

Para el presente número, se construyeron cuatro conjuntos de cuadros a partir de los cuales se realiza el seguimiento de indicadores sobre los compromisos asumidos por los gobiernos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, de Copenhague, y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, de Beijing. Esta sección se estructura en cinco apartados. En el primero, se indican las fuentes de datos utilizadas y la metodología general empleada. En el segundo, se comentan globalmente los cuadros referidos a los compromisos asumidos, precisando algunas particularidades de la metodología aplicada e informando sobre los cambios que se introducen este año en la presentación de las tablas. El tercero refiere a los cuadros sobre Cambios en la Situación de la Mujer y Cambios en Gastos Sociales y Defensa. En el cuarto apartado, se explican y comentan los cronómetros elaborados en esta ocasión. Finalmente, en el quinto, se detallan los procedimientos seguidos para la elaboración de la Tabla de los Compromisos Cumplidos y el tratamiento de las dimensiones que lo componen.

FUENTES Y METODOLOGÍA GENERAL

La presente edición, además de preservar los enriquecimientos que en el año anterior habíamos incorporado a partir de los aportes, sugerencias y acuerdos emanados de un taller sobre el uso de indicadores en el seguimiento de los compromisos de desarrollo social¹, introduce ahora, como novedad, cambios en la presentación de las tablas que pensamos facilitan a nuestros lectores la lectura de las mismas.

Aunque las dificultades, que desde un inicio hemos encontrado, para la obtención y el manejo de los datos persisten², hemos

SOBRE LA METODOLOGÍA

mantenido los criterios ya adoptados. Así, continuamos utilizando la fuente más reciente proporcionada por cualquiera de los organismos internacionales más reconocidos; asumimos como confiables los datos por ellas ofrecidos, mas allá de cambios que parecieran sorprendentes y que podían merecer distintas interpretaciones u obedecer a diversas causas.

Como antes, hemos seguido las siguientes reglas:

Respecto a las fuentes:

- ante la existencia de fuentes alternativas, optamos por escoger la fuente reconocida con mayor autoridad en la materia sobre la que versan los datos en cuestión;
- en el caso de que los datos más recientes no se encontraran en tales fuentes, optamos, entre las otras alternativas, por aquellas «secundarias» que mostraran para los datos anteriores mayor correspondencia sistemática con los que las fuentes reconocidas en la materia venían publicando;
- cuando no pudimos aplicar ninguno de los criterios anteriores, optamos por escoger la que ofreciera la mayor cobertura de países.

Respecto al manejo de los datos para el cálculo de nuestros índices de avance:

- cuando los datos disponibles refieren a un intervalo (por ejemplo, 1990–1994) y no a un único año, se adoptó la recomendación de centrar el dato a la mitad del intervalo (en el ejemplo, 1992) a efecto de calcularlo;
- en aquellos casos donde la meta no se especificaba en los compromisos con un valor numérico, se asumieron crite-

¹ Taller organizado por el Instituto del Tercer Mundo y realizado en Montevideo en el mes de agosto de 1997, con la participación de especialistas de Naciones Unidas, UNICEF, NOVIB y el equipo de ciencias sociales que trabaja con el Secretariado de Control Ciudadano. Adicionalmente, se adoptaron entonces otras modificaciones debidas a sugerencias posteriores enviadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Como entonces advertíamos, «la responsabilidad final por las opiniones, decisiones y posibles errores es, no obstante, del Secretariado de Control Ciudadano y no de los participantes o sus instituciones».

² Como las asociadas a la no homogeneidad de fechas para las cuales se dispone de información y la existencia incluso de sensibles diferencias entre las estadísticas proporcionadas para el mismo año por distintas fuentes.

rios específicos que se detallan, según correspondan, en el siguiente apartado:

- todos los casos en que las metas referían a la reducción del valor de un indicador, fueron operacionalizados de igual forma que los logros, aunque al solo efecto del cálculo de nuestro índice. Ello obedece a que nos hemos inclinado por un procedimiento que sea menos exigente o más generoso al premiar avances, aunque también resulte más penalizador con los retrocesos.

Como hemos advertido en los números anteriores, cualquier índice de avance, del tipo de los aquí utilizados, supone la adopción de un recorrido normativo, que oficia como el «deber ser», con respecto al cual se valora el avance registrado. Hacíamos notar entonces que cada uno de los indicadores específicos puede seguir, sin embargo, evoluciones diferentes. Admitíamos que estas evoluciones de referencia debían ser provistas o bien por entidades especializadas o, en su defecto, inferidas a partir de algún estudio previo (por ejemplo, un análisis de series temporales). Reconocíamos, en consecuencia, que si bien lo deseable era ofrecer tal tratamiento exhaustivo y riguroso, nos encontrábamos, sin embargo, con que para la mayor parte de los indicadores asociados a los compromisos no se disponía de tales previsiones. Y más aún, al carecer en muchos casos del número de observaciones requeridas para la construcción de modelos evolutivos más precisos, nuestra opción, irremediablemente, fue optar por una manera sencilla y comprensible de evaluar los avances hacia el logro de las metas.

Debemos enfatizar entonces, que elegimos «imponer» a los indicadores un modelo evolutivo de referencia sencillo, uniforme y que fuese lo menos exigente posible al hacer valoraciones de cambios en el tiempo, o al realizar comparaciones de esas evoluciones entre países. Bajo tales condiciones, como siempre hemos dicho, los juicios derivados de la metodología aquí adoptada no pretenden ser, ni pueden ser, interpretados como una valoración exhaustiva o categórica. Son más bien una aproximación o guía indicativa.

En definitiva, nuestro índice de avance califica el valor observado de la variable como «adelantado», «a tiempo» o «rezagado», con relación al valor esperado de la misma según la opción evolutiva adoptada.

Para el seguimiento de los compromisos, se mantuvo entonces ese procedimiento de base que nos provee un índice de cumplimiento que refleja el grado en que los países han avanzado hacia el logro de la meta propuesta. La novedad, este año, consiste en que en lugar de publicar en las tablas una columna con nuestro índice de avance, hemos reescalado el mismo por tramos (convirtiendo los índices a una escala de referencia de 1 a 5) y representándolo en las tablas, en una columna titulada «Avances y Retrocesos». Atentos a nuestra preocupación por simplificar la lectura y eliminar la falsa precisión sugerida por un índice de avance numérico, un conjunto de íconos recogen esa transformación.

El reescalamiento se completó al traducir esos valores numéricos en categorías que, según el índice de avance, sugerían:

Chad	Países que en 1990 estaban por encima del promedio.	■	Retrocede significativamente.
Togo	Países que en 1990 estaban por debajo del promedio.	■	Algún retroceso.
Chad	Meta alcanzada en 1990.	□	Estancado.
Togo	Países con meta cumplida en 1990 que avanzan.	▬	Progres, pero no lo suficiente.
Chad	Países con meta alcanzada en 1990 pero que experimentan retrocesos.	▬	Avanza rápido o alcanzó ya la meta.

1. retrocesos importantes, indicándolos con el icono asociado a «retrocede significativamente»;
2. retrocesos o cambios menores, cuya magnitud en sentido negativo es equivalente a lo que debían haber avanzado, indicándolos en las tablas, mediante iconos asociados a «algún retroceso»;
3. sin cambios significativos, indicándolos mediante un icono asociado a «estancado»;
4. avanzan, pero no lo suficientemente rápido como para alcanzar la meta en las fechas acordadas, indicándolos mediante iconos asociados a «progres, pero no lo suficiente»;
5. avanzaron al cumplimiento de la meta o avanzan a tal ritmo que la cumplirán en fecha, indicándolo en las tablas mediante el icono asociado a «avanza rápido o alcanzó ya la meta».

Adicionalmente, y en los casos que correspondía, hemos informado mediante iconos en la columna «Avances y Retrocesos» sobre los países que tenían la meta alcanzada desde 1990, discriminándolos en tres subgrupos: meta alcanzada en 1990, países con meta cumplida en 1990 que avanzan, países con meta alcanzada en 1990 pero que experimentan retrocesos.

Mantuvimos también el criterio de anotar en las tablas el valor que los indicadores deberían tener en 1998, o «valor recomendado», para que cuando exista información más reciente en los propios países sea factible que, bajo los supuestos metodológicos asumidos, los interesados en el seguimiento de ese indicador puedan hacer su propio cotejo y evaluar si se avanza a un ritmo que permita alcanzar la meta en el año 2000.

Respecto a «El diamante de la equidad»:

Los informes nacionales se acompañan por una figura que recoge la situación respecto a cuatro indicadores: mortalidad de menores de cinco años, alfabetismo, Índice de Gini y el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) del PNUD. La figura permite comparar un rombo o diamante construido a partir de los respectivos datos promedio de los países de la región (o del grupo económico al que él pertenece) con otra figura armada con los indicadores del país en cuestión. En cada eje, si el valor del país está más lejos del centro que el valor de la región o grupo, ello indica una situación mejor que el promedio de los países vecinos (o pertenecientes al mismo grupo económico). Si está más cerca, indica lo contrario. Cuanto más grande es el diamante propio, mejor será la situación medida por estos cuatro indicadores.

LOS COMPROMISOS Y SU SEGUIMIENTO

Se presentan en este informe dieciséis cuadros que ilustran sobre la evolución de los países respecto a los compromisos que asumieron los gobiernos en la CMDS y la CMM. Los compromisos escogidos por Control Ciudadano como los de mayor relevancia entre aquéllos que pueden medirse cuantitativamente, son trece. Tampoco esta vez ha sido posible realizar un seguimiento del decimotercero –«mejorar la disponibilidad de viviendas económicas y adecuadas para todos, de conformidad con la Estrategia Mundial de Viviendas para el año 2000»–, pues nuevamente no se dispuso de indicadores adecuados para un número suficiente de países. Para los otros doce, se han elegido uno o más indicadores que ilustran sobre el compromiso. La pertinencia del indicador escogido varía en cada caso. Entre aquéllos que más se ajustan a las dimensiones que se quiere medir, se optó por escoger los que se encuentran disponibles para un número suficiente de países³. Se actualizó una tabla para cada compromiso, donde se presenta el valor que asume el o los indicadores correspondientes en el año 1990 (o el más próximo posible, en el caso de no disponer de información para esa fecha), el valor en el último año disponible, el valor que debería tener en el año 1998 para alcanzar la meta, y la meta a la que debe llegar en el año 2000. Para los compromisos que refieren a metas posteriores al año 2000, se optó por conformar la serie de los valores debidos para ese lapso y asumir como meta 2000 el valor generado, de forma de ajustar todos los recorridos a una década.

En los casos de compromisos con metas no asociadas a cifras concretas, se optó por tomar las de otras cumbres si las hubiera.⁴ En el caso de referirse al logro de accesos universales, se asumió como meta el acceso del 100% de la población referida.

CAMBIOS EN LA SITUACIÓN DE LA MUJER Y EN LOS GASTOS SOCIALES Y DE DEFENSA

Se presentan dos tablas referidas a los cambios entre 1990 y 1995–96 en la Situación de la Mujer y en el Gasto Social y de Defensa. La primera tabla se conformó a partir de tres indicadores: esperanza de vida femenina, analfabetismo femenino y matrícula neta en primaria de niñas. La segunda, se construyó a partir de los gastos en salud, educación y defensa como porcentajes del Producto Bruto Interno (PBI).

En el caso de la tabla sobre la Situación de la Mujer, el tratamiento de los indicadores fue el mismo que el aplicado en las tablas de los compromisos, pero a partir de datos de género. Se

presentan tres columnas cuyo significado es análogo al de las de «Avances y Retrocesos» de las tablas de los compromisos 2, 11 y 1b, pero en lugar de aquellos iconos se optó por presentar las categorías reescaladas mediante colores.

En la tabla de Cambios en el Gasto Social y de Defensa, se optó por calificar los cambios observados a partir de los comportamientos medios del grupo de países en cada uno de los tres indicadores. De modo que las calificaciones que allí aparecen son:

- Salud: las reducciones del gasto iguales o mayores a un punto porcentual del producto se calificaron como «retroceso significativo»; reducciones hasta 1% como «algún retroceso»; los que no cambiaron o cambiaron en una décima porcentual se califican como «estancados»; «alguna mejora» corresponde a los que aumentan el gasto en salud hasta 1%; finalmente, «progreso significativo» se imputó a los que lo aumentan en 1% o más;
- Educación: reducciones del gasto mayores o iguales a 0,4% se califican como «retroceso significativo»; reducciones menores a la magnitud anterior como «algún retroceso»; aquellos casos en los que este dato relativo no cambió o aumenta hasta 0,2% se consideran «estancados»; los aumentos entre 0,3% y 0,5% como que «progresan»; y, finalmente, los aumentos mayores a medio punto porcentual como «avance significativo»;
- Defensa: aquéllos que aumentan el gasto militar en más de medio punto porcentual se califican como «retrocesos significativos»; los que lo aumentan en 0,3% o menos como «algún retroceso»; los que no lo cambian relativamente o lo reducen hasta 0,3% como «estancados»; los que lo reducen en 0,4% y 0,5% como «algún progreso»; finalmente, los que lo reducen en 0,6% o más como «avance significativo».

EL TIEMPO ES VIDA

Como es ya tradición en nuestros informes, presentamos el cronómetro de avance hacia el cumplimiento de los compromisos. En esta ocasión, hemos optado por presentar tres cronómetros que corresponden a alfabetismo adulto, reducción de la mortalidad en menores de cinco años y matrícula neta en primaria de niñas. Las metas correspondientes son: reducción de la tasa de analfabetismo adulto a la mitad de 1990; reducir la tasa de mortalidad de menores de cinco años en un tercio del nivel de 1990 o a 70 por cada mil nacidos vivos si esta cifra es menor; proveer el acceso universal a la enseñanza básica de los niños en edad escolar. En este último caso, se asume como meta alcanzar el 100% de matrícula neta primaria de niñas.

³ Esos indicadores y sus correspondientes tablas siguen siendo los mismos que en la edición anterior.

⁴ Como el caso del logro de la seguridad alimentaria, donde se adoptaron las metas a partir de las propuestas por la Conferencia Mundial de la Alimentación, 1996.

El procedimiento aplicado es el mismo de años anteriores: se calculan los índices de avance y éstos se transforman en años según el progreso reflejado para el tramo de 1990 al 2000.

En las gráficas de los mismos, los países ubicados en 1995 para los cronómetros de alfabetismo y matrícula primaria neta de niñas son los que están en tiempo de logro, y de continuar así alcanzarán la meta en la fecha comprometida. Calificación análoga corresponde a los ubicados en 1996 en el cronómetro de mortalidad de menores de cinco años.

Los que se han desempeñado mejor o se adelantan en el cumplimiento del ritmo de reducción, son aquéllos posicionados entre 1996 y 2000, en el caso de los dos primeros cronómetros, y entre 1997 y 2000 en el del tercero.

Los que han avanzado pero no al ritmo esperado, y que necesitarán esfuerzos adicionales para alcanzar esas metas al cierre del milenio, son los ubicados entre 1991 y 1994 en los dos primeros cronómetros y entre 1991 y 1994 en el tercero.

Aquellos países que mantienen a la fecha del último dato disponible la misma tasa que en 1990, aparecen posicionados en ésta última, pues no han registrado avances.

Los países que aparecen agrupados en fechas anteriores a 1990 son los que experimentan retrocesos.

Por último, aquéllos anclados en el 2000 o a la derecha del mismo, son los que han cumplido la meta anticipadamente o ya la tenían cumplida en 1990.

LA TABLA DE LOS COMPROMISOS CUMPLIDOS

Para el presente número, se publica nuevamente la tabla indicativa del progreso hacia las metas aunque en esta ocasión, se extiende su dimensión de Voluntad Política. Ésta, que antes sólo incluía un indicador referido a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), hoy agrega otros dos indicadores: la Reducción del Gasto Militar y los Planes contra la Pobreza. Hubiéramos deseado incluir también indicadores cuantitativos sobre pobreza y desigualdad, pero la escasez de información disponible para períodos recientes que proporcionan los organismos internacionales, nos lo impide.

Para construir la Tabla de los Compromisos Cumplidos seguimos los siguientes pasos:

- I. se tomaron los valores numéricos de los índices de avance que aparecen en las columnas «Avances y Retrocesos» de las siguientes tablas de compromisos: C1a: Porcentaje de niños que llegan a 5° primaria, c1b: Coeficiente de matrícula de escuela primaria (neto), c2: Esperanza de vida, c3a: tasa de mortalidad de menores de un año, c3b: tasa de mortalidad de menores de cinco años, c5: suministro de calorías diarias, c6: porcentaje de menores de cinco años con malnutrición grave y moderada, c7: porcentaje de población con acceso a salud, c8a: embarazos atendidos cada 1000 nacidos vivos, c8b: Porcentaje de partos atendidos, c10: Porcentaje de niños menores de un año totalmente inmunizados, c11: tasa de alfabetismo, c12a: porcentaje de pobla-

ción con acceso a saneamiento, c12b: porcentaje de población con acceso a agua potable. Las tablas de compromisos omitidas lo fueron porque no se dispone de datos suficientes para calcular avance o retroceso.

- II. dichos indicadores se agruparon de la siguiente forma:
 - c1a, c1b y c11 en la columna titulada Alfabetización y acceso a la enseñanza
 - c3a, c3b y c10 en la columna titulada Salud de la infancia
 - c5 y c6 en la columna titulada Seguridad alimentaria y nutrición infantil
 - c8a y c8b en la columna titulada Salud reproductiva
 - c2 y c7 en la columna titulada Salud
 - c12a y c12b en la columna titulada Acceso a agua potable y saneamiento
- III. la Tabla de Compromisos Cumplidos expresa en distintos colores el valor promedio de los indicadores elegidos. Esos valores corresponden a:
 1. Retroceso significativo
 2. Retroceso
 3. Estancado
 4. Avanza pero no lo suficiente
 5. Avanza a buen ritmo o alcanzó la meta

«Avanza a buen ritmo o alcanzó la meta» se aplica a aquellos países que tenían la meta en 1990, a los que la alcanzaron posteriormente, y a aquéllos que de seguir a ese ritmo la alcanzarían a tiempo o anticipadamente.

«Avanza pero no lo suficiente» se aplica a aquéllos cuyo índice es positivo pero, sin embargo, menor al que implicaría que lo hacen a tiempo.

«Estancado» se aplica a los países que no experimentan cambios en el indicador (o con cambios cuantitativamente insignificantes).

«Retroceso», por su parte, corresponde a los que caen en el índice hasta el valor negativo equivalente, en valor absoluto, al valor al que debían haber avanzado. Los que retrocedieron más aún, corresponden a la categoría «Retroceso significativo».

Los países que presentaban datos en las tablas de compromisos para menos de cuatro de los indicadores antes mencionados fueron excluidos de esta tabla.

- IV. En Gasto Militar, asignamos los mismos valores de la escala 1 a 5 antes mencionada, del siguiente modo: 1 a los que aumentan el gasto en defensa en medio punto porcentual o más, 2 a los que aumentan dicho gasto en menos de 0,5%, 3 a los que no cambian, 4 a los que reducen el gasto hasta un punto porcentual, y 5 a los que lo reducen en más de 1%.
- V. Con relación al compromiso de los países desarrollados de destinar 0,7% de su producto bruto a Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), como no hay un plan establecido para el cumplimiento de esta meta, el avance o retroceso se juzgó a partir de las variaciones entre 1996 y 1997. En esta

oportunidad, consideramos el compromiso del 0,7% junto al cambio en términos reales de esa ayuda, otorgamos 5 a los que cumplen el 0,7%, 4 a los que lo cumplen pero reducen la ayuda en términos reales, 3 a los que no cumpliendo el 0,7% aumentan la ayuda tanto en términos relativos como reales (se incluyen los países de la OCDE no pertenecientes al Comité de Asistencia al Desarrollo), 2 a los que la reducen en porcentaje, pero la aumentan en términos reales y, finalmente, 1 a los que la disminuyen en ambos aspectos.

VI. Respecto a los Planes contra la pobreza, calificamos con 5 únicamente a los que tenían Plan en ejecución. A los países con plan en diseño o preparación, y a los que no teniéndolos aducen encarar objetivos anti-pobreza dentro del conjunto de sus políticas gubernamentales, no les asignamos valor alguno, aunque informamos de ellos en la tabla.

VII. Sobre la base de las nueve columnas así conformadas, se obtuvo un promedio simple de los índices disponibles para cada país que permitió ordenar varios grupos en situación similar. El ordenamiento final se alcanzó modificando las ubicaciones individuales dentro de cada grupo al aplicar los siguientes criterios:

- a. a igual promedio, se mejoró la ubicación de los que tuviesen menos vacíos de información respecto a los que tenían mayores carencias informativas sobre los indicadores de los compromisos que aparecen en las seis primeras columnas.
- b. una vez realizado el paso anterior, se realizó un segundo reposicionamiento entre los que subsistían emparejados, privilegiando la mayor frecuencia de metas o avances a buen ritmo en esas seis primeras columnas, y se penalizó en el ordenamiento relativo a los que dentro de estos nuevos subgrupos, tenían más retrocesos significativos o algún retroceso.
- c. Finalmente, para la última diferenciación de aquellas que persistían igualadas en el ranking, se privilegió a las que tienen las metas cumplidas en detrimento de las que, teniéndolas desde 1990, experimentaron retrocesos.

Así, obtuvimos el ordenamiento que presentamos en la Tabla de los Compromisos Cumplidos, que según el progreso global de los indicadores seleccionados subdividimos en tres grupos y calificamos como países en los que: el ritmo promedio de avance permite alcanzar las metas en el 2000; el ritmo promedio de avance no alcanza para llegar a las metas a tiempo; su situación es peor que en 1990. ●