriales y, en contraposición, agregada en términos de los núcleos familiares, de barrio o de caseríos, requiere de indicadores sobre el desarrollo o la evolución histórica de los problemas, que muchas veces se dificultan por la inmediatez de la información convencional, teniéndose que recurrir a formas de reconstrucción de datos asociadas a las condiciones de la comunidad, a sus costumbres y tradiciones. En estas experiencias, no obstante, la voluntad de la comunidad logró superar los problemas surgidos y diseñar los instrumentos y los sistemas que permitieron recoger la información deseada.

Esta discusión, como se dijo al principio, asociada estrechamente con los problemas de orden más abstracto tratados en otros momentos del seminario, se vio reforzada con la discusión también de carácter concreto sobre los problemas de la coordinación entre los usuarios y los entes elaboradores y diseñadores de indicadores. Ambas discusiones se complementaron para arrojar un conjunto de problemas acuciantes que están a la base del desarrollo de los indicadores, de su perfeccionamiento y de su adecuación a las necesidades históricas de la sociedad.

#### 4. ALGUNOS PROBLEMAS DE COORDINACION INSTITUCIONAL

En este sentido se planteó una primera discusión sobre los problemas que surgen por el hecho de que los usuarios muchas veces no conocen todo el conjunto de información que se genera e incluso se procesa en las distintas instituciones pú-

blicas y privadas. Este desconocimiento implica repeticiones de procesos o bien el uso no del todo adecuado, a los fines de la investigación, de indicadores que no reflejan con fidelidad las condiciones que se buscan observar; o bien la construcción de indicadores sofisticados y complejos.

Los principales señalamientos que se hicieron sobre estos problemas hacen referencia, por una parte, a lagunas y deficiencias importantes de los profesionales que trabajan con los indicadores, que impiden la adecuada utilización de la información y, por otra parte, la complicación, la mayoría de las veces innecesaria, de los procedimientos de elaboración y sistematización de los datos. Con la exposición de los participantes quedó claro que las experiencias particulares de algunas sociedades, muestran que para muchos objetivos de gobierno y de formulación de políticas un uso racional y creativo de los indicadores tradicionales resuelve eficazmente estos problemas.

No obstante lo anterior, el análisis hecho en las sesiones de trabajo mostró que existen problemas importantes que impiden un uso adecuado de la información, asociados no sólo a la formación de los profesionales, o a la descoordinación institucional, sino incluso, por paradójico que pueda aparecer, a la introducción de alta tecnología cuya manipulación y operación eficiente sólo puede hacerla personal calificado que muchas veces nuestros países no cuentan.

El desarrollo de la participación del Estado en los procesos de la producción y distribución del producto social, la integración global del mismo proceso de producción, la complicación de los fenómenos sociales, la interrelación multitudinaria en que éstos se resuelven, etc., son todos aspectos que impulsan el desarrollo de los indicadores por la vía de su complicación, por la vía de la sofisticación de las técnicas de medición, de estimación y cálculo de los fenómenos sociales. En este sentido, se señaló que mientras se ha discutido sobre la necesidad de construir indicadores más apropiados para reflejar el carácter de nuestras realidades y su transformación, las técnicas que su elaboración implican así como los procedimientos para darles contenido a tales indicadores, remontan a sumas importantes que no siempre están a disposición de nuestros países y sus instituciones.

Como reflexión obligada sobre estos problemas se presentó la limitación material que todos nuestros países tienen para poder hacerle frente a los retos que demandan la construcción de indicadores acordes a las necesidades del análisis del subdesarrollo y a la planificación del desarrollo en las condiciones de la dependencia. Quedó claramente planteado, que la posibilidad de avanzar seguramente en este camino sólo se puede hacer con apoyo financiero que haga posible la utilización de técnicas asociadas a la recopilación, sistematización y análisis de la información en nuestras condiciones de desarrollo particulares.

## 5. CONCLUSIONES

Los temas aquí resumidos, como se dijo al principio, son la expresión de las principales discusiones que se suscitaron en el transcurso del seminario. Son el pro-

ducto de la reflexión que las distintas ponencias sugirieron a los participantes y de sus observaciones a los trabajos presentados. La recopilación de estos temas, estamos seguros, enriquece los planteamientos específicos de cada una de las ponencias en tanto recoge aspectos que no están necesariamente tratados en aquéllas; sino que surgieron como resultado de la interacción de las ideas.

Como resultado general del seminario quedó patente la importancia y la trascendencia de continuar esta discusión y el intercambio de experiencias y métodos. El trabajo conjunto con indicadores sobre problemas comunes a los países del área se presenta como una instancia ideal para continuar el estudio. Una región convulsionada como la centroamericana, ofrece aspectos importantes de la realidad social sobre los cuales la reflexión en el uso y construcción de indicadores puede sugerir soluciones concretas. Asimismo, por otra parte, el tratamiento de tales problemas impone dificultades interesantes al análisis, cuya solución puede contribuir sustantivamente a los problemas generales de construcción y utilización de indicadores socio-económicos.

No cabe la menor duda que las instituciones estatales de nuestros países, sus gobiernos centrales, las universidades y otros entes sociales estarían dispuestos a fortalecer la comunicación y la colaboración en materia de indicadores socio-económicos en el futuro; especialmente si para ello cuentan con el apoyo de instituciones internacionales como la UNESCO y la FLACSO que tienen ya una vasta experiencia en este campo.

En este sentido, se dio la recomendación de encargar a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, la coordinación, en conjunto con los Gobiernos del área, de un proyecto destinado a darle seguimiento al tema de los indicadores, y a sistematizar los avances en este campo.

Esta actividad deberá acompañarse de un programa de capacitación para funcionarios gubernamentales, académicos y de organizaciones populares, a fin de promover a nivel de los usuarios la actividad de innovación y mejoramiento en el uso de indicadores socio-económicos.

## 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

ESTE LIBRO SE TERMINO DE IMPRIMIR EN EL MES DE AGOSTO DE 1983, EN LOS TALLERES GRAFICOS DE LA EDITORIAL EUNED. SU EDICION CONSTA DE 1000 EJEMPLARES, IMPRESOS EN PAPEL PERIODICO CON FORRO DE CARTULINA LINO. ESTUVO AL CUIDADO DE LA DIRECCION EDITORIAL DE LA UNED Y DEL SR. FRANCISCO ROJAS.

SELECCION DE COLOR:  
SERVICIOS FOTOMECAVICOS CANTILLANO

DISEÑO LA PORTADA:  
CARLOS FCO. ZAMORA, CON BASE EN UN DIBUJO DE BERNAL PONCE