

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONOMICOS Y SOCIALES INTERNACIONALES
OFICINA DE ESTADISTICA

ESTUDIOS DE METODOS

Serie **F** No. **25**

**PRINCIPIOS Y METODOS
PARA EL MEJORAMIENTO
DE LAS ESTADISTICAS
SOCIALES EN LOS PAISES
EN DESARROLLO**



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1979

NOTA

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

ST/ESA/STAT/SER.F/25

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.79.XVII.12

Precio: \$ 8,00 (EE. UU.)
(o su equivalente en la moneda del país)

PREFACIO

Esta publicación es un informe técnico basado en dos documentos referentes al mejoramiento de las estadísticas sociales en los países en desarrollo: "Medidas destinadas a mejorar las estadísticas sociales en los países en desarrollo" y "Estructura para la integración de las estadísticas sociales y demográficas en los países en desarrollo".

El primer documento (primera parte de la presente publicación esboza una estrategia general para el desarrollo y la integración de programas de estadísticas sociales en los países en desarrollo. Reconociendo la necesidad de un enfoque conjunto, se dirige tanto a los productores como a los usuarios de las estadísticas sociales de esos países, y se ocupa principalmente de los problemas prácticos que plantean la organización y la ejecución de programas integrados para mejorar las estadísticas sociales. Examina la naturaleza y las finalidades de tales estadísticas y las razones en favor de un programa para mejorarlas, considerando sus posibles utilidades y la conveniencia de integrarlas en un marco o estructura general coordinada, como la que se presenta en la segunda parte de esta publicación. Se sugieren además las posibles maneras de realizar operaciones estadísticas prácticas y viables, a fin de que resulten más pertinentes, completas, oportunas y coordinadas. No se trata en esta primera parte de proponer un programa estadístico completo, sino de examinar los problemas que hay que resolver para poder llevar a cabo programas adecuados.

El segundo documento (segunda parte de la presente publicación) contiene un bosquejo conceptual y un análisis de los métodos técnicos destinados a mejorar y armonizar las estadísticas sociales y demográficas, así como las estadísticas económicas conexas, que los países en desarrollo podrían aplicar en un futuro no muy lejano, en consonancia con sus circunstancias estadísticas y sociales y sus prioridades para mejorar el nivel y las condiciones de vida de sus poblaciones respectivas. El criterio que se propugna tiende a la integración y la sistematización paulatinas de las estadísticas y los indicadores sociales, en total armonía con el desarrollo continuo de las estadísticas básicas necesarias en las cuestiones sociales, demográficas y afines. No se proponen en esta parte métodos nuevos ni nuevas definiciones para las estadísticas sociales, sino que se presenta una estructura para la coordinación de esas estadísticas, lo que comprende la armonización de conceptos, clasificaciones y definiciones, sobre la base de las recomendaciones y directrices formuladas por las Naciones Unidas y sus organismos especializados. En el primer capítulo de esta segunda parte (capítulo XII de la obra) se considera la viabilidad y la utilidad de una estructura, su posible diseño, y la función de los indicadores sociales. En el capítulo XIII, respecto a cada uno de los ámbitos estadísticos comprendidos en la estructura, se examina su contenido, sus conceptos, su organización y las prioridades adecuadas para los países en desarrollo.

En los anexos I y II se presentan, a manera de ilustración, series, clasificaciones e indicadores sociales para cada uno de los ámbitos considerados en la segunda parte, así como referencias técnicas. El anexo III contiene una selección de referencias a documentos de las comisiones regionales de las Naciones Unidas respecto a su trabajo sobre desarrollo e integración de estadísticas sociales, demográficas y económicas, y el anexo IV reproduce el texto de la resolución del

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre el "Programa para desarrollar la capacidad nacional de efectuar encuestas por hogares". Las diversas clases de encuestas por hogares tienen una gran importancia para el establecimiento de estadísticas sociales, demográficas y económicas integradas; y el mencionado Programa aspira a suscitar y mejorar esta capacidad estadística fundamental en todos los países en desarrollo que deseen recibir esta asistencia.

La presente publicación forma parte de una serie de informes relativos a los trabajos realizados en las Naciones Unidas sobre la estructura para la integración de las estadísticas sociales, demográficas, y las estadísticas económicas conexas. La primera fase de esos trabajos se realizó en 1974 con la publicación del informe técnico Hacia un sistema de estadísticas sociales y demográficas. 1/ Desde 1974, la labor en este campo se ha orientado a temas como indicadores sociales, desarrollo e integración de las estadísticas sociales en los países en desarrollo, armonización y desarrollo de conceptos, clasificaciones y definiciones en materias sociales, demográficas y económicas conexas, y métodos teóricos y prácticos para la integración de esas estadísticas. Los frutos de esta labor se presentan también en otras dos publicaciones de las Naciones Unidas, además de la presente, a saber: Estudios sobre la integración de las estadísticas sociales y demográficas - Informe técnico e Indicadores sociales: directrices preliminares y series ilustrativas. 2/

Los proyectos de los dos documentos contenidos en la presente publicación fueron examinados por la Comisión de Estadística en su 19^o período de sesiones. La Comisión recomendó que se comunicaran tales proyectos a las comisiones regionales para tener en cuenta sus observaciones y que se publicaran después conjuntamente. 3/

1/ Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta S.74.XVII.8.

2/ Publicaciones de las Naciones Unidas, N.ºs de venta 79.XVII.4 (versión española en preparación) y S.78.XVII.8.

3/ Véase Consejo Económico y Social, Documentos oficiales: 62 período de sesiones, Suplemento N.º 2 (E/5910), párr. 98.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Primera parte. Medidas destinadas a mejorar las estadísticas sociales en los países en desarrollo		
<u>Capítulo</u>		
INTRODUCCION	1 - 2	2
I. EL CONCEPTO DE ESTADISTICAS SOCIALES	3	4
II. CARACTERISTICAS GENERALES DE LAS ESTADISTICAS SOCIALES EN LOS PAISES EN DESARROLLO	4 - 9	4
III. USOS DE LAS ESTADISTICAS SOCIALES	10 - 16	6
IV. ESTABLECIMIENTO DE LAS PRIORIDADES NACIONALES	17 - 21	6
V. NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRADO	22 - 30	10
VI. INVENTARIO DE ACTIVIDADES, NECESIDADES Y POSIBILIDADES	31 - 34	13
VII. DISEÑO DE UN PROGRAMA MINIMO REALISTA	35 - 41	14
VIII. METODOS PRACTICOS	42 - 47	17
IX. PERSONAL Y FORMACION PROFESIONAL	48 - 54	18
X. CAPACIDAD PARA REALIZAR ENCUESTAS NACIONALES POR HOGARES	55 - 56	20
XI. MEDIOS DE DIFUSION	57 - 61	21
Segunda parte - Estructura para la integración de las estadísticas sociales y demográficas en los países en desarrollo		
INTRODUCCION	1 - 7	25
XII. DESARROLLO Y APLICACION DE UNA ESTRUCTURA	8 - 44	27
A. Objetivos y usos	8 - 14	27
B. Diseño y organización	15 - 27	29
C. Indicadores sociales	28 - 37	32
D. Ejecución y aplicaciones	38 - 44	36

		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
XIII.	PRINCIPALES AMBITOS DE UNA ESTRUCTURA	45 - 129	38
	A. Población	47 - 51	39
	B. Educación y aprendizaje	52 - 71	40
	C. Actividades productivas y personas inactivas	72 - 89	45
	D. Distribución del ingreso, consumo y acumulación	90 - 118	51
	E. Salud, servicios sanitarios y nutrición	119 - 124	60
	F. La vivienda y su entorno	125 - 129	61
XIV.	AMBITOS SECUNDARIOS DE UNA ESTRUCTURA	130 - 140	63
	A. Formación de la familia, familias y hogares	132 - 133	63
	B. Empleo del tiempo, ocio y cultura	134	63
	C. Servicios de seguridad social y de asistencia social	135 - 138	64
	D. Estratificación y movilidad sociales	139	65
	E. Seguridad y orden públicos	140	66

Anexos

- I. Series, clasificaciones e indicadores sociales ilustrativos
- II. Lista bibliográfica de directrices internacionales sobre conceptos, clasificaciones y definiciones
 - A. Fuentes generales
 - B. Directrices en los ámbitos principales
 - C. Directrices en los ámbitos secundarios
- III. Lista bibliográfica de documentos de las comisiones regionales de las Naciones Unidas sobre desarrollo e integración de las estadísticas sociales y demográficas, así como de las estadísticas económicas conexas
- IV. Resolución 2055 (LXII) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas titulada "Programa para desarrollar la capacidad nacional de efectuar encuestas por hogares"

• •

Primera parte

Medidas destinadas a mejorar las estadísticas sociales
en los países en desarrollo

INTRODUCCION

1. La primera parte de la presente publicación se ocupa fundamentalmente de los problemas que plantean la organización, el acopio y la difusión de las estadísticas sociales en las condiciones reinantes en los países en desarrollo y en el contexto de un programa integrado. En su 19.º período de sesiones, la Comisión Estadística examinó el proyecto de esta primera parte y se mostró de acuerdo con la importancia que en él se atribuía a un enfoque conjunto de la cuestión en el que participaran tanto los productores como los usuarios de las estadísticas. Convino en que era necesario que los diversos organismos sectoriales interesados emprendieran de manera coordinada programas destinados a mejorar las estadísticas sociales en los países en desarrollo. Ello era especialmente importante tratándose de actividades en las que se combinaran datos de fuentes administrativas y de encuestas, o en las que se relacionaran los datos nacionales con información local más detallada.

La Comisión destacó la importancia de asegurar que los propuestos programas de perfeccionamiento tuvieran carácter práctico y, en un principio, fueran de alcance razonablemente limitado, de modo que pudieran obtenerse resultados útiles en plazo breve. Debería prestarse particular atención al problema del establecimiento de mecanismos de coordinación apropiados entre los diversos productores de estadísticas, así como con los usuarios interesados.

La coordinación entre los productores y los usuarios de las estadísticas se consideró especialmente importante para el establecimiento de las prioridades del programa de trabajo y para la ejecución de programas concertados en determinadas esferas del desarrollo o de programas referentes a grupos de población gravemente afectados y merecedores de interés prioritario. La coordinación entre los diferentes productores era especialmente importante para establecer conceptos, clasificaciones, definiciones y tabulaciones convenidos, así como claves para la elaboración y la recuperación de los datos.

La Comisión observó que la cuestión del costo de las encuestas y censos preocupaba considerablemente a los países en desarrollo y pidió que se reuniera y difundiera más información sobre el costo de las operaciones estadísticas. La Comisión reconoció también la necesidad de elaborar medidas sencillas de registro y análisis que tuvieran en cuenta las limitaciones impuestas por los recursos nacionales tanto en lo tocante a las finanzas como al personal capacitado. En ese contexto, la Comisión estimó que la capacitación era un elemento crítico, por lo que celebró el interés que se había prestado a la capacitación en el informe.

La Comisión destacó especialmente la importancia de una rápida difusión de los datos y señaló el peligro de que los nuevos programas generasen más datos de los que podían tratarse dentro de un plazo razonable o que podían transmitirse efectivamente al usuario. 1/

1/ Véase Consejo Económico y Social - Documentos oficiales: 62.º período de sesiones, Suplemento N.º 2 (E/5910), párrs. 91-95.

2. Sendos proyectos del presente documento y de otro documento sobre la pertinencia y la posibilidad de adaptar la versión completa de la estructura para la integración de las estadísticas sociales y demográficas con miras a su uso en los países en desarrollo 2/ fueron sometidos al examen de un Grupo de Expertos convocado por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas en noviembre de 1975. 3/ Un esbozo del presente documento, junto con un debate de algunas cuestiones cruciales, fueron presentados también a la Conferencia de Estadígrafos Africanos 4/ celebrada en 1975 y a la reunión, en ese mismo año, de la Comisión de Mejoramiento de las Estadísticas Nacionales (CMEN) del Instituto Interamericano de Estadística. Las opiniones y recomendaciones de ambas conferencias y del Grupo de Expertos, así como las recabadas mediante consultas a los países en desarrollo y los organismos especializados y las conclusiones de la Comisión Estadística en su 19.º período de sesiones, han sido tenidas en cuenta en la redacción final de este documento (primera parte de la presente publicación).

2/ Revisado y publicado como segunda parte de la presente publicación.

3/ "Report of the Expert Group on Social Statistics and a System of Social and Demographic Statistics for Developing Countries" (ESA/STAT/AC.3/2).

4/ "Report of the ninth session of the Conference of African Statisticians" (E/CN.14/646), párrs. 214-219.

I. EL CONCEPTO DE ESTADÍSTICAS SOCIALES

3. Para los fines de este documento se considera que son estadísticas sociales aquellas que describen las condiciones sociales del hombre. El concepto es así muy amplio, y habrá de incluir inevitablemente algunos elementos de las que comúnmente se consideran estadísticas económicas, como son las que se refieren a la distribución del ingreso, la vivienda y los costos de los servicios sociales. Los principales componentes serán las estadísticas sobre alimentación y nutrición, vivienda y suministro de agua, servicios sanitarios y médicos, mano de obra, educación y formación profesional, bienestar social, y los principales elementos de las estadísticas demográficas. Tal diversidad es una característica de la mayoría de los grandes conjuntos estadísticos, como los de las estadísticas económicas y las estadísticas del medio ambiente. Sin embargo, a diferencia de las estadísticas económicas, las estadísticas sociales carecen de una unidad común de medida, pero están, no obstante, más unificadas que las estadísticas del medio ambiente por cuanto sus diversos componentes se refieren al mismo conjunto de individuos y grupos.

II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS ESTADÍSTICAS SOCIALES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

4. Dado que todos los países realizan programas sociales, existe ya un conjunto importante de estadísticas sociales, en general muy dispares, elaboradas principalmente con fines administrativos y no de política general. Sin embargo, se ha prestado poca atención a la conveniencia de que tales estadísticas se refuercen recíprocamente y se mejoren de manera coordinada. Los países en desarrollo han hecho una labor notable para el mejoramiento concertado de las estadísticas económicas, financieras y también demográficas. Pero las otras estadísticas sociales han sido abandonadas a su propia suerte bajo los auspicios de sus respectivos y separados organismos administrativos. En diversos países, han podido registrar importantes progresos independientes ciertos sectores que poseen estructuras administrativas bien establecidas, como son los de la sanidad o la educación, en tanto que otros sectores, como la nutrición, se encuentran aún en una etapa rudimentaria. La preocupación primordial de este documento son esos sectores que presentan un desarrollo desigual de las estadísticas sociales fuera de la esfera demográfica, y la necesidad de mejorarlos en un programa dirigido y coordinado de trabajo en el que se refuercen recíprocamente.

5. En los países en desarrollo existe una gran variedad de políticas, capacidades y realizaciones en el campo de la estadística, especialmente en las estadísticas sociales. En verdad, hay en muchos sentidos mayor heterogeneidad entre los países en desarrollo que entre los países industrializados. Algunos países brindan un apoyo concertado para un mejoramiento global de las estadísticas sociales dentro del plan nacional de desarrollo. En otros países el apoyo se proporciona respecto a casos concretos o de manera instrumental, por ejemplo, en forma de un censo de población o de una encuesta en los hogares. No obstante, la política más común consiste en conceder apoyo especial por materias, en virtud de la cual el gobierno procura mejorar las estadísticas de determinados sectores que, por razones de política nacional y de interés administrativo, deben ser reforzadas. Esto conduce

habitualmente a una expansión de los sistemas existentes de información administrativa. Gracias a estas políticas sectoriales fragmentadas se han logrado la mayoría de las mejoras en las estadísticas sobre sanidad, mano de obra, educación, etc. Existen también algunos programas locales destinados a mejorar las estadísticas sociales, con frecuencia cuando las decisiones sociales se adoptan en el nivel local. Desde luego, hay países que no otorgan ningún apoyo nacional a la actividad encaminada a mejorar las estadísticas sociales, debido a los recursos limitados y al apremio de otras prioridades, o bien como resultado de un escepticismo general respecto de los beneficios que podrían obtenerse con tal programa.

6. Entre los países en desarrollo las condiciones varían considerablemente y requieren una amplia gama de opciones dentro de una estrategia general; sin embargo, hay que tener en cuenta una serie de diferencias importantes entre los países desarrollados y en desarrollo a fin de evitar el trasplante de modelos de desarrollo inadecuados. Los países en desarrollo tienen menos recursos financieros y más necesidades económicas básicas. Es lógico por lo tanto que eviten todo plan costoso o en el que sea intensa la participación del capital; las propuestas que entrañan un alto costo de mantenimiento, que funcionan bien en los países desarrollados, pueden no resultar adecuadas, en vista de las limitaciones que imponen los recursos disponibles y las necesidades financieras. Esto no quiere decir, empero, que no sea esencial disponer de fondos adecuados para mejorar las estadísticas en general y las estadísticas sociales en particular. Pero no es realista sugerir en esta etapa los costos posibles que tendrían los programas nacionales encaminados a mejorar las estadísticas sociales, porque ellos habrán de depender de la naturaleza de los servicios estadísticos existentes, así como del alcance de los programas de mejoramiento.

7. Hay otras diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo en lo que respecta a la naturaleza de la propia sociedad y en los propios procesos que se describen. En los países en desarrollo hay masas que viven en condiciones sociales pavorosas y no cuantificadas, y una de las principales preocupaciones debe consistir en medir los problemas de dicha gente. No es sólo el sector agrícola tradicional el que ha sido objeto de negligencia. El hablar de los sectores "moderno" y "tradicional" como si fueran entidades totalmente independientes es una simplificación excesiva. En la práctica, hay importantes esferas de actividades que no se ajustan bien a ninguna de esas categorías y en las que trabaja un alto porcentaje de la población empleada y autoempleada de los países en desarrollo.

8. Por razones históricas y de otro tipo, los países en desarrollo tienen una reducida capacidad administrativa y escasa mano de obra calificada. Es poco probable que los complejos sistemas que dependen de la actualización permanente de registros y de la rápida transmisión de información a través de grandes distancias puedan tener éxito allí, por más que funcionen bien en otras partes. Dada la falta de estadísticos calificados en los gobiernos de la mayoría de los países en desarrollo, especialmente en los niveles medio y superior, es necesario elaborar programas que utilicen al máximo estos escasos recursos y que a la vez fomenten al máximo el uso de personal semicalificado y no calificado. Esto significa que unos programas nacionales de formación profesional, apoyados mediante la difusión de manuales de capacitación, son decisivos para conseguir el mejoramiento de las estadísticas sociales, y que las autoridades estadísticas con frecuencia tendrán que realizar gran parte de su propia labor de formación profesional.

9. Los sistemas oficiales de recopilación de estadísticas y las infraestructuras de muchos países en desarrollo son bastante más frágiles que en los países desarrollados; en las estadísticas sociales, que dependen fundamentalmente de fuentes administrativas, el sistema de recopilación es particularmente defectuoso. Las oficinas centrales de estadística en muchos de los países en desarrollo no han establecido aún una organización sobre el terreno con redes de oficinas provinciales, y se valen todavía en gran medida de los funcionarios locales de la administración o de un personal contratado para cada ocasión. En consecuencia, los programas deben poder producir marcos de referencia prácticos y simples que resulten técnicamente seguros pero que no superen la capacidad del mecanismo estadístico existente. Puede surgir la tentación de elaborar una estrategia que se adapte mejor a los países en desarrollo más adelantados, en la medida en que sus estructuras estadísticas ofrezcan las transiciones más controlables respecto del mundo desarrollado donde ya se han hecho grandes progresos en materia de estadísticas sociales. Pero esto dejaría a los países menos avanzados sin una estrategia viable. Lo que se necesita es un enfoque coordinado, realista y flexible, con un conjunto mínimo de prioridades escalonadas dentro de cada componente.

III. USOS DE LAS ESTADISTICAS SOCIALES

10. La mayoría de las estadísticas sociales han servido tradicionalmente para los fines de la administración. Han sido elaboradas independientemente por cada organismo social y una de sus principales funciones ha sido la de registrar la ejecución y el cumplimiento del programa de actividades del organismo correspondiente en una forma concebida en función de las necesidades de la administración. Esto ha sido causa de su heterogeneidad. Además de su función contable interna, las estadísticas sociales han sido utilizadas también para describir las condiciones sociales y para identificar problemas que requieren una solución. Por ejemplo, una descripción de las condiciones sanitarias puede aspirar a proporcionar algunas series de indicadores para la planificación y la política social. Esto suele hacerse dentro de un plan nacional amplio, con las consecuencias correspondientes en los que se refiere a la asignación de recursos.

11. Sin embargo, la relación del estadígrafo social con el planificador social y con el responsable de las decisiones no ha sido tan estrecha como la que se observa en el campo de las estadísticas económicas. En los programas sociales no se ha sentido tanta urgencia de conocer para actuar como la que se ha sentido, por ejemplo, en el caso de los problemas sobre la balanza de pagos, donde la falta de una acción apropiada y rápida puede llevar a un rápido desastre económico. El proceso social interno se caracteriza por su lentitud y, si bien pueden producirse y se producen graves perturbaciones capaces de provocar un desastre, tal deterioro suele extenderse a lo largo de varios años. En consecuencia, los gobiernos y los planificadores se han sentido menos obligados a adoptar decisiones inmediatas. Hasta hace muy poco en muchos países se ha concedido una baja prioridad a la reducción de las disparidades sociales, de manera que los responsables de la política general mostraban poco interés por obtener una información rápida sobre las condiciones imperantes en las diversas partes del país. En una palabra, los servicios de estadística de los

organismos sociales han tendido a concentrar sus esfuerzos en satisfacer determinadas necesidades administrativas de obtener detalles, más que en las exigencias generales de la planificación política y de la solución de problemas.

12. La planificación y la política sociales se han basado más en los imperativos políticos y sociales que en un análisis de las tendencias pretéritas y de los logros actuales, en particular en los países en desarrollo donde más probabilidades había de que las presiones sociales produjeran una inestabilidad política. Así, por ejemplo, el encargado de la planificación educativa se ocupa de aspiraciones sociales que, en la mayoría de los países en desarrollo, están íntimamente relacionadas con la lucha por la independencia y la construcción de la nación. Por consiguiente, tiene que actuar obedeciendo más a las presiones sociales y a consideraciones de carácter político que al reconocimiento de los progresos logrados y las perspectivas posibles. De la misma manera, el objetivo de lograr la total erradicación de una enfermedad importante es en sí mismo un instrumento político.

13. En tales condiciones, los datos que el estadígrafo produce tienen que ser con frecuencia de baja calidad porque nunca son detenidamente analizados; aunque en algunos casos, aun los datos incompletos pueden servir para lograr fines útiles como un sistema rápido de alerta, por ejemplo, indicar los casos de cólera. En general, no obstante, esos datos carecerán de series importantes y no tendrán una utilidad general práctica para el planificador porque no han sido concebidos para ayudarle. El planificador, por su parte, nunca trata de averiguar cuales son las aproximaciones más razonables a las características que realmente desea medir. Además, la falta de comparabilidad interna debida a la multiplicidad de los organismos y a las diferentes definiciones, niega a los estadígrafos y a los planificadores que actúan en los sectores sociales la oportunidad de apoyar a sus colegas en otros sectores. De este modo, se deja que cada programa continúe parcialmente y que se perpetúe a sí mismo sin aprovechar las mejoras fundamentales alcanzadas en otros conjuntos estadísticos.

14. Como las estadísticas sociales han sido el producto de procesos administrativos, los estadígrafos han tendido tradicionalmente a identificarse principalmente con preocupaciones de carácter administrativo y a concentrar su atención en las condiciones del entorno más inmediato del administrador, incluso cuando se ha tratado de describir las circunstancias sociales. En los países en desarrollo, donde hay una enorme divergencia en las condiciones sociales, es un hecho que la preocupación social, así como la descripción y la búsqueda de datos al margen de los censos, tiende a concentrarse en ese pequeño sector de la población urbana que mayor acceso tiene a servicios sociales bien establecidos. El proceso de registro de este grupo de personas es también el más controlable desde el punto de vista administrativo pero el resultado total es una grave distorsión en la medición. Las estadísticas sociales se han concentrado en el sector "moderno" y, por lo tanto no son adecuadas para medir toda la realidad social.

15. Hay que distinguir entre las políticas destinadas a mejorar las estadísticas sociales, que son expresiones idealistas de aspiraciones a largo plazo en respuesta a imperativos sociales y políticos, por una parte, y las normas prácticas para una acción inmediata, por la otra. Para lograr que las estadísticas sociales sean más pertinentes, adecuadas, oportunas y coordinadas se necesitarán mucho tiempo y recursos. Las autoridades responsables no sólo deben estar convencidas de la

utilidad de esta empresa sino que además deben percatarse de sus posibles resultados y de la probable escala de tiempo. No se puede descender sobre un problema social como un deus ex machina y realizar una encuesta rápida con un equipo de especialistas. Es muy poco, en efecto, lo que se puede hacer en el campo de las estadísticas sin datos históricos y continuos. Esto requiere un programa planificado y eficiente. No se pueden crear nuevas estadísticas sociales por conjuro sólo porque la actual crisis social exige respuestas. Las estadísticas requieren tiempo para diseñarlas, recopilarlas y analizarlas. Para iniciar una serie de estadística se necesitan varios años y ésta es una grave desventaja porque, en medio de una crisis, un país puede sentirse tentado a preparar sus planes sin disponer de series de estadísticas que exigen tiempo.

16. Por desgracia existen muy pocos atajos auténticos. No han prácticamente alternativa alguna a la creación de una capacidad permanente para realizar un programa eficaz y regular de recopilación y análisis, y aquí es donde surgen los mayores problemas. Una unidad de planificación social puede realizar un gran esfuerzo para elaborar cálculos en determinado asunto, una sola vez, a fin de obtener un préstamo internacional, formular una declaración de política general, etc. El costo, sin embargo, es elevado y los resultados pueden ser muy inexactos y es poco probable que se utilicen para establecer las necesarias series temporales. Resulta más barato y más útil, a la larga, elaborar un programa práctico a fin de establecer una estructura permanente de información, crear un mecanismo de coordinación, preparar los medios para la evaluación corriente y promover la capacidad de realizar encuestas por muestreo planificadas. La creación de estas estructuras es lo que distingue una simple aspiración de un programa de acción.

IV. ESTABLECIMIENTO DE LAS PRIORIDADES NACIONALES

17. No es la finalidad de este informe indicar cuáles deben ser las prioridades nacionales en materia de estadísticas sociales. Cada país tiene sus propias prioridades sociales dentro de su plan nacional, y las prioridades en materia de estadísticas sociales deberán coincidir naturalmente con aquéllas en la medida en que sean cuantificables. Es importante, empero, que se establezcan algunas prioridades en materia de estadísticas si se quiera dar forma tangible a los mejoramientos. En los párrafos siguientes se discuten brevemente algunas de las consideraciones sociales de carácter general que pueden resultar importantes para los países en desarrollo al seleccionar sus prioridades en materia de estadísticas sociales.

18. Hay en la actualidad una creciente preocupación por el problema de las disparidades internas que existen en los países en desarrollo, y se descubre que la distribución equitativa de la riqueza es tan importante como el crecimiento de los recursos globales. Se llega así a políticas de integración nacional, reducción de las desigualdades regionales, formación de fondos sociales, redistribución del ingreso nacional, etc., a fin de corregir las distorsiones que producen los modelos actuales de desarrollo económico. Un servicio mejorado de estadísticas sociales podría desempeñar una función importante al medir y evaluar los cambios producidos por esas nuevas políticas y al contribuir a resolver los problemas que plantea su aplicación. En algunos países, se establecerán prioridades a base de algún concepto unitario o teoría del cambio social o del desarrollo; otros países pueden establecer sus prioridades teniendo en cuenta la importancia de las carencias

constatadas o a base de los sectores o regiones que ofrecen las mejores oportunidades de progreso inmediato.

19. Para que tengan una utilidad inmediata, las prioridades estadísticas deben representar aquellas zonas de intervención directa en el desarrollo y el bienestar social que interesen actualmente al país, complementando los proyectos en que se estén aplicando medidas especiales. Dada la similitud de los problemas sociales en la mayoría de los países en desarrollo, es probable que exista un núcleo común de zonas prioritarias. Estas esferas prioritarias comprenderán con frecuencia: suministro adecuado de agua potable; nutrición mejorada para los grupos vulnerables; servicios sanitarios primarios fundamentales; mejoramiento de la salud maternoinfantil; educación básica, especialmente antes del empleo, y otros tipos de formación técnica; planificación familiar y, en términos más generales, fortalecimiento de la familia y de la comunidad y mayores oportunidades para las niñas y las mujeres. Estas son zonas prioritarias, orientadas en forma funcional, que corresponden a las zonas más amplias de interés indicadas en la segunda parte de esta publicación. Dentro de estas esferas prioritarias de interés, un enfoque estadístico equilibrado debe incluir series fidedignas sobre las actividades y realizaciones institucionales y un procedimiento seguro para calcular el acceso y uso de los servicios locales.

20. Es menester crear la capacidad para proporcionar estadísticas a nivel local a fin de suministrar los datos que requieren los programas locales. Con tal fin, las secciones locales de las oficinas estadísticas centrales deberán ser reforzadas y los funcionarios locales deberán recibir alguna formación profesional mínima para compilar y utilizar los datos estadísticos, de manera que la información local se coordine con los datos nacionales. Una manera útil de acelerar este proceso consiste en el intercambio de personal estadígrafo entre la oficina local y la oficina central, de manera que las técnicas mejoradas puedan recibir una amplia difusión y que el personal central pueda conocer directamente la naturaleza de las necesidades locales y de los recursos disponibles para las estadísticas locales. Los datos locales y regionales cumplen una función de medición fundamental: la necesidad de estadísticas locales se vincula íntimamente con el problema antes aludido de las disparidades internas. Los organismos regionales y locales deberán fortalecer su función en el control de la incidencia que tienen los programas sociales en el país, utilizando los datos obtenidos para mejorar los propios programas. Las estadísticas locales no reemplazan a las nacionales, pero sí proporcionan las bases para facilitar los programas locales, y deben ser comparables a las estadísticas nacionales.

21. Debido a que es necesario prestar mayor atención a los habitantes que se hallan fuera del sector moderno de acuerdo con los planes nacionales de progreso social, los programas deberán procurar especialmente ofrecer datos sobre las zonas y los grupos desfavorecidos, que probablemente serán las zonas rurales, los barrios urbanos de tugurios y los asentamientos precarios e insalubres, las regiones aisladas, los grupos de menores ingresos, los niños pequeños y las minorías culturales y étnicas. Es probable que el desarrollo regional sea también una prioridad y es importante ponerse de acuerdo sobre la selección de las regiones especiales y conseguir que todos los ministerios trabajen en ellas en forma coordinada. Las regiones especiales

serán probablemente los distritos agrícolas más atrasados del país y las regiones donde los sistemas de comunicaciones y transporte son peores. Algunas de esas regiones pueden haber sido designadas ya "zonas de desarrollo"; los programas de estadística deben relacionarse con las actividades que se realizan en esas regiones. Por otra parte, debe procurarse no incluir como prioridad todos los problemas sociales o regionales, porque ello puede poner en peligro el éxito del programa. Es evidente que en los países en desarrollo la mayor división existe entre las familias urbanas que poseen buenas viviendas y las familias que viven en los barrios pobres y en las zonas rurales; estas disparidades dentro del país son las que deben ser objeto de primordial preocupación.

V. NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRADO

22. Una vez que un país ha establecido el orden de sus prioridades e identificado sus principales esferas de interés social, debe enfrentar la tarea que implica colocar su política en un marco coordinado. La labor no debe ser concebida como una serie de iniciativas nuevas y aisladas por parte de los diversos ministerios interesados, sino que debe ser vista como parte de un programa integrado de actividades que se apoyen recíprocamente y que procuren proporcionar una perspectiva conjunta y un nuevo impulso para realizar un esfuerzo nacional concertado a fin de ampliar las actividades ya emprendidas. Esto puede resultar particularmente difícil en el campo de las estadísticas sociales debido a la multiplicidad de los organismos que participan en la planificación y formulación de los programas sociales. Las estadísticas sociales integradas deben ser concebidas también como parte de un desarrollo estadístico general que incluya las estadísticas económicas y debe prestarse atención a la asignación de los limitados recursos entre las diferentes esferas estadísticas.

23. Al elaborar un programa integrado de estadísticas sociales, el objetivo inmediato debe ser proporcionar beneficios estadísticos indicando las fallas, armonizando los conceptos y clasificaciones, elaborando definiciones uniformes y logrando que las estadísticas sociales sean más amplias y más compatibles entre sí. El programa debe considerarse también como parte de la actividad destinada a elaborar un marco integrado de estadísticas sociales como el que se describe en la segunda parte de esta publicación. La labor deberá prestar apoyo adicional a aquella parte de un marco integrado de estadísticas sociales y a las partes de los programas de los ministerios interesados que inciden en las zonas prioritarias del bienestar social y procuran fortalecer las estadísticas sectoriales pertinentes. La labor permanente deberá utilizar la experiencia internacional y nacional al usar el marco mencionado al servicio de las necesidades y posibilidades de los países en desarrollo. En el curso de esa labor, el programa servirá para determinar ciertos aspectos de interés práctico a fin de mejorar las estadísticas sociales.

24. En enfoque del bienestar social y el desarrollo debe ser necesariamente multi-sectorial y debe tener en cuenta las consecuencias de una amplia gama de medidas. Puede necesitarse información sobre diversas dimensiones económicas y sociales para formular orientaciones para un solo sector. El medio en que la gente vive, el consumo de alimentos, la salud, el desarrollo físico y mental, la educación y el

empleo, se influyen recíprocamente. Por ejemplo, la cantidad y la índole de los alimentos consumidos tienen una influencia fundamental sobre la salud y el crecimiento físico, la educación y la productividad. Una de las características valiosas de unas estadísticas sociales coordinadas debe ser la interrelación de los datos precedentes de diversos sectores. Las encuestas que se realicen en un sector deben formular preguntas sobre los insumos y los productos de otros sectores, de tal manera que puedan relacionarse con la macroinformación que normalmente se compila para todo el sector. Es cada vez más evidente que los enfoques sectoriales no bastan por sí mismos y que, pasado un punto, los resultados positivos dependen de diversos enfoques sectoriales mutuamente complementarios e interrelacionados. Una actividad integrada, por ejemplo, una encuesta en los hogares, puede producir pruebas estadísticas sobre la forma en que se interrelacionan los diferentes aspectos de las condiciones sociales en las vidas de las personas y sobre la medida en que las desigualdades en uno de esos aspectos se vinculan con las desigualdades en los demás.

25. En cualquier país, por poco desarrollado que esté, se realizan ya amplias actividades estadísticas en los sectores sociales. Existen operaciones estadísticas corrientes vinculadas con el proceso administrativo, operaciones en gran escala regulares pero infrecuentes como los censos sobre población, vivienda y agricultura, y numerosas encuestas y estudios de casos emprendidos en forma muy independiente por algunos organismos oficiales. Un programa destinado a mejorar las estadísticas sociales debe fijarse como uno de sus principales objetivos la coordinación y racionalización de aquellas actividades -especialmente las diversas encuestas y estudios de casos- que puedan tener interés. Las encuestas son costosas, demasiado costosas para permitir duplicaciones, perder oportunidades y no utilizar los resultados. Teniendo en cuenta la interdependencia de los datos y la multiplicidad de los organismos interesados en las estadísticas sociales, debe prestarse especial atención a la necesidad de elaborar un mecanismo apropiado de coordinación para la recopilación y el análisis de los datos y la elaboración de conceptos, definiciones y clasificaciones comunes.

26. En los países en desarrollo escasean los estadígrafos, sobre todo en los sectores sociales. Tanto más importante es, por consiguiente, que sus esfuerzos resulten tan productivos como sea posible y que actúen en forma concertada para ayudarse recíprocamente y no duplicar los procesos administrativos destinados a diversas encuestas. Los encargados de las encuestas en una esfera social podrán utilizarse para realizar la misma labor en otras esferas. Un estadígrafo encargado de un sector puede estar en excelentes condiciones para colaborar en un estudio conexo en otro sector. Para emplear de la mejor manera posible unos recursos limitados, deberá procurarse agrupar en un equipo a los estadígrafos que trabajan en los sectores sociales. Si se quiere utilizar de manera eficaz esos escasos recursos, debe tenderse hacia el objetivo de mejorar y racionalizar los datos sectoriales existentes, sin dejar de desarrollar las estadísticas sectoriales e intersectoriales compatibles.

27. Un programa debe ser diseñado conjuntamente por los productores de estadísticas y los usuarios y encargados de formular las políticas generales de manera que desde el principio se establezcan los vínculos necesarios. Es importante que estén representados todos los puntos de vista, en especial los de los encargados de formular la política general, de manera que el programa se oriente hacia las necesidades que plantea la solución de los problemas y reciba el necesario respaldo político.

Es posible atraer a encargados de la política general si se hace hincapié en: a) el mejoramiento de la gestión mediante el control y la evaluación, b) la capacidad para proporcionar información que justifique el presupuesto de un ministerio relacionando los insumos con los productos esperados, y c) la importancia de proporcionar una base para las decisiones políticas indicando los probables resultados de las tendencias pasadas y actuales o calculando si los proyectos pilotos pueden repetirse a un costo que los justifique y con preferencia a otras medidas. Hay que convencer al encargado de la política general de que un programa de estadística deberá aportar alguna contribución inmediata a la solución de sus problemas. Las instituciones de investigación y académicas que realizan estudios sociales están también muy interesadas en el desarrollo de estadísticas sociales, como usuarios y como productores de datos. Las contribuciones de esas instituciones pueden ser importantes y por ello deben ser alentadas a participar y a facilitar su experiencia y su prestigio a un programa coordinado.

28. Cada país deberá adoptar sus propias disposiciones para crear los mecanismos de coordinación y vinculación en función de sus estructuras administrativas; pero la mejor manera de hacer esto es contar con la orientación o con el fuerte apoyo de una autoridad estadística central. En la mayoría de los países en desarrollo las estadísticas sociales están actualmente descentralizadas y cada ministerio es responsable de las estadísticas de su propio sector. La oficina nacional de estadística puede desempeñar un papel asesor mediante leyes o incluso mediante consejos nacionales de estadística, pero sólo en muy pocos casos hay un organismo nacional de estadística único directamente responsable de las estadísticas sociales sectoriales. Por otra parte, la mayoría de las operaciones estadísticas en gran escala, como las de los censos de agricultura, población y vivienda y las encuestas nacionales por muestras de hogares, están organizadas por conjuntos que son parte de la oficina nacional de estadística o están directamente vinculados con ella. La principal excepción es el funcionamiento del sistema de registro civil para los datos vitales, que generalmente corresponde a otro organismo.

29. Una oficina central de estadística o un consejo coordinador de estadística, donde existe, tiene un papel fundamental que desempeñar para lograr que la labor estadística que realizan los diversos ministerios importantes no se pierda sino que contribuya a un enfoque sistemático tendiente a mejorar las estadísticas sociales. En estrecha relación con los servicios estadísticos de los diversos ministerios, la oficina nacional de estadística puede colaborar, por ejemplo, en la elaboración de clasificaciones comunes que pueden beneficiar a los usuarios de datos en todos los campos de las estadísticas sociales. Desempeña un papel principal en la labor destinada a mejorar las normas estadísticas, establecer conceptos y definiciones e iniciar actividades en servicios y funciones comunes, por ejemplo, respecto a formación profesional, elaboración electrónica de datos y administración estadística.

30. La oficina nacional de estadística, junto con los departamentos de estadística de los ministerios sectoriales, puede tener oficinas regionales y locales responsables de la recopilación de datos. No obstante, en el caso de los ministerios, sus oficinas regionales y locales generalmente tienen un personal sin formación

estadística. Existe una comunicación entre la oficina nacional de estadística y los ministerios sectoriales, aunque a veces sólo de manera formal. Pero la comunicación entre las unidades locales de la oficina nacional de estadística y los ministerios es más débil. El organismo nacional de planificación posee habitualmente una autoridad decisiva y trabaja en estrecha colaboración con la oficina nacional de estadística y las unidades de estadística de los ministerios. La mayoría de los organismos nacionales de planificación realizan casi toda la labor analítica que necesitan pero, en general, dependen del sistema estadístico existente para obtener los datos requeridos. Con frecuencia la autoridad encargada de la planificación y la oficina de estadística pertenecen al mismo ministerio central; pero incluso cuando están ubicadas en ministerios separados, mantienen una estrecha vinculación.

VI. INVENTARIO DE ACTIVIDADES, NECESIDADES Y POSIBILIDADES

31. Las necesidades reales de un programa nacional variarán considerablemente según la situación social y estadística. Por lo tanto, es importante que cada país emprenda en lo posible una encuesta preliminar sobre las actividades estadísticas en curso, las principales necesidades de los usuarios potenciales y la gama de perfeccionamientos estadísticos posibles. Las oficinas de estadística deberán realizar una encuesta sobre las principales cuestiones de interés y los tipos de datos que podrían ser útiles para el proceso de responder a esas cuestiones. Al formular una lista global de todas las necesidades, puede ser preciso armonizar las demandas contradictorias de los diversos organismos y en esta primera etapa es cuando las opiniones de los usuarios resultan más importantes.

32. Cuando sea factible, el inventario de los datos en curso de compilación deberá incluir una evaluación de su calidad y de la medida en que se están utilizando. El hecho de que se reúnan, compilen y publiquen algunos datos tiene en sí mismo poco valor si no son fidedignos, actuales o no pueden ser utilizados por alguna otra razón. Tanto los productores como los usuarios deben indicar las series que consideraran menos útiles. Es importante distinguir las series no utilizadas porque la información no se requiere y aquellas que no se emplean porque si bien los datos se refieren a temas importantes no pueden ser interpretados de manera eficaz. También será útil enumerar los casos inevitables de duplicaciones y de incompatibilidad de las definiciones. De esta forma, deberá ser posible identificar las principales lagunas y deficiencias del sistema estadístico. El identificar esas lagunas es una labor particularmente difícil; puede ser conveniente que cada organismo elabore una identificación previa de las principales fallas en su esfera de especial interés y proporcione información sobre necesidades y disponibilidad. Estas listas separadas de defectos principales no tendrían por objeto predeterminar las decisiones finales sino que serían una visión preliminar del terreno para que el grupo coordinador reconociera las esferas de preocupación mutua y concentrara sus actividades en los principales puntos de desacuerdo o contradicciones.

33. Una vez señaladas las lagunas, deberá establecerse entre ellas algún orden de prioridad, teniendo en cuenta varios criterios como los de necesidad y accesibilidad. Resulta obvio que es importante tener presente el uso que ha de darse a las estadísticas. Pero las prioridades no pueden establecerse exclusivamente a base de la importancia de un tema, y debe prestarse gran atención a aquellas esferas donde la información inexistente, una vez proporcionada, será utilizada inmediata y frecuentemente. El criterio de la necesidad combinará así las obligaciones departamentales y los imperativos de la planificación y la asistencia nacional y local en la ejecución de las políticas establecidas. El criterio de la accesibilidad será una combinación de la facilidad con que pueden recopilarse nuevos datos, la existencia de la elaboración de datos y las condiciones adecuadas para la misma y la rapidez con que los datos puedan ser difundidos, todo lo cual dependerá en gran parte de la cooperación del organismo administrativo interesado y del entusiasmo de los posibles usuarios.

34. La identificación de las lagunas no conduce forzosamente a la explicación de las mismas, especialmente en lo que se refiere a la calidad y utilidad de los datos. En consecuencia, además de examinar los datos y las necesidades habrá que estudiar también y evaluar la estructura de las estadísticas sociales, es decir, su organización, capacidad, personal, equipo y procedimientos de trabajo, así como la producción y utilización de las estadísticas y los vínculos existentes con los usuarios. La oficina central de estadística puede desempeñar aquí una función muy útil, por ser organismo que mayor número de estadígrafos posee en el país. Esa oficina debe estar en condiciones de ayudar a los ministerios sectoriales en el examen de sus estadísticas. A muchos ministerios sectoriales les resulta difícil realizar ese examen sin asistencia. Otra ventaja sería que los exámenes sectoriales se realizarían de manera comparable y constituirían así una herramienta valiosa para el programa operacional del grupo coordinador. Se entiende que, en la práctica, el proceso de consulta bosquejado no será una serie de pasos separados, sino que éstos habrán de superponerse, repetirse y sobrepasar la serie descrita, siguiendo en cambio otras vías prácticas de acuerdo con las condiciones locales. El proceso ha sido descrito como una serie de pasos a fin de aclarar el contenido y el propósito de cada uno de éstos.

VII. DISEÑO DE UN PROGRAMA MINIMO REALISTA

35. Puesto que pensamos desde un punto de vista operacional, es necesario prestar especial atención a la viabilidad de los propuestos sistemas de datos y mecanismos de recopilación en el contexto de la realidad estadística de los países que se hallan en diversas etapas de desarrollo. Se conviene en general que los sistemas estadísticos de los países en desarrollo, si bien varían considerablemente, se hallan sometidos a una gran presión y que las demandas que se formulan a dichos sistemas han superado con frecuencia sus capacidades. No se pretende que los programas encaminados a mejorar las estadísticas sociales añadan un peso innecesario a la carga existente sino, por lo contrario, que concentren sus actividades en unas pocas prioridades que pueden considerarse como un mínimo importante para la elaboración de las políticas sociales.

36. Es importante que al tratar de mejorar las estadísticas sociales se procure evitar ambiciones excesivas. El objetivo debe ser preparar un programa mínimo fácilmente realizable, capaz de producir resultados rápidos e importantes, aunque el período de inversión resulte relativamente largo. Por muy realista y reducido que un programa sea requiere tiempo, si bien una vez que funciona pueden producirse estadísticas sociales exactas y pertinentes en forma rápida y barata. Si al principio se prepara un programa máximo, con listas exhaustivas de las series deseables, existe el gran peligro de que el programa no logre despegar. Debe recordarse que no son ni el estadígrafo ni el usuario quienes suministran muchos de los datos brutos de las estadísticas sociales, sino el personal administrativo y técnico encargado de los servicios sociales, y que ese personal experimenta con frecuencia el aumento de la carga de trabajo.

37. Cada país deberá realizar su propia evaluación acerca de la importancia relativa que revisten las series individuales teniendo en cuenta los criterios de necesidad y accesibilidad (véanse los párrs. 32 y 33), así como las medidas en que hay que mejorar algunas series y eliminar otras en la primera etapa. Hay que tener presente que como la experiencia estadística no abunda y la buena disposición administrativa es limitada, las series menos activas se compilarán con menor frecuencia y algunas veces se eliminarán por completo a fin de crear espacio para nuevas series, mientras que se dará prioridad al mejoramiento de los cuestionarios y series existentes, ya que así un pequeño esfuerzo producirá grandes resultados. La accesibilidad debe también recibir la debida consideración, porque un programa necesita algunos éxitos inmediatos. En muchos países en desarrollo puede hacerse bastante para simplificar los registros y reducir el mantenimiento de registros no utilizados, cosas ambas que constituyen un legado de prácticas administrativas anteriores. Esta simplificación inicial contribuirá a producir los rápidos resultados necesarios si es que ha de lograrse mayor apoyo.

38. El éxito de un programa depende en gran parte del grado en que pueda insertarse en la estructura administrativa existente. En lo que se refiere a las estadísticas sectoriales que se obtienen principalmente de autoridades o usos administrativos, la labor de preparar y publicar cuestionarios, compilar datos, verificar y comparar información y analizar y publicar los primeros resultados quedará en manos de los organismos tradicionalmente responsables de esa labor. Se procurará que dichos organismos actúen siguiendo ciertas líneas convenidas y compatibles y se tratará de complementar la labor sectorial con las apropiadas actividades centralizadas, incluidas en particular las encuestas en los hogares. De esta manera, las actividades centralizadas serán complemento y no duplicación de las funciones de los organismos. No obstante, al tratar de alcanzar ciertas prioridades, los organizadores de programas eficaces probablemente considerarán necesario abogar por una simplificación de procesos engorrosos que tradicionalmente han sido el reflejo de procedimientos contables anticuados.

39. Un programa viable incluso mínimo, nunca puede ser un proceso a corto plazo. En un plazo de unos pocos años, no pueden esperarse cambios de política de gran envergadura o espectaculares. Las estadísticas que deben reflejar los cambios correspondientes son, con frecuencia, difíciles de obtener y sólo se pueden recolectar después de bastante tiempo. Así sucede, por ejemplo, en el caso de los datos sobre

cambios en las tasas de mortalidad, sobre la situación de la población en materia de sanidad y nutrición, sobre las condiciones de vida y de trabajo de la mujer, etc. Un programa operacional puede confiar en tratar en forma extensiva sólo una o dos de estas esferas de interés en la primera etapa. Su contenido y su calendario deben corresponder al contenido y el calendario del plan nacional de desarrollo, que formulará la estrategia básica del país. Lo ideal sería que su marco temporal coincidiera con el período de un nuevo plan de desarrollo o con el período restante de un plan vigente. Sería así más fácil arbitrar respecto a demandas contrapuestas, ya que algunas de las prioridades que se presentarán a los estadígrafos estarán ya establecidas. La concentración de recursos y la autoridad que entraña un plan nacional pueden aprovecharse también mediante esta identificación.

40. Una lista "mínima" posible de series y clasificaciones estadísticas podría constituir el núcleo de un esfuerzo nacional de multisectorial para mejorar las estadísticas sociales. Cada país tendrá sus propias prioridades, y no se pretende aquí proporcionar una lista mínima internacional de indicadores sociales. En el anexo I de esta publicación figuran cuadros de series y clasificaciones ilustrativas que pueden utilizarse como lista de referencia. Tomando el campo de la sanidad como ejemplo, un país que posea un sistema estadístico bien organizado puede desear obtener series que le permitan calcular las tasas de mortalidad infantil y tasas específicas de mortalidad por edad. Puede también estar en condiciones de obtener datos fidedignos sobre los porcentajes de la población que tienen un acceso "razonable" a un suministro de agua seguro, que reciben los servicios de centros sanitarios primarios y que son beneficiados por los programas de inmunización y protección contra determinadas enfermedades. Por otra parte, un país que posea un sistema estadístico rudimentario deberá concentrar sus esfuerzos en una o dos series que tengan la mayor influencia inmediata, y es posible que éstas deban ser formuladas de manera diferente, por ejemplo, el número de personas que asisten a los puntos primarios de servicios sanitarios en los distritos donde se han iniciado éstos, y el número de aldeas o villorios que poseen un suministro de agua protegido. Conforme a la necesidad y disponibilidad habrá también un mínimo de separación dentro de estas series por sexo, edad, unidades administrativas y geográficas, etc.

41. La realización de una lista mínima es ya de por sí una empresa bastante importante, y hay que ser prudentes antes de superar o ir más allá de las listas convenidas hasta asegurar el éxito de las operaciones iniciales. Un programa mínimo debe establecer las series básicas con suficientes detalles por lo que se refiere a la localidad y a los tipos de los individuos para medir las desigualdades en todo el país, y no ampliar el número de series con una cobertura limitada, por ejemplo, en los principales centros urbanos únicamente o sin una distinción por edad o sexo. Uno de los propósitos de una lista mínima sería el de sugerir los elementos que podrían ser comunes a todas las actividades sectoriales o multisectoriales. Las series y clasificaciones así compiladas deberán ser cuidadosamente seleccionadas a fin de que resulten las más indicativas de la situación social y las más útiles desde el punto de vista de la administración, dentro de los límites de lo que es posible recopilar. Cada país deberá elaborar una lista mínima que reflejará en parte sus propias zonas prioritarias de interés, y en parte el estado de desarrollo de sus estadísticas. Pero es importante que los objetivos se fijen teniendo en cuenta la realidad.

VIII. MÉTODOS PRÁCTICOS

42. Hay una urgente necesidad de disponer de métodos prácticos y fácilmente aplicables, teniendo en cuenta los limitados recursos disponibles para las estadísticas sociales en los países en desarrollo. Hablar en favor de metodologías simples no significa favorecer una idea simplista. Por el contrario, sólo el pensar más cuidadoso y un enfoque abierto puede producir técnicas eficientes, seguras y confiables que sean al mismo tiempo simples y baratas. No basta, por ejemplo, en la esfera de la nutrición, limitarse a realizar encuestas cuidadosamente controladas sobre el consumo familiar de alimentos. Esas encuestas son muy costosas y exigen mucho tiempo cuando hay graves problemas de nutrición con carácter inmediato y se dispone de pocos recursos. Incluso el empleo de medidas antropométricas, como la estatura y el peso, resultan limitadas porque dependen de la distribución y mantenimiento de equipo. El problema de la nutrición se relaciona sobre todo con los niños y, por lo tanto, la exactitud del peso es de suma importancia. El estadígrafo se ve obligado constantemente a buscar indicadores aproximados pero sencillos sobre desnutrición -uno de los cuales es la circunferencia del brazo- utilizando auxiliares no calificados para registrar estos datos con instrumentos simples.

43. Esas soluciones no proceden únicamente del ingenio de los estadígrafos sino también a una comprensión de la índole del problema. Para tomar como ejemplo el problema de la nutrición, la medición de la circunferencia del brazo no depende en cuanto a su validez de la exactitud, a menudo inexistente de la edad registrada. Entre las edades de 1 y 5 años, el niño normal muestra pocos cambios en dicha circunferencia, lo cual permite que la medición se aplique a un amplio grupo de edades. Esto es muy importante, porque las primeras manifestaciones de la malnutrición grave se encuentran en niños pequeños. Esta medida puede tener también, respecto a la del peso en relación con la estatura, la ventaja de que mide más adecuadamente el efecto de la desnutrición reciente y sólo requiere como equipo de medición una faja de película para rayos X, coloreada y apropiada. Sin embargo, la práctica de medir la circunferencia del brazo suscita aún objeciones, en particular cuando se refiere a niños individualmente considerados y no a grupos.

44. Otras soluciones metodológicas para los problemas estadísticos que se plantean específicamente en los países en desarrollo se necesitan, sobre todo, para los problemas que abarcan la administración y la política, por ejemplo, la definición del empleo y el subempleo, el cálculo del tiempo dedicado a obtener agua potable y combustible, la idoneidad de la educación académica oficial cuando con frecuencia provoca el abandono prematuro de los estudios, la elaboración de una definición operacional y segura del alfabetismo, el cálculo del acceso a los servicios sanitarios básicos y la influencia de éstos, etc.

45. El uso efectivo del muestreo y las estimaciones es otro medio que puede permitir mejorar la práctica estadística. Los estadígrafos que trabajan en los sectores sociales de los países en desarrollo no han utilizado suficientemente las técnicas de estimación y muestreo como lo han hecho sus colegas en otras esferas. El sistema actual de información administrativa, aunque deficiente, resulta en un sentido

demasiado completo. En muchos casos, es más importante la oportunidad que la amplitud, y las ventajas de una difusión pronta compensan algunas veces los posibles errores que introduce el uso de resultados parciales. En las operaciones estadísticas establecidas desde hace mucho tiempo, especialmente en las estadísticas administrativas periódicas donde es posible hacer estimaciones fidedignas, puede alentarse a los estadígrafos sociales, locales y centrales, a realizar estimaciones a fin de acelerar el proceso de difusión. En las operaciones nuevas recientemente establecidas, no siempre es posible hacer estimaciones razonables; en esos casos es necesario buscar otros medios que permitan ganar tiempo

46. El muestreo es uno de esos medios y ofrece además otras ventajas. Las experiencias en los países desarrollados y en desarrollo han indicado que muestras bastante pequeñas pueden proporcionar datos suficientemente fidedignos para orientar la política. Los servicios relacionados con las estadísticas sociales de los países en desarrollo han considerado durante demasiado tiempo que su objetivo primordial era enumerar todos los elementos del universo a fin de obtener datos "exactos" para propósitos contables, en vez de dar alguna idea de la magnitud, la tendencia y la distribución de las series tan rápidamente como fuese posible para los propósitos de la política social y la administración. Uno de los fines del mejoramiento de las estadísticas debe ser cambiar esa actitud.

47. El muestreo no implica necesariamente la aplicación de técnicas embarazosas ni la creación de universos complejos. El uso de medidas fácilmente aplicables, como el muestreo sistemático, debe ser fomentado aun si se introducen pequeñas desviaciones al utilizar muestras más pequeñas. La precisión no es un bien absoluto, y a las ventajas de una mayor precisión deben contraponerse los mayores costos y tiempo requeridos. Además, en muchos casos, la reducción de los errores del muestreo, que se logra ampliando las muestras, se ve más que anulada por mayores errores no procedentes de la muestra, porque la atención que un mismo personal de supervisión y control conceda a unas muestras más grandes habrá de ser más superficial. Por lo tanto, el estadígrafo debe basar sus decisiones teniendo en cuenta los resultados en relación con los principales usos previstos de una serie y no en principios abstractos o normas absolutas. Sin embargo, hay problemas técnicos que deben ser dominados en el muestreo, especialmente el problema de utilizarla para medir tendencias y condiciones locales. Debe alentarse a los organismos de estadística internacionales y nacionales a que fomenten las prácticas de preparación de muestras y encuestas y proporcionen asesoramiento en el uso de técnicas de muestreo y procedimientos estimativos eficaces.

IX. PERSONAL Y FORMACIÓN PROFESIONAL

48. Un buen programa para mejorar las estadísticas necesita un personal capacitado y entusiasta. Son imprescindibles la autoridad y el apoyo de la oficina nacional de estadística; una manera de lograr esa autoridad y ese apoyo consistiría en crear en dicha oficina una división de estadísticas sociales si no existe ya, dirigida por un funcionario superior. Una de sus principales responsabilidades sería la de

coordinar el programa encaminado a mejorar las estadísticas sociales. Por su misma naturaleza, este programa será de carácter intersectorial, y por lo tanto el jefe de la división deberá adoptar un punto de vista multisectorial y mantener estrecha vinculación con los estadígrafos y planificadores de los principales sectores, con los encargados de la planificación central y con el grupo coordinador.

49. En algunos países, la división de estadísticas sociales que asuma esta responsabilidad primordial podrá proporcionar el personal necesario para la operación sin más ayuda de fuentes exteriores que la asistencia técnica. En otros, puede necesitarse ayuda financiera para mantener a la unidad durante un período suficiente hasta que se apruebe la contratación de personal adicional. Otros países pueden considerar que el funcionario designado necesitará, durante cierto tiempo, el asesoramiento de un estadígrafo nacional o extranjero con experiencia en esa esfera.

50. Las necesidades en materia de personal no se limitan únicamente al coordinador del programa y a sus colaboradores inmediatos. Una diferencia básica en uno o varios sectores o regiones principales podría muy bien amenazar el éxito de todo el programa. En ese caso, al grupo coordinador corresponderá hacer el cálculo de las necesidades de personal y recomendar las medidas apropiadas para redistribuir el personal disponible o contratar el personal adicional requerido. Los problemas sectoriales y locales importantes que se planteen deberán ser enfrentados por el grupo coordinador en una primera etapa puesto que sería conveniente coordinar el programa de asistencia externa en la misma forma que el propio programa de mejoramiento. Los plazos y etapas de los programas de asistencia son decisivos, especialmente si entrañan el uso de asesores, la realización de reuniones de trabajo y el viaje de algunos funcionarios para realizar programas de formación profesional en el exterior.

51. La aceptación de la asistencia internacional al programa de mejoramiento de las estadísticas debe ser sometido a control. Sin embargo, en la práctica habitual, la asistencia suele suministrarse caso por caso, conforme a las decisiones de cada organismo nacional e internacional y con muy poca evaluación en general de las necesidades y capacidades en materia de estadísticas. Las diversas autoridades nacionales responsables de la promoción de un programa encaminado a mejorar las estadísticas sociales deberían poder confiar en una política coherente de las organizaciones internacionales.

52. El papel del estadígrafo en los sectores sociales ha sido en general menos apreciado que el de otros estadígrafos nacionales (que tampoco constituyen uno de los grupos de más prestigio entre los funcionarios públicos). Una de las causas de ello es quizá que dicho estadígrafo trabaja habitualmente solo o casi solo entre colegas que son especialistas en la materia misma en cuyas estadísticas él trabaja. En cierto sentido se considera que está fuera de su especialidad, mientras que, al mismo tiempo, no mantiene una relación frecuente con los demás estadígrafos. Es menos probable que este problema se plantee cuando el estadígrafo trabaja en los sectores sociales que pertenecen administrativamente a la oficina nacional de estadística, como sucede en la mayoría de los países desarrollados, aun cuando haya

sido destacado a un ministerio en comisión de servicios. Sin embargo en la mayoría de los países en desarrollo no sucede así, y es menester tener en cuenta la necesidad de enfrentar los problemas paralelos del escaso prestigio de la profesión y del aislamiento. Podría contribuir a aliviar el problema la creación, cuando sea posible de un cuerpo nacional de estadígrafos.

53. Otro elemento muy importante de un programa es la formación profesional. Si la labor de los funcionarios superiores y asesores ha de producir beneficios duraderos, será menester emprender la formación profesional del personal y la transferencia de conocimientos en distintos niveles y en todos los organismos nacionales interesados. Esto requiere la formación de estadígrafos y de auxiliares a nivel local y provincial, así como en el plano nacional, y la organización de reuniones de trabajo de carácter nacional y provincial junto con las disposiciones que permitan la asistencia a los cursos regionales apropiados de formación profesional y el intercambio de experiencias entre los países. Los esfuerzos que realicen los diversos ministerios y autoridades locales en este sentido deberán ser coordinados a fin de ejecutar un programa amplio de formación profesional en el campo de las estadísticas sociales. Dicho programa será una carga para el personal existente; por consiguiente, será preciso organizar la formación en el empleo a un nivel no muy complejo y para funcionarios sin preparación especializada, para aumentar así las disponibilidades de personal estadígrafo auxiliar.

54. El programa de formación profesional para los estadígrafos sociales deberá abarcar muchas especialidades que interesan a los que trabajan en otras esferas -organización estadística, muestreo, elaboración de cuestionarios y formularios, errores no procedentes de las muestras, estimaciones, cartografía, análisis y presentación de los resultados- problemas todos que tienen importancia especial para los países en desarrollo. Los manuales utilizados en dichos programas de formación profesional deberán basarse en principios estadísticos sólidos; no obstante, las soluciones ofrecidas deberán ser también factibles teniendo en cuenta los problemas prácticos de los estadígrafos en los países en desarrollo. El trabajo en esta esfera debe centrarse en algo más de lo que interesa al estadígrafo altamente calificado, y debe incluir asesoramiento sobre el registro de actividades sociales por personal no estadígrafo así como sugerencias detalladas para aplicar técnicas apropiadas al material disponible. Puede pedirse a los organismos estadísticos internacionales que cooperen en un programa conjunto para preparar manuales adecuados.

X. CAPACIDAD PARA REALIZAR ENCUESTAS NACIONALES POR HOGARES

55. Un elemento clave para mejorar las estadísticas sociales es la creación de una capacidad permanente para realizar encuestas nacionales en los hogares. Estas encuestas son un complemento importante de los censos de población y vivienda, relativamente poco frecuentes, porque, además de su oportunidad permiten abarcar mayor variedad de temas que la que es posible en los censos y formular un cuestionamiento más extensivo sobre cada tema, y dan la posibilidad de proceder a

comparaciones continuas con estadísticas paralelas recogidas de fuentes administrativas. Las estadísticas administrativas imponen una carga considerable y constante a los que han de responder a las preguntas, y existe un límite preciso para sus posibilidades de expansión si se quiere que sigan proporcionando información pertinente y en tiempo oportuno. En realidad, en la mayoría de los países en desarrollo, las encuestas por muestreo en los hogares o unidades familiares son la única manera práctica de obtener datos nacionales actualizados sobre las condiciones y tendencias sociales, el acceso a los servicios requeridos y los efectos de las medidas; destinados a eliminar las condiciones de pobreza en que vive la enorme mayoría de la población. Además, esa actividad de encuesta por hogares, si se prepara y ejecuta de manera adecuada, puede ser un instrumento importante para la integración de las estadísticas sociales.

56. Las principales características de la capacidad nacional deseada para realizar encuestas se describen en la resolución del Consejo Económico y Social (2055(LXII)) sobre el "Programa para desarrollar la capacidad nacional de efectuar encuestas por hogares", reproducido como anexo IV de la presente publicación, y en un informe sobre el programa presentado a la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en su 20.º período de sesiones (E/CN.3/527). Teniendo en cuenta el propósito del presente documento, es importante señalar la conveniencia de hacer hincapié, en primer término, en un programa continuo de encuestas integradas en vez de realizar una serie de encuestas inconexas y ocasionales y, en segundo lugar, en una encuesta sobre temas múltiples. Esta estrategia insiste en la creación, por la oficina nacional de estadística, de los elementos de infraestructura requeridos para poder realizar un trabajo continuo y fecundo: una organización permanente sobre el terreno y, en la oficina central, servicios de muestreo, cartografía, metodología, administración, elaboración de datos y análisis y publicación. Al ser capaces de realizar encuestas con el orden y la continuidad debidos, los servicios estadísticos se encontrarían en condiciones de facilitar datos integrados sobre empleo, otras actividades productivas, renta, consumo y gastos, juntamente con las estadísticas sociales y demográficas conexas que se requieren para estudiar los problemas que se plantean, por ejemplo, respecto a desarrollo rural, indigencia de las masas, programas demográficos y sanidad maternoinfantil. Hay que tener además en cuenta que la organización permanente sobre el terreno que ha de establecerse o perfeccionarse contribuirá también a mejorar las estadísticas agrícolas, industriales, laborales, económicas y otras. Así pues, una organización permanente de encuestas brinda la ocasión para conseguir información actualizada al servicio de la política general y la planificación y evaluación de programas en el marco de una estructura conceptual y metodológica integrada. Constituye, además, un vehículo para ensayar una unificación de conceptos, definiciones, cuestionarios, etc., en el contexto de las necesidades y circunstancias diversas de cada país.

XI. MEDIOS DE DIFUSION

57. Otro elemento de un esfuerzo nacional concertado para mejorar las estadísticas sociales es la publicación de las producidas por cada ministerio, junto con los datos pertinentes de censos y encuestas obtenidos por los servicios generales de estadística, en una serie ordenada y atractiva y en un formato concebido en función de los intereses del usuario. Estas publicaciones deben ayudar a los productores

de estadísticas ofreciendo mayor visibilidad de los resultados de sus esfuerzos, subrayando la interrelación que existe entre las estadísticas sociales en vez de los aspectos sectoriales fragmentados, así como organizando estadísticas indicativas seleccionadas en series temporales. Sobre todo, los usuarios de las estadísticas, especialmente los que tienen intereses multisectoriales y de política general, disponen así de un nuevo instrumento importante para la planificación y el control de las políticas generales. Las publicaciones de este tipo, que ya circulan en un número creciente de países, deben ser multisectoriales por su contenido y por sus fuentes, tener una orientación general y estar preparados por la oficina nacional de estadística o el organismo coordinador de las estadísticas con el apoyo y la cooperación de los servicios sectoriales.

58. Un aspecto del estado generalmente atrasado, fragmentario y desorientado de las estadísticas sociales de los países en desarrollo es la falta de importancia que se concede a la difusión de información. Esto es comprensible, ya que muchas de las estadísticas sociales son obtenidas por algún ministerio a partir de sus propios registros administrativos. Cuando el productor de las estadísticas y su principal usuario están en el mismo organismo público, la publicación de las estadísticas se concibe más bien con vistas a su archivo que con propósitos operacionales. Puede suceder que los datos se publiquen, si se publican, dentro del informe anual del organismo o ministerio. Esos informes se caracterizan con frecuencia porque se ocupan principalmente de un solo sector e incluso de un subsector, por una organización y un contenido que reflejan más las razones de carácter administrativo que las de fondo, por la falta de análisis, por una presentación generalmente aburrida y nada atractiva, así como por la publicación tardía, generalmente con un atraso de cinco a seis años, después de compiladas las estadísticas.

59. El conjunto limitado de estadísticas que actualmente se utiliza para la planificación y administración se difunde un poco más rápidamente por medios officiosos dentro de cada programa o ministerio. Por desgracia, otros usuarios deben recurrir a solicitudes especiales a determinados ministerios para obtener datos no publicados, a las estadísticas sociales que la oficina nacional de estadística decida publicar en su anuario estadístico o en otro compendio general similar, y a las publicaciones irregulares de cada ministerio. Esto sólo puede obstaculizar la evolución de estadísticas sociales integradas y tener repercusiones negativas para los usuarios y los productores de estadística de cada ministerio, porque esas disposiciones contribuyen muy poco a fomentar las mejoras necesarias. La mayor visibilidad de una publicación de estadísticas sociales multisectoriales, expone más a los servicios de estadística centrales y de los ministerios a una crítica por las omisiones y limitaciones de los datos publicados. No obstante, es sobre todo y precisamente así como los servicios de estadística reciben críticas y, luego, los recursos necesarios para mejorar.

60. Como sucede con todo compendio de estadísticas sobre múltiples temas, habrá que sopesar el valor que tiene el uso de clasificaciones y formatos comunes al presentar las estadísticas de cada sector en comparación con el costo que implica excluir algunas estadísticas que sólo existen con clasificaciones no uniformes. En los primeros años de una publicación de ese tipo, la atención deberá recaer necesariamente en la disponibilidad de los datos, independientemente de las clasificaciones utilizadas. No obstante, con el tiempo, a medida que el valor de

contar con clasificaciones comunes resulte más evidente para los usuarios y productores de estadísticas, los compiladores de una publicación de estadísticas sociales podrán contribuir a fomentar esas clasificaciones comunes publicando cada vez más dentro de ese marco.

61. Es innecesario decir que sería contraproducente intentar mejorar la imagen de las estadísticas sociales mediante la creación de una publicación sin adoptar las medidas destinadas a mejorar la calidad de dichas estadísticas. Mejores publicaciones no habrán de servir por sí mismas para vencer los muchos obstáculos que se oponen al mejoramiento de las estadísticas sociales y que ya hemos examinado, pero pueden contribuir al proceso de mejora. Sin embargo, si no se presta atención a la idoneidad de las actuales medios de difusión y si éstos no son mejorados cuando lo necesitan, se reducirán considerablemente los efectos de los mejoramientos introducidos en otros aspectos de las estadísticas sociales.

Segunda parte

Estructura para la integración de las estadísticas sociales y demográficas en los países en desarrollo

INTRODUCCION

1. La segunda parte de esta publicación presenta una estructura o marco para la integración y el análisis de las estadísticas sociales y demográficas, así como de las estadísticas económicas conexas, en los países en desarrollo. Esta parte se basa en la selección y adaptación de materiales procedentes de tres publicaciones de las Naciones Unidas sobre la integración de las estadísticas sociales y demográficas y sobre indicadores sociales. Estas publicaciones son el informe técnico Hacia un sistema de estadísticas sociales y demográficas (Hacia un SESD), Indicadores sociales: directrices preliminares y series ilustrativas (Indicadores sociales ...) y Studies in the Integration of Social and Demographic Statistics: Technical Report (Studies in Integration). 1/

2. Dicha estructura tiene por objeto proporcionar orientación a los países en desarrollo sobre las formas en que les sería factible realizar, en un futuro no muy lejano, la integración de las estadísticas sociales. Para ello se revisan y resumen las metodologías, los conceptos, las clasificaciones y los ejemplos presentados en las tres publicaciones citadas, con miras a su adaptación y aplicación en los países en desarrollo, en consonancia con sus circunstancias estadísticas y sociales y con sus prioridades para mejorar el nivel y las condiciones de vida de sus poblaciones. El criterio que se propugna tiende a la integración y la sistematización paulatinas de las estadísticas y los indicadores sociales, en total armonía con el desarrollo continuo de las estadísticas básicas necesarias en estas materias y en otros campos conexos. Se hace hincapié en una estructura flexible y un proceso más bien que en un sistema rígido o inflexible que hubiera de adoptarse en todos sus detalles.

3. Este enfoque fue plenamente suscrito por el Grupo de Expertos sobre estadísticas sociales y un sistema de estadísticas sociales y demográficas para los países en desarrollo, que se reunió en la Sede de las Naciones Unidas del 17 al 21 de noviembre de 1975. El Grupo de Expertos señaló, en particular, que en la estructura no se proponían nuevos métodos ni definiciones de estadísticas sociales sino que era una estructura de coordinación y armonización de conceptos y clasificaciones de conformidad con las recomendaciones y directrices actuales de las Naciones Unidas y los organismos especializados, y para explorar las mejoras o adaptaciones que podrían introducirse en ellos 2/.

4. La Comisión de Estadística examinó un proyecto del presente informe en su 19.º período de sesiones. La Comisión convino en que "se necesitaba urgentemente mejorar e integrar las estadísticas sociales y demográficas en los países en desarrollo. Se necesitaban esfuerzos concertados para llegar a elaborar y difundir los métodos y conceptos necesarios y había que establecer y mantener las organizaciones precisas para reunir, elaborar y difundir esas estadísticas. Se convino en que el informe presentaba un valioso elemento en ese proceso, un marco teórico que definía el alcance

1/ Publicaciones de las Naciones Unidas, N.ºs de venta S.74.XVII.8, S.78.S.78.XVII.8 y 79.XVII.4 (en prensa), respectivamente. El presente documento fue redactado por el Profesor S. Chakravarty (Comisión de Planificación, India), en funciones de consultor de las Naciones Unidas.

2/ Informe del Grupo de Expertos (ESA/STAT/AC.3/2).

y las zonas apropiadas de prioridad para una estructura integrada, así como series, clasificaciones e indicadores sociales ilustrativos que los países en desarrollo podrían utilizar como punto de referencia para analizar y elaborar sus programas estadísticos de manera integrada. Al mismo tiempo, la Comisión destacó que sólo se trataba de un primer paso, aunque fuera importante, y que se necesitaban muchos más trabajos de orden teórico y empírico para que las estadísticas sociales y demográficas en los países en desarrollo pudieran aproximarse a las normas de pronta disposición, frecuencia y detalle de precisión teórica que exigían la planificación, administración y evaluación de una política social y económica integrada. En particular, la Comisión señaló los problemas con que tropezaban muchos países en desarrollo para compilar e interpretar las estadísticas de empleo y desempleo, dado el bajo porcentaje de sus habitantes que ocupaban empleos regulares remunerados, así como los problemas que se planteaban cuando se trataba de obtener rápidamente y con suficiente detalle las estadísticas precisas para satisfacer necesidades de política urgentes. La Comisión insistió en que los resultados de los experimentos encaminados a elaborar nuevos conceptos en los diversos sectores de las estadísticas sociales adecuados para su uso en los países en desarrollo se difundieran ampliamente y se examinaran con carácter urgente." 3/

5. La estructura que se presenta aquí es un complemento de la primera parte de la presente publicación, "Medidas destinadas a mejorar las estadísticas sociales en los países en desarrollo", que en forma de informe fue presentada también a la Comisión y examinada por el Grupo de Expertos. La Comisión convino en que ambos informes estaban estrechamente vinculados y debían combinarse para ser puestos al servicio de los estadígrafos, los planificadores y los formuladores de políticas nacionales. 4/

6. Esta segunda parte se divide en tres capítulos. En el capítulo XII se examina la viabilidad y la utilidad de una estructura para la integración y el análisis de las estadísticas sociales en los países en desarrollo, el alcance y las prioridades de la estructura que aquí se presenta, así como su diseño, organización y aplicaciones posibles, incluso la selección de indicadores sociales 5/. En los capítulos XIII y XIV se examina concretamente cada ámbito estadístico de la estructura en lo que atañe a su contenido, conceptos, organización y prioridades adecuadas para los países en desarrollo. Para la mayoría de estos ámbitos, el cuadro del anexo I muestra, a manera de ilustración, series, clasificaciones e indicadores sociales que los países en desarrollo pueden tener presentes al planificar y aplicar una estructura que satisfaga la necesidad sentida por los planificadores y otras personas de disponer, en las diversas esferas socioeconómicas, de datos e indicadores sociales, económicos y similares integrados.

7. En el anexo II se presenta una lista bibliográfica ilustrativa respecto a conceptos, clasificaciones y definiciones que pueden usarse en una estructura. Esta lista se basa en gran medida en las directrices internacionales existentes, y se relaciona con el cuadro del anexo I. El anexo III contiene una selección de referencias sobre la labor de las comisiones regionales de las Naciones Unidas en relación con el desarrollo y la integración de las estadísticas sociales y demográficas, así como de las estadísticas económicas conexas.

3/ Consejo Económico y Social, Documentos oficiales: 62.º período de sesiones, Suplemento N.º 2 (E/5910), párrs. 85-86.

4/ Ibid., párr. 98.

5/ Los indicadores sociales se examinan más detalladamente en la publicación de las Naciones Unidas Indicadores sociales...

XII. DESARROLLO Y APLICACIÓN DE UNA ESTRUCTURA

A. Objetivos y usos

8. Al elaborar directrices para una estructura con miras a la integración y el análisis de estadísticas sociales e indicadores sociales para los países en desarrollo, es muy importante conocer claramente los objetivos que se espera alcanzar con estas estadísticas. Desde el punto de vista de muchos países en desarrollo, la primera cuestión que se necesita contestar es la importancia de las estadísticas sociales en relación con las estadísticas económicas. Aunque para un número muy grande de países en desarrollo, la vinculación entre las estadísticas económicas y la formulación de políticas es especialmente estrecha, el estado actual de las estadísticas económicas no es aún especialmente satisfactorio. En estas circunstancias, cabe preguntarse si no será contraproducente tratar de constituir una estructura general de estadísticas sociales en esta etapa. La cuestión es pertinente, especialmente si se tiene en cuenta lo limitado de los recursos de que disponen muchos países en desarrollo para mejorar sus sistemas estadísticos. Dicho de otro modo, el problema parece consistir en decidir cuál es la distribución óptima del presupuesto, incluidos los recursos financieros, físicos y humanos, al reunir estadísticas de diferentes tipos.

9. La palabra "óptima" sugiere que hay una función tácita de definición de criterios, basada en una evaluación de costos y beneficios, que las oficinas de estadísticas tratan de recalcar. Si bien huelga decir que ninguna oficina de estadística define criterios explícitamente, tampoco se duda de que muchas de ellas lo hacen implícitamente para asignar prioridades. Por consiguiente, es conveniente estudiar si debe expresarse explícitamente la función de definición de criterios que se supone implícitamente, y si corresponde introducir en ella algunas modificaciones.

10. Cuando el desarrollo económico pasó a ocupar una posición muy importante en el pensamiento de muchos gobiernos nacionales, se consideró que el problema consistía en gran medida en aumentar el nivel de ingreso nacional y del producto per cápita, y las oficinas de estadística de los países en desarrollo comenzaron a trabajar seriamente en la elaboración de cuadros de ingresos nacionales y magnitudes conexas. Esto condujo en una etapa ulterior a la elaboración de cuadros de insumo-producto, no solamente como manera de mejorar la precisión de los cálculos del ingreso nacional, sino también como parte de la formulación de planes coherentes de producción en el plano industrial en condiciones de relativa rigidez estructural. Los datos relativos a la balanza de pagos y la oferta de dinero datan de períodos anteriores por razones evidentes. Como se atribuía enorme importancia a la formulación de planes de desarrollo centrados en los datos de producción, era perfectamente natural que las estadísticas sociales pasaran a ocupar un lugar relativamente secundario, si bien ciertos países trataron de obtener datos relativos al nivel de vida, etc., mediante encuestas por muestreo cuidadosamente diseñadas sobre asuntos múltiples. Se prestó atención a las estadísticas demográficas en relación con la formulación de censos decenales. También se emplearon las estadísticas sociales y demográficas como material de base para calcular el ingreso nacional y para una variedad de usos gubernamentales.

11. Sin embargo, la concepción del problema del desarrollo ha experimentado ciertos cambios en el curso de los últimos años. En los países desarrollados se observa gran descontento con el producto nacional bruto (PNB) medido con los criterios convencionales como un índice del bienestar económico. Se han propuesto diversas medidas del bienestar económico que describirían con más exactitud que el PNB los cambios de la calidad de la vida 1/. Si bien gran parte de la crítica del PNB a este respecto está erróneamente dirigida, pues su objeto no era actuar como indicador del bienestar (aunque en ciertas condiciones limitadas se lo puede usar como medida del funcionamiento socioeconómico), casi no cabe duda de que en las sociedades ricas los problemas de las deseconomías externas, reflejadas en la contaminación, la congestión, etc., así como el papel mucho mayor del gobierno en el suministro de servicios no mercantiles y pagos de transferencias sin contrapartida, requieren medidas complementarias que puedan vincularse con los datos de las cuentas nacionales para dar un cuadro más equilibrado del funcionamiento del sistema socioeconómico. Por lo tanto, es perfectamente comprensible que las estadísticas sociales adquieran una importancia mucho mayor para los países desarrollados en esta coyuntura histórica.

12. Para los países en desarrollo, el mayor énfasis en las estadísticas sociales no puede apoyarse en el argumento de que los costos del crecimiento resultan muy elevados, pues la producción y el ingreso en la mayoría de ellos no crecen al ritmo que se considera conveniente. Un rápido aumento del producto interno bruto (PIB) per cápita es una necesidad urgente para todos ellos. ¿Por qué, entonces, habría que abogar por un cambio en asuntos relativos a las estadísticas? Hay dos razones principales por las que este cambio es conveniente. En primer lugar, se reconoce cada vez más que el crecimiento económico no puede lograrse solamente por un aumento de la inversión de capital material. Ahora se reconoce ampliamente la importancia del capital humano como un factor coadyuvante importante para el proceso de crecimiento. Los datos sobre el capital humano requieren información adecuada sobre asuntos relativos a la educación, la salud y la vivienda. En segundo lugar, hay una conciencia mucho mayor de los problemas relacionados con la desigualdad en los ingresos y en la distribución de los beneficios de los gastos públicos. Por ejemplo, se ha encontrado que debido a que no se ha distinguido entre los insumos y los productos en esferas tales como la salud y la educación, y también debido a

1/ Estas críticas no son totalmente nuevas. Muchas de ellas fueron muy claramente formuladas por Simon Kuznets en sus primeras obras sobre el ingreso nacional. Lo que ha pasado en los últimos tiempos es que los usuarios de las estadísticas del ingreso nacional se han percatado mucho más claramente de que es necesario considerar la estructura y la distribución, así como los totales. También se critica mucho la manera como se demarca el límite de producción y también la falta de distinción entre producción "buena" y "mala". J. Tobin y W.D. Nordhaus han hecho esfuerzos alentadores por reformular el conjunto de las medidas encaminadas a tomar en consideración estas críticas en "Is growth obsolete?", obra reproducida en Measuring Economic and Social Performances, publicada por M. Moss (Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1973). Una amplia reseña de la labor en esta esfera puede hallarse en La viabilidad de mediciones orientadas hacia el bienestar para complementar las cuentas y balances nacionales: Informe técnico (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta S.77.XII.12).

la existencia de grupos de presión dominantes en las sociedades, el aumento de la cantidad de gastos públicos en tales esferas con frecuencia conduce a resultados opuestos a los previstos cuando se los mide con normas igualitarias.

13. Además, el problema del crecimiento demográfico atrae de nuevo la atención. Si bien las actitudes varían mucho en los países en desarrollo en lo atinente a la planificación de la familia, no cabe duda de que, sea que los países deseen acelerar las tasas de crecimiento demográfico o sea que deseen desacelerarlas, se necesitan ajustes estructurales importantes en la planificación de tales cambios. Los países que sufren disminuciones bruscas en las tasas de natalidad afrontarán las consecuencias socioeconómicas de una población que va envejeciendo, mientras que los que experimentan rápidos aumentos de las tasas de crecimiento como consecuencia de las reducciones de la mortalidad afrontan un alto coeficiente de familiares a cargo, fenómeno que inhibe el aumento de los ahorros y el crecimiento económico. Como sucede en el caso de la salud y la educación, el no asegurar la difusión de los beneficios de la planificación de la familia puede conducir, por lo menos a mediano plazo, a una mayor desigualdad de la distribución de los ingresos.

14. Por consiguiente, para acelerar el crecimiento del ingreso nacional y también para asegurar una mayor difusión de los beneficios del proceso de crecimiento, se ha hecho muy importante dar mayor valor a las estadísticas sociales. Sin embargo, como lo deja muy claro este análisis, para aplicar una estructura estadística amplia que comprenda los fenómenos sociales en los países en desarrollo, el enfoque tendría que diferir del de los países desarrollados, tanto debido a diferencias en sus necesidades como debido a las diferencias de las características estructurales. En la sección B infra, se analizarán el diseño y la organización de una estructura, con inclusión de las prioridades adecuadas para los países en desarrollo. En la sección C se analizará la función especial de los indicadores sociales en una estructura para los países en desarrollo. Además, hay preguntas evidentes relativas a la aplicación que se examinarán en la sección D.

B. Diseño y organización

15. Una vez reconocida la necesidad de reunir estadísticas sociales en los países en desarrollo, es importante pensar en una posible estructura integradora en la cual puedan reunirse esas estadísticas. En este contexto es necesario pensar en los diferentes medios de enfocar el problema. El enfoque presentado en las publicaciones de las Naciones Unidas sobre la estructura para la integración de las estadísticas sociales y demográficas 2/ ofrece un punto de partida muy idóneo para examinar la cuestión.

16. Se ha criticado el enfoque esbozado en Hacia un SESD por ser demasiado ambicioso para los países en desarrollo, y quizá también por ser demasiado inflexible y por su orientación sistémica. Este último argumento ha sido aducido por aquellos

2/ Véase la introducción a la segunda parte de esta publicación, párr. 1 y nota 1.

que consideran que el enfoque más útil para mejorar las estadísticas sociales consistiría en prestar atención a los datos básicos, mediante medidas tales como estudios por muestreo cuidadosamente diseñados, y un uso más eficaz de los censos y de los archivos administrativos, en vez de realizar lo que ellos llaman una sistematización prematura. El argumento anterior lo han formulado quienes piensan que lo que se necesita urgentemente son datos específicos sobre cuestiones concretas.

17. El problema planteado es si la búsqueda de una estructura integradora debería sustituirse por una decisión consciente de basarse en datos referentes específicamente a las cuestiones que tengan relieve en un momento determinado. El principal argumento a este respecto afirma que, como no hay una teoría general convenida de la acción social con parámetros mensurables que sirva de marco teórico, no es posible idear un enfoque sistemático para las estadísticas sociales. Se considera que la analogía con los sistemas de cuentas económicas no es válida, ya que la economía estudia tipos de fenómenos que pueden ser aislados de forma relativamente fácil de otras actividades sociales (aunque esto es menos cierto en muchas regiones en desarrollo en que predomina la agricultura de subsistencia). Además, el sistema de cuentas nacionales básicamente se apoya en el concepto del movimiento circular de los ingresos, tema sobre el que los conocimientos adquiridos por los economistas tiene larga tradición. No se ha elaborado una teoría análoga que abarque una gama igualmente amplia de fenómenos sociales. Por consiguiente, según este argumento sería más prudente centrarse en obtener la información que se necesite específicamente mediante estudios por muestreo o a partir de otras fuentes sin remitirse a una estructura global.

18. Es indudable que actualmente no hay una teoría global de la sociedad que sea ampliamente aceptada, y mucho menos que sea estadísticamente aplicable; pero la cuestión real reside en saber si se necesita esa teoría para elaborar una estructura global interconectada de estadísticas sociales, y si, una vez elaborada, no sería complementaria del esfuerzo de acopio de estadísticas sociales básicas, en lugar de ser incompatible con él.

19. Como punto de partida, cabe convenir en que las estadísticas sociales han de referirse en gran medida a los seres humanos, bien como individuos o en diversos grupos. La estructura contenida en Hacia un SESD se elabora concediendo importancia primordial a los modelos demográficos como estructura clave en torno a la cual se elaboran divisiones y subdivisiones. Este enfoque parece apropiado por dos razones principales. Primero, es evidente que si las estadísticas sociales se refieren principalmente al ser humano, lógicamente hay que dar prioridad básica al cómputo de las masas humanas y de sus movimientos a lo largo del tiempo. En segundo lugar, presentando datos demográficos sistemáticos es posible aprovechar las técnicas bien desarrolladas y la experiencia sustancial existentes en materia de demografía para empezar a sistematizar las restantes estadísticas sociales.

20. Para hacer esto es necesario definir los estados o características que han de analizarse, en el contexto de los problemas sociales básicos de los países en desarrollo. Además de la esfera demográfica, existen por lo menos cinco grandes esferas de preocupación en las que parecería haber gran margen de consenso entre los

países en desarrollo. Estas esferas son las siguientes: educación, empleo, sanidad y nutrición, distribución del ingreso, consumo y acumulación y, en menor medida pero de modo creciente, la vivienda y su medio.

21. Dado que la mayoría de los países afrontan problemas de ajuste a raíz de la considerable migración de las zonas rurales a las urbanas y debido también al rápido crecimiento de la población como consecuencia de las elevadas tasas de natalidad de las zonas urbanas, las cuestiones relativas a la urbanización también ocupan un lugar destacado en muchos estudios. Por consiguiente, en las series de datos es necesario adoptar una clasificación urbana/rural para entender la naturaleza y el alcance de la urbanización que se está produciendo, así como para facilitar los estudios de la planificación de las inversiones en relación con los objetivos declarados de la política social. El crecimiento urbano que se está produciendo hoy en día en muchos países en desarrollo de bajos ingresos plantea también cuestiones importantes relativas al tipo de estrategia de desarrollo que actualmente se persigue. De aquí que una estructura de las estadísticas sociales para países en desarrollo tenga que prestar suficiente atención a la cuestión de la urbanización. Los datos relativos a la distribución de las dimensiones de las ciudades también se necesitarán en el caso de los países en desarrollo más grandes. En el capítulo XIII se examinarán muchas estadísticas e indicadores directamente relacionados con la urbanización.

22. Aparte de las seis esferas básicas enumeradas anteriormente, la estructura integradora propuesta por las Naciones Unidas trata de series relativas a estratificación y movilidad social, familias y hogares, seguridad y bienestar sociales, y orden y seguridad públicos. Es indudable que estas esferas tienen importancia considerable para los países desarrollados, pero probablemente tendrán menos para los países en desarrollo. De aquí que estas esferas se examinen mucho más brevemente en el capítulo XIV.

23. Las cuestiones del empleo del tiempo y del ocio, y la cultura, últimas esferas de que se ocupa la estructura, son interesantes. Básicamente, el tiempo puede considerarse en términos de cantidad o en términos de precio. En los países en desarrollo, la cuestión de la utilización del tiempo es fundamentalmente diferente que en los países desarrollados. En aquéllos es perfectamente natural considerar el tiempo como una cantidad. Conviene señalar que por esta razón los presupuestos de utilización del tiempo se hacen habitualmente en relación con los datos sobre subempleo, especialmente el llamado "subempleo visible". La existencia de mucho subempleo visible priva a la cuestión del tiempo libre de todo significado propio en la planificación, excepto en cuanto a las cuestiones relativas a la política cultural.

24. Por otra parte, se ha observado en años recientes en los países desarrollados que es más apropiado considerar el tiempo en términos de precios. De esta forma las horas-hombre trabajadas pueden considerarse como un valor en vez de como una cantidad. El tratamiento del tiempo libre en las sociedades postindustriales, por consiguiente, asume un aspecto muy diferente y es necesario tratar el problema en forma relativamente extensa. En los países en desarrollo, con un amplio sector

agrícola y un sector terciario basado en considerable medida en la desintegración del antiguo modo de organización social, no es necesario tratar el tiempo como una esfera independiente de las estadísticas sociales, aunque la dimensión temporal debe indicarse en ciertas esferas en las que es importante, tales como el empleo o el acceso a servicios o instalaciones importantes. De aquí que la dimensión temporal se tome como un aspecto de las estadísticas y como cuestión de interés en varias de las esferas tratadas en el capítulo XIII, pero no se examina como una esfera independiente.

25. Este bosquejo de estructura para las estadísticas sociales destinada a los países en desarrollo coincide generalmente con aquellas esferas a las que los formuladores de políticas conceden mucha importancia. Por otra parte, se trata de esferas en las que suelen proyectarse cambios estructurales pero debido a la falta de datos y análisis requeridos los resultados efectivos son muchas veces muy diferentes de los previstos inicialmente. Considérese el caso de la educación, por ejemplo. En esta esfera, la demanda de educación frecuentemente se considera aislada de la oferta. Esto puede llevar a una expansión desequilibrada de la educación, de forma que los niveles superiores registren un crecimiento mucho más rápido de expansión que los niveles elementales. Cabe argüir que estos resultados reflejan decisiones políticas que habrían permanecido inalteradas incluso si se dispusiera de más datos. Ahora bien, esto no parece estar probado.

26. Hay que observar también que estas esferas tienen relación muy estrecha con los sistemas de cuentas y balanzas nacionales, bien por parte del producto o por parte del insumo. Por lo tanto, el establecimiento de nexos entre estas esferas llevaría a mejorar considerablemente datos que hasta la fecha han sido una parte relativamente descuidada de la contabilidad económica. Además, frecuentemente se necesitan cantidades considerables de recursos materiales y financieros para realizar programas relativos a las principales esferas antes mencionadas. En consecuencia, es muy grande la necesidad de determinar soluciones con buen rendimiento de los costos. Añádase que en estas esferas no están reunidas actualmente estadísticas como productos marginales de diversas actividades administrativas. Por consiguiente con algún esfuerzo adicional, debidamente organizado, pueden hacerse mejoras significativas.

27. Por último debe señalarse que uno de los objetivos básicos de un programa de estadísticas es permitir la formulación adecuada de hipótesis verificables para investigaciones y análisis que en última instancia puedan llevar a introducir mejoras sustanciales en la eficacia potencial de las políticas. Por ejemplo, si se consideran los datos demográficos junto con los datos sobre educación, sanidad, urbanización y distribución del ingreso, puede ser posible inferir qué factores influyen a la hora de determinar la variable clave en el proceso de crecimiento de población, como por ejemplo la tasa de fecundidad, o el tipo de política educacional que sería más eficaz para mejorar la distribución del ingreso.

C. Indicadores sociales

28. ¿Qué importancia tienen los indicadores sociales como parte de una estructura para las estadísticas sociales de los países en desarrollo? ¿Debería hacerse inicialmente hincapié en un gran número de indicadores sociales que abarcaran todas las grandes esferas de preocupación social en un momento determinado o debería

actuarse con criterio selectivo tanto respecto de las esferas tratadas como respecto del número de indicadores que habrá que elaborar?

29. La cuestión tiene cierta importancia, dado que en años recientes se ha visto que tanto los investigadores como los planificadores de políticas tienen gran interés en el tema. Los trabajos han recibido impulsos de fuentes muy diversas. Una de ellas es el descontento de muchos respecto de la pauta de crecimiento registrada tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, lo cual, a falta de estadísticas sociales globales, ha hecho que se buscaran índices relativos a los aspectos de la vida social, que habían recibido poca atención hasta esa fecha. Esto está relacionado con la cuestión de medir y evaluar el funcionamiento de un sistema social y ya se ha mencionado en relación con el tratamiento del producto nacional bruto como indicador del bienestar social. Otra fuente de inspiración ha sido una idea expresada por algunos sociólogos según la cual con el tiempo tal vez sea posible formular en términos cuantitativos modelos analíticos sobre el funcionamiento de una sociedad determinada que ayuden a hacer pronósticos y formular políticas. Es decir, su idea es elaborar una macrosociología cuantitativa análoga a la macroeconomía. Desde este punto de vista los indicadores sociales se consideran análogos a los agregados macroeconómicos. La idea es sumamente ambiciosa; por el momento, los problemas teóricos que entraña parecen ser enormes. Por último, ha habido una sensación general de que aunque muchas estadísticas sociales se reunían como subproducto rutinario de la labor de gobierno, no se hacía lo suficiente para centrar la atención en lo que era relativamente esencial. De aquí surgió la necesidad de reunir datos que midieran con relativa exactitud los cambios que se producían en ciertas esferas de interés social.

30. En este informe se ha adoptado una posición pragmática que no obliga a suscribir ninguna opinión particular en la fase actual de nuestros conocimientos. Esto corresponde también a la posición adoptada en las directrices preliminares de las Naciones Unidas sobre indicadores sociales y en Hacia un SESD, cuyo enfoque se resume como sigue: "Los indicadores sociales se refieren a algún área de interés social y pueden servir a los fines de la curiosidad, el entendimiento o la actuación. Pueden tomar la forma de series de casos primarios o pueden ser series sintéticas obtenidas aplicando una mayor o menor cantidad de elaboración a las series de datos. En algún momento determinado, puede resultar imposible construir todos los indicadores que serían convenientes y esta limitación debe ser tenida en cuenta. Los indicadores sociales forman un subconjunto de las series de datos y de las construcciones reales o potencialmente disponibles y, por eso, se distinguen de otras estadísticas sólo por su adecuación y aplicabilidad a uno de los fines mencionados." 3/

3/ Indicadores sociales ... y Hacia un SESD, párr. 5.8. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha estudiado detenidamente los usos de los indicadores sociales en la planificación para el desarrollo. Véase The Use of Socio-Economic Indicators in Development Planning (París Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1976) y "Report of joint CEPAL/CDCC/UNESCO workshop on the application of socio-economic indicators to development planning in the Caribbean", informe de la reunión celebrada en Port of Spain, Trinidad y Tabago, 12-14 de junio de 1978 (E/CEPAL/CDCC/45). La UNESCO ha convocado otras reuniones sobre este tema, entre ellas una reunión de trabajo en Bangkok el 23 de enero de 1976 y una reunión de expertos en Montevideo, 13-16 de diciembre de 1976.

31. Esta declaración parece ser muy prudente en diversos aspectos, particularmente debido a que pone a los indicadores sociales en forma bastante clara dentro de una estructura para la integración y el análisis de las estadísticas sociales. Es decir, disipa cualquier posible malentendido respecto del establecimiento de un "sistema" de indicadores sociales paralelo a una estructura para las estadísticas sociales.

32. Ahora bien, este concepto, de indicadores sociales es bastante amplio y, si no se utiliza con cautela, puede llevar a una gran proliferación de indicadores sociales. Así pues, la selectividad parece ser muy importante. A este respecto, las esferas de interés social para las que se buscan indicadores deberían corresponder preferiblemente a las esferas que se han destacado en relación con la articulación de la propia estructura principal. Como finalidad secundaria, puede hacerse hincapié en la elaboración de unos pocos indicadores sociales internacionalmente comparables para aclarar las posibles pautas de desarrollo socioeconómico que se persigan. Por último, para aquellos países que tengan suficiente diversidad social, pueden elaborarse también indicadores sociales de carácter regional o local, con objeto de facilitar la evaluación y el diagnóstico de los problemas regionales o locales y la formulación de las políticas necesarias 4/.

33. Pueden elaborarse indicadores sociales utilizando, por ejemplo, cualquiera de los siguientes métodos sacados de las estadísticas sociales o una combinación de los mismos: a) proporciones, porcentajes, razones y tasas; b) medias y medianas; c) medidas de dispersión, incluso extensión de serie, fractiles, desviaciones medias y estándar, asimetría, curtosis y coeficiente de Gini; d) análisis factorial; e) números índices; f) programación lineal; g) esperanzas de vida; y h) sondeos de la opinión y actitudes públicas. Según parece, aunque en la mayoría de las esferas los indicadores simples quizás sean los únicos para los que los datos existentes permitirían hacer cálculos dentro de un margen razonable de exactitud, incluso en este supuesto puede haber casos en los que haya que proceder con considerable inventiva. Por ejemplo, los datos existentes pueden ser demasiado limitados, para permitir una elaboración significativa utilizando los procedimientos tradicionales, o la realidad puede ser demasiado compleja para captarla dentro de la serie de clasificaciones y conceptos utilizados normalmente. El uso de técnicas especiales para ajustar los datos sobre demografía y fecundidad defectuosos de los países en

4/ El Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social ha realizado un amplio estudio del desarrollo y la aplicación de las estadísticas y los indicadores sociales a nivel local. Véase Measurement and Analysis of Progress at the Local Level, vol. I, An Overview y vol. II, Country Case Studies in Ghana, India and Poland, Informes N.ºs 78.1 y 78.2 (Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1978). Se están preparando estudios de otros países.

desarrollo es un ejemplo de cómo pueden resolverse estos problemas 5/. Las esperanzas de vida no se utilizan mucho en el momento actual para elaborar indicadores sociales. Ahora bien, conviene tener presente que el método puede utilizarse con provecho para estudiar "cualquier cambio imaginable de situación" y no solamente para el uso tradicional relacionada con la duración biológica de la vida. 6/ Los dos ejemplos evidentes dados a este respecto son la educación y la sanidad. Esta generalización parece ser muy valiosa y puede emplearse para elaborar indicadores sociales muy útiles. Es evidente que las necesidades de datos son considerables, pero es igualmente claro que los beneficios son también mucho mayores.

34. Algunos otros indicadores sociales muy útiles serían las medidas de dispersión, o del tipo c) (véase el párrafo 33), ya sea en relación con el ingreso o con cualquier otra variable definida en unidades homogéneas. Algunos ejemplos de estas medidas se presentan en Indicadores sociales ..., y muchas de las demás series de datos contenidas allí están dispuestas de forma que permite su fácil cálculo. Tales medidas probablemente resulten muy útiles, especialmente dado que actualmente hay tanto interés en los países en desarrollo por las cuestiones relativas a la justicia social, la equidad y la igualdad.

35. Un indicador generalmente utilizado para estos fines es el coeficiente de Gini, que se obtiene de los datos subyacentes que pueden referirse al ingreso, la riqueza o las fincas, por ejemplo. No obstante, como se ha señalado en recientes estudios sobre la medición de la desigualdad de ingresos, esta medida tiene ciertas características técnicas que limitan su interpretación y análisis. 7/

36. No hay razón, empero, para que no se puede utilizar el coeficiente de Gini como una de las medidas. Puede complementarse también con medidas tales como las basadas en las porciones correspondientes a los distintos grupos fractiles tales como el sexto o el tercio más bajo de la población.

5/ Cabe señalar, no obstante, que el análisis factorial y otras técnicas similares que entrañan la graduación y ponderación de series no imponen requisitos insólitos en materia de datos y, por consiguiente, pueden realizarse a partir de las distintas series o indicadores existentes. Véase, por ejemplo, D.V. McGranahan y otros, Contents and Measurement of Socio-economic Development, Informe N.º 70.10 (Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social 1970), y J. Drewnowski, On Measuring and Planning the Quality of Life (La Haya, Mouton, 1974).

6/ Hacia un SESD, párr. 5.4. Véase también Dudley Seers, "Life expectancy as an integrating concept in social and demographic analysis and planning", Review of Income and Wealth, 23/3 (diciembre de 1977), pp. 195-203

7/ Véase A.B. Atkinson "On the measurement of inequality", Journal of economic Theory, vol. 2 (1970), que continúa y amplía los trabajos realizados por H. Dalton en el decenio de 1920. Véanse también las contribuciones posteriores de Das Gupta, Sen, Starett y Stiglitz en el mismo Journal. Un examen bastante exhaustivo de la cuestión de la medición de la desigualdad realizado por D.G. Champernowne ha aparecido en el Economic Journal, diciembre de 1974.

37. Esto al menos servirá para centrar la atención en la evolución de la política seguida frente a grupos determinados. En ningún caso debería permitirse que las dificultades antes mencionadas fueran un obstáculo para obtener información relativa a la distribución. Las dificultades señaladas deben utilizarse como señales de cautela que deben tener presentes los usuarios de las estadísticas. La medición de la desigualdad se trata de nuevo más adelante, en el capítulo XIII, sección D.

D. Ejecución y aplicaciones

38. Se ha indicado antes que una estructura para la integración de las estadísticas sociales y los indicadores sociales puede servir para una finalidad muy útil en los países en desarrollo tanto al fomentar los esfuerzos hacia la sistematización de datos actualmente muy dispersos como al estimular la retroinformación y la circulación de información entre diferentes organismos del gobierno que se ocupan de diversos aspectos de la planificación económica y social.

39. Este último aspecto merece ser puesto de relieve muy considerablemente en la formulación de muchos planes de desarrollo. Hasta la fecha, la mayoría de estos planes se han concentrado en la tasa y composición del crecimiento definido en el sentido económico tradicional del término. Esto sin duda ha provocado una cantidad considerable de críticas en años recientes pero es probable que un intento de reemplazar al producto interno bruto por algún otro índice de escala del bienestar social resulte ser un ejercicio poco esclarecedor con muy poco contenido operacional. Lo que se requiere es un panorama en el que se distingan los diferentes grupos sociales y un concepto multidimensional del bienestar social para cada grupo con una especificación correspondiente de los instrumentos de la política económica. La tarea del planificador consistirá en asignar instrumentos adecuados a cada objetivo o dimensión después de tener en cuenta debidamente los diferentes efectos que un objetivo particular produce sobre los niveles de bienestar social de diferentes grupos. 8/

40. En esta etapa la base de datos para realizar esa tarea es insuficiente para la mayoría de los países, aunque hay amplias variaciones entre los países en desarrollo en lo que respecta a la calidad, el grado de detalle y el alcance de los datos disponibles, así como en los recursos para la reunión de datos y la experiencia en esta materia. La estructura sugerida aquí puede desempeñar un papel importante en la organización de la obtención de una gran parte de la información que falta; además, es una estructura flexible que puede elaborarse a partir de una base relativamente simple en países que tienen recursos estadísticos más limitados hasta llegar a una escala relativamente substancial en otros países y a medida que tales recursos se robustecen.

8/ La UNESCO patrocina una serie de documentos y reuniones de trabajo para las regiones en desarrollo sobre la aplicación de indicadores socioeconómicos en la planificación del desarrollo. Véase la nota 3.

41. En muchos países en desarrollo, las esferas de las estadísticas que es probable que resulten más pertinentes son la población, el empleo, el ingreso, el consumo y la acumulación, la salud y la nutrición, la enseñanza, y, en menor medida, la vivienda. En cada caso, la información que se necesita consta de dos partes: primero, una parte distributiva, que se refiere a quién disfruta de cuánto con referencia a una característica determinada; y segundo, una parte de insumos, que se refiere al uso y a la asignación de recursos físicos y humanos escasos. Hay además una parte financiera que se refiere fundamentalmente a las disponibilidades para diferentes grupos destinatarios. La estructura examinada aquí puede suministrar información útil relativa a los aspectos distributivos y sobre la segunda parte relativa a las necesidades de insumos. Respecto de la parte financiera, claramente los datos sociales deben emplearse en conjunción con datos económicos procedentes de las cuentas nacionales y de otras partes. Sólo mediante el uso combinado de los datos de las esferas social y económica pueden aplicarse modelos de planificación más satisfactorios.

42. Aunque es probable que el uso de la estructura presentada aquí con fines de planificación interese a los responsables políticos, es también importante mencionar que las posibilidades analíticas son muy considerables. La evolución de variables económicas, incluso cruciales, depende a menudo en gran medida de datos que convencionalmente quedan fuera del alcance de las estadísticas económicas. Quizás los ejemplos más notables los constituyan la tasa de aumento de la población y la distribución del ingreso, que raramente pueden explicarse en forma satisfactoria usando índices económicos convencionales únicamente. Un enfoque integrado de las estadísticas sociales puede permitir captar muchos vínculos importantes que pueden enriquecer substancialmente nuestra comprensión y conducir a mejores predicciones y medidas correctivas. El uso de diversos modelos de simulación puede resultar muy provechoso a este respecto para poner a prueba los datos reunidos y para sugerir vínculos adicionales que quizás necesiten explorarse.

43. En cuanto a la reunión de datos, la primera prioridad debe ser establecer datos de referencia para cada ámbito de interés principal de una manera lo más cabal posible, utilizando conceptos, clasificaciones y definiciones estándar en toda la medida de lo posible. Para describir los cambios a lo largo del tiempo, quizás sea necesario recurrir a encuestas periódicas sobre la base del muestreo probabilístico cuando los organismos administrativos normales no generen ordinariamente los datos necesarios. En los casos en que se disponga de datos a través de los organismos administrativos, será preciso uniformarlos de manera que los cambios de niveles a lo largo del tiempo puedan medirse con cierta precisión y puedan compararse con los datos conexos en otras esferas.

44. Respecto a si han de reunirse datos sobre magnitudes estáticas o sobre flujos, claramente los primeros son a menudo mucho más fáciles de obtener. Para unas pocas variables básicas tales como las relativas a población conviene disponer de un conjunto de datos relativamente completo, lo cual requerirá el cómputo de flujos brutos para vincularlo con muchos de los otros campos de las estadísticas sociales. Sin embargo, en la mayoría de las regiones hay que preguntarse si se están considerando cambios de política que requieren información sobre flujos

brutos. Si la tarea a la que se presta más atención básicamente es la formulación de políticas, la opción entre magnitudes estáticas o flujos se resolverá a menudo de una manera más natural. Análogamente, la cuestión de definir estados pertinentes sólo puede contestarse significativamente en relación con un modelo bien especificado de planificación social del que la planificación económica en el sentido convencional sólo sea una parte, aunque la más importante en la etapa actual de desarrollo para la mayoría de los países en desarrollo. Finalmente, los indicadores sociales son obviamente importantes como componentes de la estructura presentada aquí. Ayudan al público en general, a los planificadores y a los responsables de las decisiones a identificar las esferas en que existen problemas y, en su carácter de resúmenes de algunos de los datos básicos del sistema, pueden ayudar a aclarar sus necesidades de datos, su estructura y sus resultados.

XIII. PRINCIPALES AMBITOS DE UNA ESTRUCTURA

45. Se ha hablado sobre una estructura conceptual en que basar un programa para integrar las estadísticas sociales para los países en desarrollo. También se ha señalado que aunque los fundamentos lógicos establecidos en la estructura de las Naciones Unidas para la integración de las estadísticas sociales, demográficas y de las estadísticas económicas conexas siguen siendo válidos, el enfoque debe adaptarse y simplificarse para ajustarse a las condiciones de los países en desarrollo. La necesidad de adaptación surge por razones de política, pero no menos urgentemente para resolver algunos problemas conceptuales de una manera más adecuada a los rasgos estructurales de un país en desarrollo. En las secciones que siguen nos referiremos a cada uno de los ámbitos principales de la estructura de las estadísticas sociales poniendo de relieve su contenido, los conceptos y las prioridades pertinentes para los países en desarrollo. Estos ámbitos principales son la población, la enseñanza, el empleo, la distribución del ingreso, el consumo y la acumulación, la salud y la nutrición, y la vivienda. En el capítulo XIV nos referiremos a los ámbitos restantes. Estos ámbitos secundarios sólo se bosquejan de manera resumida en el contexto de los países en desarrollo, porque no se consideran esferas prioritarias para el desarrollo estadístico en la mayoría de estos países en el futuro a mediano plazo.

46. Cada uno de los ámbitos estadísticos se examina separadamente en las secciones que siguen. Cada ámbito lleva su correspondiente despliegue en el cuadro del anexo I en el que se muestran series, clasificaciones e indicadores sociales básicos ilustrativos para que los países en desarrollo los consideren al planificar y desarrollar la integración de sus estadísticas sociales. En particular, las clasificaciones ilustrativas son esenciales como mecanismos integradores que han de aplicarse con la máxima uniformidad en toda la estructura. En el anexo II se da una lista bibliográfica de las directrices internacionales existentes sobre conceptos, clasificaciones y definiciones. Pueden verse otros detalles en la publicación de las Naciones Unidas Studies in integration ... Aunque estos cuadros no tienen nada de rígido, se han preparado después de un examen cuidadoso de las directrices internacionales actuales y las prácticas comunes de los países. Muestran los requisitos estadísticos de una estructura relativamente completa y las clasificaciones y los indicadores sociales que serían útiles para la planificación, el

análisis y la adopción de decisiones en las esferas del bienestar y el desarrollo social abarcadas. Se reconoce por supuesto que ningún país está en condiciones de aplicar plenamente estos cuadros en el futuro previsible, ni tampoco sería necesariamente deseable que cualquier país lo hiciera. Lo que se desea es presentar en los cuadros material suficiente, organizado en la estructura sugerida aquí, para que cada país pueda hacer una selección que corresponda mejor a sus prioridades y circunstancias nacionales. Los cuadros del anexo constituyen una base relativamente amplia para considerar prioridades y, una vez hechas esas selecciones, deben ser útiles para planificar, compilar y usar los datos de una manera integrada y eficiente.

A. Población

47. En la estructura para la integración de estadísticas sociales y demográficas y de estadísticas económicas conexas, los datos demográficos entran de dos maneras. En primer lugar, en Hacia un SESD se utilizan principios de contabilidad demográfica para establecer un marco de organización básico para las partes de la estructura que se refieren a las existencias y corrientes humanas: es decir, magnitudes estáticas y flujos. Estos principios se enuncian en el capítulo III, sección A ("Demografía social") y en el capítulo VII ("Modelos de existencias y Corrientes humanas") de esa publicación. Giran en torno de la matriz de existencias-corrientes a partir de la cual pueden construirse modelos de la población siempre que puedan obtenerse los coeficientes de salida (proporciones de transición) y los coeficientes de las corrientes de entrada (proporciones de admisión) y sea razonable esperar que permanezcan constantes. Es evidente que la aplicación de este enfoque será muy limitada durante algún tiempo en los países en desarrollo debido a lo limitado de los datos y a la rapidez de los cambios sociales, que hace que la hipótesis de probabilidades constantes sea inadecuada.

48. En segundo lugar, las características demográficas de la población son importantes en toda estructura general de estadísticas sociales, porque algunas de estas características mismas son a menudo objeto de preocupación social e interés público e incluso de política social. Los temas de preocupación precisos y ciertamente a la medida, si la hay, de la intervención pública prevista respecto de ellos varían considerablemente entre los países en desarrollo pero varios temas básicos son comunes a la mayoría de ellos. Son éstos el volumen y la estructura por edades de la población, su distribución y densidad entre regiones geográficas y entre zonas rurales y urbanas y los cambios en éstas y las tasas natural y neta de aumento de la población y sus componentes expresados en tasas de natalidad, mortalidad y migración.

49. En la sección I del anexo I se muestran series, clasificaciones e indicadores sociales para ilustrar el contenido estadístico de este ámbito. Los dos focos de interés son aquí: 1) tamaño, estructura y cambios de la población; 2) distribución geográfica de la población y cambios en esa distribución. Para cada una de estas series se ilustran clasificaciones e indicadores sociales que abarcan existencias y corrientes. Los indicadores sociales ilustrativos seleccionan datos de las series o las resumen con fines como el análisis de los temas principales desde los puntos de vista del bienestar social, de la política general (incluida la planificación) o de ambos.

50. Entre las clasificaciones ilustrativas se encuentran el sexo y la edad, el tamaño y tipo de hogar (respecto al tamaño de la población), la región geográfica, la zona urbana o rural, el tamaño y tipo de lugar, el origen nacional o étnico y el grupo socioeconómico. Otras clasificaciones importantes, tales como el tamaño y tipo del núcleo familiar y la causa de la defunción están abarcadas en otros ámbitos.

51. En esta lista ilustrativa es probable que los países en desarrollo, según su grado de desarrollo cultural y sus recursos estadísticos, se enfrenten con dificultades al aplicar algunas de las clasificaciones a algunas de las series, sobre todo si han de hacerlo detalladamente o con más frecuencia que para señalar referencias. Por ejemplo, la clasificación según el origen nacional o étnico, y en cierta medida la distinción entre zonas urbanas y rurales y el tamaño y tipo del lugar, pueden ser difíciles de aplicar, debido a la falta de datos básicos y a las diferencias substanciales entre los países en el uso y aplicación de estas clasificaciones. Sin embargo, la mayoría de los países encontrará útil elaborar muchas de estas clasificaciones o todas ellas a largo plazo, incluso aunque pueda transcurrir cierto tiempo antes de que algunos países en desarrollo elaboren y apliquen regularmente los conceptos y definiciones básicos de estas clasificaciones según sus propias circunstancias particulares.

B. Educación y aprendizaje

52. Las actividades de aprendizaje y los servicios de educación constituyen un ámbito estadístico importantísimo para todos los países en desarrollo. Independientemente de que la planificación de la educación se considere desde el punto de vista de la demanda social o de los recursos humanos -para no hablar por el momento de complejos enfoques de programación- es necesario generar cierta cantidad mínima de datos. Por una parte, estos datos están íntimamente relacionados con el ámbito demográfico de las estadísticas expresadas en número de seres humanos pertenecientes a diferentes grupos de edades y, por otra, forman una parte esencial de los datos de insumo-producto relativos a la corriente de bienes y servicios entre los diferentes sectores productivos, cuando se les agrega información relativa a sus necesidades ocupacionales. Una de las ventajas del presente enfoque es que permite una estructura internamente coherente para la presentación de datos que vincula las estadísticas demográficas con las estadísticas relacionadas con la educación y la planificación de los recursos humanos. Además, al hacer una distinción sistemática entre los insumos y productos del sistema de educación, suministra información en una forma que ayudará a idear estrategias para la planificación educacional que sean eficaces en relación con sus costos.

53. Finalmente, al introducir un nuevo vínculo entre los productos del sistema educacional, definidos como grupos de individuos que poseen ciertas calificaciones, y las necesidades ocupacionales de diferentes industrias, el presente enfoque puede servir para suministrar posibles medidas de las discrepancias que pueden surgir entre la demanda de personal especializado y su oferta. Estas discrepancias pueden pronosticarse, lo cual permitirá que se adopten de antemano medidas correctivas. En vista del hecho de que el desempleo y el subempleo entre personas educadas en

algunos países representa un desperdicio importante de recursos de inversión y genera además tensiones sociales y políticas, está clara la importancia de mejorar la base de datos que se requiere para este fin.

54. En la sección II del anexo I se muestran series, clasificaciones e indicadores sociales ilustrativos para su uso en el ámbito de la educación y el aprendizaje en los países en desarrollo. Se refieren al nivel de estudios y de instrucción alcanzado (A), al uso y la distribución de los servicios de educación (B) y a los insumos, los productos y el rendimiento de tales servicios (C).

55. El nivel de estudios alcanzado se trata como un activo o "existencia": es decir, el activo educacional acumulado por la población y medido, por ejemplo, por la mediana de los años de escolaridad realizados por un grupo de edad determinado. Se sugieren también series sobre matrícula escolar, a partir de las cuales puede calcularse la esperanza de nivel último de estudios. Los insumos de los servicios de educación se tratan como existencias de personal docente en activo y ciertos flujos de gastos basados en el sistema de contabilidad nacional. Estos datos básicos sobre insumos se sugieren en forma simplificada para permitir su aplicación a mediano plazo en los países en desarrollo. Finalmente, los productos y el rendimiento pueden tratarse en función del número y el porcentaje de alumnos matriculados que terminan ciertos años y niveles de estudios y en función de las calificaciones otorgadas (no de la capacitación realmente adquirida). Estos datos permiten construir un modelo básico de corrientes educacionales. Cada uno de estos sectores se trata a continuación por separado.

Nivel de estudios y de instrucción alcanzado por la población (A)

56. En el caso del nivel de instrucción de la población las series ilustrativas de la sección II abarcan los temas básicos siguientes:

- 1) Años de escolaridad terminados;
- 2) Personas alfabetizadas;
- 3) Grados de educación terminados;
- 4) Conocimiento de un segundo idioma.

Las clasificaciones ilustrativas que se presentan son el sexo, la edad; la zona urbana o rural; la región geográfica; el origen nacional o étnico; el grupo socioeconómico; el grado de educación y, en caso de haberse terminado un grado, el tipo de actividad económica y la ocupación cuando corresponda. A partir de estas series pueden seleccionarse indicadores sociales relativos a:

- 1) Mediana de años de escolaridad terminados;
- 2) Tasas de alfabetización;

- 3) Proporciones que han terminado diversos grados de educación y obtenido diversas calificaciones;
- 4) Distribuciones porcentuales de la población según la lengua materna y el conocimiento de un segundo idioma.

Se incluyen series relativas a la lengua y el conocimiento de un segundo idioma porque son un motivo de preocupación particularmente importante de la planificación educacional y la política cultural en muchos países en desarrollo. No serán pertinentes necesariamente para todos los países en desarrollo y, en consecuencia, deben considerarse caso por caso en cada país. La clasificación por tipo de actividad económica puede utilizarse para acumular datos relativos a la composición educacional de la fuerza de trabajo en cada sector de la economía. Esto puede servir como sustituto, aunque más bien grosero, de un tratamiento más cabal que abarque la educación, la ocupación y el sector de empleo.

57. Muchas de las series e indicadores posibles sobre el nivel de instrucción pueden plantear problemas para los países en desarrollo debido a las bases estadísticas más bien escasas, particularmente cuando se desean datos de series cronológicas. Estas sólo existen muchas veces, en la actualidad, para intervalos correspondientes a la frecuencia de las operaciones censales; a veces incluso en éstas no figura información respecto de temas tales como la composición educacional de la fuerza de trabajo industrial. En la mayoría de los países en desarrollo, la información sobre los años de escolaridad y los grados de educación terminados es de carácter más bien incierto; estos datos pueden robustecerse gradualmente utilizando una combiaación de datos de encuestas por muestreo y datos administrativos sobre títulos y calificaciones otorgados por el sistema de enseñanza para complementar y ampliar los datos censales, concentrándose particularmente en las primeras etapas del grupo de edad de cinco a veinticuatro años.

Uso y distribución de los servicios de educación (B)

58. Las series, clasificaciones e indicadores sociales ilustrativos sobre uso y distribución de los servicios de educación se dividen en cuatro partes en la subsección B de la sección II: 1) cifras de matrícula, que se consideran como existencias y a partir de las cuales pueden calcularse las siguientes medidas; 2) medidas de esperanza de nivel último de los estudios; 3) series suplementarias sobre tiempo dedicado a actividades educacionales; y 4) distancias entre las viviendas y las instituciones de educación. La primera parte, junto con las series sobre estudios terminados en la subsección C, suministra un modelo básico de existencias y corrientes en el sistema educacional; a partir de estas series pueden calcularse varias medidas de actividad y rendimiento.

59. La medición de la merma del alumnado o pérdidas escolares es una cuestión que exige atención estadística inmediata. Las cifras de matrícula son las magnitudes que se dan generalmente al fijar objetivos en materia de educación. Sin embargo, aunque se sabe bien que en muchos países en desarrollo las tasas de abandono del sistema de enseñanza son muy altas, a menudo se ignoran las tasas de retención efectivas. Como resultado de ello resulta difícil evaluar la eficacia de los gastos

en enseñanza. Además, raramente se sabe con un grado de precisión suficiente cuál es el tiempo total empleado en terminar una etapa determinada de la educación, es decir el volumen de repeticiones. En muchos países en desarrollo los objetivos educacionales para la enseñanza primaria a menudo se presentan en una forma que excede el 100% de la población en el grupo de edades pertinente. En términos estrictos estas cifras no son válidas. Pero desde el punto de vista práctico sólo representan un intento de ajustar los datos por una parte, a un grupo de edades oficialmente definido para la repetición y por otra, a la matrícula de niños mayores o menores que la edad oficial. En ausencia de estadísticas más detalladas, no es posible saber en qué medida la enumeración por exceso se debe a la repetición, a información inexacta sobre la edad o a otras fuentes de errores.

61. Para medir el abandono escolar, así como la repetición, deben idearse estudios adecuados de cohortes, derivados por ejemplo de un sistema de datos basado en registros individuales o modelos probabilísticos idóneos. Las estimaciones obtenidas con estos estudios pueden combinarse con datos demográficos para dar una idea de la tasa de retención en puntos adecuadamente seleccionados. También nos permitirá idear una medida del tiempo medio que se necesita para terminar un grado de educación determinado 1/.

Insumos, productos y rendimiento de los servicios de educación (C)

62. La información sobre los costos por año-estudiante es otra esfera estadística importante que necesita desarrollarse. Aunque el objetivo final debe ser calcular un cuadro de cuentas económicas en la educación, en esta etapa será necesario conformarse con estadísticas bastante toscas, tales como las magnitudes siguientes:

- 1) Número de educadores a jornada completa, o equivalente, que trabajan en los diferentes grados de la educación, para calcular el número de alumnos por educador;
- 2) Gastos finales de consumo en cada nivel, para calcular los gastos por estudiante;
- 3) Gastos en formación bruta de capital fijo en educación, destinados a edificios y afines.

1/ Pueden verse una metodología y ejemplos en "A Statistical Study of Wastage at School" (París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1972), estudio preparado para la Oficina Internacional de Educación por la Oficina de Estadística de la UNESCO. En los informes de la Dependencia de Proyecciones Educativas de la Oficina de Estadística de la UNESCO se analizan estos problemas y se hace una revisión continua de nuevas aplicaciones de este enfoque. En el capítulo XXIX de Hacia un SESD también se dan varios ejemplos de los países desarrollados.

63. Si estos datos de insumo pueden compilarse como se ilustra en la subsección C de la sección II, deberá poderse elaborar, junto con medidas de la merma escolar, un coeficiente de utilización real de los gastos de educación. Sin embargo, para un análisis más satisfactorio de la productividad del sistema de enseñanza, es necesario contar con estadísticas del producto relativas al sistema de enseñanza. Una medida básica del producto sería el número de estudiantes que se gradúan en diferentes etapas del sistema de enseñanza. Sin embargo, deberán tenerse en cuenta los que no se gradúan, incluso aunque puedan haber pasado varios años en las escuelas. Puede elaborarse un índice ponderado teniendo en cuenta el lapso pasado en las escuelas. Esto puede hacerse utilizando los indicadores señalados en las series 4 y 5 como complemento de las series sobre matrícula escolar (B.1).

64. Se han hecho intentos de medir los índices de producto para diferentes grados de educación ponderándolos según las ganancias diferenciales a lo largo de la vida. Aunque esas medidas son obviamente muy útiles para determinar cuánto invertir en diferentes grados de educación, y aunque aclaran incluso la cuestión más básica de cuánto invertir en la educación en su conjunto por contraposición a las inversiones en equipo material, requerirían mucha más información de la que quizás sea posible reunir en muchos países en desarrollo en esta etapa. Sin embargo será útil hacer algún esfuerzo por reunir información por muestreo sobre este índice particular de producto del sistema de enseñanza con objeto de evaluar su productividad, puesto que los datos pueden sugerir tasas de expansión no equilibradas para diferentes etapas de la educación, así como tasas de utilidades internas variables en el margen.

65. Debe observarse que al determinar la magnitud de un presupuesto de enseñanza es necesario distinguir entre transferencias y otros tipos de gastos. En consecuencia, debe distinguirse entre gastos de consumo en la educación y transferencias corrientes no recuperadas. Los gastos de capital en alimentación e instalaciones de alojamiento también deben indicarse separadamente y no fusionarse como parte de los servicios de enseñanza.

66. La determinación adecuada de los gastos de enseñanza puede utilizarse para evaluar la magnitud de los subsidios educacionales que se otorgan corrientemente a diferentes clases de beneficiarios, particularmente en los grados superiores de la enseñanza y en algunas esferas tales como la capacitación médica o jurídica. Para este fin es necesario, por supuesto, hacer ajustes para tener en cuenta la distribución de los pagos de transferencias a los hogares.

67. El análisis estadístico en esta dirección debe ser el primer paso en cualquier planificación de política encaminada a la igualación de las oportunidades de enseñanza, que es un objetivo importante en la planificación de los recursos humanos en muchos países en desarrollo.

Clasificaciones y aplicación

68. La clasificación principal en esta esfera es el grado, el sector de estudio y el programa de educación. Esta clasificación y las definiciones conexas han sido elaboradas con mucho detalle por la UNESCO en la Clasificación Internacional Normalizada de la

Educación (CINE) 2/. En lo que se refiere a la educación y a las especializaciones, esta clasificación se utiliza en todas las series, clasificaciones e indicadores sociales ilustrativos en el anexo I..

69. Las otras clasificaciones que se presentan de diverso modo en esta esfera son las habituales de sexo, edad, zona urbana o rural, región geográfica, grupo socioeconómico, origen nacional o étnico y sector institucional. Este último se usará para distinguir las instituciones de enseñanza pública de las privadas.

70. Entre estas series y clasificaciones ilustrativas, muchas quizás no sean inicialmente muy viables para la mayoría de los países en desarrollo, pero debe destacarse que son muy pertinentes para dar sentido a la planificación de la enseñanza. Por ejemplo, en el caso de las proporciones de alumnos matriculados que terminan con éxito cada año, la base de datos estadísticos es más bien escasa en muchos de los países en desarrollo y deben hacerse esfuerzos en ese sentido. Por otra parte, ya se están realizando progresos adecuados en esta esfera en muchos países de Africa, América Latina y Asia. En el caso de la clasificación de los docentes por grado de educación terminado con éxito, estos datos análogamente no suelen reunirse de manera bien fundamentada, y esto vicia a veces los esfuerzos por mejorar el rendimiento del sistema de enseñanza. Esta es otra esfera que requiere mejoras.

71. En resumen, se puede decir que, en tanto que el posible alcance del ámbito educacional es muy vasto y tiene muchas consecuencias para la mejor planificación de la enseñanza en los países en desarrollo, hay que insistir en esta etapa en las mediciones relativas a la merma escolar y a los gastos para obtener un panorama adecuado de la situación en materia de enseñanza, así como sobre las mejoras que se sugieren de la planificación de la enseñanza. Es probable que haya un dilema entre la exactitud y la cabalidad. Para obtener un panorama exacto se requieren encuestas por muestreo adecuadamente diseñadas junto con los datos generados por las administraciones de la enseñanza y por censos. Los estudios por muestreo son esenciales para una descripción razonablemente adecuada del sistema de enseñanza, inclusive sus deficiencias. En países en que el mecanismo para reunir estadísticas administrativas es débil, quizás sea posible recurrir a encuestas por muestreo en las aldeas o en las instituciones u otros métodos abreviados de obtener cálculos razonablemente oportunos.

C. Actividades productivas y personas inactivas

Problemas conceptuales y estadísticos

72. Es probable que la parte de la estructura para las estadísticas sociales que se refiere a cuestiones de empleo y desempleo resulte ser la más difícil de aplicar. Al mismo tiempo, hay poca duda de que este ámbito es en muchas formas el más crucial para un gran número de países en desarrollo. Esta importancia se debe

2/ Véase anexo II, sección A.

a una diversidad de razones; en primer lugar, a los problemas relativos a la formulación de un modelo adecuado de crecimiento e inclusive los relacionados con el diseño de un conjunto de medidas de política que conduzca a la elevación de los niveles de vida de grandes masas de población.

73. En tanto que en los primeros años de la posguerra se insistió en la existencia de un ejército de mano de obra de reserva para lograr un aumento rápido del producto interno bruto, recientemente la atención parece haberse desplazado hacia las políticas redistributivas y la consideración del crecimiento ha asumido un papel algo secundario.

74. Puesto que los problemas conceptuales y estadísticos del empleo y del desempleo dependen del tipo de políticas que se están examinando, es importante observar que sería totalmente falso sugerir una marcada dicotomía entre el crecimiento y la redistribución, especialmente en los países en desarrollo, en que las medidas fiscales para la redistribución son de alcance y eficacia muy limitados. En consecuencia, al definir medidas de empleo, subempleo, desempleo y magnitudes conexas, debe prestarse atención a medidas del desperdicio de los recursos humanos, así como a los rasgos estructurales que definen las condiciones de vida de los diferentes segmentos de la fuerza de trabajo.

75. La primera cosa importante que debe observarse acerca de los países en desarrollo es que, en vista de la existencia muy difundida del empleo por cuenta propia, el problema del desempleo no puede considerarse en el mismo marco conceptual que se ha usado en los países desarrollados, en que la modalidad de utilización de la mano de obra generalmente adopta una forma contractual. Además, debido al carácter estacional de las operaciones agrícolas y al nivel relativamente bajo de movilidad de la fuerza de trabajo, a menudo es muy inexacto describir el empleo como una variable que sólo puede tener los valores extremos: 0 ó 1. Sin duda existen estados correspondientes al pleno empleo y al ocio involuntario prolongado, pero no describen el verdadero panorama y en muchos casos ni siquiera su parte más importante. La mejor manera de considerar el empleo es como una escala ininterrumpida con puntos finales correspondientes al pleno empleo y al desempleo. Esto implica que debe tenerse plenamente en cuenta el subempleo, definido como una clase de situaciones intermedias.

76. En segundo lugar, el significado de "económicamente activos" en la definición de la fuerza de trabajo también está sujeto a márgenes de error considerables debido a la ausencia de requisitos de escolaridad mínima en relación con la edad, por una parte y a la ausencia de medidas de seguridad social, por otra. Estas dificultades se complican con el carácter cambiante e inestable de la participación de la mujer en la producción. Además, existe el caso muy discutido de las personas que han dejado de buscar trabajo totalmente debido a la incapacidad o imposibilidad de encontrar trabajo. Todas estas consideraciones implican que la "tasa de participación", que define la fracción de la población que normalmente está disponible para realizar trabajo necesita elaborarse muy cuidadosamente

para los países en desarrollo, aunque no deba abandonarse totalmente el concepto de "fuerza de trabajo" 3/.

77. El no tener especialmente en cuenta estas dificultades ha conducido a menudo a que las encuestas sobre el desempleo arrojen como resultado cifras porcentuales muy pequeñas, especialmente en las zonas rurales. En la India, ciclos sucesivos de la encuesta nacional por muestreo produjeron cifras porcentuales de desempleo tan pequeñas que sugerían que el problema no se estaba enfocando de manera correcta.

78. Parcialmente como reacción a esto se ha propuesto una definición del desempleo según la cual se considera desempleada a cualquier persona cuyo ingreso sea inferior a una cifra predeterminada y correspondiente a algún nivel mínimo designado de subsistencia. Esa definición ha tenido cierto apoyo popular, pero está claro que resulta perfectamente inútil como medida del desempleo tanto desde el punto de vista del esclarecimiento de las causas del desempleo como desde el punto de vista de la formulación adecuada de política. Desde el punto de vista causal, esta medida no es útil porque no indica cómo las personas continúan subsistiendo aun cuando su productividad sea inferior al llamado nivel de subsistencia. En otras palabras, este enfoque hace caso omiso de los problemas relativos a la modalidad de organización económica basada en el trabajo compartido, particularmente en la agricultura de subsistencia. Desde el punto de vista de la política, no indica qué debe hacerse para mejorar las condiciones. Si se supone que dar más empleo es un instrumento importante para elevar los niveles de consumo, se requiere una definición independiente de las condiciones de empleo. Además, está clarísimo que en muchos países en desarrollo, para suministrar una descripción adecuada de la situación en materia de empleo, es necesario tener en cuenta el factor tiempo así como el factor ingreso. Añádase que para distinguir entre el ocio voluntario y el involuntario es necesario contar con alguna medida del deseo de trabajar. Para las consideraciones relativas al posible "desperdicio", fenómeno puesto de relieve en la literatura sobre desarrollo publicada inmediatamente después de la guerra, quizás sea necesario obtener también una medida de la productividad, aunque en la práctica esto resultará muy difícil. Además, para obtener el panorama completo de cómo el sistema social y económico se adapta a las condiciones del desempleo/subempleo, es útil obtener ciertos datos sobre los hogares y sobre los individuos.

79. Los problemas de definir y aplicar conceptos adecuados de empleo, subempleo y desempleo en los países en desarrollo han sido objeto de examen por la Oficina Internacional de Trabajo. Ya en 1966 las conferencias de estadísticos del trabajo que se reunieron bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobaron un conjunto de recomendaciones relativas a las mediciones y al análisis del subempleo y la utilización deficiente de los recursos humanos que, si se hubieran aplicado, podrían haber suministrado muchos datos útiles a este respecto. Más recientemente, el Programa Mundial de Empleo iniciado por la OIT ha vuelto a poner de relieve la necesidad de elaborar medidas adecuadas que reflejan las

3/ Las limitaciones del concepto "fuerza de trabajo" tal como se aplica normalmente han sido puestas de relieve en forma particularmente vigorosa por Gunnar Myrdal en Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations (Nueva York, Pantheon Books, 1968).

características estructurales de los países en desarrollo. Aunque no se ha logrado aún un consenso claro sobre un enfoque viable, en casi todas las propuestas examinadas y ensayadas se convino en la necesidad de contar con datos relativamente desagregados sobre la utilización de la fuerza de trabajo más bien que medidas únicas de la participación en la fuerza de trabajo y del desempleo. ^{4/} Las clasificaciones principales y las series adicionales propuestas a este respecto y las necesidades que les dan origen son:

a) Un tratamiento separado de las zonas urbanas y rurales, puesto que las estructuras de las oportunidades de empleo y la participación en el empleo en las zonas rurales y urbanas son muy distintas;

b) Una definición amplia del empleo para incluir a los miembros de la familia no remunerados y otros trabajos "no formales" que contribuyen a la producción;

c) Datos sobre las horas trabajadas para medir la intensidad de trabajo por semana, estación y año;

d) Datos sobre los sueldos y las ganancias, desagregados por tipo de actividad económica y ocupación, para indicar las esferas de muy baja productividad;

e) Clasificación cruzada del empleo y del desempleo por nivel de instrucción para indicar las especializaciones no utilizadas o utilizadas deficientemente. Este es un punto importante puesto que la falta de coordinación entre la educación y el empleo es a menudo un motivo de que la fuerza de trabajo se utilice insuficientemente, lo que sugiere la necesidad de crear instrumentos de políticas adecuados en las esferas de la planificación de la enseñanza y del empleo.

Series y clasificaciones ilustrativas basadas en estas orientaciones, se incluyen en la sección III del anexo I; se suministran en la tercera columna indicadores ilustrativos basados en ellas como primer paso en la aplicación de estos datos al proceso de planificación.

^{4/} Se hace un examen general en Concepts of Labour Force Underutilisation, Employment Research Papers (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1971). Una visión general y un informe sobre las actividades del Programa Mundial del Empleo puede encontrarse en World Employment Programme: Research in Retrospect and Prospect (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1976) y en "A progress report on ILO. Research, with special reference to labour, employment and income distribution", World Employment Programme: Population and Development (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1977). Estas publicaciones incluyen bibliografías sobre el programa. Respecto a la labor reciente sobre conceptos y métodos en esta esfera, véase el Report of The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Seminar on Concepts, Techniques and Methods of Data Collection Regarding Employment, Underemployment and Unemployment, celebrado en Yakarta del 25 de julio al 3 de agosto de 1977 (Yakarta, Department of Manpower, Transmigration and Cooperatives, 1977).

80. Estas series, clasificaciones e indicadores sociales ilustrativos se dividen en cuatro subsecciones que abarcan: participación en la fuerza de trabajo (A); desempleo y subempleo (B); remuneración de los empleados (C); y condiciones de trabajo (D). Las series y clasificaciones ilustrativas están destinadas a suministrar un cuadro lo más cabal posible de la participación en la actividad económica (participación en la producción) en los países en desarrollo. Las clasificaciones están destinadas a servir como base para la selección que hagan los países en la compilación de las series. Por supuesto se aplicarán con más o menos detalle según la situación y las circunstancias estadísticas propias de cada país. Estas clasificaciones también están destinadas a servir como base para vincular series en el ámbito del empleo con series en otras esferas de la estructura. La clasificación por grupos socioeconómicos, por ejemplo, suministra un medio importante de vincular las medidas de utilización de la mano de obra con las características y tendencias de la población por una parte, y con el ingreso por otra.

81. No se dan series relativas a las oficinas de empleo, porque los datos sobre el registro vivo de las agencias de colocaciones son útiles principalmente para el segmento educado de la fuerza de trabajo. Incluso en él, quizás los datos resulten inexactos debido a la subenumeración, por una parte, y a las prácticas de inscripción múltiple e inscripción por personas ya empleadas que tratan de mejorar su situación, por la otra.

Participación en la fuerza de trabajo, oportunidades de empleo y movilidad en el empleo (A y B)

82. La descripción significativa de la participación en la fuerza del trabajo y del empleo en zonas rurales y el llamado sector informal urbano presenta problemas particulares en los países en desarrollo, como se vio antes. Por este motivo se ponen especialmente de relieve en el anexo I ciertas desagregaciones de series y clasificaciones:

a) Tasas de participación en la fuerza de trabajo por edades y sexo y por zonas urbanas y rurales;

b) Series de empleo y desempleo clasificadas por características importantes del trabajador y por ciertos tipos de empleo y de trabajadores, tales como por cuenta propia, familiares, estacionales y a jornada parcial.

83. Cabe preguntarse si podemos resumir la información reunida sobre la participación en la fuerza de trabajo y el empleo y el desempleo para presentar un panorama del desempleo como magnitud unidimensional. Hay una tentación muy natural a contestar afirmativamente esta pregunta. Así, el Comité de Expertos en Desempleo de la India decidió sumar la cantidad de los que no tienen trabajo a la cantidad de los que trabajan durante menos de 14 horas por semana para formar un cálculo global del desempleo.

84. Parece, sin embargo, que se perdería mucha información útil al presentar una cifra global que puede carecer de todo significado operacional. Sería mucho mejor presentar los datos de una manera desagregada, en la forma sugerida supra, para diferentes ocupaciones. Además, las encuestas sobre ingresos y gastos de los

hogares deben realizarse simultáneamente para ilustrar las características familiares en relación con los salarios, las ganancias y el empleo. Finalmente, quizás sea útil obtener una medida del deseo de trabajar insertando algunas preguntas exploratorias en una encuesta sobre la fuerza de trabajo. En el 25.º ciclo de la encuesta nacional por muestreo de la India se trató de determinar este factor en función de la disposición de trasladarse fuera de las aldeas si se garantizaba un empleo remunerado fijo. Los resultados obtenidos para diferentes partes del país fueron muy distintos y han dado origen a la necesidad de idear tipos diferentes de estrategias de empleo.

Remuneración de los empleados y condiciones de trabajo (C y D)

85. Los niveles de productividad de los empleados en ciertas actividades económicas pueden medirse en primera instancia por las escalas de sueldos, las ganancias y beneficios por persona empleada. Estas series deben desagregarse por tipo de actividad económica y ocupación para destacar las diferencias de distribución y estructura esenciales tales como las que existen por ejemplo entre la agricultura, la industria, el comercio y los servicios comunitarios (principalmente gubernamentales). Deben reunirse datos suplementarios respecto de los niveles de educación.

86. Por supuesto, en muchas regiones en desarrollo los empleados no constituyen la mayoría de la fuerza de trabajo. En consecuencia, al considerar el empleo y la productividad también debe prestarse atención a la distribución del tiempo de trabajo durante un período de referencia tal como una semana, un mes, un trimestre o un año, para todos los trabajadores como un aspecto de las condiciones de trabajo. El período de referencia puede ajustarse para poner de relieve el carácter estacional de la utilización de la fuerza de trabajo en ciertas circunstancias. Esto se muestra en relación con la serie sobre el promedio de horas trabajadas en el anexo I, sección III, subsección D.

87. Otros aspectos principales de las condiciones de trabajo -tales como vacaciones pagadas y salud y seguridad en el trabajo- se refieren principalmente a los empleados, e inicialmente serán de importancia secundaria para la enumeración estadística sistemática en los países en desarrollo; sin embargo deben estudiarse lo más pronto posible en el proceso de industrialización. También están estrechamente vinculadas al ámbito de la salud.

Resumen

88. Los indicadores que en este ámbito presenta Hacia un SESD en muchos casos no son adecuados para la mayoría de los países en desarrollo. Para recapitular, las razones principales y los enfoques sugeridos para adaptar y aplicar una estructura para la integración en los países en desarrollo son las siguientes:

a) El ámbito de la producción debe incluir actividades no monetizadas si se quiere obtener una descripción adecuada de la situación en materia de empleo. En consecuencia, se sugiere que los datos sobre el empleo muestren series específicas relativas al grupo socioeconómico, los trabajadores familiares, los trabajadores estacionales y a jornada parcial y los trabajadores por cuenta propia;

b) El concepto de persona económicamente "inactiva" es ambiguo y debe utilizarse sólo en relación con la población de instituciones y los estudiantes a jornada completa;

c) Una proporción muy grande de la fuerza de trabajo no está empleada por salarios; en consecuencia, el concepto de fuerza de trabajo debe ser bastante amplio para incluir a los trabajadores familiares, los trabajadores por cuenta propia y todo tipo de empleo remunerado en especie;

d) Incluso dentro de la categoría del empleo remunerado con salarios hay variaciones considerables en las condiciones de empleo, por ejemplo el "trabajo ocasional" en la agricultura, la minería, la construcción y el comercio. En consecuencia, se sugiere que se preste atención a los pagos en especie y a la duración del trabajo;

e) Entre la categoría de personas empleadas por cuenta propia en zonas urbanas y rurales hay diferencias marcadas en la utilización del tiempo debido a la estacionalidad del trabajo. Además, hay grandes diferencias en los niveles de productividad. En consecuencia, deben abarcarse las ganancias en especie y también en este caso son útiles las clasificaciones por tipo de actividad económica y las series de horas trabajadas.

89. Desagregados en la forma indicada en el anexo I, los indicadores ilustrativos deben adaptarse bastante estrechamente a las principales divisiones y tipos estructurales del empleo en un país en desarrollo, tales como zonas urbanas y rurales, agrícola e industrial y "organizado-no organizado". A fin de abarcar plenamente los sectores rural, doméstico y de pequeñas empresas, deberá recurrirse en medida mucho mayor que hasta el presente a censos y encuestas basados en los hogares. Además, pueden usarse datos sobre perfiles educacionales junto con los datos sobre las actividades de aprendizaje para establecer los balances necesarios en lo que se refiere a los recursos humanos.

D. Distribución del ingreso, consumo y acumulación

Centro de atención en los países en desarrollo

90. En la publicación Hacia un SESD, capítulo XIII, se consideran las estadísticas relativas a la distribución del ingreso, al consumo y a la acumulación en la medida en que interesan a una estructura para las estadísticas sociales. Excepto por la adición del concepto "valor neto" y de algunas observaciones relativas a la dinámica de la formación del ingreso, tales estadísticas se basan en las Directrices provisionales sobre estadísticas de la distribución del ingreso, el consumo y la acumulación de los hogares 5/ (Directrices provisionales ...). Esta publicación presenta en puntos adecuados ciertas adaptaciones y simplificaciones destinadas a

5/ Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta S.77.XVII.11.

reflejar las características estructurales de los países en desarrollo y sus limitadores recursos estadísticos. Las tres publicaciones examinan las estadísticas de la distribución primordialmente desde el punto de vista de los hogares. Todos ellos separan las cuentas de ingresos y gastos de los hogares que figuran en Un Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 6/. En verdad, la presentación para los países en desarrollo utiliza el hogar como la unidad estadística para todos los fines. A pesar de que la publicación Hacia un SESD se ocupa principalmente de las existencias y movimientos de seres humanos, este énfasis parece justificarse tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, independientemente del hecho de que en aquéllos la vida económica sea tal que los ingresos se gasten fundamentalmente por los hogares y no por los individuos. Para los países en desarrollo, el ingreso del hogar (definiéndose a éste como unidad doméstica), se define de manera que incluye las transferencias entre hogares en efectivo y en especie, ya que ellas pueden constituir una fuente importante del ingreso y del consumo para una gran parte de la población.

91. El índice de la desigualdad de la distribución del ingreso resulta con frecuencia diferente si se calcula por hogar en comparación con el que se calcula sobre una base per cápita. Ello se debe a que en muchos países en desarrollo los hogares más pobres incluyen con frecuencia más personas en comparación con lo que se ha observado en los países desarrollados 7/. En este ámbito resulta útil, por lo tanto, incluir las tabulaciones relativas al ingreso disponible, etc., por persona, si bien para la compilación inicial de los datos es preferible utilizar el concepto de hogar. Esto se propone en los documentos de las Naciones Unidas mencionados anteriormente. Sería también útil indicar separadamente el ingreso por adulto. Estos datos dirán también explícitamente si las familias más pobres se caracterizan por mayores tasas de personas a cargo, hipótesis que con frecuencia se ha formulado y que, de ser cierta, tendría consecuencias muy importantes para la elaboración de políticas económicas igualitarias.

92. Las Directrices provisionales ... incluyen el concepto de "renta primaria", término que no figura en el SCN. Las propuestas para los países en desarrollo permiten incluir asientos separados para los ingresos recibidos en efectivo y en especie, lo cual es muy apropiado. Distinguen además entre, por una parte, la renta primaria que comprende sueldos y salarios más la renta empresarial bruta y, por otra parte, el ingreso total del hogar definido como la renta primaria más la

6/ Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.69.XVII.3. Véanse las cuentas III E y el cuadro básico y complementario 23.

7/ Tinbergen encontró indicios de esto al examinar la distribución del ingreso en el tiempo en el caso de los Países Bajos, la República Federal de Alemania y Gran Bretaña. Véase V.M. Dandekar y N. Rath, "Poverty in India", Economic and Political Weekly, vol. VI (2 y 9 de enero de 1974) para los datos relativos a la India, y J. Tinbergen, "Trends in income distribution in some Western countries" en el volumen de M.B. Connolly y A.K. Swoboda, compiladores, International Trade and Money (Londres, George Allen y Unwin, 1973).

renta de los bienes raíces y las transferencias corrientes. En el enfoque clásico de los problemas de generación del ingreso, la renta primaria y la renta de los bienes raíces se basan en los pagos reales efectuados a los llamados factores de producción; pero claro está que en las granjas familiares y en las pequeñas unidades industriales los empresarios efectúan muchos de los servicios que realizan los empleados en las grandes empresas constituidas en sociedad. Estas circunstancias indican que los pagos reales a los factores de producción no pueden utilizarse para medir la participación del factor con precisión alguna.

93. No se puede negar que estas dificultades son propias de las economías en desarrollo caracterizadas por un gran elemento de "dualismo", en las que conceptos que están bien definidos para el sector "moderno" pierden exactitud tan pronto como se intenta extenderlos de modo que abarquen toda la economía. Esto ha hecho que algunos estudiosos, en especial los que se inclinan a seguir el enfoque socio-institucional del Profesor J. Marchal, utilicen los grupos socioeconómicos para la descripción estadística del proceso de distribución. Ejemplo de ello lo proporciona el Profesor Gundarmé, que ha utilizado la siguiente clasificación: 1) sirvientes; 2) subproletariado urbano; 3) artesanos; 4) asalariados industriales; 5) proletariado rural; 6) empleados públicos; 7) ejército; 8) clases burguesa y aristocrática; y 9) extranjeros. 8/

94. Desde el punto de vista de una estructura para las estadísticas sociales, no se puede negar que este enfoque tiene ciertas ventajas aunque resulta inadecuado para responder a las cuestiones que han surgido reiteradamente en relación con los modelos de crecimiento, tales como la de analizar el efecto de la acumulación de capital sobre la tasa de las utilidades o la influencia de los aranceles en la distribución del ingreso. Para poder contestar a una pregunta sobre si la desigualdad en el ingreso puede reducirse más en los países en desarrollo, es necesario obtener una distribución completa de los ingresos por hogares, dividida en tantas características distintivas como se consideren pertinentes de acuerdo con las razones teóricas y el estado actual de la información que poseemos sobre los países en desarrollo.

8/ Véase R. Gundarmé, "Reflections on the approaches to the problem of distribution in underdeveloped countries" en la obra de Jean Marchal y Bernard Ducros, compiladores, Distribution of National Income (Londres, Mcmillan, 1968). Un ejemplo de clasificación socioeconómica tomado de la encuesta de gastos familiares realizada en Brasil en 1974/75 es el siguiente: 1) Actividades agrícolas, divididas en 11), empleadores, 12) trabajadores por cuenta propia y 13) empleados; 2) actividades no agrícolas, divididas en 21) empleadores y/o profesiones liberales, 22) trabajadores por cuenta propia (distribuidos entre comercio, otros y no propietarios) y 23) empleados (distribuidos entre ejecutivos de alto nivel, ejecutivos de nivel medio, otras ocupaciones no manuales y otras ocupaciones manuales). Según Despesas das Famílias, Dados Preliminares, Região III, Estudo Nacional da Despesa Familiar (Río de Janeiro, Instituto de Geografía y Estadística, 1978).

Prioridades

95. En las economías en desarrollo, como el ingreso de la propiedad (o renta de los bienes raíces) y el ingreso empresarial se consideran en general mucho más importantes que en la mayoría de las economías desarrolladas de mercado y es probable que los factores que determinan la distribución de esos ingresos sean muy diferentes de los que causan variaciones en la remuneración de los empleados, es conveniente obtener dos distribuciones por cuantía, una de la remuneración de los empleados y la otra de los ingresos de la propiedad y los ingresos empresariales. Además, como los datos disponibles de las encuestas revelan que las distribuciones urbana y rural son generalmente diferentes, sería conveniente distinguir por lo menos cuatro tipos de distribución.

96. En el caso de los ingresos rurales (de la propiedad, agrícolas netos y empresariales), puede obtenerse una primera aproximación a la distribución deseada mediante la distribución de los precios. Algunas veces existen datos catastrales que pueden utilizarse para ese fin. Pueden realizarse estudios especiales sobre la deuda rural para obtener un cálculo del ingreso procedente del préstamo de dinero. Para analizar los ingresos urbanos de la propiedad y empresariales, la fuente principal en el primer caso serán habitualmente los datos fiscales, tales como los datos relativos al impuesto sobre la renta y al impuesto sobre la riqueza. En realidad, la utilidad de los datos relativos al impuesto sobre la renta pueden mejorarse si es posible obtener datos sobre los ingresos brutos. El ingreso bruto, para los fines del impuesto sobre la renta, se define como el ingreso imputable más todas las reducciones y reintegros concedidos al titular. A pesar de que existe una evasión impositiva, los datos pueden ser elaborados para obtener una idea de la distribución de los ingresos de la propiedad y empresariales en las zonas urbanas. Se ha observado en general que la distribución de Pareto se ajusta bastante al extremo superior de la distribución del ingreso, fenómeno que puede utilizarse para graduar la distribución. También pueden probarse otras fórmulas de graduación.

97. Para obtener la distribución del ingreso total de los hogares, es razonable en muchos casos empezar con una distribución de los gastos de consumo por residencia urbana y rural. En otros casos, por ejemplo en los países en que no existe estudio alguno fidedigno o a escala nacional del presupuesto familiar, los datos sobre ingresos pueden tomarse de los estudios sobre empleo, al menos para las zonas urbanas, aunque tales datos están también sujetos a errores no procedentes de la muestra. Sin duda, en el extremo superior los gastos de consumo serían una medida muy inadecuada del ingreso. De igual manera, en el extremo inferior el ingreso quedará por debajo de los gastos de consumo. Hay por lo tanto dos dificultades. Habrá que decidir de alguna manera qué datos complementarios se necesitan y cómo deben ser elaborados para obtener la distribución del ingreso total de los hogares, operando a partir de los datos sobre gastos de consumo.

98. En el caso de la India, se han hecho varios intentos para deducir la distribución de los ingresos personales partiendo de los datos sobre el consumo. Swamy, Ranadive y varios otros han intentado obtener la distribución de los ingresos

personales combinando los datos sobre gastos de consumo, proporcionados por la encuesta nacional por muestreo, con datos sobre los ahorros suministrados por otros estudios de encuestas, incluyendo los datos proporcionados por el Banco de la Reserva sobre las modalidades de la propiedad de los activos financieros 9/.

99. Hasta que se comiencen a compilar regularmente datos integrados de encuestas en los hogares que abarquen el ingreso, el consumo y la acumulación, no es fácil ver cómo pueden obtenerse mejores cálculos de los sectores rurales y urbanos en su totalidad. Para realizar encuestas sobre el ingreso de los hogares, las verdaderas dificultades proceden de errores no derivados de la muestra, ya que es posible tener en cuenta esos errores utilizando un diseño adecuado. En cambio, no es necesario prever dificultades especiales para obtener la distribución de la renta del trabajo en el sector industrial organizado.

100. Una vez que se hayan establecido las distribuciones por cuantía habrá que prestar particular atención a los dos extremos de las distribuciones debido a la especial importancia que poseen para realizar cualquier política de redistribución.

101. Hasta hace muy poco, nuestro conocimiento de los factores que determinan las distribuciones por cuantía de los ingresos era muy limitado, si es que no faltaba totalmente. La atención se concentraba en el análisis de la distribución funcional de los ingresos lo cual, pese a su obvia importancia para propósitos teóricos o análisis a largo plazo, no puede proporcionar mucha ayuda directa en las cuestiones de política general. Además, en la medida en que se intentó realizar análisis teóricos, éstos se relacionaban principalmente con esquemas de producción de procesos estocásticos que habrían de arrojar en forma asintótica ciertas distribuciones empíricamente observadas de los ingresos por clases de cuantía. Al respecto, puede hacerse referencia a la interesante labor realizada por Champernowne 10/. Los análisis recientes parecen sugerir que, fuera de la influencia ejercida por la propiedad de los medios de producción como es la tierra, etc., que desempeñan sin duda un papel muy importante por su influencia en la distribución de los ingresos en la etapa acumulativa, la educación desempeña un papel muy importante para explicar la variación de las observaciones. Además de la educación parece ser importante la distribución de la fuerza de trabajo por tipo de actividad económica. Se ha comprobado que un alto porcentaje de la fuerza de trabajo ocupada en la industria tiende a ir acompañado por un índice inferior de desigualdad 11/. También se ha señalado que la distribución de la población por edad tiene una influencia sistemática en la distribución de los ingresos.

9/ Véase J.G. Sandersars, compilador, The Indian Economy, Performance and Prospects (Universidad de Bombay, 1974). Toda la parte II del libro está dedicada a la distribución del ingreso. Véanse, en particular, las contribuciones de Ranadive, Swamy y Krishnan.

10/ Véase D.G. Champernowne, "A model of income distribution", Economic Journal, vol. 63 (1953), págs. 318 a 351.

11/ Véanse, por ejemplo, Simon Kuznets, Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread (New Haven, Yale University Press, 1966) y Harold Lydall, The Structure of Earnings (Oxford, The Clarendon Press, 1968).

102. Dado que la distribución de la población por edad está vinculada con los factores que influyen en la mortalidad y la fecundidad, puede esperarse que las medidas sanitarias y de planificación de la familia ejerzan una influencia sistemática en la distribución del ingreso.

103. Estas consideraciones sugieren que es necesario hacer una clasificación cruzada de los hogares con el nivel de educación alcanzado, la propiedad y tenencia de la tierra, el tamaño y el tipo del hogar y la ocupación e industria habituales.

Estadísticas sobre la pobreza

104. Un concepto que ha sido subrayado particularmente en los últimos años es el de "pobreza absoluta". Se ha invocado el criterio de "máximos", elaborado por J. Rawls en relación con su teoría de la justicia distributiva, para apoyar la prescripción de política general que dice que los planificadores deben tratar de elevar al máximo la situación económica de las personas que se encuentran en peores condiciones.

105. En general, el procedimiento empleado ha consistido en definir la pobreza con relación a una norma de consumo preestablecida. Las personas cuyos gastos de consumo están por debajo de esa norma han sido considerados "pobres". En la práctica real, ello significa seleccionar un grupo, por ejemplo, el que ocupa los tres décimos inferiores de la escala, para prestarle especial atención en los planes de gobierno. Si bien este criterio no carece por completo de ambigüedad desde el punto de vista ético -puesto que toda distribución observada indicará que, si bien todas esas personas son pobres, algunas son más pobres que otras- es indudablemente una forma más significativa de enfocar el problema que utilizar las relaciones de Gini, a menos que la distribución básica sea de un tipo determinado.

106. No obstante, hay que tener mucho cuidado al definir las normas. Es evidente que en muchos países en desarrollo debe intentarse realizar una definición física de las exigencias esenciales de la vida desde el punto de vista de la nutrición, si bien habrá que dejar cierto margen para tener en cuenta las variaciones agroclimáticas así como los hábitos corrientes, si no se considera que son en otro sentido perjudiciales. Al convertir las necesidades físicas en valores monetarios, también debe tenerse cuidado para elegir el conjunto apropiado de precios.

107. Para hacer una estimación del porcentaje de personas que viven por debajo de la línea de pobreza, es necesario ajustar los datos obtenidos sobre las distribuciones observadas de los gastos de consumo a fin de tener en cuenta los índices fractiles de precios de grupos específicos. Como con frecuencia esos índices no existen, deben realizarse esfuerzos para compilarlos.

108. Si bien las comparaciones internacionales son, en este contexto, sumamente peligrosas, es probable que resulten útiles las variaciones interregionales dentro

de un mismo país y las variaciones temporales en una región dada para evaluar la naturaleza del desarrollo social y económico así como para sugerir medidas correctivas.

Estadísticas sobre la redistribución

109. Hasta aquí hemos examinado la distribución del ingreso en el momento en que éstos afluyen. Es necesario considerar las estadísticas que se ocupan de la distribución por cuantía del ingreso después de su redistribución por intermedio de impuestos, transferencias y otros rubros de beneficios directos. En las Directrices provisionales ... sobre las estadísticas del ingreso se ha sugerido que, como los impuestos directos constituyen el único rubro con respecto al cual se dispone de información fidedigna, y como también sucede que tienen una dimensión importante, el ingreso distribuido de los factores menos los impuestos directos pagados pueden utilizarse como sucedáneo del ingreso total disponible en los hogares (párrs. 1.13 y 1.30).

110. Esta afirmación sólo es parcialmente cierta. Es cierta en la medida en que las transferencias en efectivo son generalmente insignificantes en muchos países en desarrollo. Sin embargo, no es cierta en cuanto hay servicios importantes que se prestan con frecuencia a un precio menor que el del costo. Además, hay con frecuencia subsidios para alimentos y otros rubros esenciales. En las Directrices provisionales ..., cuadro II.1, cabe suponer que esos beneficios directos e indirectos han de ser tenidos en cuenta distinguiendo entre ingreso de los factores e ingreso total disponible en los hogares.

111. Si bien para la elaboración de este cuadro las distinciones tienen sentido, en la práctica real lo que interesa es determinar qué cantidad del consumo colectivo corresponde a los diferentes grupos de hogares según su tamaño. Además, uno desea saber adónde van a parar los subsidios otorgados para alimentos y otros consumos esenciales.

112. Un análisis completo requerirá un cálculo del ingreso total en los hogares después de recibir todos los beneficios directos e indirectos y después de pagar todos los impuestos directos e indirectos. Este análisis exige un estudio minucioso de toda la política fiscal, lo que quizá no pueda hacerse de inmediato. Pero es menester iniciar enseguida algunos esfuerzos; éstos se detallan más adelante. Los cuadros 2 a 5b de las Directrices provisionales ... proponen distribuciones del consumo total de la población, entre otras transacciones, según la condición socioeconómica y según el tamaño de los hogares, y en función de la renta media del hogar y per cápita. Estas distribuciones son aquí pertinentes aunque no tienen en cuenta la incidencia de los impuestos indirectos.

Series, clasificaciones e indicadores sociales ilustrativos

113. En la sección IV del anexo I se presentan series, clasificaciones e indicadores sociales ilustrativos que comprenden el ingreso y la acumulación en los hogares, el consumo por hogares y el consumo total de la población, y las desigualdades y la redistribución del ingreso y del consumo.

114. Se indican las distribuciones por grupos fractiles para ciertas series relativas al ingreso y al consumo tal como se proponen en las Directrices provisionales Las clasificaciones relacionadas con la renta primaria (serie A.1) deben incluir también el nivel de educación del cabeza de familia o principal sustentador de ésta; el ingreso debe calcularse por miembro del hogar. La clasificación por propiedad y tenencia de la tierra en el caso de los hogares agrícolas debe proporcionar información importante sobre la distribución del ingreso en relación con la distribución de la tierra. En las Directrices provisionales ..., la renta primaria está formada por la remuneración de los empleados y la renta empresarial bruta; la renta de la propiedad recibida por los hogares comprende principalmente los intereses y el alquiler de la tierra recibidos; el ingreso total disponible del hogar es igual a la renta distribuida de los factores (renta primaria más renta de la propiedad) más o menos los beneficios netos de seguridad social y pensiones, más las transferencias corrientes recibidas, y menos los impuestos directos pagados. La formación bruta de capital comprende la suma de la formación bruta de capital fijo (incluido el capital no monetario) y los aumentos en las existencias de empresas no constituidas en sociedad. Un concepto útil del ingreso que se utiliza con frecuencia en los países en desarrollo es el de la renta distribuida de los factores menos los impuestos directos. Este concepto difiere del de ingreso disponible principalmente en que no se incluyen las transferencias corrientes.

115. En lo que se refiere a los gastos de consumo de los hogares, los datos no deben obtenerse únicamente en términos monetarios sino también en términos físicos (cuantitativos) para ciertos rubros, utilizando una clasificación de los bienes y servicios de los hogares como la que se indica en SCN, cuadro 6.1.

116. Para medir el carácter redistributivo del presupuesto del gobierno, deben compilarse también los gastos del gobierno dedicados a proporcionar distintos servicios a los hogares, haciendo hincapié especialmente en la educación, la salud y la nutrición (anexo I, serie B.2; Directrices provisionales ..., cuadro II.1 y párrs. 5.7-5.9. Deben utilizarse también en este contexto datos sobre transferencias corrientes (serie C.1) cuando son relativamente importantes en el total. Además, en algunos países es importante indicar quiénes soportan el peso de los impuestos indirectos, ya que con frecuencia esos impuestos representan una parte muy considerable de los ingresos corrientes del gobierno de muchos de los países en desarrollo (serie C.2). Para tal fin, es necesario indicar el monto de los impuestos indirectos abonados por los diferentes grupos de consumidores. Ciertos subsidios, como los que corresponden a los cereales alimenticios, pueden representar también una parte importante de los gastos públicos y del consumo de los hogares. Dada la falta de estudios minuciosos sobre las incidencias -que con

frecuencia es difícil realizar con la escasa base de datos disponible en los países en desarrollo- puede obtenerse cierta visión del problema calculando el total de los impuestos indirectos abonados por las diferentes clases, determinadas por magnitud, de consumidores. En la India se realizaron varios estudios de este tipo y los resultados demostraron ser muy interesantes 12/. Pueden realizarse estudios similares en otros países como un subproducto de la información sobre la distribución por cuantía de los gastos de los consumidores.

117. En lo que se refiere a las estadísticas del ahorro, los bienes duraderos de consumo y la acumulación en los hogares, es evidente que las estadísticas sobre la acumulación y el valor neto están fuera del alcance de los recursos de cómputo que poseen los países en desarrollo. Además, desde el punto de vista del análisis y de la formulación de políticas, no son variables que exijan una atención inmediata. De igual manera, en el caso de los datos sobre bienes duraderos de consumo, no está muy claro si debe concederse a ello una alta prioridad. No obstante, ciertos artículos como los automóviles, las radios, etc., pueden enumerarse por hogares según el país de que se trate. En el caso de estos artículos, existen fuentes administrativas regulares para la compilación de los datos; pero éstos deben ser integrados con otros relacionados con los hogares utilizando una clasificación de los bienes y servicios de los hogares y una serie como la B.1.

118. En lo que se refiere a los indicadores sociales, es particularmente importante obtener medidas de la desigualdad correspondiente a las diferentes distribuciones, junto con los valores medios. El tema ha sido examinado en párrafos anteriores. No obstante, en lo que se refiere a las estadísticas sobre la distribución del ingreso, merecen especial atención las medidas propuestas por Eltetö y Frigyes, no porque sean excelentes como medidas del bienestar, sino porque es muy fácil computarlas y poseen un atributo de "descomposición" muy conveniente que es útil para los fines del análisis y la formulación de políticas 13/. Esas medidas son $u=m/m_1$, $v=m_2/m_1$ y $w=m_2/m$, en las que m es la media de una distribución dada, m_1 la media correspondiente a la mitad inferior de la distribución, y m_2 la media correspondiente a la mitad superior de la distribución. Estas tres medidas pueden ser aproximadamente interpretadas como el grado de desigualdad experimentada por: a) la mitad inferior (por ejemplo, de los hogares) con relación al promedio general, b) la mitad inferior con relación a la mitad superior y c) la mitad superior con relación al promedio general. Es muy fácil calcular estas medidas utilizando las distribuciones fractiles indicadas en el anexo I, aun cuando los datos sean muy someros; las medidas poseen varios otros atributos convenientes que las hacen útiles para análisis de políticas y cálculos.

12/ Véase Gobierno de la India, Ministerio de Finanzas, "Incidence of indirect taxation, 1963-64" (Nueva Delhi, 1969).

13/ Véase O. Eltetö y E. Frigyes, "New income inequality measures as efficient tools of causal analysis and planning", Econometrica, abril de 1968.

E. Salud, servicios sanitarios y nutrición

119. En el ámbito de la salud y de la nutrición, la información necesaria para medir extensa y sistemáticamente a lo largo del tiempo el estado de salud y de nutrición de la población es prácticamente inexistente en la mayoría de las naciones en desarrollo. Las estadísticas que existen frecuentemente en forma de series cronológicas se refieren a las tasas de mortalidad, al número de establecimientos sanitarios y a la cantidad de personal sanitario. Muchos otros datos necesarios únicamente pueden conseguirse realizando encuestas por muestreo. Sólo mediante un programa escalonado de esfuerzos constantes pueden obtenerse estos datos con el grado de coherencia deseado y las clasificaciones necesarias.

120. En lo que respecta a los servicios e instalaciones sanitarios disponibles, los datos básicos mencionados en Hacia un SESD y en Indicadores sociales ... incluyen algunos rubros sobre los cuales es probable que se disponga de una buena cantidad de datos en la mayoría de las naciones en desarrollo; sin embargo, es necesario recordar que con frecuencia estos datos tal vez indiquen muy poco sobre los servicios sanitarios a que tiene acceso la población en general y sobre la eficacia de estos servicios e instalaciones, dos consideraciones importantes en los países en desarrollo, cuyos recursos físicos y humanos son muy escasos y a menudo están distribuidos en forma desigual.

121. De manera análoga, los datos sobre los gastos de consumo personal en el ámbito sanitario, aun cuando existan, tal vez sean importantes sólo para una fracción de la población de muchos países en desarrollo.

122. Sin embargo, se pueden hacer esfuerzos por elaborar los datos necesarios sobre los gastos totales en servicios de salud y especialmente sobre los gastos de los gobiernos, ya que dichos datos son fundamentales para que estos servicios se puedan planificar y distribuir en forma eficiente y controlada. El volumen y la distribución de los gastos en medicina preventiva y servicios conexos pueden ser especialmente importantes a este respecto en los países en desarrollo.

123. La nutrición es una esfera de preocupación en que la necesidad de datos es muy importante. Muchos de los datos pertinentes deben reunirse mediante encuestas especiales sobre el consumo de alimentos en los hogares. Estos datos pueden utilizarse, en combinación con las estadísticas sobre los alimentos suministrados, para medir la suficiencia del abastecimiento de alimentos en relación con las necesidades de energía (calorías) de la población. Pueden utilizarse otras encuestas especiales para calcular el índice de malnutrición proteíno-calórica subclínica entre los niños.

124. En la sección V del anexo I figuran series, clasificaciones e indicadores sociales ilustrativos sobre las esferas de la salud, la nutrición y los servicios sanitarios. En la subsección A, "Salud", los puntos 1 y 2 se refieren a las condiciones de salud en general y se basan en las estadísticas comúnmente recogidas de defunciones y de la frecuencia de ciertas enfermedades transmisibles de importancia para la salud pública. Dichas enfermedades transmisibles, que son

motivo de preocupación en relación con la salud pública, varían de país a país y a lo largo del tiempo. Por lo general el número absoluto de casos es más importante que la tasa de incidencia de la enfermedad como medida del grado de amenaza para la salud pública y, por consiguiente, de la eficacia de las políticas de prevención, por una parte, y de la necesidad de tomar medidas correctivas, por otra. Cuando un brote de una enfermedad determinada se extiende tanto que afecta a una porción importante de la población de una zona dada, la proporción de población afectada constituirá una medida adecuada del efecto de la enfermedad en la salud y el bienestar generales de la población. El Programa Especial de Investigaciones y Capacitación en Materia de Enfermedades Tropicales, iniciado por la OMS, se ocupa especialmente de muchas de esas enfermedades en los países en desarrollo. De manera similar, el rubro A.2 (b), que se refiere a los impedimentos funcionales crónicos como la ceguera, constituye una medida de este aspecto de las condiciones de salud y bienestar de la población, en relación con las cuales puede considerarse la posibilidad de tomar medidas preventivas o correctivas o de prestar algún tipo de ayuda a los afectados. Las subsecciones B y C de la sección V se refieren a la nutrición y a los servicios e instalaciones sanitarios. Las series, las clasificaciones y los indicadores sociales ilustrativos referentes a estas esferas se examinan en los párrafos anteriores y en las publicaciones de la OMS señaladas en el anexo II.

F. La vivienda y su entorno

125. En general se reconoce que la vivienda y la alimentación constituyen dos de las necesidades básicas de la vida. Los estudios sobre los gastos de las familias realizados en las zonas urbanas proporcionan bastantes pruebas de este fenómeno, mientras que en las zonas rurales gran parte de las inversiones que se traducen poco o nada en dinero se dedican a la construcción o reparación de los locales de habitación. Sin embargo, los datos sobre la situación de la vivienda distan mucho de ser satisfactorios en la mayoría de los países en desarrollo. Esta deficiencia de datos debe suplirse para que se pueda examinar este aspecto de la calidad de la vida en los países en desarrollo.

126. Para obtener un cuadro fiel de la situación de la vivienda en la mayoría de los países en desarrollo es necesario considerar todos los tipos de locales de habitación y prestar especial atención a las unidades semipermanentes y marginales, ya que estos son los tipos de alojamiento en que vive una parte importante de la población de muchas zonas. Las unidades semipermanentes con frecuencia se construyen de materiales en bruto que se consiguen en el lugar, como el bambú, la palma, la paja u otros materiales vegetales parecidos. Las viviendas pueden tener muros de barro, techos de paja, etc. y probablemente sólo se espera que duren un tiempo limitado. Son típicas y tradicionales en muchos países en desarrollo, especialmente en las zonas rurales, por ejemplo, los ranchos o bohios en algunas partes de América Latina, el barong barong en Filipinas. Sin embargo, por su carácter menos permanente, su identificación como categoría aparte contribuye significativamente a la posibilidad de realizar un análisis significativo de la calidad y la cantidad de las viviendas.

127. También sería útil identificar las unidades ubicadas en los asentamientos de precaristas. Si bien la calidad de la construcción de estas unidades puede variar, habitualmente se trata de albergues provisionales construidos con materiales de desechos y por lo general carecen de los servicios sanitarios básicos. Comúnmente se encuentran en las zonas urbanas y suburbanas, especialmente en las zonas periféricas de las principales ciudades. Hay grandes variaciones en los procedimientos y criterios empleados para reunir datos sobre estas unidades; los países deberían considerar los métodos apropiados para enumerarlas y clasificarlas según las condiciones imperantes. Dado que los asentamientos de precaristas corresponden con frecuencia a entidades sociales bien establecidas, para los fines del análisis sería conveniente que se reuniera la información mediante censos y encuestas regulares o mediante encuestas especiales a fin de que se pudieran preparar tabulaciones separadas que mostraran las características de la vivienda y de sus ocupantes en estos asentamientos.

128. Habitualmente los datos sobre vivienda se reúnen mediante censos de vivienda realizados en relación con los censos de población. A veces se reúnen datos intercensales mediante encuestas especiales. Los datos sobre la construcción a veces se derivan de los datos administrativos que se proporcionan en relación con la concesión de permisos de construcción o de otras fuentes. Es conveniente que estos datos se complementen con encuestas por muestreo para verificar en qué medida los permisos representan la construcción efectiva o para ampliar el ámbito abarcado por los datos al incluir zonas que no figuran en la información derivada de los permisos. Al mismo tiempo, dado que la vivienda es una parte importante de la formación total de capital y de los gastos de los hogares y del Estado, es conveniente tener un cálculo de la formación bruta de capital fijo en vivienda y de las fuentes de que procede su financiación. Al respecto, es necesario prestar especial atención a las fuentes institucionales, de las que procede la parte principal de los gastos. En la sección VI del anexo I sólo figura una serie ilustrativa de este tipo, la formación bruta de capital fijo en los edificios residenciales (serie 5), ya que es difícil reunir sistemáticamente estos datos en los países en desarrollo. La clasificación de esta serie por sector institucional, de ser posible, mostraría además la relación entre los gastos de los hogares, del gobierno, etc. en esta esfera.

129. En la sección VI se esbozan series, clasificaciones e indicadores sociales ilustrativos que permitirían abarcar básicamente esta esfera de las condiciones de vida desde el punto de vista de las estadísticas. Estas series se refieren al número, características y distribución de las viviendas y su tenencia y a las adiciones brutas a las existencias de vivienda, así como a la formación brutal de capital respectiva. Como se ha subrayado, debe darse prioridad a la identificación de viviendas semipermanentes y de locales de habitación marginales. Las clasificaciones ilustrativas mencionadas se refieren principalmente a la ubicación y al tipo de viviendas. En la mayoría de los casos, es relativamente fácil recopilar estos datos cuando en los censos y encuestas se incluyen preguntas relativas a la vivienda. 14/

14/ Los datos de que se dispone actualmente a nivel internacional se publican en el Compendium of Housing Statistics, 1972-1974 (segundo número) (Publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.F.75.XVII.12). Se está preparando un tercer número.

XIV. AMBITOS SECUNDARIOS DE UNA ESTRUCTURA

130. Los otros ámbitos que se tratan en Hacia un SESD y en Indicadores sociales ... son: la formación de la familia, las familias y los hogares; la seguridad social y los servicios de asistencia social; la estratificación y la movilidad sociales; la seguridad y el orden públicos, el empleo del tiempo; y el ocio y la cultura. Por razones relacionadas con la disponibilidad de estadísticas y las prioridades de la planificación social y económica, en la mayoría de los países en desarrollo se da menor prioridad a estas esferas. Esta situación varía considerablemente, por cierto, entre los distintos países.

131. En las secciones siguientes se examina una selección limitada de preocupaciones sociales y de series, clasificaciones e indicadores sociales básicos y se dan ejemplos de ellos, con el objeto de que los consideren los países en desarrollo que deseen establecer una cobertura estadística mínima en uno o más de estos ámbitos. En los casos en que los países deseen establecer un marco estadístico más completo en estas esferas, habría que referirse al examen extenso y a las ilustraciones que figuran en otras publicaciones sobre la estructura para la integración (véase el prefacio de esta publicación).

A. Formación de la familia, familias y hogares

132. Gran parte de la información sobre esta esfera examinada en Hacia un SESD no está disponible en la forma deseada en la mayoría de los países en desarrollo. En las secciones anteriores relativas a la población y la vivienda se han examinado la mayoría de los elementos de aquellos importantes ámbitos de que convendría disponer en los países en desarrollo. Los organismos que se ocupan de la formación y la estabilidad de la familia proporcionan muy pocos datos pertinentes en forma sistemática. La principal fuente de esta información especializada parecen ser las encuestas especiales, como el Plan de Inscripción por Muestreo implantado en la India. En otros países en desarrollo la situación dependería de la medida en que se realizaran encuestas similares.

133. Por consiguiente, en la sección VII del anexo I sólo se propone un número limitado de series sobre matrimonio y composición del hogar, para que los consideren los países en desarrollo en una etapa temprana de la elaboración de sus estadísticas sociales y demográficas.

B. Empleo del tiempo, ocio y cultura

134. La información disponible sobre estos ámbitos en los países en desarrollo es extraordinariamente escasa y en la mayoría de los casos prácticamente no se puede confiar en ella. En los párrafos 23-24 y en el capítulo XIII, secciones B y C, se han tratado algunos aspectos importantes del empleo del tiempo en general y en relación con la educación y el trabajo en particular. Se reconoce generalmente que

las estadísticas sobre empleo del tiempo tienen una importancia en potencia para los países en desarrollo respecto de otras esferas, tales como el acceso a los diversos tipos de servicios sociales y otros; pero se necesita mucha más experiencia para calcular la viabilidad y utilidad de reunir estas estadísticas y para elaborar las clasificaciones y metodologías adecuadas 1/. Algunos otros aspectos de la distribución del tiempo plantean problemas conceptuales graves en los países en desarrollo debido a que en ellos la producción por cuenta propia, la producción en los hogares y la producción de subsistencia son importantes. Por estas razones, las series ilustrativas sobre empleo del tiempo se indican en el anexo I sólo en los ámbitos de la educación y las actividades productivas.

C. Servicios de seguridad social y de asistencia social

135. En los países desarrollados los datos sobre los servicios de seguridad social y de asistencia social constituyen una esfera importante en las estadísticas sociales. Están relacionados íntimamente con el proceso de redistribución del ingreso nacional mediante la intervención del Estado. Dado el carácter progresivo del sistema tributario de muchos de esos países y si se toma en cuenta también el hecho de que sus servicios de seguridad social y de asistencia social tienden a estar concentrados en los segmentos de la sociedad menos capacitados y en relativa desventaja, la distribución de los ingresos, después de realizados los ajustes correspondientes a los beneficios netos proporcionados por intermedio de los servicios de seguridad social, alcanza en esos países un grado mucho menor de desigualdad.

136. En la mayoría de los países en desarrollo, en cambio, la situación es considerablemente distinta. Sólo una pequeña fracción de la totalidad de la fuerza de trabajo, generalmente los empleados en el sector industrial organizado, tiene derecho a esos servicios y con frecuencia no está claro en absoluto que sean estas personas las que más necesitan esa asistencia. Con mucha frecuencia, por no haber una relación contractual formalmente definida entre empleador y empleado, ya sea el empleado un trabajador o un aparcerero y el empleador un pequeño comerciante o un campesino rico, hay muy pocas posibilidades de poner en vigor la legislación social que pueda existir en los códigos. Además, no siempre hay códigos, por falta de organización entre los que trabajan en pequeños establecimientos dispersos o granjas. En estas situaciones, las disposiciones relativas a la seguridad social por lo general adoptan diversas formas según el tipo de organización social imperante en ciertos países, tales como el sistema de la familia extensa o las organizaciones de casta y tribales.

1/ Véase el informe destinado a la Comisión de Estadística en su 20.^o período de sesiones, "Informe sobre la marcha de los trabajos relativos a la elaboración de estadísticas del uso del tiempo" (E/CN.3/519).

137. Por estas razones, y también porque las sumas correspondientes a los pagos de transferencias por lo general son relativamente pequeñas, tal vez no se justifique intentar una cobertura muy extensa en este ámbito en muchos países en desarrollo. Sin embargo, dado que las condiciones varían de un país a otro y en ciertos países, especialmente de América Latina, esos servicios tal vez no sean despreciables, puede ser útil tratar esta esfera más extensamente en algunos casos. Las series, clasificaciones e indicadores sociales ilustrativos que figuran en la sección IX del anexo I muestran cómo puede desarrollarse este ámbito de las estadísticas. Dichas series, clasificaciones e indicadores se ocupan de las personas abarcadas por los servicios de seguridad social y otros análogos y de la distribución de los gastos destinados a beneficios sociales. El primer tipo de serie tiene por objeto mostrar el alcance de los distintos tipos de asistencia y las condiciones para tener derecho a ellos, que pueden ser factores que influyen en la sensación de seguridad que tiene la población ante las consecuencias económicas de una reducción grave de su capacidad de trabajo. El segundo tipo de serie se refiere a los gastos reales en los diversos tipos de beneficios y al número de beneficiarios. Esas series son necesarias para evaluar los costos generales corrientes de la seguridad social y la asistencia social y para juzgar en qué medida estos servicios llegan y auxilian realmente a los presuntos beneficiarios. Además, la clasificación de las series relativas al contenido de los servicios y a sus beneficiarios será especialmente útil para ciertos fines analíticos, como determinar la distribución por edad de las personas abarcadas por los servicios de desempleo y de sus beneficios, o bien la prestación de beneficios a personas de edad avanzada. La clasificación de las personas abarcadas y las personas que reciben beneficios en urbanas y rurales también es conveniente, ya que aunque puede haber diferencias importantes entre estas categorías en los países en desarrollo, tal vez sólo pueda hacerse una clasificación por zonas geográficas, con datos procedentes de fuentes administrativas.

138. En las primeras etapas del desarrollo de este ámbito estadístico, tal vez sólo se disponga de estadísticas administrativas para recopilar series e indicadores. En una etapa posterior puede ser útil complementar estas estadísticas con otras de la distribución de los beneficios y de las características de los beneficiarios obtenidas mediante encuestas sobre el ingreso y consumo en los hogares.

D. Estratificación y movilidad sociales

139. Este ámbito estadístico requiere datos relativamente complejos y exactos que abarquen a veces un período de tiempo largo, para que se pueda aplicar con éxito. En la mayoría de los países en desarrollo no se dispone de dicha información, que por lo general se deriva de estudios de cohortes, longitudinales o retrospectivos, y no es probable que exista hasta dentro de bastante tiempo. Entretanto, los sociólogos y antropólogos sociales pueden realizar microestudios intensivos, tal vez en relación con programas de análisis, investigación y desarrollo de censos siguiendo las pautas previstas en Hacia un SESD y en Indicadores sociales...

E. Seguridad y orden públicos

140. Las estadísticas ilustrativas previstas en relación con este ámbito en Hacia un SESD y en Indicadores sociales ... se basarían principalmente en los hechos y cifras recogidos, elaborados y presentados por las autoridades policiales o las relacionadas con la administración jurídica interna de los países. Por lo general, es extraordinariamente difícil normalizar y resumir estas estadísticas, incluso en los países en desarrollo. Para los países en desarrollo interesados en esta esfera, se ilustra en la sección X del anexo I un número muy pequeño de series que podrían reunirse con relativa facilidad, por lo menos en las zonas urbanas de mayor tamaño. Estas series abarcan: 1) número y tasas de determinados delitos, como los homicidios; 2) actividades de las autoridades medidas por el número bruto de personas detenidas y procesadas por cualquier motivo; y 3) una medida aproximada de los recursos invertidos en este ámbito, a saber, el número de personas empleadas. En los dos primeros casos, hay ejemplos de clasificaciones por edad mínima, sexo y lugar. En el caso de las personas empleadas, también se propone una clasificación según el tamaño y el tipo del lugar de empleo, ya que en estos aspectos suele haber importantes variaciones dentro de los países.

Anexo I

SERIES, CLASIFICACIONES E INDICADORES SOCIALES ILUSTRATIVOS

Ambito social considerado y series	Clasificaciones	Indicadores sociales
<u>Principales ámbitos de una estructura</u>		
I. Población		
A. Tamaño, estructura y cambios de la población		
1. Tamaño de la población (anualmente) y distribuciones porcentuales (con poca frecuencia)	Sexo, edad Tamaño y tipo de hogar Origen nacional o étnico Grupo socioeconómico	Tamaño de la población: Total y porcentaje de menores de 15 años Grupos nacionales o étnicos como porcentajes de la población total Grupos socioeconómicos como porcentajes de la población total
2. Corrientes de población, cantidades y tasas por cada 1.000 personas:		
<u>a)</u> Cambios netos de la población (estimaciones anuales; clasificaciones para años de referencia solamente)	Sexo, edad Origen nacional o étnico Grupo socioeconómico	Números y tasas de cambios netos de la población: Menores de 15 años, mayores de 15 años y total
<u>b)</u> Nacimientos (anualmente)	Edad de la madre Origen nacional o étnico	Tasas de nacidos vivos en la población total y por 1.000 mujeres en edad de procrear Tasa bruta o neta de reproducción.
<u>c)</u> Defunciones (anualmente)	Sexo, edad Origen nacional o étnico	Número y tasa de mortalidad en la población total

Ambito social considerado y series	Clasificaciones	Indicadores sociales
<u>d)</u> Migración internacional neta (estimaciones anuales; clasificaciones con poca frecuencia)	Sexo, edad Origen nacional o étnico Grupo socioeconómico (categorías selectas)	Migración internacional neta: números y tasas en la población total por sexo y grupos nacionales o étnicos determinados
B. Distribución geográfica de la población y cambios en la distribución	Sexo, edad, y grupo socioeconómico o grupo nacional o étnico según: Urbana, rural Zona geográfica Tamaño y tipo del lugar	Número, distribución porcentual y densidad de la población: Urbana, rural y total Lugares grandes Zonas geográficas
1. Número, distribución porcentual y densidades de la población (estimaciones anuales; clasificaciones detalladas en años de referencia)		
2. Corrientes de población, cantidad y tasa por cada 1.000 personas (estimaciones anuales o años de referencia):		
<u>a)</u> Cambios netos en la población	Sexo, edad y grupo socioeconómico o grupo nacional o étnico según: Urbana, rural Zona geográfica Tamaño y tipo del lugar	Número y tasa del cambio neto de población: Urbana, rural y total Lugares grandes Zonas geográficas
<u>b)</u> Nacimientos	Ajustados por edad de la madre en: Urbana, rural Zona geográfica	Tasa bruta de reproducción: Urbana, rural Zonas geográficas
<u>c)</u> Defunciones	Sexo, ajustadas por edad en: Urbana, rural Zona geográfica	

Ambito social considerado y series	Clasificaciones	Indicadores sociales
d) Migración interna neta (referencias, o estimaciones más frecuentes)	Sexo, edad según: Urbana, rural Zona geográfica Tamaño y tipo del lugar	Número y tasa de migración interna neta de la población: Entre zonas rurales, urbanas Hacia lugares grandes Desde o hacia zonas geográficas determinadas

II. Educación y aprendizaje

A. Nivel de estudios y de instrucción de la población

1. Años de escolaridad terminados (referencia)

Sexo, edad	Mediana de los años de escolaridad terminados:
Urbana, rural	Hombres, mujeres
Zona geográfica	Edades 15-24, 25+
Origen nacional o étnico	Pobl. urbana, rural
Origen socioeconómico	Grupos nacionales o étnicos determinados

2. Número y porcentaje de personas alfabetizadas (frecuencia inferior a la anual)

Sexo, edad	Porcentajes de alfabetizados:
Pobl. urbana, rural	Hombres, mujeres
Zona geográfica	Edades 15-24, 25+
Grado de educación	Pobl. urbana, rural
Origen nacional o étnico	Zonas geográficas
Grupo socioeconómico	

Ambito social considerado y series	Clasificaciones	Indicadores sociales
3. Número y proporción de personas por grados de educación terminados (referencia)	Grado de educación Sexo, edad Pobl. urbana, rural Zona geográfica Tipo de actividad económica (cuando corresponda) Ocupación (cuando corresponda)	Proporciones de los que han alcanzado un grado determinado de educación: Primer grado, segundo grado, tercer grado Edades 15-24, 25+ Pobl. urbana, rural y total Zonas geográficas
4. Número y distribución porcentual de los habitantes según el idioma materno y el conocimiento de un segundo idioma (referencia)	Sexo, edad Zona geográfica Origen nacional o étnico	Distribución porcentual de los habitantes según el idioma materno Porcentajes de la población con conocimientos de un segundo idioma: Hombres, mujeres edad 15+
B. Uso y distribución de los servicios de educación		
1. Número y proporción de matriculados en la educación regular (anualmente; algunas clasificaciones con menor frecuencia)	Grado, sector de estudio Tipo de educación Sexo, edad Pobl. urbana, rural Zona geográfica Origen nacional o étnico Grupo socioeconómico Sector institucional	Proporciones de habitantes matriculados en la educación regular: Hombres, mujeres Edades 5-9, 10-14, 15-19, 20-24 Pobl. urbana, rural y total Proporciones de habitantes que reciben educación de adultos, formal y no formal, edades 15+: Hombres, mujeres Pobl. urbana, rural

Ambito social considerado y series	Clasificaciones	Indicadores sociales
2. Esperanza de nivel último de los estudios (estimaciones de referencia)	Sexo, edad Pobl. urbana, rural Origen nacional o étnico	Esperanza, a la edad de entrar en la escuela, del grado o nivel último de estudios: Hombres, mujeres Pobl. rural, urbana y total
3. Tiempo dedicado a actividades educacionales, períodos especificados (referencia)	Sexo, edad Pobl. urbana, rural Grado y tipo de educación Empleo del tiempo	Tiempo dedicado per cápita a actividades de educación formal: Hombres, mujeres Pobl. urbana, rural Edades 5-14, 15-24, 25+
4. Distancia entre el domicilio y las instituciones de educación	Pobl. urbana, rural Grado y tipo de educación	Distancia media del hogar a la institución de educación: Primer grado, segundo grado Pobl. urbana, rural
C. Insumos, productos y rendimiento de los servicios de educación		
1. Número de educadores a jornada completa, o equivalente (anualmente)	Grado y sector de estudio (donde trabajan) Grado de educación terminado (por los educadores) Urbanos, rurales Zona geográfica Tipo de educación	Número de estudiantes por educador: Pobl. urbana, rural y total Primer grado, segundo grado Mediana del grado terminado por los educadores urbanos, rurales y total Primer grado, segundo grado

Ambito social considerado y series	Clasificaciones	Indicadores sociales
2. Gastos finales de consumo en la educación regular, a precios corrientes y constantes (anualmente, o estimaciones anuales)	Grado de educación Tipo de educación Urbana, rural Zona geográfica Sector institucional	Gastos totales de consumo en la educación por alumno matriculado a jornada completa: Primer grado (urbana, rural) Segundo grado Tercer grado Gastos totales de consumo en la educación como porcentaje del PIB
3. Gastos en formación bruta de capital fijo en educación, precios corrientes (anualmente o menor frecuencia)	Grado de educación Urbana, rural Zona geográfica Sector institucional	Formación bruta de capital fijo en educación como porcentaje de la formación bruta de capital fijo total: Primer grado (urbana, rural) Segundo grado Tercer grado
4. Número y proporción de matriculados en años especificados que terminaron con éxito el curso	Sexo, edad Grado y sector de estudio Urbana, rural Zona geográfica	Proporciones de matriculados que terminaron con éxito el curso: Pobl. urbana, rural y total Primer grado, segundo grado
5. Número y tasas de terminaciones con éxito según los grados (números anualmente y tasas con poca frecuencia; grupos seleccionados en las clasificaciones)	Grado y sector de estudio Sexo, edad Pobl. urbana, rural Zona geográfica Origen nacional o étnico	Proporciones de matriculados que terminaron con éxito el grado: Pobl. urbana, rural y total Primer grado, segundo grado

Ambito social considerado y series

Clasificaciones

Indicadores sociales

III. Actividades productivas y personas inactivas

A. Participación en la fuerza de trabajo

- | | | |
|---|--|---|
| <p>1. Números y tasas de participación en la fuerza de trabajo, en períodos determinados (anualmente o con mayor frecuencia)</p> | <p>Sexo, edad
 Pobl. urbana, rural
 Zona geográfica
 Origen nacional o étnico
 Grupo socioeconómico
 Nivel de educación alcanzado
 Ocupación</p> | <p>Tasas de participación en la fuerza de trabajo:
 Hombres, mujeres
 Edades 15-19, 20-24, 25+
 Pobl. urbana, rural y total</p> |
| <p>2. Números y proporciones de integrantes de la fuerza de trabajo que han ingresado en ella por primera vez (estimaciones anuales)</p> | <p>Sexo, edad
 Pobl. urbana, rural
 o
 Zona geográfica
 Nivel de educación alcanzado</p> | <p>Proporciones de integrantes de la fuerza de trabajo que han ingresado en ella por primera vez:
 Hombres, mujeres
 Edades 15-24, 25-44
 Pobl. urbana, rural y total</p> |
| <p>3. Números y proporciones de integrantes de la fuerza de trabajo que fallecen se jubilan o emigran, por año (estimaciones de referencia)</p> | <p>Sexo, edad
 Pobl. urbana, rural
 o
 Zona geográfica
 Grupo socioeconómico</p> | <p>Proporciones de integrantes de la fuerza de trabajo que fallecen o se jubilan:
 Hombres, mujeres
 Grupos socioeconómicos determinados</p> |
| <p>4. Número y proporciones de personas que no forman parte de la fuerza de trabajo, en períodos determinados (anualmente)</p> | <p>Sexo, edad
 Tipo de actividad
 Pobl. urbana, rural
 Zona geográfica
 Origen nacional o étnico
 Tamaño y tipo del hogar</p> | <p>Proporción de personas inactivas:
 Hombres, mujeres
 Edades 15-24, 25+
 Pobl. urbana solamente</p> |

Ambito social considerado y series

Clasificaciones

Indicadores sociales

<p>5. Números y proporciones de personas que dedican tiempo al trabajo y actividades afines y promedio del tiempo dedicado, en períodos determinados (anualmente o menor frecuencia)</p>	<p>Sexo, edad Pobl. urbana, rural Empleo del tiempo Grupo socioeconómico Tamaño y tipo del hogar Tipo de actividad</p>	<p>Promedio de semanas trabajadas durante el año por todos los integrantes de la fuerza de trabajo (anualmente o menor frecuencia): Hombres, mujeres Edades 10-14, 15-19, 20+ Pobl. urbana, rural y total</p>
--	--	---

B. Oportunidades de empleo y movilidad en el empleo

<p>1. Número y proporción de integrantes de la fuerza de trabajo desempleados, en períodos determinados (anualmente o mayor frecuencia)</p>	<p>Sexo, edad Pobl. urbana, rural o Zona geográfica Tamaño y tipo del lugar Nivel de educación alcanzado Grupo socioeconómico Tamaño y tipo del hogar</p>	<p>Proporción de integrantes de la fuerza de trabajo desempleados: Hombres, y mujeres Pobl. urbana solamente Edades 15-24, 25+ Proporción de hombres casados desempleados; Pobl. urbana y rural Edades 15-24-25-29</p>
---	---	--

C. Remuneración de los empleados

<p>1. Sueldos y salarios totales y por empleado en precios corrientes y constantes, en períodos determinados (anualmente o mayor frecuencia)</p>	<p>Sexo, edad, Pobl. urbana, rural Zona geográfica Origen nacional o étnico Ocupación En efectivo, en especie Tipo de actividad económica</p>	<p>Media o mediana de los sueldos y salarios semestrales o mensuales: Hombres, mujeres Total y ocupaciones determinadas Pobl. urbana, rural y total Zonas geográficas</p>
--	---	---

Ambito social considerado y series	Clasificaciones	Indicadores sociales
2. Ingreso primario, total y por preceptor en precios corrientes y constantes, en períodos determinados (anualmente o mayor frecuencia)	Sexo, edad Pobl. urbana, rural Zona geográfica Tipo de actividad económica	Media o mediana del ingreso primario mensual: Pobl. urbana, rural y total Zonas geográficas
3. Media o mediana de la tasa de sueldos o salarios horarios a precios corrientes y constantes, en períodos determinados (anualmente o mayor frecuencia)	Sexo, edad Pobl. urbana, rural o Zona geográfica Nivel de educación terminado Tipo de actividad económica Ocupación	Media o mediana de la tasa salarial horaria: Hombres, mujeres Total y categorías determinadas de actividad económica Pobl. urbana, rural y total Zonas geográficas
D. Condiciones de trabajo		
1. Promedio de horas de trabajo, en períodos determinados (anualmente o mayor frecuencia)	Sexo, edad Pobl. urbana, rural Trabajadores estacionales y a tiempo parcial Grupo socioeconómico Empleo del tiempo	Promedio de horas de trabajo a la semana: Hombres, mujeres Pobl. urbana solamente Total y categorías determinadas de actividad económica
2. Tasa, por 100.000 horas de trabajo, de fallecimientos y lesiones que produzcan incapacidad permanente (anualmente)	Sexo, edad Pobl. urbana, rural Ocupación Causas del fallecimiento Daños y lesiones	Tasa, por 100.000 horas de trabajo, de fallecimientos y lesiones que produzcan incapacidad permanente, categorías determinadas de actividad económica

IV. Distribución del ingreso, consumo y acumulación a/

A. Nivel y crecimiento del ingreso y la acumulación de los hogares

1. Ingreso primario por hogar y per cápita (cada dos o tres años y estimaciones anuales)

Sexo, edad	Ingreso primario per cápita:
Tamaño y tipo del hogar	Pobl. urbana, rural y total
Pobl. urbana, rural	Zonas geográficas
Propiedad y tenencia de la tierra en el caso de hogares agrícolas	Tasa de cambio anual, ingreso primario per cápita en precios constantes:
Grupo socioeconómico	Pobl. urbana, rural y total
Nivel de educación alcanzado	
Grupos porcentuales de hogares según su ingreso total	

2. Ingreso de la propiedad por hogar y per cápita (cada dos o tres años)

Propiedad y tenencia de la tierra en el caso de hogares agrícolas	Ingreso de la propiedad per cápita:
Grupo socioeconómico	Pobl. urbana, rural y total
Grupos porcentuales de hogares según su ingreso total	Zonas geográficas
	Tasa de cambio anual, ingreso de la propiedad per cápita:
	Pobl. urbana, rural y total

a/ Todas las series son en precios corrientes y, si es factible y aplicable, de preferencia en precios constantes.

Ambito social considerado y series	Clasificaciones	Indicadores sociales
3. Ingreso total de los hogares por hogar y per cápita (cada dos o tres años y estimaciones anuales)	Pobl. urbana, rural Grupo socioeconómico Grupos porcentuales de hogares y per cápita Tamaño y tipo del hogar	Ingreso total del hogar per cápita: Pobl. urbana, rural y total Ingreso primario como porcentaje del ingreso total del hogar: Pobl. urbana, rural y total Ingreso de la propiedad como porcentaje del ingreso total del hogar: Pobl. urbana, rural y total
4. Ingreso total disponible en los hogares, por hogar y per cápita (cada dos o tres años y estimaciones anuales)	Tamaño y tipo del hogar Propiedad y tenencia de la tierra en el caso de hogares agrícolas Grupo socioeconómico Pobl. urbana, rural Grupos porcentuales de hogares según el ingreso total del hogar En efectivo, en especie	Ingreso total disponible en los hogares per cápita: Pobl. urbana, rural y total Zonas geográficas Grupos socioeconómicos Tasa de cambio anual: ingreso disponible en los hogares per cápita en precios constantes: Pobl. urbana, rural y total Relación entre el ingreso disponible en los hogares y el ingreso total en los hogares Pobl. urbana, rural
5. Formación bruta de capital en los hogares por hogar (cada dos o tres años)	Pobl. urbana, rural Grupo socioeconómico Grupos porcentuales de hogares según el ingreso total del hogar En efectivo, en especie	Formación bruta de capital en los hogares como porcentaje del ingreso total en los hogares: Pobl. urbana, rural y total

B. Nivel y crecimiento del consumo

- | | | |
|---|---|--|
| 1. Gastos de consumo final en los hogares, total y categorías de bienes y servicios, por hogar y per cápita (anualmente o menor frecuencia) | Pobl. urbana, rural
Zona geográfica
Grupo socioeconómico
Grupos porcentuales de hogares según el ingreso total del hogar
Bienes y servicios de los hogares
En efectivo, en especie | Consumo final de los hogares per cápita y por hogar:
Pobl. urbana, rural y total
Zonas geográficas
Tasa de cambio anual, consumo final de los hogares per cápita, en precios constantes:
Pobl. urbana, rural y total
Consumo de alimentos y bebidas como porcentaje del consumo final total:
Pobl. urbana, rural y total
Zonas geográficas
Gastos de consumo en alimentos como porcentaje del ingreso total del hogar (con poca frecuencia):
Pobl. urbana, rural y total
Zonas geográficas
Índice de los gastos de consumo en vestido per cápita:
Pobl. urbana, rural y total
Zonas geográficas |
| 2. Consumo total de la población por hogar y per cápita (anualmente o menor frecuencia) | Pobl. urbana, rural
Zona geográfica
Grupo socioeconómico
Grupos porcentuales de hogares según el ingreso total del hogar | Consumo total de la población per cápita y por hogar:
Pobl. urbana, rural y total
Tasa de cambio anual, consumo total de la población per cápita en precios constantes |

		Gastos públicos en consumo total de la población como porcentaje del consumo total de la población
		Relación entre el consumo de los hogares y el consumo total de la población: Pobl. urbana, rural
C. Desigualdad y redistribución del ingreso y del consumo		
1. Transferencias corrientes y otros beneficios (cada dos o tres años)	Grupo socioeconómico	Transferencias corrientes recibidas por los hogares como porcentaje del ingreso disponible en los hogares:
a) Pagos por hogar y per cápita	Grupos porcentuales de hogares según el ingreso total del hogar	Pobl. urbana, rural y total
b) Ingresos por hogar y per cápita	Pobl. urbana, rural	
c) Saldo neto por hogar y per cápita	Zona geográfica	
2. Cuantía total y per cápita de determinados impuestos indirectos y subsidios (estimaciones para años ocasionales)	Grupo socioeconómico	Impuestos indirectos y subsidios determinados como porcentaje del ingreso disponible en los hogares:
	Pobl. urbana, rural	Pobl. urbana, rural y total
3. Curvas de Lorentz: ingreso total disponible en los hogares y gastos de consumo final en los hogares (por hogar) (con poca frecuencia)	Pobl. urbana, rural	Cocientes de Gini, ingreso disponible o ingreso total en los hogares:
	Zona geográfica	Pobl. urbana, rural y total
	Origen nacional o étnico	Cocientes de Gini, gastos de consumo en los hogares:
		Pobl. urbana, rural y total

Ambito social considerado y series	Clasificaciones	Indicadores sociales
------------------------------------	-----------------	----------------------

Porcentajes del ingreso disponible en los hogares correspondientes a grupos porcentuales de hogares (de los más bajos a los más altos)
0-50, 50-100, 95-100

V. Salud, servicios sanitarios y nutrición

A. Salud

1. Mortalidad y duración de la vida

a) Número de defunciones y tasas de mortalidad (anualmente; algunas clasificaciones con menor frecuencia)

Sexo, edad
Pobl. urbana, rural
Zona geográfica
Grupo socioeconómico
Causas de defunción (grupos amplios)

Proporciones, en relación con el número de nacidos vivos, de defunciones de niños y de madres:
Pobl. urbana, rural y total
Zonas geográficas
Tasas de defunción:
Edades 1-4, 5-14
Hombres, mujeres, edades 15-24, 25-44
Pobl. urbana, rural y total

b) Esperanza de años de vida, edades determinadas (anualmente o con menor frecuencia)

Sexo, edad
Pobl. urbana, rural
Origen nacional o étnico
Grupo socioeconómico

Esperanza de vida:
Hombres, mujeres
Edades 0, 1, 15, 45
Pobl. urbana, rural y total

Ambito social considerado y series	Clasificaciones	Indicadores sociales
2. Morbilidad y deficiencias físicas o mentales		
a) Número y/o incidencia de determinadas enfermedades transmisibles de importancia para la salud pública (anualmente)	Sexo, edad Pobl. urbana, rural Zona geográfica Enfermedades determinadas	Número y/o incidencia en la población de determinadas enfermedades transmisibles de importancia para la salud pública
b) Número y proporción de personas con determinadas incapacidades funcionales crónicas, períodos determinados (poca frecuencia)	Sexo, edad Pobl. urbana, rural Tipos de incapacidades	Tasa en la población de ciegos, falta de uno o más miembros, etc.: Hombres, mujeres Pobl. urbana, rural y total
B. Nutrición		
1. Ingestión de energía (calorías) y consumo de alimentos per cápita, períodos determinados (poca frecuencia)	Sexo, edad Pobl. urbana, rural Zona geográfica Clasificación de los alimentos según su valor energético Clasificación de la población según sus necesidades de energía	Porcentajes de la población con ingestión suficiente de energía (calorías): Edades 0-1, 1-4, 5-14, 15+ Madres embarazadas y lactantes Pobl. urbana, rural y total Zonas geográficas
	Grupos porcentuales de hogares según el ingreso total del hogar	
2. Ingestión per cápita de proteínas, períodos determinados (poca frecuencia)	Sexo, edad Pobl. urbana, rural Zona geográfica Clasificación de los alimentos según su contenido de proteínas	

Ambito social considerado y series	Clasificaciones	Indicadores sociales
	Clasificación de la población según los niveles seguros de ingestión de proteínas	
3. Suministro de energía (calorías) total y per cápita, períodos determinados (anualmente)	Zona geográfica Clasificación de los alimentos según su valor energético	Suministro de energía (calorías) per cápita, períodos determinados: Pobl. urbana, rural y total Zonas geográficas Indice de consumo de alimentos o suministros de alimentos per cápita: Pobl. urbana, rural y total Zonas geográficas
4. Tasa de malnutrición proteíno-calórica subclínica entre los niños (con poca frecuencia)	Edad Pobl. urbana, rural Zona geográfica Normas de nutrición Clasificación de normas antropométricas Grupo socioeconómico	Porcentaje de niños con malnutrición proteíno-calórica subclínica: Edades 0-4, 5-14 Pobl. urbana, rural y total Zonas geográficas
C. Disponibilidad, uso y rendimiento de los servicios sanitarios		
1. Proporción de nacimientos con asistencia de médicos o personal auxiliar capacitado (anualmente)	Pobl. urbana, rural Zona geográfica Grupo socioeconómico	Proporción de nacimientos con esa asistencia: Pobl. urbana, rural y total Zonas geográficas

Ambito social considerado y series	Clasificaciones	Indicadores sociales
2. Número absoluto y en proporción con la población del personal de servicios sanitarios (anualmente o menor frecuencia)	Zona geográfica Nivel de educación Servicios	Cociente de cada 100.000 personas del personal de servicios sanitarios: Zonas geográficas
3. Número absoluto y en proporción con la población de camas de hospital (anualmente)	Zona geográfica Servicio Sector institucional	
4. Número absoluto y en proporción con la población de pacientes dados de alta en hospitales (anualmente)	Zona geográfica Clasificación de las enfermedades (grupos amplios) Grupo socioeconómico	
5. Porcentaje de la población a la que prestan servicio los dispensarios de servicios primarios y número y tasa de las visitas a esos dispensarios (con poca frecuencia)	Pobl. urbana, rural Zona geográfica Clasificación de las enfermedades (grupos amplios)	Proporción de la población que acude al personal sanitario capacitado (anualmente o menor frecuencia): Pobl. urbana, rural y total Zonas geográficas
6. Gastos de consumo totales y per cápita en servicios sanitarios (anualmente o menor frecuencia)	Zona geográfica Bienes y servicios Sector institucional	Gastos de consumo totales anuales en servicios sanitarios como porcentaje del PIB
7. Proporciones de niños inmunizados contra enfermedades determinadas (frecuencia inferior a la anual)	Edad Pobl. urbana, rural Zona geográfica Clasificación de las enfermedades	Proporción de niños de 5 a 15 años inmunizados contra la difteria, la tosferina, el tétanos, la poliomielitis, el sarampión (ejemplos): Pobl. urbana, rural y total Zonas geográficas

Ambito social considerado y series	Clasificaciones	Indicadores sociales
------------------------------------	-----------------	----------------------

VI. La vivienda y su entorno

1. Número y características de las viviendas (referencia, y estimaciones más frecuentes)

Pobl. urbana, rural
 Zona geográfica
 Características de las viviendas

Porcentaje de las viviendas con una sola habitación:
 Urbanas, rurales

Porcentaje de viviendas que son residencias permanentes:
 Urbanas, rurales

Porcentaje de viviendas con agua corriente en su interior o a menos de 100 metros:
 Urbanas, rurales

Porcentaje de viviendas con luz eléctrica:
 Urbanas, rurales

Porcentaje de viviendas con teléfono:
 Urbanas, rurales

2. Número de nuevas viviendas y tasa bruta de aumento de las viviendas (anualmente o menor frecuencia)

Urbanas, rurales
 Zona geográfica
 (Tamaño y tipo del lugar - menor prioridad)
 (Características de las viviendas - menor prioridad)

Tasa bruta de aumento de las viviendas:
 Urbanas, rurales y total
 Ciudades grandes
 Zonas geográficas

3. Relación entre núcleos familiares y unidades de vivienda (con poca frecuencia)

Pobl. urbana, rural
 Zona geográfica

Relación entre núcleos familiares y unidades de vivienda (con poca frecuencia):
 Pobl. urbana, rural y total

Ambito social considerado y series	Clasificaciones	Indicadores sociales
4. Gastos personales de consumo en vivienda, en precios corrientes o de preferencia constantes (anualmente o menor frecuencia)	Pobl. urbana, rural Grupo socioeconómico Distribución porcentual de los hogares según el ingreso total en el hogar Tamaño y tipo del hogar	Gastos del consumo del hogar en vivienda, como porcentaje de los gastos totales de consumo del hogar: Pobl. urbana, rural Zonas geográficas Ciudades grandes Relación entre los gastos de consumo del hogar en vivienda y los gastos totales de consumo de la población en vivienda: Zonas geográficas Ciudades grandes
5. Formación bruta de capital fijo en edificios residenciales (anualmente o menor frecuencia)	Pobl. urbana, rural o Zona geográfica Sector institucional	Formación bruta de capital fijo en edificios residenciales como porcentaje de la formación bruta total de capital
6. Distribución de la población según las características de las viviendas ocupadas (cada 5 ó 10 años; algunas estimaciones con mayor frecuencia)	Características de las viviendas por clasificaciones cruzadas según: Zonas urbanas, rurales Zona geográfica Grupo socioeconómico Tamaño y tipo del hogar	Porcentaje de personas que viven en terrenos ocupados en precario, en chabolas o bohíos (anualmente o menor frecuencia): Pobl. urbana solamente Ciudades grandes Porcentaje de la población que carece de vivienda: Pobl. urbana, rural y total Ciudades grandes Porcentaje de la población que ocupa viviendas a razón de 3 o más personas por habitación: Pobl. urbana, rural y total Ciudades grandes Zonas geográficas

		<p>Porcentaje de la población que tiene agua corriente en su vivienda o a menos de 100 metros: Pobl. urbana, rural y total Ciudades grandes</p> <p>Porcentaje de la población que ocupa viviendas con retretes: Pobl. urbana, rural Ciudades grandes Retrete propio/ compartido</p> <p>Porcentaje de la población que ocupa viviendas con inodoros: Pobl. urbana solamente</p> <p>Porcentaje de la población que ocupa viviendas con luz eléctrica: Pobl. urbana, rural y total Zonas geográficas</p>
7. Hogares por forma de posesión de la vivienda (cada 5 ó 10 años)	<p>Pobl. urbana, rural Zona geográfica Grupo socioeconómico Distribución porcentual de hogares según el ingreso total del hogar</p>	<p>Porcentaje de hogares en viviendas ocupadas en propiedad: Pobl. urbana, rural y total Zonas geográficas</p>
8. Consumo doméstico de energía por hogar y per cápita, períodos determinados (anualmente)	<p>Pobl. urbana, rural Zona geográfica Fuente de energía</p>	<p>Consumo doméstico de energía per cápita: Pobl. urbana, rural y total Ciudades grandes</p>

Ambito social considerado y series	Clasificaciones	Indicadores sociales
9. Tiempo invertido per cápita para trasladarse al lugar de trabajo y otros desplazamientos en relación con actividades del hogar, períodos determinados (poca frecuencia)	Sexo, edad Pobl. urbana, rural Tamaño y tipo del lugar Tipo de actividad Empleo del tiempo Grupo socioeconómico	

Ambitos secundarios de una estructura

VII. Formación de la familia, familias y hogares

1. Cantidad (anualmente) y tasas (con poca frecuencia) de primeros matrimonios	Sexo, edad Pobl. urbana, rural Origen nacional o étnico	Promedio de edad al contraer primer matrimonio: Hombres, mujeres Pobl. urbana, rural y total Proporción de no solteros en la población, edades determinadas: Hombres, mujeres Pobl. urbana, rural y total
2. Número y distribución porcentual de los hogares (frecuencia inferior a la anual)	Pobl. urbana, rural Tamaño y tipo del hogar Tamaño y tipo de los núcleos familiares Origen nacional o étnico	Número y porcentaje de hogares integrados por varias personas de las que sólo una tiene más de 20 años: Pobl. urbana, rural y total Porcentaje de hogares con más de dos niños: Pobl. urbana, rural y total

Ambito social considerado y series	Clasificaciones	Indicadores sociales
		Porcentaje de la población con más de dos hijos: Pobl. urbana, rural y total
		Porcentaje de la población que vive en núcleos familiares: Pobl. urbana, rural
		Relación entre núcleos familiares y hogares multipersonales: Pobl. urbana, rural

VIII. Ocio y cultura

1. Gastos totales de consumo de los hogares en bienes y servicios recreativos, en precios corrientes o de preferencia constantes (poca frecuencia)	Pobl. urbana, rural Zona geográfica Bienes y servicios para el hogar	Gastos per cápita de consumo en los hogares en bienes y servicios recreativos (anualmente o menor frecuencia): Pobl. urbana, rural Grupos socioeconómicos
2. Consumo total de la población en bienes y servicios recreativos, en precios corrientes o de preferencia constantes (poca frecuencia)	Zona geográfica Fines del gobierno Bienes y servicios	Gastos totales de consumo de la población per cápita en bienes y servicios recreativos (poca frecuencia)
3. Número absoluto y en proporción a la población de asientos en salas de cine, estadios deportivos y centros recreativos análogos, y entradas en los mismos per cápita	Pobl. urbana, rural Zona geográfica Tamaño y tipo del lugar Bienes y servicios	Entradas en cines y centros deportivos per cápita: Pobl. urbana solamente Ciudades grandes
4. Cantidad, periodicidad y tasa per cápita de la circulación de diarios y revistas en la población, períodos determinados (anualmente o menor frecuencia)	Pobl. urbana, rural Zona geográfica Grupo socioeconómico	Circulación diaria o semanal de diarios per cápita: Pobl. urbana, rural y total

Ambito social considerado y series	Clasificaciones	Indicadores sociales
5. Cantidad y tasa per cápita de libros disponibles para la población en bibliotecas públicas (anualmente o menor frecuencia)	Pobl. urbana solamente Zona geográfica Tamaño y tipo del lugar	Número de libros disponibles per cápita en las bibliotecas públicas: Pobl. urbana solamente Zonas geográficas
6. Proporción de hogares con receptores de radio (anualmente o menor frecuencia)	Pobl. urbana, rural Zona geográfica Bienes y servicios para el hogar	Proporción de hogares con receptores de radio: Pobl. urbana, rural y total Zonas geográficas
IX. Servicios de seguridad social y de asistencia social		
1. Proporciones de personas y hogares protegidos por la seguridad social y por planes análogos, por tipo (anualmente o menor frecuencia)	Sexo, edad (si procede) Pobl. urbana, rural Zona geográfica Tipo de beneficio Tipo de actividad Grupo socioeconómico	Porcentaje de la fuerza de trabajo cubierta por seguros de vejez o sistemas de pensiones similares: Hombres, mujeres Pobl. urbana solamente
2. Proporción de beneficiarios potenciales (personas y hogares) que reciben beneficios de la seguridad social, de la asistencia social y de planes análogos, por tipo de programa, y promedio de beneficios por persona y por hogar en precios corrientes, o de preferencia constantes (anualmente, o menor frecuencia)	Sexo, edad (si procede) Pobl. urbana, rural Zona geográfica Tipo de beneficio Grupo socioeconómico	Porcentaje de la fuerza de trabajo que recibe beneficios de desempleo u otros similares: Hombres, mujeres Pobl. urbana solamente Porcentaje de la población de más de 65 años que recibe pensiones de vejez u otra asistencia similar: Hombres, mujeres Pobl. urbana, rural

Ambito social considerado y series	Clasificaciones	Indicadores sociales
------------------------------------	-----------------	----------------------

X. Seguridad y orden públicos

1. Número y tasas de determinados delitos (anualmente; detalles con menor frecuencia)	Pobl. urbana, rural Zona geográfica Delitos	Tasa de homicidios por número de habitantes: Pobl. urbana solamente Ciudades grandes Tasa de agresiones y de delitos contra la propiedad por número de habitantes: Ciudades grandes únicamente
2. Números y tasas de personas detenidas y procesadas (anualmente o menor frecuencia)	Sexo, edad Pobl. urbana, rural	Tasa de detenciones ordenadas por las autoridades, por número de habitantes: Hombres, mujeres Pobl. urbana solamente Personas recluidas en instituciones penitenciarias, por número de habitantes: Hombres, mujeres Zonas geográficas
3. Números y proporciones de personas que trabajan para la seguridad y el orden públicos	Pobl. urbana, rural o Zona geográfica Tamaño y tipo del lugar Bienes y servicios	Proporción de la población que trabaja para la seguridad y el orden públicos: Pobl. urbana solamente Grandes ciudades

Anexo II

LISTA BIBLIOGRAFICA DE DIRECTRICES INTERNACIONALES SOBRE CONCEPTOS, CLASIFICACIONES Y DEFINICIONES

Una lista completa de referencias sobre servicios, series y normas estadísticas internacionales puede verse en Guía de estadísticas internacionales (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta S.75.XVII.11). En 1979 se publicará una edición revisada.

A. Fuentes generales

1. Censos de población y de habitación

Las recomendaciones internacionales para 1970 se contienen en:

Principios y recomendaciones relativos a los censos de población de 1970
(Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta S.67.XVII.3), llamada en adelante Principios (censos de población) ...

Principios y recomendaciones relativos a los censos de habitación de 1970
(Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta S.67.XVII.4), llamada en adelante Principios (censos de habitación) ...

En 1979 se publicarán nuevas recomendaciones internacionales.

Las recomendaciones regionales sobre censos de población y de habitación (llamadas en adelante Recomendaciones regionales sobre censos) complementan las recomendaciones internacionales. Las referencias son:

a) Africa

Comisión Económica para Africa, "African recommendations for the 1970 population censuses" y "African recommendations for the 1970 housing censuses" (E/CN.14/CAS.6/1 y E/CN.14/CAS.6/2). Las recomendaciones para 1980 se publicarán en 1978/79.

b) Asia

Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, "Asian and Pacific Recommendations for the 1980 Population and Housing Censuses" (Bangkok, 1977).

c) Europa

Recommendations for the 1980 Censuses of Population and Housing in the ECE Region (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta E.78.II.E.6).

d) América Latina

Normas interamericanas para las estadísticas de población. A: Censos y Normas interamericanas para las estadísticas de habitación. A: Censos (Washington D.C., Programa interamericano de Estadísticas Básicas (PIEB), Organización de los Estados Americanos/Instituto Interamericano de Estadísticas) 7398a-secc. I.A y II.A.

Comisión Económica para Asia Occidental, "Final Report of the Expert Group Meeting on Census Techniques", informe de la reunión celebrada en Beirut, Líbano, 12-16 de diciembre de 1977 (E/ECWA/POP/WG.9/2).

2. Educación

Educational Statistics: National and International Sources and Services, Bulletin of the International Bureau of Education, N.º 202 (París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1977).

Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) (París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1976). Publicada también en edición abreviada (París, 1975).

La UNESCO, en colaboración con las autoridades nacionales competentes, ha preparado varios manuales nacionales para promover una interpretación común de la CINE. Cada manual relaciona el sistema de educación de un país con la CINE por grado y por esfera de enseñanza. En 1975-1977 se publicaron manuales de este tipo (Serie CSR/E) respecto al Reino Unido (Inglaterra y Gales), Francia, Egipto, Perú y Sudán.

3. Salud y nutrición a/

Manual de la Clasificación Estadística Internacional de enfermedades, traumatismos y causas de defunción, 2 vols. (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1975). La Organización Mundial de la Salud convocó en noviembre de 1976 un Grupo de Trabajo de Asia Sudoriental sobre recopilación por personal no profesional de estadísticas de morbilidad y mortalidad. Se hicieron algunas pruebas sobre el terreno a este respecto en varios países de las regiones del Pacífico occidental y Asia sudoriental en 1977/78. Se harán nuevas pruebas sobre la base de los resultados obtenidos. Esta clasificación revisada entró en vigor el 1.º de enero de 1979.

Necesidades de energía y proteínas y Metodología de la vigilancia nutricional, informes de un Comité Mixto FAO/OMS de Expertos, Serie de Informes Técnicos N.ºs 522 y 593 (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1973 y 1976).

Food and Nutrition Planning, Nutrition Consultants Reports Series, No. 35 (Roma, Organización de las Naciones Unidas, para la Agricultura y la Alimentación, 1975).

La cuarta encuesta alimentaria mundial de la FAO (Roma, FAO, 1977).

a/ Véase también "Estadísticas vitales y encuestas sobre fecundidad" y "Censos, encuestas e indicadores agrícolas", secciones 5 y 6 infra.

Nuevas perspectivas de la estadística sanitaria, informe de la Segunda Conferencia Internacional de Comisiones Nacionales de Estadística Demográfica y Sanitaria, Serie de Informes Técnicos, N.º 559 (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1974).

"Recommendations and statements of WHO expert groups in relation to health statistics" (WHO/HS/NAT.COM/75.345).

4. Trabajo

International Recommendations on Labour Statistics (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1976).

Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO) 1968 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1969).

Labour Force Estimates and Projections 1950-2000, vol. VI, Methodological Supplement (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1978).

6.ª Guía Técnica al Anuario y al Boletín de estadísticas del trabajo, 2 vols., ed. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1978).

5. Estadísticas vitales y encuestas sobre fecundidad

Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta S.73.XVII.9).

The World Fertility Survey: January 1977 - December 1977, informe anual (La Haya y Londres, International Statistical Institute, 1978). Esta publicación contiene una bibliografía y un informe sobre la documentación reunida. Véase también la serie de informes científicos ISI/WFS, 1977 ocasional.

6. Censos, encuestas e indicadores agrícolas (publicaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma)

Programa del censo agropecuario mundial de 1980 (1976)

"A guide for the collection of statistics on agricultural population and employment" (ESS/12).

Manual para las encuestas alimentarias, Estudios sobre nutrición, N.º 18 (1962).

Programa de Encuestas Alimentarias (1963).

"Towards a work-programme of economic and social indicators pertaining to food and agriculture", FAO Statistics Advisory Committee of Experts, informe del sexto período de sesiones, Roma 3-11 de octubre de 1973 (ESS:SAC/73/3).

Conviene notar que pese a la importancia de la alimentación y la nutrición como ámbito social merecedor de atención en muchos países en desarrollo, son muy pocos los países que han realizado encuestas alimentarias adecuadas que ofrezcan datos cuantitativos y cualitativos sobre la ingestión de alimentos. Incluso cuando existen tales encuestas se presenta el problema de interpretar los datos sobre ingestión nutricional en función de las necesidades, debido principalmente a lo poco que se sabe sobre las necesidades nutricionales de los individuos en distintas condiciones de actividad y en distintos ambientes. Hace falta reunir mucha información respecto a las diversas zonas ecológicas y clasificarla por características socioeconómicas importantes de los hogares. Esto sería especialmente útil, por ejemplo, para identificar, enumerar y ubicar los grupos desfavorecidos en los peldaños inferiores de la escala nutricional y las razones de su condición. La integración de tales encuestas con encuestas antropométricas y clínicas, emprendidas respecto a integrantes de los hogares sería también útil para mostrar la relación entre la ingestión de alimentos y la condición sanitaria y nutricional.

7. Estadísticas económicas

Un sistema de cuentas nacionales (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta S.69.XII.3): cuadro 5.1, definición de los sectores y subsectores institucionales; cuadro 5.3, clasificación de las finalidades de las administraciones públicas; cuadro 6.1, clasificación del consumo de los hogares en bienes y servicios.

Principios fundamentales del sistema de balances de la economía nacional (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta S.71.XVII.10).

Directrices provisionales sobre estadísticas de la distribución del ingreso, el consumo y la acumulación de los hogares (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta S.77.XVII.11).

Clasificación Industrial Internacional de todas las Actividades Económicas (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta 68.XVII.8).

"Clasificación Internacional Uniforme de Todos los Bienes y Servicios (CIBS) (Proyecto)" (E/CN.3/493), introducción y partes I-IV (Publicación de las Naciones Unidas en preparación).

B. Directrices en los ámbitos principales

1. Población

a) Sexo, edad

Principios (censos de población) ..., párrs. 176-178 y 276, y las Recomendaciones regionales sobre censos.

b) Población urbana, rural; tamaño y tipo del lugar

No se han publicado recomendaciones internacionales. Una clasificación de las "localidades" por tamaño se presenta en Principios (censos de población) ..., ilustr. 2. Estos conceptos se analizan en Principios (censos de población) ..., párrs. 232-234 y 298-299, en las Recomendaciones regionales sobre censos y en "Statistical definitions of urban population and their uses in applied demography", Demographic Yearbook 1972 (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta E/F.73.XIII.1), pp.5-12.

c) Zona geográfica

Principios (censos de población) ..., párrs. 308-309. En las ilustraciones de esta publicación (ilustr. 4 y otras) se presenta una clasificación basada en circunscripciones administrativas "mayores" y "menores" y en "localidades principales". Un análisis de las prácticas nacionales respecto a la unidad de la clasificación geográfica puede verse en H. van der Haegen, eds., Small Area Statistics and Their Use for Social Geographical and Planological Research, Acta Geographica Lovaniensia, vol. 10 (Lovaina, Bélgica, Instituto de Geografía de la Universidad Católica de Lovaina, 1972).

d) Origen nacional o étnico

Principios (censos de población) ..., párrs. 245-246.

e) Tamaño y tipo del hogar

Principios (censos de población) ..., párrs. 146-147, y las Recomendaciones regionales sobre censos. Hay una clasificación de los hogares por tamaño en la ilustr. 4 de Principios (censos de población) ...

2. Educación y aprendizaje

a) Grado y sector de estudio

Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), y edición abreviada.

b) Conceptos y definiciones de la educación ordinaria (a tiempo completo y a tiempo parcial) pueden encontrarse en la CINE; de la educación de adultos (formal y no formal) en Manual para el acopio de estadísticas sobre la educación de adultos (París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1975); y de la educación especial en "Statistics on special education" (París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1975). (mimeografiado).

3. Actividades productivas y personas inactivas; distribución del ingreso, consumo y acumulación

a) Tipo de actividad (empleados, desempleados, económicamente inactivos)

Principios (censos de población) ..., párrs. 288-297; e International Recommendations on Labour Statistics, cap. 2.

b) Subempleo

"Resolución sobre la medición y el análisis del subempleo y la subutilización de la fuerza de trabajo", aprobada por la Undécima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (1966), reproducida en International Recommendations on Labour Statistics.

c) Ocupación

Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO) 1968.

4. Distribución del ingreso, consumo y acumulación

a) Distribuciones porcentuales del ingreso

Directrices provisionales sobre estadísticas de la distribución del ingreso ..., ingreso total de los hogares (anexo I, cuadro 4a), ingreso total de los hogares per cápita (cuadro 5a), ingreso total disponible en los hogares (cuadro 8a), remuneración de los empleados (cuadro 15a) e ingreso empresarial (cuadro 16a).

b) Clase o grupo socioeconómico

Ibid., cuadro III.1, y Recomendaciones regionales europeas sobre censos, párrs. 77-81 y anexo. Véase un análisis más detallado en Principios (censos de población) ..., párrs. 277-280.

5. Salud, servicios sanitarios y nutrición

a) Enfermedades, lesiones y causas de defunción

Manual de la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades, Traumatismos y Causas de Defunción, 2 vols.

b) Incapacidades y deficiencias físicas o mentales

La Organización Mundial de la Salud, Ginebra, publicó en 1977 un proyecto de clasificación de afecciones e incapacidades, a modo de ensayo.

c) Servicios sanitarios

- i) La Organización Mundial de la Salud, Ginebra, publicó en 1977 un proyecto de clasificación de procedimientos profilácticos, terapéuticos y de diagnóstico en la medicina, a modo de ensayo.
- ii) Punto 4, Salud, en la Clasificación de las finalidades de las administraciones públicas, Un sistema de cuentas nacionales, Cuadro 5.3.
- iii) Grupo 9331, Servicios médicos, dentales y otros servicios sanitarios, en CIBS.

d) Normas y clasificaciones sobre nutrición

Se examinan en Necesidades de energía y proteínas y Metodología de la vigilancia nutricional.

6. La vivienda y su entorno

a) Características e instalaciones de las viviendas

Principios (censos de habitación) ..., párrs. 239, y las Recomendaciones regionales sobre censos.

b) Formas de posesión de la vivienda

Principios (censos de habitación) ..., párrs. 327-329.

Véase también Indicadores estadísticos de las condiciones de habitación, Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta S.62.XVII.7

C. Directrices en los ámbitos secundarios

1. Formación de la familia, familias y hogares

Tamaño y tipo de núcleos familiares

Principios (censos de población) ..., párrs. 215-216.

2. Empleo del tiempo

No se han publicado directrices internacionales aplicables. Clasificaciones ilustrativas tomadas de varios programas de encuestas nacionales e internacionales pueden verse en Studies in Integration ..., anexo III, sección VI.

3. Ocio y cultura

La Conferencia General de la UNESCO ha aprobado recomendaciones relativas a la normalización internacional de las estadísticas sobre los siguientes temas en este ámbito: estadísticas sobre bibliotecas (1970), producción de libros y publicaciones periódicas (1964), radio y televisión (1976). Puede encontrarse más información en el Statistical Yearbook/Annuaire statistique de la UNESCO y en los textos de las recomendaciones publicadas. El anuario presenta también estadísticas de películas y cine y analiza los conceptos, las clasificaciones y las definiciones aplicables.

4. Servicios de seguridad social y de asistencia social

a) Tipo de programa

No se han publicado directrices internacionales aplicables. Una clasificación ilustrativa puede verse en El costo de la seguridad social (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, última edición 1976).

b) Tipo de institución de asistencia

Grupo 9340, Instituciones asistenciales, CIBS.

5. Estratificación y movilidad sociales

No se han publicado directrices internacionales aplicables. Las clasificaciones en este ámbito suelen tomarse de otros ámbitos, por ejemplo el nivel de educación (punto 2 a supra), la ocupación (punto 3 c supra), el ingreso (punto 4a supra) y la clase o el grupo socioeconómico (punto 4b supra).

6. Seguridad y orden públicos

No se han publicado directrices internacionales aplicables.

Anexo III

Lista bibliográfica de documentos de las comisiones regionales de las Naciones Unidas sobre desarrollo e integración de las estadísticas sociales y demográficas, así como de las estadísticas económicas conexas

Comisión Económica para Africa

- "Programa africano de censos" (E/CN.3/447).
- "Programa africano de capacidad de encuestas por hogares" (E/CN.3/473)
- "List of Household Data Requirements" (E/CN.14/CAS.9/10/Rev.1).

Comisión Económica para Asia y el Pacífico

"Report of the Seminar on Statistics for Rural Development", informe del seminario celebrado en Nueva Delhi, 5-10 de abril de 1978 (E/ESCAP/STAT.3/1).

Expert Group meetings on measuring the social impact of population trends and development; reuniones celebradas en Manila, 3-9 de octubre de 1978, informe en preparación.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO/CELADE).

"Estudio sobre la clasificación económica y social de los países de América Latina", Boletín Económico de América Latina, XVII/2 (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta S.72.II.G.7), pp.26-97.

"Informe del Grupo de Trabajo sobre un Sistema de Estadísticas Demográficas y Sociales", reunido en Santiago de Chile, 11-15 de diciembre de 1972 (E/CN.12/948).

"Informe de la Ia. Reunión del Grupo de Trabajo sobre Sistema Integrado de Estadísticas Demográficas y Socio-Económicas", reunido en México D.F., 2-6 de diciembre de 1974 (CLACSO, Comisión de Población y Desarrollo).

Información e Investigación Socio-Demográfica en América Latina, Programa de Actividades Conjuntas ELAS/CELADE (PROELCE), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Santiago, 1978).

ECLA and World Bank Development Research Center, Research Project on Measurement and Analysis of Income Distribution in Latin American Countries:
Oscar Altimir, "Income distribution estimates from household surveys and population censuses in Latin America; an assessment of reliability" (mimeografiado, septiembre de 1975).

Oscar Altimir, "The extent of poverty in Latin America; a summary" (mimeografiado, julio de 1978).

Comisión Económica para Asia Occidental

The Population framework: Data Collection, Demographic Analysis, Population and Development (Beirut, 1978). Esta publicación contiene los documentos técnicos de base preparados para el Seminario regional sobre acopio y análisis de datos demográficos que se celebró en Amman, Jordania, del 30 de octubre al 10 de noviembre de 1976.

Anexo IV

RESOLUCION 2055 (LXII) DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL TITULADA
PROGRAMA PARA DESARROLLAR LA CAPACIDAD NACIONAL DE EFECTUAR
ENCUESTAS POR HOGARES

El Consejo Económico y Social,

Tomando nota del informe de la Comisión de Estadística sobre su 19.º período de sesiones a/ y, en particular, de la elevada prioridad que asignó a la propuesta de la Comisión Económica para África relativa a un programa regional de asistencia técnica a los países en desarrollo destinado a permitirles establecer o mejorar su capacidad nacional permanente de efectuar encuestas por hogares y del interés general de tal programa para otras regiones en desarrollo,

Recordando el párrafo 74 del Plan de Acción Mundial sobre Población b/, en el que, en particular, se alienta a todos los países que todavía no lo hayan hecho a que establezcan una capacidad permanente de efectuar encuestas por hogares,

Recordando asimismo la resolución 272 (XII) c/ aprobada por la Comisión Económica para África en su 12.º período de sesiones y tercera reunión de la Conferencia de Ministros, en la cual, entre otras cosas, se instaba a que se emprendiera un programa de encuestas por hogares con finalidades múltiples para la recopilación de datos demográficos, sociales y económicos integrados mediante el establecimiento de un mecanismo de encuestas sobre el terreno,

Recordando además la recomendación contenida en el párrafo 30 del Plan de Acción d/ aprobado por la Conferencia Mundial Tripartita sobre el empleo, la repartición de los ingresos, el progreso social y la división internacional del trabajo, celebrada en Ginebra del 4 al 17 de junio de 1976, en la que, en particular se invitaba a los organismos internacionales y países interesados a que estudiaran la viabilidad de iniciar un programa mundial en apoyo de las encuestas por hogares,

Consciente de que la renovada importancia que se atribuye al enfoque de los esfuerzos de desarrollo sobre una base integrada, de la que son ejemplos las decisiones de la Conferencia Mundial de Población, la Conferencia Mundial de la Alimentación e/ y la Conferencia Mundial sobre el empleo, hace más necesario que

a/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 62.º período de Sesiones, Suplemento N.º 2 (E/5910).

b/ Informe de la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas, Bucarest, 19 a 30 de agosto de 1974 (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta S.75.XIII.32).

c/ Véase Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 59.º período de sesiones, Suplemento N.º 10, (vol. I, tercera parte).

d/ Véase E/5857.

e/ Véase Informe de la Conferencia Mundial de la Alimentación, Roma, 5 a 16 de noviembre de 1974 (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta S.75.II.A.3).

los países dispongan de estadísticas integradas para la planificación, administración y evaluación de programas resultantes de esos esfuerzos,

1. Considera que las encuestas por muestreo nacionales, realizadas sobre una base continua e integrada, al centrarse sobre el individuo y el hogar pueden facilitar importante información cuantitativa sobre las condiciones económicas, sociales y demográficas y sobre los cambios de las mismas para la totalidad de la población y para los grupos especiales dentro de ella, incluidos los grupos menos favorecidos, tales como los pobres de las regiones rurales;

2. Señala a la atención de los países en desarrollo de todas las regiones el valor de una capacidad nacional permanente de efectuar encuestas por hogares para satisfacer sus necesidades nacionales de estadísticas fidedignas e integradas como complemento necesario de los programas de censos periódicos;

3. Señala a la atención de los países en desarrollo la posibilidad de utilizar los fondos adicionales puestos a su disposición en virtud del correspondiente programa por países del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para apoyar el establecimiento o mejoramiento de esas capacidades nacionales de efectuar encuestas por hogares, que son un importante elemento de la infraestructura del desarrollo;

4. Pide al Secretario General y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en cooperación con el Banco Mundial y en consulta con otros organismos donantes multilaterales y bilaterales, que, lo antes posible, convoquen una reunión para estudiar los medios de llevar a cabo esa necesaria e importante actividad de desarrollo, incluido el suministro de recursos para los servicios entre países de asesoramiento técnico y capacitación en este campo de estadísticas;

5. Pide al Secretario General que, en cooperación con las comisiones regionales y los organismos especializados, preste todo el apoyo necesario a este programa y presente a la Comisión de Estadística en su 20.º período de sesiones un informe sobre la marcha de los trabajos.

2054a. sesión plenaria
5 de mayo de 1977

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم - استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经营处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
