



Asamblea General
Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL
A/46/137
E/1991/40
25 de abril de 1991
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo sexto período de sesiones
Tema 95 de la lista preliminar*
DESARROLLO SOCIAL

Primer período ordinario
de sesiones de 1991
Tema 6 del programa
provisional**
SITUACION SOCIAL EN EL
MUNDO

Labor que se lleva a cabo en el sistema de las Naciones Unidas
para mejorar los indicadores cuantitativos y cualitativos de
la situación social y los niveles de vida

Informe del Secretario General

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 5	2
II. HISTORIA, CONCEPCION Y DEFINICION DE LOS INDICADORES SOCIALES	6 - 12	3
III. INDICADORES DE SECTORES SOCIALES Y SUBGRUPOS DEMOGRAFICOS	13 - 24	6
IV. SISTEMAS DE INDICADORES SOCIALES INTEGRADOS BASADOS EN MODELOS	25 - 32	10
V. INDICES COMPUESTOS*	33 - 36	13
VI. CONCLUSIONES*	37 - 38	14

* A/46/50.

** E/1991/30.

1. INTRODUCCION

1. El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 1989172 del Consejo Económico y Social, titulada "La situación social en el mundo". En esa resolución, el Consejo pidió al Secretario General que presentase un informe a la Asamblea General, en su **cuadragésimo** sexto periodo de sesiones, por conducto del Consejo Económico y Social, sobre "la labor que se lleva a cabo en el sistema de las Naciones Unidas para mejorar y desarrollar en mayor medida los indicadores cuantitativos y cualitativos que miden con precisión la condición social y los niveles de vida de la población del mundo, en particular en los países en desarrollo". Esa petición surgió de la aspiración del Consejo de que se analizaran y difundieran de manera más intensa y amplia los datos relativos a la situación social en el mundo. Además, el Consejo pidió que en el próximo informe sobre la **situación** social en el mundo se incluyese un análisis de los indicadores principales de progreso social y los niveles de vida, así como de las tendencias en esos indicadores.

2. La resolución refleja el marcado interés que existe a nivel nacional e internacional por mejorar los indicadores sociales y lograr que sean más precisos. La mayor parte de ese interés se concentra en la labor de reunir información y la vigilancia del progreso alcanzado en esferas que los gobiernos y la comunidad internacional consideran prioritarias, **tales como** el desarrollo de los recursos humanos, la erradicación de la pobreza, los costos sociales del ajuste estructural y la vigilancia de actividades y tareas internacionales que corresponden a los mandatos y objetivos socioeconómicos aprobados por Órganos intergubernamentales. Debido a que el conjunto de indicadores económicos proporciona información limitada acerca de la situación social, la atención se ha concentrado principalmente en elaborar, ampliar y mejorar determinados indicadores sociales que resulten pertinentes para el análisis de políticas en las esferas socioeconómicas de interés. Esta demanda de indicadores sociales nuevos y más precisos se ha visto estimulada asimismo por los progresos alcanzados en las técnicas de procesamiento de la información basadas en microcomputadoras, las cuales han permitido acelerar el procesamiento y análisis de datos y han abierto nuevas perspectivas para que los indicadores sociales se utilicen en las esferas de la información y la adopción de decisiones.

3. En la preparación del presente informe se aprovecharon los resultados y conclusiones del 26º periodo de sesiones de la Comisión de Estadística, celebrado del 4 al 13 de febrero de 1991. Entre las demás fuentes que se tuvieron en cuenta para preparar el informe, cabe señalar las conclusiones preliminares y documentos de antecedentes pertinentes a) del informe de 1991 **sobre** desarrollo humano, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y b) de las actividades preparatorias de la reunión de expertos sobre indicadores del desarrollo social patrocinada y organizada por el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y el Ministerio de Planificación de Marruecos, y celebrada en Rabat del 8 al 11 de abril de 1991 1/.

4. El informe se concentra principalmente en los indicadores sociales (**y** no en los indicadores económicos, **físicos** o funcionales) y analiza los diversos modos en que esos **indicadores** sociales se han perfeccionado y **utilizado** dentro del sistema de las Naciones Unidas, haciendo hincapié en la **labor** llevada a cabo en años recientes. Para facilitar la exposición, **los** criterios relativos a los indicadores que se han utilizado en el presente informe se clasifican de la manera siguiente: series **de** indicadores acerca de dominios **principales**; conjuntos multisectoriales de indicadores; sistemas de indicadores sociales integrados basados en modelos; **e índices** compuestos. Los dos primeros **criterios** se refieren principalmente a indicadores operacionales, orientados hacia los insumos, según los diversos principios **físicos** u objetivos que resultan adecuados para medir las modificaciones en los niveles de vida. Debido a que, por una parte, se ajustan a modelos específicos **y**, por otra, se refieren a conjuntos de medidas, los otros dos criterios están más orientados hacia el producto **y**, por ello, resultan más adecuados para medir modificaciones generales de la situación social. Los primeros dos criterios, además, responden principalmente a las necesidades de gestión de los programas y adopción de decisiones, en tanto que los otros dos tienen por objeto, en su mayor parte, contribuir a los conocimientos sociales y al análisis de políticas, y sólo indirectamente a las decisiones operacionales. En la práctica, al aplicar los **cuatro** criterios se han utilizado ampliamente los indicadores cuantitativos, es decir, objetivos para medir fenómenos tanto cuantitativos **como** cualitativos. Por las razones que se consignan más adelante, en lo que respecta a los indicadores cualitativos, que constituyen medidas del bienestar individual subjetivas o basadas en la percepción, no se ha llevado a cabo casi ninguna labor en el sistema de las Naciones Unidas.

5. Debido a su historia relativamente breve y reciente, su rápida evolución y la carencia de un sólido marco de conceptos fundamentales basados en la teoría, la esfera de los indicadores sociales se caracteriza por una persistente confusión terminológica **que** ha dado lugar a que el término se utilice y entienda de manera bastante flexible. Es frecuente, por ejemplo, que surjan confusiones de índole **semántica** respecto de qué son los indicadores sociales y qué no son, en qué se diferencian de las estadísticas sociales, qué diferencia existe entre indicadores cuantitativos y cualitativos, y así sucesivamente. Por consiguiente, antes de proceder a un análisis de la labor realizada en el **sistema** de las Naciones Unidas para mejorar los indicadores sociales, es importante examinar primero brevemente la cuestión de qué se entiende por indicadores sociales en el presente informe.

II. HISTORIA, CONCEPCION Y DEFINICION DE LOS INDICADORES SOCIALES

6. **Según** la definición convencional **2/**, los indicadores sociales son estadísticas de interés normativo directo que facilitan el proceso de formular un juicio conciso, general y equilibrado acerca de la situación social. Por lo general, los indicadores contribuyen a reemplazar conceptos abstractos e inmensurables por elementos sustitutivos más susceptibles de medición. Por consiguiente, los indicadores sociales tienen dos importantes características: son elementos sustitutivos y constituyen medidas. Además,

de manera implícita o explícita, dan por sentada determinada interpretación teórica del comportamiento social que sirve para vincular entre sí las variables que se **consideren**.

7. La mayoría de las definiciones de los indicadores sociales tienden a **hacer mayor énfasis** en la medida del **producto** que en la de los **insumos**, ya que el volumen de insumos que se aplique a determinados problemas no se puede considerar sustituto adecuado de los productos porque también puede tener efecto un gran número de otros factores. Sin embargo, dentro del sistema de las Naciones Unidas, se considera en general que el ámbito de los indicadores sociales **abarca** en la práctica las medidas de los insumos, el ritmo de actividad, el producto intermedio y el producto final. Por ejemplo, en el sector de la salud, se puede **considerar** que los indicadores sociales abarcan medidas de los insumos, **tales como** la cantidad de médicos por habitante; medidas del ritmo de actividad, **tales como** la cantidad de vacunaciones efectuadas; medidas del producto intermedio, **tales como** el aumento de la **esperanza** de vida o la reducción de la mortalidad infantil; y medidas del producto final, **tales como** las respuestas subjetivas acerca de las condiciones de salud. En el presente informe se utiliza el concepto más **amplio** de indicadores sociales, en el cual se tienen en cuenta las variables del producto **y** las de los insumos que se consideran vinculadas con esos indicadores.

8. El origen del movimiento de los indicadores sociales está intimamente vinculado al interés que durante **largo** tiempo han tenido los gobiernos por medir la situación social y los niveles de vida, así **como** las tendencias de **esa** situación y esos niveles. El movimiento de los indicadores sociales surgió del concepto de factores externos que se utiliza en la economía del bienestar y **recibió** un notable impulso internacional, primero, al celebrarse una reunión del grupo de expertos de las Naciones Unidas sobre ese asunto en 1954, y posteriormente cuando se comenzó a promover las investigaciones acerca de los niveles de vida, en cumplimiento de las recomendaciones de la Conferencia Mundial sobre el Empleo, organizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1976, en las cuales se expresó que el **objetivo** primordial del desarrollo debería ser la satisfacción de las necesidades esenciales. Poco tiempo después, el Banco Mundial comenzó a realizar estudios acerca de los indicadores, a fin de determinar qué nivel de recursos se necesitaba para satisfacer **las** necesidades básicas primarias durante determinado período, y qué papel podía desempeñar el Banco en la satisfacción de esas necesidades. Otras actividades a nivel nacional e internacional contribuyeron asimismo, de manera significativa, al progreso alcanzado en el desarrollo y mejoramiento de los indicadores sociales.

9. Con los años, el movimiento de los indicadores sociales se extendió a numerosas esferas de **interés** y terminó por dar lugar a una amplia variedad de criterios metodológicos. A principios del decenio de 1990, tanto la reunión de datos esenciales **como** el proceso de elaboración de los indicadores habían alcanzado un alto grado de complejidad, a medida que el sistema de las Naciones Unidas y los gobiernos de países desarrollados y países en desarrollo buscaban medios eficaces de obtener información acerca de las tendencias

demográficas, los niveles de salud y educación, las **condiciones** de empleo, los gastos en servicios sociales y su producto, etc. Además, en numerosos **casos**, los indicadores se **incorporaron** a sistemas más complejos de medición, a fin de que se aprovecharan **aún** más en los análisis y la formulación de políticas. Por **consiguiente**, una de las dificultades con que suelen tropezar los investigadores y el personal directivo es **saber** cuándo, cómo y en qué circunstancias utilizar la amplia variedad de criterios disponibles en la esfera de los indicadores sociales.

10. Debido a que los conceptos implícitos en una situación social constituyen una síntesis de diversos aspectos del bienestar y las circunstancias que lo afectan, la medición de una situación social determinada se puede **abordar** desde diferentes perspectivas. De igual modo, los modos específicos en **que** los indicadores sociales se pueden aplicar a situaciones sociales determinadas pueden arrojar resultados bastante diferentes, dando lugar a dudas, que suelen **ser** difíciles de resolver, respecto de la validez relativa de las diversas conclusiones. Pueden surgir diferentes conclusiones, dependiendo sobre todo de si se **utilizan** criterios cuantitativos o cualitativos acerca de los indicadores.

11. Conviene tomar nota de las diferencias existentes entre indicadores cuantitativos y cualitativos, no sólo por la **razón** recién expuesta, sino también porque, en la resolución en que se pide la preparación del presente informe, se señala que se deben examinar ambos, y debido a que el sistema de las Naciones Unidas no los ha examinado **equitativamente**. Hablando en términos **generales**, ambos **criterios acerca** de los indicadores provienen de conceptos y tienen en cuenta insumos cuantitativos. Los indicadores cuantitativos, sin embargo, **son** variables que facilitan la determinación del número de casos en que ocurre un fenómeno social determinado, mientras que los indicadores cualitativos se basan en informes de individuos acerca de sus sentimientos, percepciones y reacciones. **Además**, según el criterio cuantitativo, la situación social y los **niveles** de vida se definen en términos de bienes y servicios que se considera que contribuyen a las condiciones de existencia deseadas, mientras que el enfoque cualitativo permite que los individuos definan por sí mismos la calidad de sus vidas. En otras palabras, el primer criterio parte de un sistema de valores que se considera **fijo** y más o menos obvio, mientras que el segundo criterio se apoya en la pluralidad y relatividad de los sistemas de valores y las perspectivas acerca de cualquier situación social determinada. Como ninguna de las dos formas de indicadores, basta por sí sola para dar una imagen absolutamente precisa de la realidad, en muchas situaciones sociales es preferible utilizar ambas.

12. En sus trabajos acerca de los indicadores sociales, los organismos del **sistema** de las Naciones Unidas se han concentrado principalmente en perfeccionar los modos de medir de manera objetiva las condiciones de vida, **sobre** la base de indicadores cuantitativos que correspondan a cada uno de los elementos que determinan las condiciones de vida y a los recursos utilizados por los gobiernos y las familias para modificar esas condiciones. Como ya se señaló, la labor sistemática que los organismos de las Naciones Unidas han llevado a cabo, por separado o en colaboración, en lo que respecta a elaborar y perfeccionar indicadores sociales que pudiesen reflejar mejor los elementos

subjetivos del bienestar ha sido **escasa**. La principal razón de ello es **evidente**: dada la heterogeneidad económica, social y cultural de los grupos demográficos dentro de cada país, para no hablar de los grupos de diversos países, cualquier situación objetiva determinada puede ocasionar respuestas subjetivas muy diferentes en diferentes individuos, produciendo **así**, a **menudo**, correlaciones **inconsistentes** entre los indicadores **objetivos** y las respuestas subjetivas de determinados subgrupos demográficos. Por consiguiente, la participación de las Naciones Unidas en el proceso de elaboración y aplicación de indicadores cualitativos se ha limitado principalmente a estudios realizados a nivel comunitario acerca de proyectos experimentales que reciben apoyo de las Naciones Unidas. Sin embargo, como se señala en las conclusiones del informe, existen diversas **esferas** sociales muy complejas, de importancia e interés nacional e internacional, en las que se podrían aprovechar las actividades de investigación y análisis realizados a nivel mundial acerca de una utilización razonada de los indicadores cualitativos, debido a que en esas esferas los fenómenos no se pueden reducir a simples términos cuantitativos.

III. INDICADORES DE SECTORES SOCIALES Y SUBGRUPOS DEMOGRAFICOS

13. La gran **mayoría** de los conjuntos de indicadores sociales que los organismos de las Naciones Unidas han elaborado se refieren a los sectores o grupos sociales en los que esas organizaciones son competentes y de cuya atención ellas se han hecho responsables. En años recientes, numerosos organismos del sistema de las Naciones Unidas han trabajado activamente para elaborar conjuntos de indicadores con miras a vigilar a nivel nacional **y**, con **propósitos** comparativos, a nivel mundial, los progresos alcanzados **por** los gobiernos en el **logro** de los objetivos y metas establecidos en los planes de acción de los años internacionales, las declaraciones mundiales y las estrategias decenales **acerca** de cuestiones de interés internacional. El valor que esos indicadores orientados hacia el progreso tienen para la medición de la **situación** social y los niveles de vida radica en que esos indicadores tratan de utilizar y medir algunos de los elementos que intervienen en una conceptualización multidimensional del bienestar. Como muchos indicadores sociales están estrechamente vinculados, el hecho de que algunos de ellos se puedan examinar conjuntamente y de que otros se complementen **mutuamente** ha sido una de las principales contribuciones de los indicadores orientados hacia el progreso a los intentos por medir las modificaciones que ocurren en las condiciones de vida en general. Lo mismo se puede decir de los esfuerzos realizados recientemente por elaborar indicadores multisectoriales acerca de subgrupos demográficos, **tales** como el de las mujeres en particular (véase **más** adelante).

14. En años recientes, el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el **Desarrollo** Social y la Oficina de Estadística de la Secretaría han **preparado** estudios generales acerca de la vasta **esfera** de los indicadores sociales **y**. En su conjunto, esos estudios proporcionan un panorama general de los criterios, conceptos y programas nacionales e internacionales **en** materia de indicadores sociales hasta el momento de la publicación de cada uno de ellos; establecen marcos para seleccionar indicadores sociales y recopilar

información pertinente; y examinan los aspectos **metodológicos** de la utilización de los indicadores sociales para medir y analizar el desarrollo socioeconómico.

15. En numerosos casos, los organismos de las Naciones Unidas que colaboran **entre** sí en este ámbito se han dedicado **sobre** todo a elaborar indicadores **sociales** relativos a esferas bastante especializadas. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de las esferas sectoriales de interés **mutuo**, **tales** como el Programa Interorganismos de Vigilancia de los Alimentos y la Nutrición, patrocinado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) y que se ejecutó **con el** auspicio del Subcomité de Nutrición del Comité Administrativo de Coordinación. El Programa de Vigilancia ha propuesto los siguientes indicadores del nivel de nutrición **como** indicadores básicos del producto: peso al nacer, peso según la edad de niños **menores** de cinco años y estatura según la edad de niños que ingresan **a** la escuela primaria **4/**. Además, **como se** indica **más** adelante, dentro del sistema de las Naciones Unidas, también se llevan a cabo actividades de cooperación entre la Oficina de Estadística y otras dependencias de las **Naciones** Unidas que tienen a su cargo la aplicación de planes de acción, pero carecen de la experiencia en materia de estadísticas e indicadores necesaria para concebir indicadores que convengan a la labor de vigilancia. Cabe citar asimismo ejemplos de cooperación en la creación de capacidad sostenida para reunir datos sobre el terreno, **tales** como la colaboración entre el Programa para desarrollar la capacidad nacional de efectuar encuestas por hogares, de la Oficina de Estadística, y el Programa sobre las dimensiones **sociales** del ajuste, del Banco Mundial. Por último, y como se consigna **más** adelante, algunos Órganos de las Naciones Unidas están colaborando para proponer medios de integrar las necesidades en materia de indicadores de los diversos planes de acción internacionales, **a** fin de reducir la carga adicional de los países en desarrollo **en** lo que respecta a la reunión de datos para los indicadores propuestos.

16. A pesar de los casos de cooperación **entre** organismos señalados **más** arriba, la principal responsabilidad de registrar los progresos alcanzados mundialmente en la aplicación de los planes sectoriales de acción recae generalmente sobre los organismos del sistema de las Naciones Unidas que atienden al sector **correspondiente**. Las esferas de vigilancia de esos organismos suelen ser amplias y sus criterios eclécticos. Un ejemplo de ello lo constituyen los indicadores sociales que la FAO elaboró para contribuir **a** que los Gobiernos pudiesen preparar informes sobre los progresos alcanzados en la **aplicación** del Programa de Acción aprobado en 1979 por la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural **5/**. Los indicadores primarios de la FAO para vigilar el cumplimiento del Programa de Acción se refieren a las esferas de mitigación de la pobreza; acceso a la tierra, el agua y otros recursos naturales; acceso de los productores a los insumos, al mercado, a los cursos de capacitación y de divulgación; realización de actividades no agrícolas; aspectos institucionales de la enseñanza, la capacitación y los servicios de **divulgación**; y el crecimiento del sector **agropecuario** y la población. Las directrices de la FAO **destacan** asimismo la necesidad de desglosar los indicadores **según** los grupos socioeconómicos, la

edad y el sexo, a **fin** de evaluar los efectos de las políticas y programas de la Conferencia Mundial en diferentes grupos y orientar de manera **más** certera las actividades del sector público en favor de la población pobre de las zonas rurales.

17. Hay asimismo otros ejemplos significativos de los **esfuerzos** de las Naciones Unidas por **mejorar** y **reforzar** los indicadores relacionados con determinados planes de acción internacionales. Por ejemplo, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) **está** actualmente ayudando a algunos países a vigilar y evaluar sus progresos en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000. Entre las medidas propuestas a ese respecto cabe señalar la elaboración de indicadores cuantitativos acerca de la tenencia de la tierra, el acceso a la vivienda y la creación de empleos en el sector de la vivienda. Además, en colaboración con el Banco Mundial y el PNUD, el Hábitat **está** elaborando indicadores acerca de la calidad de la vivienda y el medio urbano,

18. La esfera **más** amplia, y tal vez la **más** compleja, en que se han podido identificar, interpretar y elaborar los indicadores sociales ha sido el medio ambiente. En general, la tarea de convertir en indicadores sociales sistemas de información de base científica **está** preñada de dificultades. Sin embargo, a medida que se acerca la fecha de la celebración de 1992 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aumenta rápidamente el interés por esta esfera y se multiplican las actividades con miras a crear indicadores adecuados. La Comisión Económica para Europa (CEPE) y, a nivel interregional, la Oficina de Estadística de la Secretaría han estado esforzándose por elaborar indicadores ambientales, mientras que el Sistema Mundial de Vigilancia del Medio Ambiente, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, ha llevado a cabo una valiosa labor como centro de información mundial para la elaboración de los indicadores correspondientes **6/**. Además de la labor relativa a los indicadores urbanos que se consigna en el párrafo anterior, cabe señalar, entre las esferas importantes que abarcarían los indicadores ambientales orientados hacia la sociedad, la situación de la salud humana en términos de aire, agua y alimentos contaminados o corrompidos³ los accidentes relacionados con el medio ambiente y los desastres naturales; y las reacciones humanas individuales y colectivas, **tales como** el éxodo desde zonas ecológicamente degradadas o frágiles, las modificaciones en el comportamiento y el estilo de vida de los consumidores, etcétera.

19. Con características **más** específicamente sectoriales, la OMS **ha** recogido indicadores sobre las condiciones de salud, y ha prestado asistencia a gobiernos para **obtener** la información necesaria, así como **indicadores** sobre la prestación de servicios de salud que resultan pertinentes para **vigilar** los progresos alcanzados a nivel nacional e internacional en el logro de los objetivos de la Estrategia Mundial de Salud para Todos en el Año 2000 **7/**. Aunque la Asamblea Mundial de la Salud aprobó una lista de 12 indicadores básicos, los **comités** regionales de cuatro de las seis regiones de la OMS han aprobado indicadores adicionales. La participación de la OMS fue también decisiva en la concepción de indicadores para vigilar los progresos mundiales en el logro de los objetivos establecidos dentro del marco del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental **8/**.

20. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha continuado su labor sobre la elaboración de conceptos y métodos para preparar indicadores culturales, dentro del marco de la UNESCO para las estadísticas culturales 9/. También colabora con el UNICEF en la elaboración de indicadores del logro de las metas y objetivos propuestos en el Marco de acción aprobado en 1990 por la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: la Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje 10/. Estos se refieren a la atención y el desarrollo en la primera infancia, el acceso universal a la educación primaria y su terminación, el éxito académico, la alfabetización de adultos y el suministro de educación básica y otros tipos fundamentales de capacitación.

21. La OIT ha continuado su labor de recopilación de estadísticas del trabajo y formulación de normas internacionales para esa recopilación. También se dedica a la elaboración de indicadores para la observación de procesos nuevos en el mercado laboral y los grupos vulnerables tales como los trabajadores independientes, los que reciben salarios bajos, las mujeres y los trabajadores del sector informal.

22. Gran parte de la evolución reciente en materia de indicadores sociales ha tenido relación con actividades y acontecimientos internacionales dedicados especialmente a diversos subgrupos demográficos 11/. Entre ellos figuran el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, el Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos, la Asamblea Mundial y el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, la celebración en 1985 del Año Internacional de la Juventud y el Plan de Acción para la aplicación de la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño en el decenio de 1990. Se ha progresado considerablemente en la elaboración de indicadores sobre grupos sociales, especialmente las mujeres. Por ejemplo, de conformidad con el Plan de Acción Mundial para la consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer, aprobado en 1975, se han preparado y puesto a la venta varias publicaciones de las Naciones Unidas relativas a los indicadores de la situación de la mujer y a su función en el desarrollo 12/. Realizaron esa labor el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) y la Oficina de Estadística de la Secretaría, en colaboración con el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas. En relación con los objetivos de la Declaración Mundial sobre el Niño para el decenio de 1990, el UNICEF está elaborando indicadores de la supervivencia, el desarrollo y la protección del niño y revisando los indicadores de apoyo en esferas conexas tales como salud y educación de la mujer, nutrición, salud infantil, agua y saneamiento, educación básica y niños en circunstancias particularmente difíciles 13/. También se está considerando la posibilidad de iniciar programas nuevos de elaboración de indicadores acerca de los ancianos y los impedidos 14/.

23. Para la realización de todas las actividades del sistema de las Naciones Unidas encaminadas a mejorar los indicadores actuales y, cuando proceda, elaborar nuevos, persisten en la mayor parte de los países en desarrollo problemas graves acerca de la reunión y el análisis de los correspondientes datos estadísticos en forma fiable, frecuente y oportuna. Por ejemplo, se ha

encontrado una falta generalmente grave de datos observables en relación con los **siguientes** indicadores: porcentaje de viviendas con agua potable o servicios sanitarios; porcentaje de la población con acceso razonable a centros de atención primaria de la salud; porcentaje de niños malnutridos; tasas de morbilidad, etc. En algunos casos en que sólo se cuenta con datos estadísticos basados en observaciones parciales y ocasionales, los organismos de las Naciones Unidas han **tratado** de suplir esa falta utilizando estimaciones. El programa de computadoras MORTPACK elaborado por la División de Población de la Secretaría para hacer estimaciones de la mortalidad es un ejemplo de **instrumento** para esos fines. Si bien las **estimaciones** generalmente han sido provechosas para la evaluación cuantitativa de las condiciones existentes en muchos países en esferas en que se carece de datos detallados y recientes, su **utilización** para la vigilancia **actualizada** y fines de política plantea problemas graves **15/**. Además, en muchos casos **complican** aún más el análisis problemas generalizados **relacionados** con errores de muestreo y de otro tipo.

24. Los problemas estadísticos existentes en muchos países en desarrollo para la elaboración de indicadores sociales son motivo de suma inquietud. El examen que **hizo** últimamente el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social sobre la elaboración de mejores **indicadores** sociales en Côte d'Ivoire, la India, Kenya y Marruecos da una idea de los problemas que pueden presentarse aun en países con larga y amplia experiencia en materia de **estadísticas** sociales e investigaciones sobre indicadores o que han recibido últimamente considerable asistencia externa en esa esfera **16/**. Reconociendo la posibilidad de que las necesidades estadísticas de los Estados Miembros respecto de la observación del progreso hacia el logro de objetivos sociales internacionales en el decenio de 1990 sean considerables, un grupo de trabajo formado por el UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el PNUD y la Oficina de Estadística de la Secretaría se ha dedicado, como ya se mencionó, a la labor de formular un enfoque **integrado** y consolidado para el proceso de observación. Dicho enfoque se está **adoptando** en colaboración con los gobiernos y se espera que proporcione un marco suficientemente amplio para la participación de otras organizaciones internacionales. Inicialmente se concentrará la atención en un conjunto limitado de indicadores de necesidad urgente en virtud de las políticas nacionales. En un pequeño número de países se harán ensayos experimentales para determinar el método y la estrategia **más** adecuados para la reunión de las estadísticas necesarias. Es decir que el enfoque estará **relacionado** principalmente con la determinación de la disponibilidad y la calidad de cada indicador escogido, el carácter y magnitud de los **vacíos** existentes y los recursos necesarios para llenarlos.

IV. SISTEMAS DE INDICADORES SOCIALES **INTEGRADOS** BASADOS EN MODELOS

25. Aunque la mayor parte de la **labor** del sistema de las Naciones Unidas en **relación** con los indicadores ha estado dedicada a la elaboración de indicadores simples y múltiples, también hay ejemplos de la elaboración de indicadores como componentes de modelos **conceptuales explícitos** de sistemas

sociales. Por ejemplo, el proyecto de la Oficina de **Estadística** titulado "Hacia un sistema de estadísticas demográficas y sociales (**SEDS**)" y las **matrices** de contabilidad social de la OIT y el Banco Mundial, que tienen mayor orientación económica, constituyen intentos realizados en el decenio de 1970 **para** la concepción de marcos de contabilidad social comparables a las cuentas del **ingreso** nacional. En el modelo de la Oficina de Estadística se vinculaban los logros de las personas durante el ciclo vital con varios aspectos institucionales del **gasto** público **17/**. Las **matrices** de contabilidad social se concentraron en la identificación de diversos tipos de hogares, la preparación de modelos de la manera en que ganan y gastan su dinero y el examen de los efectos de las variaciones del nivel y la estructura de la producción sobre la distribución del ingreso y el consumo doméstico **18/**. No obstante, la **mayor** parte de los países en desarrollo tuvieron dificultad para satisfacer las demandas analíticas y de reunión de datos del proyecto y las matrices. Por esta causa, se ha cambiado la orientación del proyecto hacia el trabajo con indicadores sociales **más** sencillos, y las matrices de contabilidad social se han aplicado en pocos países en desarrollo, principalmente **como** elementos del estudio de medición de los niveles de vida hecho por el Banco Mundial (véase **más** adelante).

26. A pesar de los resultados desiguales de esos primeros esfuerzos, persiste el gran interés en la elaboración de sistemas de indicadores sociales integrados basados en modelos. Ese interés en los indicadores analíticos se debe en parte a la inquietud por el aumento de la difusión de la pobreza en muchos países en desarrollo y también por el efecto negativo que los programas de ajuste estructural pueden tener sobre muchos de los sectores pobres y **más** vulnerables de la población.

27. Los indicadores analíticos son una parte importante del proyecto relativo a los **aspectos** sociales del ajuste iniciado por el Banco Mundial en 1987 en África al sur del Sáhara con apoyo del PNUD **19/**. Este proyecto se basó en métodos de encuesta e indicadores ensayados en relación con el estudio de medición de los niveles de vida, iniciado por el Banco Mundial en 1980. **El** modelo o base conceptual del proyecto de aspectos sociales del ajuste supone que el ajuste y otros cambios macroeconómicos tienen efecto sobre los hogares por conducto de los mercados y la infraestructura social y económica. En consecuencia, los indicadores se han utilizado **como** parte de un sistema jerárquico de información en los niveles **macroeconómico**, mesoeconómico y **microeconómico** o doméstico. **Esos** indicadores se han elaborado para una amplia **variedad** de cuestiones y temas, entre ellos las razones de la **malnutrición**; los factores determinantes de la matrícula escolar; la calidad de la educación; las pautas de ahorro doméstico; la desigualdad del ingreso y diversas características de los sectores **pobres**; y el efecto distributivo del pago de derechos de usuario. Los indicadores sociales **que** **más** se han usado han sido **aquellos** con mayores probabilidades de responder rápidamente a cambios externos, por ejemplo, las tasas de abandono escolar en lugar de las **tasas** de alfabetismo.

28. La base conceptual y los indicadores del proyecto de aspectos sociales del ajuste se elaboraron en la sede del Banco Mundial de modo que la labor empírica en distintos países fuese coherente y comparable. Además, en vista

de las limitaciones de los sistemas **estadísticos** establecidos en muchos de los países participantes en el proyecto, el Banco Mundial ha utilizado en gran medida consultores extranjeros, con miras a la reunión y elaboración oportunas de datos correctos. El problema con que se puede tropezar con este método es que al finaliaar el proyecto los países no estén en condiciones de seguir aplicando loa criterios estadísticos y sobre indicadores introducidos por el Banco Mundial,

29. Otra esfera en que el sistema de las Naciones Unidas ha realizado Últimamente actividades para la elaboración do sistemas de indicadores sociales basados en modelos es la medición del grado de pobreza. El criterio tradicional para la medición de la pobreza ha consistido en el cálculo de un nivel de ingresos de pobreza basado en la determinación de un consumo mínimo de calorías y su correspondiente costo, que luego se multiplica por un factor para tener en cuenta los artículos distintos de los alimentos que también son necesarios para un nivel de subsistencia. No obstante, en vista del carácter diversificado de la pobreza se han formulado críticas respecto del criterio basado en el ingreso por su estrecha base económica y fisiológica para el cálculo de los niveles de pobreza y también porque se pasa por alto la función que puede tener en la determinación de la pobreza el acceso o falta de éste a servicios y suministros básicos gubernamentales, que a menudo son gratuitos o subvencionados. Con arreglo a esa interpretación más amplia de la pobreza, mediante los niveles de pobreza basados en el ingreso se subestima el grado de pobreza porque se concentran en el consumo privado y periódico y de esa manera no se tienen en cuenta necesidades básicas insatisfechas correspondientes a servicios sociales e inversiones en infraestructura de financiación pública.

30. En virtud de una decisión derivada de la Declaración de la Primera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, celebrada en 1988 en Cartagena, Colombia, el PNUD y la Comisión Económica y Social para América Latina y el Caribe (CEPAL) iniciaron un proyecto regional conjunto para la elaboración de un sistema de indicadores sociales que permita medir mejor el grado de pobreza en América Latina y el Caribe. El método integrado para la medición de la pobreza, como se lo ha denominado **20/**, consistió en primer lugar en la elaboración de indicadores de necesidades básicas insatisfechas. Con la asistencia de la oficina de la FAO en la CEPAL, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), la Oficina del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT, la OMS/Organización Panamericana de la Salud, la UNESCO y el UNICEF se identificaron varios indicadores aplicables a la calidad de la vivienda, el **acceso** a la escuela primaria y las tasas de dependencia.

31. Los indicadores de las necesidades básicas insatisfechas determinan los niveles por debajo de los cuales se considera que los hogares no pueden satisfacer las necesidades básicas. Puesto que la satisfacción do cada una de las necesidades depende en cierto grado de la satisfacción de las demás, se considera que un hogar es pobre si el nivel de satisfacción de cualquiera de las necesidades del modelo es inadecuado. En otras palabras, el método no permite reemplazar una necesidad por otra, lo cual significa también que las dimensiones del modelo no pueden agregarse ni ponderarse en una escala única, aspecto que se examina luego.

32. En el método integrado para la medición de la pobreza se considera que la medición de las necesidades básicas insatisfechas y la medición del nivel de pobreza basado en el ingreso son complementarias. En consecuencia, al aplicarlas simultáneamente, la difusión total de la pobreza resulta de la combinación de los dos conjuntos de medidas y no de su intersección 21/. En los hogares que se clasifican en la **categoría** de pobres en virtud de ambos métodos de medición hay generalmente pobreza **crónica**, mientras que entre **aquellos** considerados pobres con arreglo al nivel basado en el ingreso figuran muchos de pobreza ocasional y reciente. Al representar la distribución geográfica de la pobreza de conformidad con el uso de variables para la medición integrada de la pobreza y datos de censos, se obtiene información útil para la formulación de políticas, no sólo sobre el grado de pobreza de la población, sino también sobre los distintos aspectos de pobreza y los sectores en que conviene adoptar medidas correctivas adecuadas.

V. INDICES COMPUESTOS

33. Paralelamente a los esfuerzos hechos en el transcurso de los años para identificar y reunir información sobre determinados indicadores, a veces también se ha tratado de elaborar **índices** compuestos o combinaciones de indicadores compuestos y ponderados a fin de aumentar el conocimiento sobre los niveles y las tendencias de las condiciones de vida en general. Dichos **índices** han sido generalmente el resultado de intentos de lograr una imagen más amplia de la condición humana que la **obtenida con cifras** del PIB por habitante; no obstante, los criterios subjetivos de **ponderación** y el carácter sintético de las medidas utilizadas plantean a menudo problemas de interpretación.

34. El **Instituto** de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social hizo en 1970 ensayos para la elaboración de un sistema de **índices** del nivel de vida que prescindía totalmente de las unidades monetarias y consistía en exposiciones resumidas más bien que en indicadores sociales escogidos considerados como **tales**. El **índice** de desarrollo general del Instituto y los correspondientes conjuntos de medidas no estaban destinados simplemente a complementar el PIB sino que reemplazaban las medidas del desarrollo en el sentido económico y social combinado de la palabra. Además, el **índice** no asignaba niveles absolutos a cada país en esferas **tales** como la educación y la sanidad sino que más bien establecía el nivel del país en esas esferas en relación con su nivel general de desarrollo económico y social. El **índice** se basó en 18 indicadores económicos y sociales para 58 países, en desarrollo y desarrollados 22/.

35. Como ha sucedido con los indicadores sociales en general, en los últimos años se ha despertado el interés analítico en la elaboración y utilización de indicadores **resumidos** o compuestos. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, el PNUD y la CEPAL han desarrollado un **índice** del progreso social que combina mediciones para definir el grado de desarrollo nacional con indicadores del bienestar de la población y aspectos cuantitativos y cualitativos de la vida 23/. Es menos complejo el **índice** de desarrollo humano, puesto de relieve en los informes anuales del PNUD sobre el desarrollo

humano **24/**. Este **índice** consiste en tres indicadores con igual ponderación: esperanza de vida, alfabetismo y PIB por habitante ajustado al poder adquisitivo. En el **índice** se clasifica a los países según su posición relativa **respecto** de los tres indicadores y se obtiene el promedio para establecer la posición global de cada país en la escala. De esa manera, el **índice** de desarrollo humano proporciona perfiles de países con distintos niveles de desarrollo y sistemas económicos y sociales diferentes, lo que facilita la investigación provechosa de la relación entre el nivel, las tasas y las pautas de crecimiento económico y progreso social.

36. Los ajustes hechos a la serie de **indicadores** del **índice** de desarrollo social de 1991 incluyen **a)** la incorporación del promedio de **años** de **educación** en el indicador de alfabetismo, dándole una ponderación igual a la mitad de la del **alfabetismo**; y **b)** la modificación de los cálculos del PIB por habitante mediante la inclusión de ingresos **superiores** al nivel estimado de pobreza de 4.861 dólares de los EE.UU. pero ponderando los incrementos que exceden el nivel con arreglo a una escala decreciente a medida que son **mayores**. Esos ajustes **se** han hecho para facilitar **las** comparaciones entre los países desarrollados, **es** decir los países con niveles altos de alfabetismo e ingreso, en función del nivel de cada uno respecto de los indicadores del conocimiento y el control de los recursos necesarios para un nivel de vida adecuado,

VI. CONCLUSIONES

37. El sistema de las Naciones Unidas ha progresado mucho en la elaboración y el ulterior mejoramiento de indicadores para la medición de la situación social y los niveles de vida en el mundo. Dicho progreso ha tenido importancia para poder conocer y comprender **mejor** los fenómenos sociales y ayudar a los encargados de adoptar decisiones a evaluar y mejorar las **políticas** sociales. No obstante, persisten ciertas lagunas **importantes** en la **elaboración** de indicadores. Por ejemplo, se podría prestar más atención a la **elaboración** y el mejoramiento de indicadores sobre **tortura**, censura, derecho a la libertad de **reunión** pacífica y otras dimensiones de los derechos y las libertades del **ser** humano, y a la **integración** de esos indicadores en análisis basados en modelos y en **índices** compuestos de la situación social y el bienestar humano. De la misma manera, las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y la aplicación de indicadores cualitativos pueden ser decisivas para **aumentar** el conocimiento y la comprensión de cuestiones difíciles, subjetivas y delicadas que tienen importancia crítica para el bienestar de muchos **grupos**, a saber, las pautas de discriminación o explotación por razones de raza o sexo, la participación social y política efectiva, problemas sociales **en** relación con el tráfico ilícito de drogas y el uso indebido de estupefacientes, diversas dimensiones del comportamiento criminal y la seguridad **personal**, etc.

38. El mejoramiento y desarrollo ulterior de indicadores sobre la situación **social** y los niveles de vida tiene importancia para la preparación de los informes de las Naciones Unidas sobre la situación social. No obstante, conviene que los indicadores tengan el **menor** grado posible de agregación. Por ejemplo, un examen rápido de los informes cuatrienales sobre la situación

social en el mundo preparados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales de la Secretaría o los informes anuales del PNUD sobre el desarrollo humano permite ver que los análisis contenidos en ellos no son simplemente tomados de otros estudios basados en indicadores. Por el contrario, gran parte de la labor de preparación de esos informes consiste en la recopilación de estadísticas sociales y, cuando procede y es viable, la elaboración de conjuntos de indicadores, marcos y agregados, según conviene. En consecuencia, es importante apreciar los fundamentos, la capacidad y las limitaciones de los indicadores y sus aplicaciones, y evitar el uso indiscriminado de estadísticas e indicadores sociales simplemente porque se dispone de ellos. Además, a ese respecto hay que tener siempre presente la función y el significado de los indicadores, que son sólo uno de los muchos instrumentos y criterios útiles para la preparación de informes analíticos sobre la situación social en el mundo.

Notas

1/ La reunión de expertos se organizó atendiendo a las peticiones hechas por la Asamblea General (resoluciones 40/179 y 44/234) y el Consejo Económico y Social (resoluciones 1987/6 y 1989/4), y a las recomendaciones formuladas por la Comisión de Estadística en sus períodos de sesiones 24°, 25° y 26°.

2/ Para un examen detallado del tema de los indicadores sociales, véase M. Bulmer, Social Measurement and Social Indicators: Issues of Policy and Theory, George Allen & Unwin, Londres, 1981; C. Taylor, ed., Indicator System for Political, Economic and Social Analysis, Oelgeschlager, Gunn & Hain/Anton Hain, Cambridge, Estados Unidos de América, 1980; y A. Szalai y F. Andrews, eds., The Quality of Life: Comparative Studies, Sage Studies in International Sociology 20, Londres, 1980.

3/ Véase D. McGranahan, E. Pizarro y C. Richard, Measurement and Analysis of Socio-Economic Development: An Inquiry into Indicators of Development and Quantitative Interrelations of Social and Economic Components of Development, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra, 1985; y Naciones Unidas, Handbook on Social Indicators, Serie F, No. 49 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.89.XVII.6), Nueva York, 1989.

4/ Véase Naciones Unidas, "Informe sobre los progresos logrados en la elaboración de una base de datos coordinada en el sistema de las Naciones Unidas respecto de ciertas estadísticas e indicadores sociales de interés común y elaboración de bases de datos nacionales conexas" (E/CN.3/1991/20), Nueva York, 1991, párr. 17.

5/ Véase FAO, "Guidelines on socio-economic indicators for monitoring and evaluating agrarian reform and rural development", FAO, Roma, 1988 (documento mimeografiado).

6/ Véase, por ejemplo, CEPE, "Draft set of ECE environmental indicators" (CES/548/Add.6/Rev.1), Ginebra, 17 de diciembre de 1985, y PNUMA, Environmental Data Report, Alden Press, Oxford, 1989.

7/ Véase OMS, Preparación de indicadores para vigilar los proaresos realizados en el logro de la salud para todos en el año 2000, OMS, Ginebra, 1981; y OMS, "Global Strategy of Health for All: monitoring 1988-1989, detailed analysis of global indicators", OMS, Ginebra, 1989.

8/ Véase OMS, "Guiding principles for national water supply and sanitation monitoring" (CWS/86/6), Ginebra, 1986.

9/ Véase UNESCO, "The UNESCO Framework for Cultural Statistics (FCS)" (CES/AC.44/11), París, 1986; y el documento de antecedentes preparado por la UNESCO para la reunión de expertos sobre indicadores culturales, celebrada en Viena del 8 al 11 de abril de 1986 (ST-86/CONF.601/4), París, 1986.

10/ Véase UNICEF, Informe Final de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: la Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje, Jomtien, Tailandia, 5 a 9 de marzo de 1990, UNICEF, Nueva York, 1990, apéndice 2.

11/ Véase Naciones Unidas, "Coordinación internacional de las estadísticas y los indicadores sociales y la elaboración de estadísticas e indicadores sobre grupos especiales de población" (E/CN.3/1989/11), Nueva York, 1988, párrs. 30 y 31.

12/ Véase Naciones Unidas, Compendium of Statistics and Indicators on the Situation of Women 1986, Serie K, No. 5 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E/F.88/XVII.6), Nueva York, 1986; y "Estadísticas e indicadores sobre la participación de la mujer en la economía" en Naciones Unidas, Estudio Mundial sobre el Panel de la Mujer en el Desarrollo, 1989 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.89.IV.2), Nueva York, 1989.

13/ Véase E/CN.3/1991/20, op. cit., anexo'

14/ Véase E/CN.3/1989/11, OP. cit., párr. 39; y Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios, "Elaboración de estadísticas e indicadores para la supervisión de la aplicación del Programa de Acción de Mundial para los Impedidos" (CSDHA/DDP/GME/4), Viena, 1987.

15/ Véase E/CN.3/1991/20, op. cit., párrs. 47 a 54.

16/ Véase Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, "Estudios de casos realizados por el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y preparativos para la proyectada reunión estadística internacional sobre indicadores de patrones de consumo" (E/CN.3/1991/21), Nueva York, 1990.

17/ Véase, por ejemplo, R. Johnston y D. O'Brien, "International cooperation on a framework for the integration of social, demographic, and related economic statistics", en C. Taylor, ed., op. cit., págs. 69 a 72.

18/ Véase D. Ghai, M. Hopkins y D. McGranahan, "Some reflections on human and social indicators for development", Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Discussion Paper No. 6, Ginebra, octubre de 1988, págs. 7 y 8.

19/ Véase, por ejemplo, el informe del Banco Mundial sobre el progreso logrado en la ejecución del Estudio de Medición de los Niveles de Vida (EMNV) y el proyecto de Aspectos Sociales del Ajuste (E/CN.3/1991/27), Nueva York, 1991; C. Grootaert y R. Kanbur, Policy-Oriented Analysis of Poverty and the Social Dimensions of Structural Adjustment, SDA Working Paper Series, Banco Mundial, Washington, D.C., 1990; y R. Chander, C. Grootaert y G. Pyatt, Livina Standards Surveys in Developing Countries, LSMS Working Paper No. 1, Banco Mundial, Washington, D.C., 1980.

20/ Véase PNUD, Desarrollo sin pobreza, informe preparado para la Segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, celebrada en Quito del 20 al 23 de noviembre de 1990, caps. 1 y 2.

21/ En otras palabras, al contar el número total de hogares pobres, hay que restar de la suma de ambas clasificaciones el número de familias consideradas pobres tanto con arreglo al criterio de ingreso como al de necesidades básicas.

22/ Véase D. Ghai y otros, op. cit., pág. 9.

23/ Véase PNUD, op. cit., párrs. 99 a 107.

24/ Véase, por ejemplo, PNUD, Desarrollo Humano, informe 1990, Oxford University Press, Nueva York, 1990, cap. 1.