

**Reflexiones acerca de los desafíos de la construcción de un
sistema integrado de información estadística**

**Carlos H. Filgueira
Abril de 2005**

I. Introducción

Las sociedades modernas han incorporado como un aspecto normal de sus funcionamiento, la generación, ordenamiento y puesta en disponibilidad de la información comprendida en las denominadas estadísticas públicas o nacionales. Si es cierto que las sociedades que aspiran a un futuro mejor requieren de una política de conocimiento, el desarrollo y perfeccionamiento de sistemas de estadísticas nacionales, debe ser visto como parte de ese propósito. Aunque generalmente la noción de política de conocimiento se atribuye exclusivamente a las ciencias y tecnologías duras, el rol que juegan las llamadas “tecnologías blandas” en tanto información básica para el conocimiento de la sociedad y orientación tanto de la política pública, como de los agentes privados y en sus relaciones con los organismos internacionales, no debería minimizarse. En este sentido, una política de conocimiento implica antes que nada, una política de Estado, una política que defina metas y objetivos de largo plazo, que sea capaz de sostenerla con la continuidad necesaria, que asegure su implementación así como también, el financiamiento requerido para cumplir esas metas.

El éxito en la creación de sistemas de información estadística en América Latina, ha sido muy desigual. Brasil, México y Chile se mencionan como algunos de los pocos países que se están aproximando a la creación de verdaderos sistemas de estadísticas nacionales, mientras que en la mayor parte de la región es dudosa la aplicación del concepto de “sistema” a un conjunto disperso de instituciones públicas débilmente conectadas entre sí, superpuestas y descoordinadas y con frecuencia, carentes de recursos financieros y humanos suficientes. En el panorama de la región, Uruguay parece ocupar una posición intermedia. Ha podido avanzar significativamente en determinadas áreas (economía por ejemplo) presenta un claro rezago en materia de estadísticas sociales, algunas de las instituciones claves del sistema han ganado una legitimidad considerable mientras que otras han carecido de los apoyos necesarios para ganar esa legitimidad. No sin oscilaciones a lo largo del tiempo, la trayectoria de los principales organismos generadores de información, y en particular el INE, obtuvo su legitimidad debido al buen nivel técnico-profesional de sus equipos y a su autonomía del poder político de turno o de cualquier grupo de interés de la sociedad. No obstante, parecen existir obstáculos de diferente naturaleza si se quieren enfrentar los desafíos de crear un sistema integrado y razonablemente abarcativo de las estadísticas nacionales. Para superar esos obstáculos no parece suficiente dejar librado el desarrollo del sistema a las iniciativas particulares que pueden adoptar los organismos a cargo de las estadísticas. Al contrario, parece imprescindible definir una política explícita e intencional directamente dirigida al mejoramiento de las estadísticas nacionales.

Una demanda de esta naturaleza, no quiere decir que en el pasado las estadísticas nacionales no hayan experimentado cambios. Las oficinas públicas de generación de la información participaron activamente en diferentes períodos con mayor o menor intensidad en instancias de los organismos internacionales, comisiones y encuentros técnicos, tendientes a mejorar la calidad y contenidos de los registros. El INE por ejemplo, ha seguido casi sin excepciones una política de revisión metodológica, ajustes de medidas, chequeos de resultados, modificación de los formularios de los registros, con el objetivo de mejorar la confiabilidad de la información. Para ello, contó desde el ámbito de las Naciones Unidas, del BID, del Banco Mundial y desde instituciones regionales como la CEPAL y CELADE, con una arena de discusión, evaluación de

resultados y propuestas, dentro de los objetivos de esas instituciones tendientes a uniformizar y mejorar la comparabilidad de la información generada por los países.

Por diversas razones, tardíamente, en la década de los 60 se comenzó a gestar en Uruguay un esbozo de sistema de información nacional. En ese período, entre otras iniciativas, se retomó la realización de los Censos Nacionales, la comisión CIDE demandó y a la vez generó una información sectorial antes inexistente, desde el Estado se promovió el primer diagnóstico sobre la Sociedad Rural, y con posterioridad, se dio inicio a la serie de Encuestas Continuas de Hogares. Como consecuencia y también como resultado de otras iniciativas, fue posible avanzar el conocimiento sobre áreas y tópicos relevantes: educación, vivienda, salud, estadísticas vitales, cuentas nacionales, etc. que fueron registradas posteriormente en los Anuarios Estadísticos. Al mismo tiempo, otros registros continuos comenzaron a realizarse o se perfeccionaron como por ejemplo la Encuesta Industrial y la Encuesta de Gastos e Ingresos a la vez que continuaron realizándose los Censos Agropecuarios.

Desde ese período en adelante, el conjunto de fuentes de datos no varió sustancialmente. Aunque se mejoraron los instrumentos ya establecidos, el país no fue capaz de acompañar la renovación de las fuentes de información que se comenzaron a experimentar en la región desde hace algunas décadas y con ello, no pudo seguir las innovaciones de modelos más potentes de información. Con la excepción de algunos sectores que recientemente han mejorado significativamente la diversificación de indicadores y su calidad (educación por ejemplo) o la emergencia de indicadores en áreas no consideradas antes (seguridad ciudadana) la característica más notable de las estadísticas nacionales, fue el estancamiento. En otros casos hubo períodos en los cuales los indicadores en ciertas áreas (estadísticas vitales) perdieron calidad por la falta de apoyo del organismo.

Queda fuera de cualquier posibilidad explicar en este trabajo las razones de este estancamiento. Para ello serían necesarios estudios sistemáticos de sociología del conocimiento y de la ciencia. No obstante, en lo que sigue a continuación, interesa comenzar con una reflexión acerca de algunos aspectos que deberían ser considerados a la hora de pensar en el rediseño de un sistema de información nacional. La idea que orienta las consideraciones que siguen, apunta a sugerir y eventualmente, abrir un debate acerca de los caminos a seguir.

1. Política de Conocimiento

Las estadísticas públicas no han sido una prioridad nacional cualquiera sea el período que se considere. Con la salvedad del período fundacional de la década de los 60 las señales emitidas por los gobiernos y las administraciones de turno siguieron la pauta más general característica del país: la carencia de una política de conocimiento.

En particular, con respecto al sistema de información, el liderazgo fue dejado de hecho al INE (ex Dirección General de Estadística y Censos) bajo la órbita de la OPP y no se conoce con precisión cuánto de las restricciones e iniciativas en esta materia fueron resultado de la orientación de la institución y cuánto de la OPP.

Cuando se hace referencia a una política de conocimiento, es importante entender por tal, no necesariamente una meta ambiciosa de altos costos, lo que sería absolutamente

irrealista, sino cierto tipo de orientación y soporte que sirva de guía a una serie sucesiva de transformaciones que necesariamente requieren de un tiempo prolongado para su concreción. En este sentido, es necesario construir las metas que orienten las innovaciones discretas a la vez que asegurar su continuidad. En definitiva, debe aceptarse que tales metas pueden no realizarse plenamente, pero la función orientadora de las mismas resulta imprescindible. La importancia de una política de desarrollo del sistema de información, no radica tampoco en asegurar solamente un mejor producto final sino que se manifiesta en otros aspectos igualmente relevantes que contribuyen a ese logro. Por una parte, es necesario que desde el poder político superior se legitimen las instituciones involucradas en el rediseño y las funciones que desempeñan y desempeñarán mediante una política de Estado en contraposición a una puja entre organismos autónomos o semi autónomos sin orientación definida, por otra parte, es conveniente que los múltiples organismos de generación de información, conozcan qué “parte” les corresponde en el sistema general y qué obligaciones contraen, por último, el sentido de pertenecer o estar involucrado en un proyecto nacional opera como un estímulo tanto para los organismos como para los funcionarios a cargo de las tareas, a la vez que favorece acuerdos y consensos.

Una de las mayores dificultades para integrar fuentes diversas de información localizadas en diferentes organismos es que, por lo general, la integración ha operado más por relaciones interpersonales entre los generadores de la misma, y menos por una coordinaciones a nivel superior de las jerarquías de la institución. Como consecuencia, como regla general, el funcionario encargado de esas tareas “negocia” al mismo tiempo con otros organismos y con sus superiores. A su vez, en ciertos organismos públicos las estadísticas pueden ser vistas como secundarias, sin sentido institucional o como una carga para el servicio. Este tipo de percepción no puede ser dissociada del carácter poco relevante que parece tener en la cultura uruguaya la información y los diagnósticos para los tomadores de decisiones, o en todo caso, una manifestación de las dificultades de relacionar lo técnico con lo político. Intentos por realizar coordinaciones entre los ejecutores de las estadísticas han sido realizados con mayor o menor intensidad logrando algunos éxitos puntuales pero sin modificar la lógica del sistema.

2. Los factores en juego en la toma de decisiones

La existencia de un conjunto consolidado de organismos así como los productos de las estadísticas, tienden a dar la impresión de una realidad más simple que lo que en verdad es. En cualquier sistema, los organismos están sujetos a un conjunto de presiones y demandas contradictorias que, por lo general, superan cualquier posibilidad de satisfacerlas. En este sentido, la noción que asocia la generación de estadísticas al plano científico o técnico, es sólo una parte de la verdad.

Se puede anotar en primer lugar, que los productos de las estadísticas nacionales inciden en las condiciones de la población y por lo tanto afectan a personas, grupos, categorías sociales, actores colectivos y unidades administrativas de diferente manera. Esto es así tanto en el sentido de inclusión-exclusión de beneficios como por derechos establecidos en el plano jurídico. Más allá del ejemplo más obvio relativo a la incidencia del índice del costo de vida calculado en las estadísticas nacionales sobre el incremento salarial, los alquileres o los costos de las cuotas de la vivienda, la incidencia de los productos estadísticos alcanzan una multiplicidad de aspectos entre los que se pueden anotar, la definición de la línea de pobreza que incluye o excluye sectores de población de los

programas de combate a la pobreza, o la distribución de recursos entre unidades administrativas del país. Al respecto, Schwartzman (1999) ex director del IBGE de Brasil señalaba que¹:

Outro exemplo está relacionado às estimativas populacionais. No Brasil, as projeções anuais de população dos municípios, feitas pelo IBGE, são em princípio utilizadas para distribuir parte dos recursos dos impostos federais entre os municípios (o "Fundo de Participação dos Municípios"). Por causa dessa legislação, e de regras que impediam que os municípios que se desmembrassem tivessem suas quotas reduzidas, o número de municípios no Brasil aumentou cerca de 50% em poucos anos, atingindo um valor próximo a seis mil, e em cada caso foi pedido ao IBGE que informasse a população e os limites da nova jurisdição. A qualidade dos números fornecidos, entretanto, depende da qualidade do recenseamento populacional anterior (o último realizado no Brasil foi o de 1991, antes da Contagem Populacional de 1996) e de pressupostos relativos a padrões de migração e taxas de natalidade e mortalidade derivadas de diferentes estudos. Erros estatísticos são inevitáveis, e tendem a se tornar tanto maiores quanto menor é o grupo populacional ao qual as projeções se referem, ou quanto mais distante é o ano de produção dos dados originais. Além disso, uma das principais descobertas do recenseamento brasileiro de 1991, confirmada pela Contagem de 1996, foi uma dramática redução nas taxas de natalidade, levando a uma população muito menor, e projeções muito mais baixas para os anos 90, do que o que era geralmente esperado. Milhares de reclamações e pedidos enviados por municípios, requisitando uma revisão das estimativas populacionais, inundaram o órgão de estatística.

Naturalmente, problemas de este tipo tienen incidencia sobre la legitimación de las instituciones encargadas de las estadísticas nacionales y pueden llegar a contraponer críticamente los criterios propiamente técnicos de las estadísticas con criterios de orden político.

Por otra parte, el cuestionamiento a los productos de las estadísticas nacionales proviene eventualmente también del propio gobierno o de sectores privados. En este caso, parece ser que la legitimidad de las instituciones se ve afectada sobre todo ante la presencia de informaciones “no oficiales” provenientes de otras fuentes nacionales o de organismos internacionales. Con respecto a Brasil uno de los conflictos reiterados en la literatura se refiere a las tasas de desempleo estimada por más de un organismo, en un caso el IBGE y en otro, Universidades y organizaciones sindicales. Por último, no están muy lejanas aun las controversias desencadenadas en Uruguay, referidas en un caso a las estimaciones diferentes sobre los niveles de pobreza en las que se vieron involucrados el gobierno, el INE y la CEPAL, o el debate en torno a la evolución de la desigualdad medida por la distribución del ingreso. Para la mayor parte de la población -entre la que se incluyen naturalmente los políticos- que no disponen de instrumental suficiente para evaluar los complejos procedimientos técnicos de generación de la información, los productos diferentes referidos a una única realidad, producen un efecto de desconcierto

¹ Schwartzman S., *Legitimidade, Controvérsias e Traduções em Estatísticas Públicas*, en *Teoria & Sociedade* (Revista dos Departamento des Ciência Política e de Sociologia e Antropologia, Universidade Federal de Minas Gerais), vol. 2, y [Science, Technology & Society](#) 1999

cuando no de rechazo a algunas de las versiones. Este es sin duda, otro flanco de la legitimación de las instituciones encargadas de la generación de las estadísticas nacionales.

A pesar de ciertos episodios puntuales como los anotados, no parece ser que el conjunto de organismos generadores de estadísticas, tenga en Uruguay una baja legitimidad. Sin duda, esto es un capital de enorme importancia para enfrentar la empresa de un rediseño del sistema.

Otro aspecto a tener en cuenta se refiere a las presiones y solicitudes de múltiples actores que procuran incidir en la definición de la agenda de los organismos. En este sentido, tal definición es fruto de la superposición de demandas que provienen de diferentes esferas del Estado, del ámbito académico, - de los economistas y científicos sociales en particular- de movimientos sociales y organizaciones colectivas, y de los patrones de calidad y búsqueda de comparabilidad de las agencias especializadas de los organismos internacionales. También inciden en la agenda de los organismos la sucesión de temas emergentes que se caracterizan sobre todo por su fuerte peso moral, constituyendo verdaderos paquetes de nueva información que pasan a ser demandada a las instituciones; pobreza es quizás el caso más evidente aunque no es el único, por ejemplo, niños en “situación de calle”, respeto a los derechos humanos, y así por delante.

Como la solución final a la multiplicidad de demandas tiene en definitiva que ser efectuada por alguien, la tarea recae en los propios organismos encargados de la generación de información, agregando con ello, problemas adicionales de legitimación.

El tercer aspecto que debe considerarse es que cualquier intento de modificación de un sistema vigente de generación de estadísticas, implica costos de diferente naturaleza. Esos costos son concentrados en el tiempo y sólo una estrategia realista de cambios graduales puede disminuir su impacto. Por lo menos, se pueden señalar tres tipos de costos: costos políticos, administrativos y financieros. Los tres parecen haber actuado como constreñimientos a la innovación. El costo político, relativo a la distribución de responsabilidades de los organismos, beneficios y obligaciones, disminuye si hay una política establecida a nivel superior (interés general) capaz de fijar las reglas del juego para todos los actores, el costo administrativo es inevitable si se trata de transformaciones que implican cambios organizacionales, y procedimientos y rutinas nuevas. El costo administrativo puede disminuir sin embargo, si el organismo o la unidad ejecutora tiene el apoyo necesario para la transformación pero sobre todo, si a cambio recibe algún beneficio adicional (por ejemplo, beneficios en materia de equipamiento, capacitación de su personal, o beneficios simbólicos). Los costos financieros adicionales son inevitables aunque dependen de la profundidad y complejidad de las innovaciones y en particular, de la secuencia y parsimonia con que las mismas se implementan. En este sentido existe un amplio campo de mejoramiento del sistema sin que implique necesariamente elevados costos sino una mejor organización técnico-administrativa y un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada y de las potencialidades ofrecidas por las fuentes de información ya existentes.

Por último, los problemas de renovación del sistema de estadísticas nacionales, deben ser observados ya no desde la problemática de la generación de la información sino con respecto a las estrategias de difusión y puesta en disponibilidad de la información. Hay

dos cuestiones que merecen alguna consideración, una referida al *acceso* a la información y otra al *formato* como se presenta y difunde.

Con respecto al acceso, entre las dos opciones posibles; abrir la información para favorecer un uso intensivo de la misma por parte de múltiples usuarios o reducirla al uso exclusivo del organismo generador de la misma, en Uruguay, con ligeras variaciones en el tiempo, ha predominado (INE-OPP) una estrategia de apertura restringida, en los últimos años, accesible para ciertas bases de datos mediante un pago elevado, o bien mediante el servicio que la institución presta a requerimiento expreso, procesando en sus propias bases análisis solicitados. Los productos y los informes de las estadísticas han sido objeto de publicaciones y de acceso por vía electrónica pero no las bases originales. Más allá de las razones administrativas y financieras que pueden fundamentar una estrategia de esta naturaleza, sus efectos han tenido como consecuencia un menor aprovechamiento de la información por parte de otros organismos públicos y privados como así también, por parte de la comunidad académica. Al mismo tiempo, la institución ha reducido sus posibilidades de aprendizaje y perfeccionamiento de su propia tarea al no contar con un *feedback* intenso originado por un amplio conjunto de usuarios múltiples de su propia información.

Con respecto a los formatos, la estructuración de la información que se difunde ha seguido una pauta tradicional, escasamente flexible y operativa. Con toda seguridad, el sistema de educación viene siendo la excepción en los últimos años por la acumulación de información generada y organizada para ser usada con múltiple propósito para múltiples usuarios (UMRE, MEMFOD). En particular, la Gerencia de Investigación y Evaluación de la Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa de ANEP diseñó e implementó un paquete de productos dirigidos a un público amplio que abarca desde las autoridades del sistema y a sus principales actores (inspectores, directores, docentes) así como al público en general y a la comunidad académica. Entre tales productos se cuenta: el Panorama Educativo Nacional, el Monitor Educativo de Enseñanza Primaria, la Página web de Indicadores Educativos y el Sistema Georeferenciado de establecimientos educativos en base al Registro Único de Establecimientos Educativos (RUEE). En su conjunto la información permite a cualquier usuario efectuar análisis interactivos, desagregar la información de acuerdo a contextos, identificar unidades deficitarias de acuerdo a un atributo, analizar las tendencias en el tiempo, etc. La difusión y el entrenamiento en el uso de paquetes estadísticos sencillos para su uso, aseguran a su vez, una forma diferente y más adecuada de difundir y promover una cultura institucional de la información.

Este tipo de “formato” constituye un recurso imprescindible para incrementar y mejorar la capacidad institucional en materia de diagnóstico, toma de decisiones y evaluación de resultados. No obstante, tan importante como eso, es que la disponibilidad de información en los formatos referidos favorece la orientación de los actores en torno a un lenguaje y significados comunes y compartidos, afirma conceptos unívocos y favorece el consenso sobre los criterios de jerarquización de los problemas.

II. Indicadores Sociales

Hasta el momento, se ha tratado el tema sin distinguir conceptualmente las nociones de estadísticas e indicadores, más bien se han tratado como sinónimos. Conviene por lo tanto, hacer mención inicialmente a sus diferencias. Las propuestas de construcción de

indicadores sociales tienen una larga trayectoria en los sistemas de información que se extiende por los menos a los últimos cincuenta años y estos temas estuvieron siempre en el debate.

Lo importante para distinguir entre estadísticas e indicadores es que no se trata solamente de un problema de naturaleza metodológica. En realidad la diferencia más importante entre el sistema de recopilación estadística y la aproximación de los indicadores sociales radica en los siguientes aspectos:

- a) En tanto que las estadísticas descansan en el supuesto de la neutralidad valorativa y el carácter no normativo, en las aproximaciones de los indicadores sociales en cambio se señala una meta, una dirección y un significado contingente en un contexto dado de variables que se expresan en los indicadores elegidos.
- b) La aproximación tradicional de las estadísticas sociales se basa esencialmente en el tipo de variables que pueden ser consideradas como “inputs” en el sistema social y no en los “outputs” o resultados.
- c) En tanto las estadísticas sociales se refieren a series continuas (por ej. estadísticas acerca de ingresos, u otras unidades cuantificables), en el abordaje de indicadores se hace hincapié en la posibilidad de detectar puntos significativos en escalas continuas que definen o marcan umbrales máximos o mínimos de las variables con un sentido específico. Por ejemplo, puede apreciarse esta diferencia si se considera la conceptualización diferente entre el ingreso monetario como indicador de un atributo individual o del hogar, y la caracterización de estándares de vida que construyen líneas de pobreza o indigencia.
- d) Las estadísticas sociales usualmente son presentadas como series simples univariadas o tabulaciones cruzadas con escasa relación entre sí. Al contrario cuando se trata de los indicadores sociales se busca agrupar con una significación funcional un sistema de indicadores que implica algún tipo de interacción entre ellos.
- e) Finalmente, en el enfoque tradicional estadístico se usa esencialmente una aproximación empírica desde la cual la interpretación y la teoría puede ser derivada “ex post facto”, o se encuentra implícita. Los indicadores sociales en cambio reflejan más bien el ejercicio de una explicitación “a priori” que tiene la función cognoscitiva de conducir el desarrollo de conceptos, los que luego serán indicados a través de alguna variable en particular. Por lo tanto, se puede convenir en definir las estadísticas como la “materia prima” de referencia de los indicadores.

Hay dos grandes vertientes que dieron origen al “movimiento de los indicadores sociales”. Por una parte la tradición intelectual de las ciencias sociales en Europa que se manifestó en el “movimiento escandinavo” en los 60 y que fuera adoptado luego por el UNRISD y seguido posteriormente por la CEPAL. Por otra parte, la vertiente norteamericana a partir del trabajo pionero de Raymond Baver (1966) acerca de los indicadores del cambio social y del libro editado por Sheldon y Moore (1968) dio inicio en las ciencias sociales a una línea de trabajos que se conoció con el nombre de “Social

Indicators Approach”². Con posterioridad a estos dos trabajos, se conocieron una serie de propuestas de diversa naturaleza acerca de cómo ordenar y sistematizar indicadores diversos referidos a la situación social de los países del mundo.

Este nuevo abordaje a mbos lados del Atlántico representaba en realidad una extensión y un cambio de dirección con respecto a los métodos tradicionales de generación y ordenamiento de las estadísticas (Horn, 1978)³.

De alguna forma el nuevo enfoque de los indicadores sociales desplazó la pregunta básica formulada en términos no explícitos por las estadísticas convencionales. Ya no se pregunta cómo describir adecuadamente las situaciones sociales, sino cómo enfrentar la empresa de comparar las sociedades en el espacio y en el tiempo con respecto a alguna meta socialmente establecida de acuerdo a un conjunto de valores explícitos, o a un cuerpo teórico determinado (Horn, 1978, Galtung, 1978)⁴.

1. *Indicadores de Desarrollo Social*

En este sentido, el nacimiento de los “sistemas de indicadores sociales” se explica por su estrecha conexión con la cuestión de los valores explícitos de aquello que se conceptualizaba en la época como “desarrollo económico y social”. Lo que estaba en debate en verdad, era si el concepto más general de desarrollo social era correctamente captado por los indicadores económicos o por una agregación sincrética de indicadores económicos y sociales. La reivindicación del movimiento escandinavo significó una ruptura y a la vez, una reivindicación de la autonomía necesaria con que se debían considerar el desarrollo social y en consecuencia, la legitimidad de construir sistemas de indicadores sociales, sin “contaminaciones” de orden económico. Dicho en otras palabras, se cuestionaba si la medición del crecimiento económico bastaba –o era sinónimo- de desarrollo social. El núcleo de problemas en debate estuvo por lo tanto atado a las concepciones acerca de cómo cambian y se desarrollan las sociedades

En parte, los problemas provenían del hecho que el “desarrollo social” era un concepto polivalente que refería al menos a tres intuiciones largamente desarrolladas en la literatura sobre lo social. En su forma más elemental el desarrollo social sugería simplemente la mejora de las condiciones y calidad de vida de la población. Mayores niveles de riqueza, avance tecnológico y políticas públicas permiten a la gente vivir más, consumir más, alimentarse mejor, enfermarse menos. Esta idea de desarrollo social se encuentra inextricablemente ligada a la idea de avance económico y material de la sociedad humana. Un segundo paso se detuvo en observar al *desarrollo social* en tanto distribución del bienestar alcanzado por los países. Aquí, lo económico constituye aún un poderoso factor de *desarrollo social* pero este último conquista un espacio específico: el distributivo. Finalmente la mirada menos normativa y menos economicista del desarrollo social identificó al mismo con los procesos de diferenciación y complejización social típicos de la transformación capitalista e industrial que da surgimiento al mundo moderno.

² Baver R., **Social Indicators**, Cambridge MIT, 1966. Sheldom y Moore, **Indicators of Social Change, Concepts and Measurement**, Rusell Sage Foundation, N. York, 1968.

³ Horn R., “Assessment of Living Levels, The Social Indicators Approach”, *International Journal of Social Economics*, Vol. 5 N° 3, 1978.

⁴ Galtung J., *World Indicators*, Chair of Conflict and Peace Research, University of Oslo, 1974.

Por lo tanto, uno de los cambios más importantes a ser destacados se refiere al concepto de desarrollo y a las formas de medirlos empíricamente. Durante mucho tiempo se consideró que algunas medidas simples de crecimiento económico, -fundamentalmente el PBI o el PBI industrial- constituían una buena aproximación a una medida genérica o global de desarrollo. El énfasis dado a la posibilidad de un desarrollo autónomo capitalista en los países subdesarrollados adquirió un consenso creciente a la vez que motivó la búsqueda de múltiples indicadores y medidas capaces de dar cuenta de ese proceso. En algunos casos se adoptó como medida simple, el producto bruto interno y su crecimiento. En otros casos, se buscaron medidas alternativas que pudieran dar cuenta de ese proceso supuestamente con un mayor grado de validez (por ejemplo algunos indicadores como el consumo de energía aparecieron como opciones más ajustadas para la medición del desarrollo). Sin embargo, las expectativas generadas acerca de que el desarrollo identificado como crecimiento económico, no se vieron confirmadas. Las evidencias son muchas y reiteradamente la CEPAL ha planteado insistentemente las características concentradoras del crecimiento económico, sin redistribución o sin eliminación de la pobreza extrema en la región. Ello es apenas uno de los argumentos importantes que se han planteado para evidenciar las limitaciones de confundir desarrollo con crecimiento económico.

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

En suma, en su formulación inicial, el objetivo del *desarrollo social* formó parte de una visión optimista acerca del futuro de las nuevas naciones. Confluyentes con la aceptación de esta visión, fueron las otras dos grandes metas a ser alcanzadas: una, en el plano del desarrollo económico y otra en el de la política. La percepción fue que de una u otra forma, con asincronías o procesos friccionales y con tensiones transitorias producidas por el avance desigual de las esferas y dimensiones del desarrollo, las nuevas naciones, pobres, desiguales, represivas, violentas y dependientes, se moverían gradualmente hacia sociedades de bienestar, equidad, orden, democracia, y autonomía, bajo un formato no muy diferente al de las sociedades occidentales de Europa y los Estados Unidos. La literatura de los años 60 producida sobre la modernización social y política, fue impresionante y congregó a un vasto número de exponentes de la sociología y de la ciencia política que comulgaron del interés común por desentrañar las vías que permitirían a las sociedades "periféricas" desamarrarse de su pasado e incorporarse al "centro"⁵. Sin embargo, no todo fue optimismo como lo señala S.

⁵ Entre otros, Almond G. and Coleman J.S., *The Politics of Developing Areas*, Princeton University Press, 1960. Lerner D., *The Passing of Traditional Society*, Glencoe, Free Press, 1962. Lipset S.M., *Political Man: The Social Bases of Politics*, Expanded Ed., Baltimore, 1963. Pye L. W., *Politics, Personality and National Building*, Yale University Press, 1962. Deutsch K., *The Nerves of Government*, The Free Press of Glencoe, N. York, 1963. Almond G. and Powell G. Jr., *Comparative Politics: A Development Approach*, Little, Brown and Company, Boston, 1966.

Huntington⁶. En una primera fase predominó la percepción de que los objetivos del desarrollo social, político y económico eran inherentemente compatibles, en un segundo momento se enfatizó la naturaleza intrínsecamente conflictiva de las tres metas y en un tercero, se abogó por la necesidad imperiosa de generar políticas capaces de reconciliar las metas.

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

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

Con respecto, concretamente a los indicadores que podrían reflejar esta nueva óptica, en un principio la atención dentro del análisis económico se dirigió a los indicadores de distribución del ingreso en lugar del producto bruto per capita. También a otros de dispersión (consumo, etc.) que podrían indicar el acceso diferencial a los bienes materiales. Posteriormente comenzó a enfatizarse una línea de indicadores propiamente sociales tendientes a registrar los niveles de satisfacción de las necesidades básicas a través de una multiplicidad de indicadores que hoy día están plenamente incorporados: en las evaluaciones y diagnósticos de las sociedades. Entre ellos, los más conocidos se refieren a medidas referentes a condiciones de vida, mortalidad infantil, camas por habitante, médicos por habitante, educación, analfabetismo, así como también evaluaciones acerca de las condiciones de la vivienda, cobertura de la seguridad social, etc.

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

Por una parte existieron estrategias tendientes de modificar las vías mediante las cuales se organizaba la información de las cuentas nacionales de manera de introducir conceptos que establecieron alguna posibilidad de capturar aspectos de bienestar social en el desarrollo (fundamentalmente tendientes a una comparabilidad internacional). En segundo lugar, una estrategia alternativa fue la de desarrollar sistemas de indicadores sociales, definidos en términos no económicos o no monetarios de manera de evidenciar el progreso social. La tercera estrategia se refiere a la creación de un sistema de indicadores económicos sociales integrados de manera de tomar en cuenta por una parte los sistemas de cuentas nacionales y por otra un conjunto de indicadores sobre los resultados sociales de esos indicadores económicos. Por último, una cuarta estrategia tendió a la generación de índices compuestos que combinaban de diferentes formas indicadores sociales.

La redefinición de la noción de *desarrollo social* y sobre todo sobre su papel en el proceso general de desarrollo es influida por el desencanto con las experiencias

⁶ Huntington S.P., "The goals of Development", en Inkeles A. and Sasaki M. (eds) *Comparing Nations and Cultures*, Prentice-Hall Inc., N. Jersey, 1996.

negativas de alcanzar las expectativas, sobre todo en cuanto al bajo crecimiento económico, la persistente inestabilidad política, la presencia de regímenes autoritarios, y altos niveles de indigencia y pobreza derivados de la incapacidad de reducir los índices de desigualdad social. La incompatibilidad de los objetivos se manifestó en el cuestionamiento de gran parte de la sabiduría convencional sobre el desarrollo y en particular acerca de las relaciones entre crecimiento y equidad -en contraposición con la tesis clásica de S. Kuznets- en la controversia sobre las relaciones entre democracia y crecimiento, idea profundamente arraigadas en el pensamiento liberal, o sobre el papel de la pobreza e indigencia y de la inequidad como limitantes del desarrollo económico. La literatura al respecto adoptó una visión si no pesimista por lo menos más compleja y cauta acerca de la facilidad de las transformaciones⁷. La apreciación de tal complejidad, significó romper con la unidad de los sistemas de indicadores sociales entendidos como un sistema de medidas alternativas y complementarias de una misma dimensión (desarrollo).

2. *De la medición Desarrollo Social a la Política Social*

No obstante, ese cambio no se originó en el plano estadístico propiamente (medidas e indicadores) sino en algo más profundo que aludía, como lo señalaba Huntington, a “la necesidad imperiosa de generar políticas capaces de reconciliar las metas”.

En la práctica, existió un vuelco significativo de los objetivos para los cuales se habían diseñado los primeros sistemas de indicadores: en la década de los 60 y parte de los 70 el interés predominante fue describir y comparar, entre naciones y a lo largo del tiempo, el desempeño social de los países; con posterioridad, los indicadores sociales fueron considerados y generados con el objetivo de servir de insumo a la política pública. Este cambio no es menor porque implicó, en primer lugar, la necesidad de construir mini-universos de indicadores sociales acerca de muy diversos tópicos, y en segundo lugar, exigió que el diseño de los mismos ofreciera potencialmente elementos para el análisis explicativo de los fenómenos observados. Adicionalmente, como se mencionó en la introducción, pasó a ser secundaria la presentación de los productos estadísticos como simples listados de indicadores o índices resumen, y se impuso la necesidad de abrir y poner en disponibilidad la información desde las propias bases de datos, favoreciendo análisis interactivos y su uso por parte de múltiples actores.

También, desde la Naciones Unidas y en particular desde el PNUD surgieron propuestas alternativas a la noción de desarrollo social. Los sistemas de indicadores sociales sufren la "competencia" que enfrenta la idea general de “desarrollo social” en contraste con una creciente incorporación de nuevos tópicos, conceptos y aproximaciones que amplían y legitiman las metas sociales a través de la introducción de nuevas nociones referidas por ejemplo, al "desarrollo sustentable" o al "desarrollo humano".

⁷ Los informes periódico de la CEPAL sobre la situación social de América Latina tuvieron una decisiva influencia en este sentido. También, Furtado C., *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Civilização Brasileira, R. de Janeiro. S. Huntington, op cit, 1996 menciona algunos de los trabajos de la época y otros anteriores: Olson M. Jr., "Rapid Growth as a Destabilizing Force", *Journal of Economic History*, 23 No.4, 1963; Flanigan W. and Fogelman E., "Patterns of Democratic Development: An Historical and Comparative Analysis," in Gillespie J.V. and Nesvold B.A., *Macro-Quantitative Analysis: Conflict, Development, and Democratization*, Sage Pub., Beverly Hills, 1971; Berger P.I., *Pyramids of Sacrifice: Political, Ethics and Social Change* Doubleday Anchor, N. York, 1976; Hewlett S.A., *The Cruel Dilemmas of Development: Twentieth-Century Brazil*, Basic Books N.York, 1980;

Por una parte, la noción de desarrollo social como una meta genérica se fraccionó en múltiples sub-metas y en la aplicación de micro teorías y marcos conceptuales en torno a nuevos issues, grupos y categorías sociales (mujer, medio ambiente, juventud, pobreza, etnia, cultura, derechos humanos, etc.) consideradas como objeto de la política pública. Por otra parte, el PNUD abrió dos frentes: el concepto de “desarrollo social” sustituido por el de “desarrollo humano” en la versión del PNUD, implicó un retorno a la visión sincrética de lo económico y lo social cuando se crea el índice con finalidades comparativas. Con ello, se vuelve a una postura en la cual los tradicionales sistemas de indicadores diseñados para caracterizar la evolución de los países, vuelven a incluir variables económicas (por ejemplo, PIB/c) junto con variables sociales (por ejemplo, esperanza de vida al nacer). Esto ocurrió luego de la diferenciación entre los sistemas de indicadores sociales y los sistemas de indicadores económicos que emergiera en los sesenta con el "movimiento escandinavo". Pero a la vez, los indicadores del PNUD relevados por el modelo de Desarrollo Humano son mucho más numerosos que el reducido núcleo de indicadores que incluye el Índice.

3. *¿Hay modelos a seguir?*

En la actualidad y como resultado de la acumulación de experiencias a lo largo de las últimas décadas, se cuenta con una infinidad de “modelos” o “formatos” de sistemas de información social. En América Latina la mayor parte de los países han seguido en líneas generales el tipo de sistema de la CEPAL y CELADE, y el modelo de las bases de información que sirve de base al “Panorama Social”. A ello se suma la influencia del BID y del Banco Mundial, así como la ya referida del PNUD. También, como se discutirá más adelante, los países de la región y en particular algunos de esos países, han desarrollado sistemas más desarrollados que pueden servir como base de orientación.

No obstante, es difícil afirmar que exista un modelo por excelencia superior o que pueda considerarse como una referencia a ser imitada. En todo caso, la importancia de contar con estos formatos ya establecidos sugiere una fuente irremplazable de conocimiento cuando se trata del rediseño de un sistema de indicadores sociales pero la selección y factibilidad del paquete que se seleccione es una tarea específica de cada sistema. Desde este punto de vista, la utilidad de esas fuentes no se limita a los indicadores específicos seleccionados sino al hecho que los mismos han estado sometidos a constantes tést, replicaciones de prueba y error acerca de su validez y confiabilidad, acerca del mejoramiento de los formularios y las preguntas, y evaluaciones de resultados en materia de aplicación y potencialidades. Esta experiencia acumulada, que también Uruguay la ha realizado, permite disponer de un cúmulo de alternativas de referencia para ese rediseño.

Con respecto a los desafíos de construir un nuevo sistema de información, es probable que la selección del conjunto de indicadores que formen un sistemá mínimo, no sea el principal obstáculo o por lo menos, que sea un obstáculo menor en relación a los aspectos procesales y de política. El punto no es trivial porque así sea en el plano propiamente técnico, el recorte de un conjunto finito y bastante limitado de indicadores no es nunca una tarea fácil de acordar y sobre la cual obtener consenso.

Por otra parte, cualquiera sea la dirección que oriente la selección de indicadores se sabe que la misma no admite una solución fácil y definitiva y obliga –como ha obligado a

efectuar- un difícil equilibrio entre una definición determinada de un cuerpo de conceptos fijo, interrelacionado y excluyente, y un enfoque de naturaleza ecléctica.

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

Algunos conceptos como por ejemplo pobreza o microempresa, que aparecen generalmente como indicadores económicos y sociales, corresponden a conceptos débilmente estructurados teóricamente (aunque algunos pueden ser muy estructurados normativamente) tanto que otros conceptos como “anomia”, o “proletariado”, encuentran una referencia precisa de determinadas teorías. En esencia, la construcción de conceptos tiene sentido solo dentro de un sistema teórico.

Como los indicadores sociales tienen una función esencialmente pública en el sentido de que su utilidad no deriva ni se reduce al entorno de aquellos profesionales, estadísticos y científicos sociales que los generan. Las decisiones acerca de su carácter más o menos inclusivo en relación con un marco normativo determinado o de una teoría específica, conducen inevitablemente a la necesidad de optimizar combinaciones de indicadores en un marco relativamente abierto de posibilidades teóricas. En este sentido no existe nunca una solución plenamente satisfactoria.

III. Fuentes de información

A continuación, se discuten en forma más detallada, los aspectos tratados hasta el momento. En el país se han consolidado ciertos instrumentos sobre los cuales interesa efectuar algunas reflexiones.

1. Los Censos Nacionales de Población y Vivienda

No es necesario señalar la importancia de los censos como insumo básico de la generación de estadísticas continuas de carácter socioeconómico. No obstante, su importancia es directa e indirecta por cuanto los censos constituyen a la vez, la base de información de la que provienen los diseños muestrales de otras estadísticas continuas así como de estudios particulares sobre unidades administrativas subnacionales. En este sentido, los censos nacionales permiten desagregar la información todo lo que sea necesario precisamente porque son censos y no muestras. Sin los censos, ello no sería posible. Uruguay hasta el año 1963 pasó más de medio siglo (desde 1908) sin efectuar relevamientos censales. Con posterioridad, y sin la regularidad deseada, se incorporó al sistema de relevamiento periódico de toda la región que, como regla general, efectúa los censos con una frecuencia decenal. Es notoria sin embargo, la falta de correspondencia entre la importancia de la información contenida en los censos y su escasa explotación. Más que un problema propiamente de la calidad de la información, se trata de más bien

de las limitaciones económicas y de recursos humanos de las oficinas generadoras de la información sumadas al difícil acceso de los usuarios potenciales a las bases de datos.

La explotación del censo con la finalidad de orientar la política y el gasto social es, en este sentido, irremplazable. Más aún, cuando los programas, proyectos y medidas de tipo focalizado, demandan un conocimiento preciso y confiable sobre el perfil social de cualquier comunidad, localidad o asentamiento poblacional del país. Hasta el momento, los mapas de carencias críticas han constituido el esfuerzo más ambicioso de explotación de la información censal para la identificación de las zonas y contextos en términos de pobreza. Expresado por su creador:

Los mapas de carencias críticas han sido concebidos como instrumentos técnicos, objetivos y de aplicación uniforme cuya finalidad es contribuir a la racionalización y optimización del gasto social. Con ese propósito buscan estimar, a nivel tan desagregado como se quiera, el peso relativo de los hogares con carencias críticas en el total de hogares en cada localidad o estrato de asentamiento poblacional. También permiten identificar las carencias más importantes en cada unidad geográfica y analizar el perfil sociodemográfico de los hogares carenciados contrastándolos con el del resto de los hogares.
Kaztman (1995)⁸

El éxito del mapa de necesidades básicas insatisfechas adoptado como una de los principales instrumentos de diagnóstico, seguimiento y evaluación de la política social en América Latina, contribuyó a legitimar las posibilidades de explotación de los censos, prestigió a las oficinas encargadas del relevamiento y de la generación de información, a la vez que sensibilizó a la opinión pública y a los políticos y tomadores de decisiones, motivando un debate acerca de la adecuación de los indicadores de pobreza. En Uruguay en particular, y en muchos países de la región, la identificación de contextos críticos a través del Índice de Necesidades Básicas, se volvió un recurso normal de la política educativa, de las acciones en salud, así como también de otras medidas de política social. Como en pocos casos, la construcción de un instrumento basado en la información social de los censos tuvo una aplicación directa de semejante magnitud. En general el mayor efecto positivo de la creación y utilización fue que contribuyó a uniformizar los indicadores de pobreza, redujo la superposición de los conceptos y su operacionalización, y generó condiciones favorables para la integración de acciones coordinadas en los programas de combate a la pobreza.

La experiencia del mapa de necesidades críticas anuncio sin embargo, un camino que luego no fue seguido y en el que se deberían haber puesto las prioridades de explotación de los censos en materia social. Más allá de la utilidad del mapa, nada impide la construcción de otros “mapas” que podrían construirse para apoyar con mayor efectividad programas de combate a la pobreza, referidos por ejemplo, a los niveles de “vulnerabilidad social” o a la identificación de los “grupos y categorías sociales en riesgo”. Este tipo de mapas, por sus propios contenidos, y porque caracterizan mejor los tipos de pobreza y vulnerabilidad, están más próximo de la identificación del grupo eventual de focalización que requiere inevitablemente cualquier proyecto o programa de acción. Caso contrario, cualquier iniciativa de esta naturaleza o cada proyecto deberá generar su propia información.

⁸ Kaztman R., “La Medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas en los Censos de Población”, CEPAL, Oficina de Montevideo, 1995.

Con respecto a la calidad de la información, los estudios tendientes a evaluar la confiabilidad y representatividad de la información censal en el país, han mostrado que a pesar de muchos obstáculos y limitaciones, la confiabilidad de la información censal del país para los diagnósticos económico y sociales, es razonable y comparativamente con la mayor parte de los países de la región, más elevada. Esta calidad de la información se ha asegurado debido al nivel técnico del organismo que la produce y por el apoyo de organismos internacionales entre los que se ha destacado la OEA, la CEPAL y en particular, el CELADE.

Subsisten sin embargo, dificultades notorias cuando se trata de mejorar las preguntas de los cuestionarios censales, así como también para la incorporación de nuevas esferas o áreas sociales de indagación⁹. La modificación de contenidos sustantivos y en particular de los formularios de relevamiento, presenta siempre, como se vió, innumerables costos concentrados, desde el costo de discontinuar las series comparativamente con años anteriores, hasta los problemas de costos políticos, administrativos y financieros. Como regla general, el éxito de modificar sistemas de estadísticas continuas depende de una compleja negociación y búsqueda de consenso entre los actores involucrados en la generación y uso de las mismas. En todo caso, no siempre es una racionalidad técnica la que se impone. Este problema es común con los otros registros continuos como las Encuestas Continuas de Hogares tal como se analizarán más adelante.

2. *Encuestas Continuas de Hogares*

Uno de los pilares de la generación de información en el área social son las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) que se realizan en el país por parte del Instituto Nacional de Estadística (INE). Su importancia puede evaluarse fácilmente si imaginamos qué es lo que no conoceríamos de la sociedad uruguaya si las encuestas no existieran. Por lo pronto careceríamos de información agregada y continua a nivel de casi todo el país acerca de informaciones relevantes referidas a la distribución del ingreso, la desigualdad económica, la incidencia de la pobreza, los niveles educativos de la población, la composición de la familia uruguaya, los índices de desocupación, la estructura productiva y así por delante. Más aun, careceríamos de una visión dinámica de los cambios ocurridos en la estructura social y sobre sus transformaciones y tendencias a lo largo del tiempo. Este tipo de registro forma parte de un esfuerzo similar de toda la región latinoamericana constituyendo hasta hace poco años la principal fuente de información continua en materia de estadísticas sociales. De allí la importancia de dedicar una atención detenida a este tipo de registros.

A lo largo de varias décadas Uruguay acompañó el desarrollo y perfeccionamiento de las ECH a nivel regional aunque no fue capaz de sostener un proceso de innovación que les permitiera desamarrarse plenamente de las limitaciones originarias para las que fueron diseñadas en materia de cobertura territorial y diversidad de indicadores y estadísticas que las componen. En particular, se ha hecho notar que la dependencia de

⁹ La CEPAL convocó a una reunión con productores y usuarios latinoamericanos de los Censos en la cual participaron también especialistas de la División de Estadística y Análisis Cuantitativo de la misma CEPAL, con el objetivo de anticipar, evaluar y sugerir propuestas tres años antes del levantamiento de los Censos de los 80. El libro **Hacia los Censos Latinoamericanos de los Años Ochenta**, publicado por la división de la CEPAL, Santiago de Chile, en 1978, resumen las consideraciones y conclusiones de la reunión las cuales, en su mayoría, aun tienen vigencia.

los fines iniciales para los que fueran elaboradas las ECH (información sobre nivel de actividad, empleo, subempleo, ocupación, desocupación) operó en contra de una más completa inclusión de otros aspectos sociales.

En términos más generales, parece existir cierto consenso a nivel internacional entre los organismos encargados de las estadísticas nacionales y por parte de los técnicos y profesionales encargados de su diseño (pero sobre todo, por parte de los usuarios del sistema) acerca de las limitaciones manifiestas que han tenido las ECH que se realizan en la región para poder jugar un rol más relevante en el sistema de estadísticas nacionales¹⁰. Disponer de información a nivel individual, de los hogares y en términos agregados, de comunidades, no solamente se vuelve un objetivo prioritario para el registro de la evolución de la incidencia de la pobreza y la calidad de vida sino también para analizar en términos más generales los cambios operados en la estructura social cualquiera sea el nivel social considerado.

El sistema de registro de las ECH existente en Uruguay es evaluado internacionalmente por su elevada calidad aunque participa de algunas de las limitaciones generales que han sido señaladas para la región. No así de otras. En este sentido se podrían anotar las siguientes:

a) Problemas de Cobertura

Como en la mayoría de los países de la región las ECH en Uruguay cubren las áreas urbanas y permiten distinguir solamente dos agregaciones mayores, Montevideo e Interior Urbano. No existen registros similares para el sector rural y si se quieren examinar departamentos o unidades menores, los errores muestrales aumentan al punto de volver el análisis poco confiable.

b) Problemas de confiabilidad

En el conjunto de los datos relevados por las ECH hay estadísticas que son poco confiables o basadas en supuestos dudosos y en otros casos cambiantes. Por ejemplo, uno de los problemas más señalados se refiere a la subestimación de la medición del ingreso de los hogares y de las personas (Altimir O. 1994). Además de las dificultades particulares que tiene la estimación de los ingresos derivados de economías u hogares con un fuerte componente subsistencial (producción doméstica para el consumo) ciertos problemas de definición de cortes significativos (por ejemplo, pobres-no pobres) operan bajo supuestos referidos a la línea de pobreza y cómo se construye la misma, por ejemplo, cuál debe ser el valor del factor multiplicativo “adecuado” de la canasta alimenticia familiar para estimar el valor de la línea de pobreza de los hogares. En la medida en que los factores utilizados para corregir la subdeclaración no son neutros, los procedimientos diseñados para corregir los resultados originales no resuelven los problemas de confiabilidad de los registros. También se han señalado problemas de confiabilidad en la medición de las variables de empleo, y en particular en la medición de la ocupación y desocupación, aunque en este caso el mayor problema, que se señalará más adelante, parece radicar en la validez de los indicadores. En el sistema estadístico uruguayo, los problemas de confiabilidad

¹⁰ Véase CEPAL, **Las Encuestas de Hogares en América Latina**, División de Estadística y Análisis Cuantitativo, Santiago de Chile, 1983.

no parecen tener la misma gravedad que en las ECH realizadas en otros países de la región. En parte, porque la economía de subsistencia no abarca sectores tan extensos como en otros países y en parte, por la relativa homogeneidad de la población. Hasta hace algunos años, los bajos niveles relativos de la informalidad laboral también contribuían a mantener relativamente un grado razonable de confiabilidad de las medidas del ingreso y su distribución.

Por las razones expuestas, es posible afirmar que las mediciones de procesos relevantes de la sociedad requieren permanentemente del perfeccionamiento de los indicadores (y de las operaciones necesarias para llegar a ellos) con el objetivo de mejorar sus niveles de confiabilidad. Una razón adicional que fundamenta esta necesidad, radica en que, como regla general, el grado de subestimación de las medidas varía en el tiempo, y que cuanto más confiable se vuelve una medida, el factor que se mide puede variar por razones de una mejor captación del fenómeno y no por razones sustantivas. Por lo tanto, las imperfecciones de las encuestas en esta materia no sugieren que se deba renunciar a la aplicación del instrumento sino a mejorarlo controlando los efectos de los procedimientos propiamente operativos.

Adicionalmente, existen otros problemas de confiabilidad derivados de las bases muestrales de las encuestas. Como es sabido, los diseños muestrales de las ECH provienen de la información brindada por la cartografía de los censos nacionales de población. Se ha argumentado que debido al extenso período intercensal, puede sospecharse legítimamente que cuanto más alejada la encuesta del año censal tomado como base muestral, es más probable que la información censal no refleje con precisión la distribución de la población en el territorio. Por lo menos, este parece ser un argumento válido en situaciones en que existe un acelerado proceso de desplazamiento geográfico de la población ya sea de tipo rural-urbano, interior-capital o intraurbano. A su vez, la calidad de una encuesta depende de la calidad del censo. Si ocurre, como se ha sospechado en determinados censos, que existe subrepresentación o sobrerrepresentación de ciertos sectores sociales (por ejemplo, en áreas socialmente deprivadas o con una elevada inseguridad ciudadana) los problemas de calidad del censo se trasladan a las encuestas.

c) El problema de las encuestas mono-propósito

Como regla general, los formularios de las ECH venían siendo diseñados de acuerdo a un propósito único y sus alcances en materia de contenidos no eran de tipo multi-propósito. Precisamente, los problemas derivados de la atadura a sus objetivos iniciales, ha obligado a expandir en forma gradual el menú de factores sociales incluidos en los formularios sin que se vuelvan plenamente instrumentos idóneos para el análisis social. En este sentido, el avance relativo de los países de la región es muy dispar y Uruguay se encuentra entre aquellos que menos han avanzado en el carácter multi-propósito de los formularios. Es cierto que si se comparan los formularios que se aplican actualmente con los que se aplicaron al inicio de la serie, la ECH en la actualidad se han venido transformando ligeramente y no reflejan ya una estrategia de propósito único. No obstante, hay ciertas áreas en particular que podrían ser expandidas ofreciendo información relevante y complementaria en aspectos a los que se presta muy poca atención. Por ejemplo, para señalar alguna de las más

importantes, en las preguntas relativas a la educación, a la salud y a la composición y dinámica familiar así como a la tenencia de hijos. El rol que deberían tener las ECH lo resume adecuadamente el Programa de Medición de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI):

“Actualmente, las agencias multilaterales recomiendan con cierto vigor el uso más sistemático de indicadores sociales para la identificación y el análisis de la pobreza y de la aplicación de sistemas de monitoreo y evaluación de políticas sociales. De igual manera esta necesidad ha sido expresada por un gran número de los gobiernos de la región. Sin embargo, la satisfacción de esta necesidad básica se ve dificultada por las debilidades estructurales que caracterizan los sistemas nacionales de información, en particular en lo que se refiere a datos sociales. Por ello se considera que las encuestas de hogares y a nivel comunitario de propósitos múltiples constituyen un elemento clave para que los sistemas nacionales de información puedan servir para el análisis y la evaluación de la efectividad de las políticas económicas y sociales que ponen prioridad en buscar soluciones para los problemas de la pobreza y la falta de equidad social”.

Las estrategias seguidas por los países latinoamericanos han apuntado a lo largo de las dos últimas décadas en dos sentidos no necesariamente excluyentes. Por una parte, al mejoramiento de los formularios de las encuestas y por otro, al desarrollo de encuestas socioeconómicas complementarias. La primer estrategia ha sido en verdad, una tarea casi permanente de las oficinas nacionales encargadas de la generación de estadísticas bajo el auspicio y coordinación de las Naciones Unidas (PNUD) de la CEPAL y de organismos multilaterales. Actualmente, el programa MECOVI del Banco Mundial, BID y CEPAL constituye uno de los esfuerzos más destacados orientados al mejoramiento de las encuestas del cual, significativamente, el Uruguay no participa. En cuanto a las otras alternativas, que tampoco se conocen en Uruguay, se han generado en la región diversas innovaciones constituidas por ejemplo, por el programa de encuestas CASEN (Chile y Colombia) la “Medición de los Niveles de Vida”, como son las encuestas del proyecto de los "Living Standards Measurement Surveys" (LSMS) promovidas y auspiciadas por el Banco Mundial, o la Encuesta Social realizada en Venezuela. La casi totalidad de estas encuestas contienen un menú de variables sociales mucho más amplio que las ECH aunque no son realizadas con la misma periodicidad. En todo caso, es señalable el salto cualitativo que han significado las mismas para obtener información que permita construir indicadores sociales y en consecuencia apoyar un mejor análisis y diagnóstico de áreas sociales relevantes, efectuar el seguimiento de programas y medidas de política social y ofrecer a los tomadores de decisiones una visión más precisa y de mayor utilidad para la elaboración de políticas.

d) El problema de validez de los contenidos

Si bien la noción que confronta las opciones mono-propósito vs. multi-propósito es uno de los temas más relevantes, también es cierto que las limitaciones de las ECH que no se han actualizado suficientemente presenta carencias en otros aspectos. Se hace referencia con esto, a la falta de reformulación de los paquetes

de preguntas de los cuestionarios que han dejado de captar adecuadamente las transformaciones ocurridas en la estructura productiva y en aspectos relevantes de la estructura social. Así, la falta de actualización en este sentido conduce al riesgo de estar midiendo conceptos que ya no captan adecuadamente la situación actual del objeto de estudio o no captan procesos emergentes de primera magnitud. En cierta forma, ello ocurre en las preguntas referidas al empleo en donde se han diversificado sustancialmente en las últimas décadas las formas contractuales del mercado de trabajo (como por ejemplo, la emergencia de la subcontratación y la terciarización, la caída del empleo asalariado, la duración temporal del empleo, la trayectoria laboral del individuo, o las modalidades del empleo precario). Lo mismo puede afirmarse con respecto a las limitaciones de las ECH para captar un proceso emergente de indudable relevancia como lo es la “segunda transición demográfica”, los cambios reproductivos y la nupcialidad, las formas de organización de la familia, la edad de la mujer al tener su primer hijo, los patrones de atención a la infancia, etc.

e) Problemas de Continuidad y diseños de la información

La continuidad de las ECH está asegurada por la reiteración anual de la encuesta o como es el caso de Uruguay, por la realización de dos encuestas anuales. En este sentido puede afirmarse que en tanto estadística continua, la ECH constituye una excelente fuente de información y la mejor de que se dispone para estudiar el cambio de la sociedad en el sentido más amplio. No obstante, entre las innovaciones introducidas en las últimas décadas en otros países de la región (Argentina, por ejemplo) se cuentan diseños más poderosos de indudable utilidad para el estudio y seguimiento de esos cambios. En Argentina la encuesta de hogares se realiza bajo la modalidad de un diseño de tipo “panel parcial” mediante el cual se vuelve a repetir la encuesta en un tiempo t_2 a un porcentaje significativo de los mismos individuos y hogares entrevistados en el tiempo t_1 . La mayor potencialidad de este tipo de estrategia radica en que se aproxima más al modelo lógico experimental permitiendo examinar los cambios producidos en los mismos individuos y hogares a lo largo del tiempo. En este sentido, Uruguay tampoco ha incursionado en innovaciones de esta naturaleza.

d. Problemas de integración con otras fuentes de información

La carencia de un marco común de referencia basado en un sistema de indicadores sumada a la gran diversidad de unidades encargadas de la generación de información, conduce a una proliferación de “datos” operacionalizados de diferente forma, no compatibles entre sí ni comparables. Esto se manifiesta tanto en los contenidos o estadísticas relevadas como en los marcos muestrales y las poblaciones respectivas que representan. Por esta razón no existe en general, suficiente integración entre las ECH y la información proveniente de otros registros de información lo que reduce la posibilidad de explotar las ventajas de agregar información proveniente de diversas fuentes.

En suma, el balance que resulta del análisis de las ECH sugiere que el sistema debe ser reexaminado a la luz de las transformaciones que han venido experimentando sistemas equivalentes, por lo menos, a nivel regional. En verdad, la utilidad de las ECH tal como se conoce hoy en día en Uruguay es indudablemente muy alta aunque queda mucho por

hacer si se quiere disponer de la información social necesaria. En cierta forma, puede afirmarse que el sistema se encuentra en una encrucijada que proviene no de la calidad tradicional de sus registros sino del hecho de no haber podido acompañar las múltiples innovaciones internacionales de las últimas décadas.

En este sentido, parece necesario que el sistema debe proponerse nuevas metas y procurar aproximarse a las mismas gradualmente o por pasos sucesivos. Como se mostró, existen ciertos modelos para la definición de estas metas. El sistema puede seguir el camino del mejoramiento de la información contenida en los formularios tendiendo a un tipo de encuesta multi-propósito, puede introducir encuestas complementarias de tipo CASEN, puede diseñar los registros de acuerdo al modelo de “panel parcial” o hacer un uso sistemático y planificado de la agregación reiterada de módulos especiales a la encuesta tal como se ha hecho en el pasado en forma casuística sobre temas de emigración internacional, en educación, etc. Ninguna de estas innovaciones son mutuamente excluyentes si existe una meta intencional y realista que las combine. Pero sobre todo, es fundamental contar con la definición de un mapa orientador del núcleo de indicadores mínimos, considerados básicos, sobre los cuales establecer la meta hacia dónde se quiere mover el sistema.

Naturalmente el mejoramiento de las estadísticas generadas a partir de encuestas de hogares supone que hay costos adicionales de diversa magnitud según se opte por determinada estrategia. En este sentido, algunas innovaciones implican movilizar recursos importantes (por ejemplo si se quisiera extender las encuestas al área rural o agregar registros de hogares tipo CASEN) Otras en cambio, tienen una relación costo-beneficio mucho más favorable. En algunos casos, se trata de la ampliación de preguntas en el formulario o más sencillamente, la agregación de opciones de respuesta en preguntas que ya se formulaban. En otros casos, el diseño de registros de tipo panel puede significar complejidades muestrales y estadísticas adicionales aunque no necesariamente mayores costos, salvo naturalmente, la necesidad eventual de incrementar el número de casos debido a razones de representatividad y como consecuencia de la “mortalidad” de casos inherentes a los diseños de tipo panel.

Por otra parte, los costos de las innovaciones se pueden contrarrestar con un mejor uso de la tecnología disponible. Esto es así a lo largo de toda la cadena de actividades que implica una encuesta, tanto en los procedimientos de diseño de los formularios, recolección de la información, registro, verificación y traslado de la información, como en las publicaciones y presentación de resultados. En estos aspectos también, el sistema de registros en Uruguay ha innovado poco.

Por último, el rediseño de un nuevo sistema aconseja favorecer un conocimiento regular y permanente de las experiencias que se vienen realizando en otros países de la región para lo cual, sería de primera prioridad promover un estrecho contacto con los ámbitos internacionales en los que se están discutiendo y evaluando las opciones de mejoramiento de las ECH. En este sentido, Uruguay debería estudiar seriamente la posibilidad de incorporarse como país miembro al Programa MECOVI a partir del cual se beneficiaría de participar en las actividades que tienen por objetivo: (i) el mejoramiento de la estimación y la capacidad de análisis de los indicadores sociales basados en la información de las encuestas de hogares; y (ii) mantener, mejorar y actualizar un banco de datos con la información de las encuestas de hogares de, en la

medida disponible, todos los países de la Región y hacer esta información accesible a usuarios.

Adicionalmente, se beneficiaría de:

- a) La organización de Talleres Regionales diseñados para discutir aspectos metodológicos con respecto a los sistemas de las encuestas de hogares implementados por los países en la Región; para introducir las mejores metodologías disponibles para generar indicadores sociales y para el análisis de los mismos para el diseño, el seguimiento y la evaluación de políticas económicas y sociales; para discutir estudios de análisis de políticas desarrollados dentro del marco del Programa.
- b) La organización de Cursos de Capacitación a nivel regional sobre temas relacionados con la metodología de sistemas mejorados de encuestas de hogares y metodologías de análisis relevantes para la definición de políticas usando la información de las encuestas de hogares.
- c) El financiamiento del mantenimiento, mejoramiento y actualización de un banco de datos con la información primaria de las encuestas de hogares disponibles en los países de la Región. Este banco de datos se hará accesible en forma ágil para usuarios. Esta actividad se inicio con base en el banco de datos ya desarrollado por la CEPAL y se busca el mejoramiento del mismo y hacerlo más accesible para usuarios en el sentido más amplio posible.

En cuanto al segundo componente del Programa, las actividades realizadas en los países seleccionados, tiene como objetivos específicos: (i) establecer y/o mejorar los sistemas de encuestas de hogares en los países beneficiarios y mejorar los procesos de su implementación; (ii) mejorar el uso de la información de las encuestas de hogares existentes y nuevas; y mejorar los procedimientos de estimación de los indicadores sociales en el sentido más amplio posible; (iii) mejorar la capacidad institucional en los países beneficiarios en el diseño, la implementación y el análisis de las encuestas de hogares en servicio del diseño, seguimiento y evaluación de las políticas dirigidas hacia la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales; y (iv) crear y mantener de bancos de datos con la información de las encuestas de hogares en los países beneficiarios y hacerla accesible en forma oportuna y ágil para usuarios en los países beneficiarios.

El Programa MECOVI se propone desarrollar estos objetivos por medio de las siguientes actividades:

- a) Provisión de apoyo financiero y asistencia técnica para el mejoramiento del diseño y el proceso de implementación de los sistemas de encuestas de hogares.
- b) Provisión de apoyo financiero y asistencia técnica para la creación, el mantenimiento, el mejoramiento y la actualización de un banco de datos con la información de las encuestas de hogares y hacerlo accesible en forma amplia, oportuna y ágil.

- c) Provisión de asistencia técnica para fortalecer la capacidad de los países beneficiarios de este componente del Programa en el uso de la información de las ECH para fines de análisis de políticas. Esta asistencia se proporcionará a través de:
 - (i) la contratación de estudios específicos con relevancia para fines de políticas y que demuestran cómo se puede aplicar la información de las encuestas de hogares;
 - (ii) capacitación *en situ* del personal de las agencias locales en la aplicación de este tipo de análisis y estudios; y
 - (iii) la creación de un "Fondo de Estudios" al cual investigadores e instituciones nacionales puedan aplicar a través de concurso para obtener recursos para la realización de estudios relevantes para políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza.
- d) Provisión de apoyo financiero y asistencia técnica para mejorar la calidad de las publicaciones de los resultados de las encuestas de hogares y para mejorar la difusión de las mismas.
- e) Apoyo financiero y técnico para el desarrollo de cursos de capacitación a nivel nacional sobre temas relacionados con la metodología de sistemas mejorados de encuestas de hogares y metodologías de análisis relevantes para la definición de políticas usando la información de las encuestas de hogares.
- f) Provisión de apoyo financiero y técnico para la organización de talleres a nivel nacional en cada uno de los países beneficiarios de este componente para discutir los resultados de las encuestas y los estudios que hacen uso de la información de las encuestas para fines de políticas dirigidas hacia la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales.

3. *Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares*

Los registros provenientes de las Encuestas de Gastos e Ingresos de los Hogares que se relevan con una frecuencia de diez años aproximadamente, constituyen otra fuente importante de generación de estadísticas. Inicialmente, la explotación de la información fue muy escasa limitándose de hecho, a la función instrumental de identificación de los perfiles de consumo de los hogares y en particular de los hogares tipo que dan lugar a las estimaciones sobre la variación de precios al consumo.

Desde hace algunos años sin embargo, las potencialidades de estos registros se han vuelto evidentes a partir de su aplicación al análisis y diagnóstico en diversos trabajos. Por lo menos hay cuatro cambios positivos que se pueden mencionar, el primero porque gradualmente el INE y otras instituciones comenzaron a publicar análisis más completos y desagregados de los resultados de las encuestas, en segundo lugar, las Encuestas de Gastos e Ingresos comenzaron a jugar un rol más importante en el desarrollo de las medidas y estimaciones de la pobreza y de las necesidades básicas. Por ejemplo los trabajos de Mónica Beltrami (2002) sobre evolución de la pobreza y Adrián Fernández (2002)¹¹. También la información de las Encuestas de Gastos e Ingresos sirvieron para ajustar las estimaciones del ingreso y de la distribución del ingreso de las ECH

¹¹ Beltrami M. *Evolucion de la Pobreza por el Método de Ingreso Uruguay 1986 – 2001*, INE, Noviembre de 2002; Fernández A., *Quinientos mil uruguayos no cubrieron sus necesidades básicas en 2001*, INE, 2002.

(Grosskoff, Bucheli, Furtado)¹². En tercer lugar, porque se comenzaron a conocer estudios aplicados a la educación y a la salud basados total o parcialmente en la información de las encuestas¹³, y en cuarto lugar, debido a la realización de estudios específicos sobre el consumo, hábitos de consumo, cambios en los patrones, decisiones de compra, etc¹⁴.

Por otra parte, la Encuesta de Gastos e Ingresos, debido a su propia complejidad ha sido objeto de múltiples evaluaciones acerca de su metodología mejorando sensiblemente la confiabilidad de la información. No obstante, la utilidad que ha demostrado para el análisis de los factores sociales, no ha dado lugar a estudios de envergadura sobre el consumo propiamente y los patrones predominantes de consumo de los uruguayos. Debido a la información específica que contiene, la encuesta se presta a un uso más intensivo para indagar acerca de los estilos de vida de la población (no solamente respecto a los sectores carenciados) y el cambio en los hábitos de consumo. En este sentido, una potencialidad mayor de la encuesta requeriría ampliar el número de aspectos sociales que releva a la vez que hacerlos compatibles con la información de otras fuentes, en particular con las ECH.

4. *Los Censos Agropecuarios*

Sin duda el registro estadístico por encuesta de más larga data en el país esté constituido por los Censos Agropecuarios. Potencialmente constituye un tipo de registro que podría complementar la información que brindan las ECH de manera de aproximar el sistema estadístico de encuestas nacionales a una cobertura territorial prácticamente completa. Los formularios y el diseño muestral de los censos agropecuarios se han modificado en sucesivas instancias pero, como en el caso de las Encuestas de Gastos e Ingresos, se requeriría de un rediseño del censo para volverlo comparativo con la información que se genera para el ámbito urbano. La periodicidad del censo es menor que el de las encuestas urbanas, el último se realizó en el año 2000, pero la diferente continuidad de ambas series no impide que por lo menos se disponga de algunos puntos en el tiempo donde sea posible integrar la información.

5. *Otras fuentes de información*

Un tercer grupo de fuentes de información estadística de naturaleza social se encuentra en una heterogénea masa de información registrada por diversos organismos públicos, Ministerios, Unidades Ejecutoras y oficinas encargadas de elaborar estadísticas sectoriales. En este caso, se trata de fuentes sumamente valiosas de determinado tipo de

¹² Grosskoff R., *Análisis y ajuste de los ingresos investigados en las Encuestas de Hogares*, Instituto de Estadística, FCEyA, 1991; Bucheli M. y Furtado M., *La Distribución del Ingreso en Uruguay, 1986-1999*, CEPAL, Oficina de Montevideo, 2001.

¹³ OPS., "Perfil del sistema de servicios de salud de Uruguay", 2002; "Monopolistic Behavior in Uruguay", Labadie, GJ, D. Sanchez, E. Siandra, Banco Mundial, y otros trabajos del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR) por el equipo de Pereyra, Rossi y Triunfo.

¹⁴ Por ejemplo, Arzuaga M. y Kmaid G., *Consumidores uruguayos: cambios de hábitos y decisiones de compra*, CIFRA, Nota publicada en el Semanario BUSQUEDA, 29/06/2000.

información ausente total o parcialmente en los censos y encuestas continuas y por lo tanto complementarias. Por una parte, el tipo de información (como matrícula, repetición, deserción escolar, etc.) figuran normalmente en los registros de los organismos, pero adicionalmente, los organismos disponen de las mejores condiciones para registrar nuevos tópicos (por ejemplo, formularios sobre temas específicos) a través de los mismos profesionales y funcionarios a cargo del servicio (como se hace en el área de educación).

El nivel técnico-profesional de los organismos encargados de generar esta información es muy variado así como también los recursos con que cuentan. En algunos casos, la información recabada se genera con el objetivo de uso interno de la institución, en otros, forma parte de las estadísticas nacionales que se publican oficialmente por ejemplo, en el Anuario Estadístico. En años recientes han mejorado sensiblemente las estadísticas en determinados sectores. Como se señaló, en educación, con el Monitor Educativo de la Enseñanza Primaria de la ANEP, el Panorama Educativo del Uruguay y otras series sobre tópicos específicos, además por ejemplo, de la importancia de la introducción de mediciones de resultados educativos con pruebas estandarizadas (UMRE) y del Programa PISA, se ha podido avanzar significativamente no sólo en la generación de estadísticas sino en el cambio de funciones de las mismas. Aunque debe señalarse que aun es muy desigual el avance según ciclos: más desarrollado en enseñanza primaria, de nivel intermedio en enseñanza media, y de nivel bajo en el nivel terciario. La propia dinámica de la generación de estadísticas a nivel de la ANEP sostenida por una política explícita que se traduce en la formación de equipos encargados de su desarrollo, indica que en este caso, el proceso podría continuar y mejorarse sin mayores obstáculos.

Con respecto al área de salud y población, además de las estadísticas tradicionales sobre aspectos sociodemográficos (mortalidad, morbilidad, nacimientos, tasa de suicidios, matrimonios, divorcios, etc.) es poco lo que se ha avanzado en materia de diversificación de los indicadores, de las estadísticas comprendidas y de los formatos de la información. En este sentido, tanto la generación de estadísticas vitales como de los indicadores de salud, parecen requerir un decidido impulso similar al registrado en el área educativa¹⁵. Entre los registros nuevos de los organismos públicos, debe señalarse en particular, la importancia de una nueva fuente de información constituida por las estadísticas sobre inseguridad ciudadana, criminalidad y delitos, a cargo del Departamento de Datos, Estadística y Análisis del Ministerio del Interior.

Sin perjuicio de considerar otros organismos, un sistema mínimo de indicadores sociales debería apoyarse en cinco esferas que comprenden los organismos orientados a la generación de la siguiente información:

Educación
Salud
Estadísticas Vitales
Seguridad Ciudadana
Seguridad Social

¹⁵ De la misma forma que en educación, en donde la unidad de referencia de la información es la menor (establecimientos o centros educativos) nada impide que los registros a nivel de escuelas o liceo tenga su contraparte en el área de salud (por ejemplo, policlínicas) o en seguridad ciudadana (comisarias).

Naturalmente, objetivos adicionales deberían ser evaluados en otras áreas como las referidas a medio ambiente, “habitat” y vivienda. No obstante, las cinco esferas indicadas, cubren un conjunto de instituciones que disponen de una masa de información considerable generada básicamente por razones administrativas como parte de la gestión de la institución. El problema central en este sentido, es cómo transformar registros administrativos en información estadística precisa, controlada y confiable.

Las evidencias indican que salvo las instituciones que disponen de un núcleo básico de profesionales calificados a cargo de esa tarea, cuando el registro de la información o el llenado de formularios y selección de datos es realizado por funcionarios inexpertos, no preparados para esa tarea, y sin la jerarquización de la función que realizan dentro de su institución, la información pierde calidad y confiabilidad.

A partir de la definición de un núcleo mínimo de indicadores, la construcción de un sistema estadístico debería proceder paso a paso, cubriendo gradualmente y en forma sucesiva las diferentes esferas mediante una tarea casi artesanal de construcción institucional. En particular, el diseño de un sistema de generación de información a partir de estas fuentes, requiere: i) recursos económicos específicos para esa tarea, ii) formación o contratación de personal idóneo, iii) definición precisa de objetivos, procedimientos y formatos (estructura de la información), iv) entrenamiento supervisado y pruebas sucesivas de registros de la información con los funcionarios que asumirán la tarea, y v) la legitimación de la función tanto a nivel del organismo como del sistema de información general.

Sobre este último punto, la estructura burocrático-administrativa de los organismos del estado, no es el contexto más favorable para un trabajo de esta naturaleza, razón por la cual, si la función no es jerarquizada ni adquiere un reconocimiento explícito, es probable, como ocurre con frecuencia, que la función sea percibida por los propios funcionarios encargados de la tarea, por las autoridades y por el cuerpo de funcionarios en general como una actividad marginal y secundaria.

En cuanto a la implementación de un sistema de información que agregue en forma integrada, censos, encuestas de hogares y estas otras fuentes de información, los caminos a seguir pueden ser muchos. En principio parece natural que el organismo rector y líder en este tipo de tarea sea al propio INE encargado de evaluar el “estado del arte” de los otros organismos generadores de datos, definir el sistema de información, efectuar propuestas de ordenamiento y mejoramiento de la calidad de la información, discutir las, negociarlas e implementar el sistema. Un camino alternativo es trasladar las tareas desarrolladas por esos múltiples organismos de manera de concentrar en una unidad mayor (INE) la totalidad de las actividades. Pese a su atractivo, no parece ser este el camino más efectivo en la medida en que, ni es conveniente distanciar la generación de información de las propias bases de donde proviene, ni las estadísticas específicas de cada sector de la administración del Estado cumplen apenas una función estadística sino también administrativa. En todo caso, la implementación de un nuevo sistema de información nacional deberá ser necesariamente flexible, adaptada a las características de cada organismo así como a las dificultades y obstáculos específicos impuestos por la naturaleza de la información que manejan. Es posible que en ciertos casos el camino a seguir deba ser relativamente ecléctico combinando ambas alternativas.

Por último, retomando consideraciones efectuadas al inicio, el reordenamiento del sistema actual implica tener en cuenta que los organismos burocráticos del Estado tienen normas y criterios formales para su funcionamiento, están sujetos a restricciones jurídicas, dependen de las orientaciones de sus autoridades y tienen grados variables de autonomía. Si a ello se agrega la presencia de una cultura de la información en la cual la misma tiende a ser percibida con frecuencia como una cuestión de “propiedad privada” del organismo, cuando no, como una fuente eventual de evaluación y críticas al desempeño de la institución, la posibilidad de generar un sistema general de información, requiere de alguna instancia superior capaz de establecer nuevas reglas del juego para todos los actores involucrados sobre las cuales se implemente el sistema. Al mismo tiempo, y por las mismas razones señaladas, parece indispensable que, cualquiera sea la estrategia adoptada, el organismo rector incorpore en todas las instancias de diseño e implementación del sistema a todos los organismos que forman o formarán parte del mismo.