

EL INDICE DE COMPROMISOS CUMPLIDOS

El Índice de Compromisos Cumplidos (ICC) tiene como objetivo medir el grado en que los gobiernos cumplen los compromisos globales y específicos, de acuerdo a lo suscrito en la declaración y en el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre desarrollo Social, y en la Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia sobre la Mujer de Beijing.

La propuesta de construcción del ICC tiene la finalidad de proporcionar a la sociedad civil, un instrumento que le permita evaluar los avances y rezagos en cuanto al cumplimiento de los compromisos involucrados en la noción de «desarrollo social».

El ICC es una propuesta, y por consiguiente, debe ser asumido como un instrumento en construcción. La finalidad de esta propuesta es abrir un debate a distintos interlocutores nacionales e internacionales, sobre los alcances y limitaciones de los instrumentos de monitoreo de los acuerdos, permitiendo el intercambio de ideas y opiniones, sobre la bondad de las medidas sugeridas. Buena parte del éxito de este emprendimiento, dependerá del grado en que las organizaciones de la sociedad civil, puedan involucrarse efectivamente en la construcción y aplicación de este instrumento, y transformarlo en herramienta de trabajo para los próximos años. Sus aportes, su participación en el debate, y sus sugerencias, permitirán el perfeccionamiento progresivo del ICC para que pueda alcanzar, con la máxima eficiencia posible, los objetivos asumidos.

El ICC está compuesto por un conjunto de medidas, cuantitativas y cualitativas, que pueden ser agrupadas en función a dos dimensiones básicas: la dimensión «Distancia a Metas», y la dimensión «Voluntad Política». A su vez, cada dimensión se subdivide en otras, y estas, en paquetes de variables. La posibilidad de la combinación de todas estas variables en un único índice, es una instancia a ser construida. Por el momento, y a los efectos del presente informe, el ICC asume estas dimensiones como instancias específicas, y éste es el criterio que hemos utilizado para la presentación de la información pertinente.

La primera dimensión, que llamamos «Distancia a Metas», nos proporciona información sobre el grado en que los países se alejan o se acercan de las metas que se propusieron alcanzar en función de los compromisos asumidos. Esta dimensión está compuesta por variables que miden el «estado de la situación» en cada país, y se construye básicamente, a partir de la información ya estandarizada, producida por los organismos internacionales.

La segunda dimensión, que llamamos «Voluntad Política», apunta a medir el grado en que los gobiernos expresan su voluntad política de enfrentar los problemas del desarrollo social. La primera dimensión: «Distancia a Metas» nos dice cómo los países están ahora, en sus distintos aspectos, pero no nos dice nada sobre los esfuerzos actuales que se están llevando a cabo, en el área de desarrollo social. La dimensión «Voluntad Política», apunta a esto último y debe entenderse como la dimensión complementaria de la anterior. Nos permite, con independencia de la situación «actual» de los países, medir las iniciativas que se están tomando, para enfrentar los problemas del desarrollo social. Esta segunda dimensión es sin duda la más compleja, pues obliga a la creación de mecanismos de naturaleza esencialmente cualitativa, que puedan a su vez ser combinados con variables cuantitativas.

Como dijimos, el ICC es, ante todo, una propuesta en construcción, y lo es, por tres tipos de argumentos. En primer lugar, el ICC está sujeto a la disponibilidad de información comparable entre países y esta información requiere de elaboración permanente ya que: a) año a año la información se va modificando, al tiempo que surgen nuevas medidas y se crean nuevos indicadores; b) para muchos países y para muchos años la información hoy es inexistente o insuficiente, lo que requiere permanentemente la alimentación de bases de datos para subsanar estas carencias, así como la búsqueda de criterios metodológicos que permitan estimaciones y proyecciones a los efectos de atenuar los déficits de información actuales. En segundo lugar, los instrumentos de tipo cualitativo sugeridos, especialmente el Indicador de Planes, Programas e Iniciativas, y el Indicador de Involucramiento de la Sociedad Civil (dos indicadores clave en la dimensión «Voluntad Política»), requieren del apoyo de las organizaciones, para llevar a cabo con éxito las estrategias de relevamiento de la información. Esto supone, como parte indispensable de la propuesta, la creación y fortalecimiento de redes entre organizaciones sociales de los países, para que podamos, ellos y nosotros, retroalimentarnos mutuamente de información, a los efectos de monitorear estos compromisos adecuadamente. En tercer lugar, y muy vinculado a esto último el ICC está en construcción, porque es un instrumento que debe servir a redes, organizaciones y grupos, a evaluar los compromisos asumidos en las instancias internacionales de Copenhague y Beijing. La única forma de que este instrumento cumpla su función, es que estos grupos se involucren efectivamente con

su construcción, participando activamente de la misma. Sólo esta interacción asegurará el logro de los objetivos deseados.

UNA PROPUESTA PARA LA CONSTRUCCIÓN

La Cumbre Mundial de Copenhague y la IV Conferencia de Beijing, supusieron acuerdos globales y específicos con respecto a planes de acción, diagnósticos y metas a ser alcanzadas en el futuro.

Estos pueden sucintamente ser descriptos como:

- a. Acuerdos globales a nivel de diagnóstico sobre los problemas vinculados al desarrollo social, tanto a nivel nacional como global (Ej.: *los rápidos procesos de cambio y ajuste se han visto acompañados de un aumento de la pobreza, el desempleo y la desintegración social*) y acuerdos específicos a nivel de diagnóstico sobre factores determinantes de problemas en el área social (Ej. *Para atacar la pobreza rural se requiere la ampliación y mejoramiento de la propiedad de la tierra mediante la reforma agraria*).
- b. Los acuerdos específicos, del último tipo, sirven de base para la adopción de Compromisos con iniciativas para la remoción de obstáculos al desarrollo social (Ej.: *Mejorar el acceso a la tierra, el crédito, la información, la infraestructura y otros recursos productivos para las empresas pequeñas y microempresas*).
- c. Algunos compromisos se han manifestado como Metas a ser Alcanzadas pero inespecíficos desde el punto de vista del horizonte temporal (Ej. *Garantizar el pleno e igual acceso a la educación de niñas y mujeres*), y específicos (Ej. *Para el año 2000, lograr el acceso universal a la enseñanza básica y finalización de la enseñanza primaria por el 80%, como mínimo, de los niños en edad escolar*).
- d. Compromisos para la evaluación, medición y seguimiento, tanto de «estados de situación» nacionales en relación a áreas de desarrollo social (Ej.: *Elaborar indicadores cuantitativos y cualitativos del desarrollo social, desagregados por sexo cuando sea posible, para evaluar la pobreza, el empleo, la integración social y otros factores sociales*) como de políticas de desarrollo social (Ej. *Determinar el efecto de las políticas y programas sociales, y encontrar formas de mejorar la eficacia de las políticas y programas...*). Se incluyen aquí tanto recomendaciones institucionales para la generación de la información pertinente (Ej. *Otorgar preferencia, siempre que sea posible, a la utilización de expertos nacionales competentes*), como recomendaciones para el seguimiento de los acuerdos de la Cumbre (*Elaborar un marco para la cooperación internacional, a fin de garantizar la aplicación, el seguimiento y la evaluación integrados y amplios de los resultados de la Cumbre*).

En función a los distintos niveles y tipos de compromisos asumidos, el ICC asume como ya dijimos dos dimensiones: la dimensión «Voluntad Política», destinada a medir la voluntad de

los gobiernos en relación a los compromisos asumidos (Incluye Índice de Planes, Programas e Iniciativas, Compromiso con el 0.7% AOD, Compromiso de alcanzar el 20% del gasto en programas sociales, Índice de Ratificación de Acuerdos Internacionales Claves e Índice de Involucramiento de la sociedad civil), y la dimensión «Distancia a Metas», destinada a medir el grado en que los países se acercan al nivel de cumplimiento de objetivos propuestos (incluye los Indicadores de Avance con relación a metas, según compromisos específicos, y los Índices de Avance con relación a metas, según grandes áreas).

Esto entraña numerosas dificultades y desafíos:

En primer lugar, los fenómenos sociales son lo suficientemente complejos para que las medidas que generamos sobre ellos no tengan siempre cierto nivel de parcialidad. Sin embargo, es importante tener medidas cuantitativas y estimaciones, que permiten el análisis y contribuyen a una toma de decisiones más racional y eficiente.

Los indicadores sociales, son estadísticas que reflejan las condiciones imperantes y facilitan el proceso de diagnóstico y seguimiento de las mismas.

Estos indicadores adolecen de algunos problemas a) son representaciones imperfectas sobre las condiciones existentes; b) no se dispone de información comparable para todos los países ni para todos los períodos de tiempo; c) muchos de los compromisos de la Cumbre Social y de la Conferencia de la Mujer, son acuerdos generales e inespecíficos, que dificultan enormemente su seguimiento.

Al mismo tiempo, el objetivo de seguimiento supone que intentamos no apenas medir la evolución de los países para el conjunto de indicadores que se supone reflejan aproximadamente el estado social en el conjunto de los temas que abordan los compromisos, sino, y especialmente el grado en que los gobiernos incorporan en su proceso de toma de decisiones las preocupaciones de las Cumbres. Ambos sistemas de indicadores se supone que están relacionados. Un modo de relación es la clasificación de NU entre: a) indicadores de «estado de situación» y b) indicadores de «respuesta» (que muestran el grado en que los gobiernos realizan acciones tendientes a mejorar o revertir situaciones). Así, los indicadores de gasto en salud o de infraestructura de salud disponible, debieran ir de la mano con las variables: mortalidad infantil, esperanza de vida, etc. Sin embargo, ambos sistemas de indicadores pueden reflejar situaciones distintas. Países con una fuerte acumulación de «capital social» tendrán buenos indicadores, con relativa independencia de que los gobiernos, actualmente, estén priorizando estos objetivos y países con herencias de desigualdad y pobreza crónicas, aunque se encuentren en fase de implementación de políticas redistributivas, reconvertivas o de planes anti-pobreza, y donde exista una fuerte voluntad de cambio, difícilmente reflejarán en sus indicadores, al menos en el corto plazo, los impactos de estas políticas.

El sistema de indicadores destinados a medir capacidad de propuesta de los gobiernos, adolece de los siguientes problemas: a) muchos de los compromisos no son pasibles de ser «leídos» en forma de programas, planes o políticas, puesto que constituyen declaraciones generales e inespecíficas; b) no se dispone de

información comparable para todos los países ni para todos los períodos de tiempo

En síntesis, podríamos ubicar tres tipos de problemas:

- **problemas con relación a metas específicas:** son los menores. Los problemas son los derivados de la insuficiencia de la información disponible para países y períodos comparables.
- **problemas en la composición de índices por áreas.** Los problemas derivan de: a) optimizar la selección de variables por áreas, b) establecer sistemas de ponderación entre variables. En los casos en que hay criterios de selección de variables por área ya estandarizados (Ej. la Secretaría Estadística de Naciones Unidas), se usa una definición metodológica compatible con ellos. Lo mismo sucede con las ponderaciones standard internacionales entre variables.
- **problemas en la construcción del Índice de Voluntad Política:** el Índice de Voluntad Política mide la existencia de estos en las áreas prioritarias definidas por la Cumbre de Desarrollo Social y la Conferencia de la Mujer. Es un complemento indispensable de los indicadores de «estado» y «situación». Su dificultad radica en la complejidad de los planes y programas gubernamentales en las áreas definidas, y la necesidad de simplificación de un instrumento que sea comparable.

1. DIMENSION: DISTANCIA A METAS

Miden los compromisos especificados en el punto c, anterior.

Debe relevar:

- 1.a. Indicador de Avance en relación a Metas, según compromisos específicos. (Proporciona información con la distancia relativa que separa a los países de las metas a ser alcanzadas, asumidas como compromisos específicos: por ejemplo, cumplimiento de metas de reducción de la mortalidad infantil).
- 1.b. Indicador de Avance en relación a Metas según grandes áreas (Proporciona información sobre la distancia relativa de los países a metas, según áreas definidas como prioritarias.) Estos Indicadores se articulan por áreas: Educación, Salud, Empleo, etc.).

1.A. INDICADOR DE AVANCE EN RELACIÓN A METAS, SEGÚN COMPROMISOS ESPECÍFICOS

La Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague y la Conferencia de la Mujer, tienen, por lo menos 13 metas específicas a ser alcanzadas, en el año 2000 (y, en algunos casos, en el año 2015). El Indicador de Avance en relación a Metas, según compromisos específicos, se compone de un conjunto de variables destinadas a medir la situación de los países hoy, en relación a estas metas, componiéndose finalmente, en un único indicador global, promediado sobre la suma de las distancias relativas a cada meta.

1. Compromiso: Para el año 2000, lograr el acceso universal a la enseñanza básica y finalización de la enseñanza primaria por el 80%, como mínimo, de los niños en edad escolar; eliminar la diferencia entre las tasas de escolarización de niños y niñas en la enseñanza primaria y secundaria. Para el año 2005; lograr la enseñanza primaria universal en todos los países antes del año 2015.
Variables: Número de niños que llegan a 5°
Coeficiente de matrícula de escuela primaria
Expectativa de escolaridad
2. Compromiso: Para el año 2000, lograr que la esperanza de vida en todos los países esté por encima de los 60 años;
Variable: Esperanza de vida
3. Compromiso: Para el año 2000, reducir las tasas de mortalidad de lactantes y de niños menores de 5 años en un tercio del nivel que tenían en 1990, o a entre 50 y 70 por 1.000 nacidos vivos, si esta cifra es menor; para el año 2015, alcanzar una tasa de mortalidad de lactantes inferior a 35 por 1.000 nacidos vivos y una tasa de mortalidad de menores de 5 años inferior a 45 por 1.000;
Variable: Tasa de mortalidad lactantes
Tasa de mortalidad menores de 5 años.
4. Compromiso: Para el año 2000, reducir la mortalidad materna a la mitad del nivel que tenía en 1990; y para el año 2015, reducir nuevamente la tasa a la mitad de ese valor;
Variables: Tasa de mortalidad materna
5. Compromiso: Lograr la seguridad alimentaria, garantizando un abastecimiento de alimentos sanos y nutricionalmente adecuados, tanto en el plano nacional como en el internacional, y un grado razonable de estabilidad en el abastecimiento de alimentos, así como en el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes para todos, reafirmando al mismo tiempo que los alimentos no deben emplearse como herramienta de presión política;
Variables: Oferta calórica per capita
6. Compromiso: Para el año 2000, reducir la malnutrición grave y moderada de los niños menores de 5 años a la mitad del valor correspondiente a 1990;
Variables: % Niños con bajo peso al nacer
% Niños menores de 5 con peso insuficiente
7. Compromiso: Para el año 2000, lograr un nivel de salud para todos los habitantes del mundo que les permita llevar una vida productiva en lo económico y lo social, y, con ese fin, proporcionar atención primaria de la salud a todos;
Variables: % población con acceso a servicios de salud
8. Compromiso: A través del sistema de atención primaria de la salud, poner servicios de salud reproductiva al alcance de todas las personas de la edad apropiada lo antes posible y a más tardar para el año 2015, de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, y habida cuenta de las reservas y declaraciones formuladas en esa Conferencia, en particular, las relativas a la necesidad de orientación de los padres y de responsabilidad de éstos;
Variables: Embarazos atendidos
Partos atendidos
Tasa de fecundidad

9. Compromiso: Intensificar los esfuerzos e incrementar los compromisos con el fin de lograr, para el año 2000, el objetivo de reducir la mortalidad y la morbilidad debidas al paludismo en por lo menos un 20% de los niveles de 1995 en por lo menos el 75% de los países afectados, así como reducir las pérdidas sociales y económicas que provoca el paludismo en los países en desarrollo, especialmente en África, donde se producen la abrumadora mayoría de los casos y de los fallecimientos;

Variables: Casos de paludismo por 100.000 habitantes (1992)

10. Compromiso: Para el año 2000, erradicar, eliminar o controlar las principales enfermedades que constituyen problemas sanitarios a nivel mundial, de conformidad con el párrafo 6.12 del Programa 21 2/;

Variables: Niños de un año totalmente inmunizados contra tuberculosis, sarampión, poliomielitis, tétano.

Casos de SIDA por 100.000 habitantes (IDH 1994)
Lactantes atendidos

11. Compromiso: Reducir la tasa de analfabetismo de los adultos – cada país determinará el grupo de edad apropiado – a por lo menos la mitad del nivel que tenía en 1990, haciendo hincapié en la alfabetización de las mujeres; lograr el acceso universal a la educación de buena calidad, dando prioridad especial a la educación primaria y técnica y a la formación profesional, combatir el analfabetismo, y eliminar las diferencias entre los sexos en materia de acceso a la educación, continuación de los estudios y prestación de apoyo con ese fin;

Variables: Tasa de alfabetización

12. Compromiso: Suministrar en forma sostenible acceso a agua potable en cantidades suficientes, y servicios sanitarios adecuados para todos;

Variables: % población con acceso a agua potable
% población con acceso a saneamiento adecuado.

13. Compromiso: Mejorar la disponibilidad de viviendas económicas y adecuadas para todos, de conformidad con la Estrategia Mundial de la Vivienda para el Año 2000;

Variables: Stock de viviendas
Hacinamiento (personas por cuarto)

Especificación Metodológica:

Para cada uno de los compromisos, el Indicador de Avance en relación a Metas varía entre 1 y 100, siendo 0 = atraso o estancamiento en relación a metas, y 1000 = meta alcanzada.

El Indicador de Avance en relación a Metas, suma y promedia las distancias relativas a cada compromiso específico, según país, indicando para el año para el que se dispone la información, entre 0 y 100, el nivel de cumplimiento de la meta.

1.B INDICADORES DE AVANCE EN RELACIÓN A METAS, SEGÚN GRANDES ÁREAS

Los Indicadores de Avance en relación a Metas, según grandes áreas, miden la distancia relativa de los países con respecto a metas, compuestas en función a las siguientes áreas: a) Vivienda y Sanidad, b) Salud, c) Nutrición, d) Educación, e) Pobreza y Desigualdad, f) Condición de la Mujer. La composición se realiza por áreas, definiendo para cada área, un único indicador (quedarían así definidos, un Indicador de Avance en relación a Metas en Salud, un Indicador de Avance en relación a Metas en Educación etc.). El área "Condición de la Mujer" se diferencia de los demás, en que combina, en forma compleja, la condición de la mujer en las áreas: Educación, Salud, y Desigualdad, generando para cada sub-área, una única medida: Condición de la Mujer en el área Salud, Condición de la Mujer en la Educación, etc.

Variables Seleccionadas:

Se combinaron un conjunto de variables por áreas, siguiendo parcialmente la selección que hiciera Naciones Unidas, basado en los objetivos y metas sociales de los compromisos internacionales¹, y también en la comparabilidad de la información disponible.

1 Se han adoptado metas internacionales de desarrollo social y humano para los años 1990 por medio de acuerdos internacionales como la Estrategia Global de Salud Para Todos para el año 2000 (1981), la Declaración de Amsterdam sobre Mejor vida para Generaciones Futuras (1990), la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (1990) la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, Protección y Desarrollo de la Infancia (1990) y las Estrategias de Nairobi para el Avance de las Mujeres (1985). La UNICEF y la OMS colaboran en el monitoreo de las metas de salud de la Cumbre Mundial sobre la Infancia. Esto incluye desarrollar indicadores, establecer pautas para el uso de indicadores y colaborar en el proceso de informar a mediados de la década sobre el progreso global alcanzado hacia esas metas. La FAO ha empezado también a elaborar mapas de riesgo en países seleccionados con el propósito de establecer una base para evaluar indicadores específicos de alerta temprana de centros vulnerables en cuanto a la salud alimentaria a nivel subnacional y entre distintas categorías de la población. Estos indicadores pueden monitorearse con regularidad, reforzando la eficiencia del sistema de monitoreo de cultivos y brindando información a tiempo para la ayuda de emergencia y la planificación de asistencia alimentaria. Para mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios de datos e información de las Naciones Unidas, se estableció en 1989 un grupo de trabajo inter-agencias sobre indicadores sociales, para cooperar en el desarrollo de una base sólida sobre la cual puedan medirse los avances hacia las metas sociales. El grupo de trabajo consiste en representantes de UNICEF, UNFPA, PNUD y la Oficina de Estadística del Secretariado de las Naciones Unidas. La Comisión Estadística en su sesión de 1991, suscribió el programa del grupo de trabajo para el monitoreo del logro de metas sociales en los años 90, acordando que, si bien los desafíos técnicos, organizativos y políticos son formidables, la necesidad de actuar es oportuna y urgente.

1. SALUD

1.1. Variables Seleccionadas:

- Esperanza de vida al nacer
- Tasa de mortalidad en lactantes
- Tasa de mortalidad materna
- Porcentaje de población con acceso a servicios de salud

2. VIVIENDA Y SANIDAD

2.1. Variables Seleccionadas:

- Porcentaje de población con acceso a agua potable
- Porcentaje de población total con saneamiento;
- Viviendas c/instalaciones sanitarias básicas.

3. NUTRICIÓN

3.1. Variables Seleccionadas:

- Niños con bajo peso al nacer
- Prevalencia de malnutrición en menores de 5 años
- Oferta Calórica per capita

4. EDUCACIÓN

4.1. Variables Seleccionadas:

- Tasa de Alfabetismo adulto
- Expectativa de número de años de escolaridad
- Egresados de 5° año de primer ciclo.

5. POBREZA Y DESIGUALDAD

5.1. Variables Seleccionadas:

- Quintiles acumulativos
- Índice de Gini
- Porcentaje de población en situación de pobreza sobre población total

Se optó por seleccionar, además de las áreas, un conjunto de variables que miden «condición de la mujer» en el conjunto de las áreas.

6. MUJER Y DESIGUALDAD DE GÉNERO

6.1 CONDICIÓN DE LA MUJER EN LA SALUD

Variables seleccionadas:

- embarazos atendidos
- partos atendidos
- Esperanza de vida
- Uso de anticonceptivos

6.2 CONDICIÓN DE LA MUJER EN LA EDUCACIÓN

Variables seleccionadas:

- Alfabetismo por sexo
- Número de niñas que alcanzan 5° grado.
- Tasa de matrícula en escuela primaria (niñas)

6.3. CONDICIÓN DE LA MUJER Y DESIGUALDAD

Índices Seleccionados:

- Índice de Desigualdad de Género
- Índice de Potenciación de Género

Especificación metodológica:

- las medidas son indicadores «proxy» (esto es, son indicadores que miden «aproximadamente» el fenómeno que interesa).
- para estimar la distancia con respecto a la meta prometida, se utilizan parámetros diferentes de evolución de variables, siguiendo estándares internacionales.
- Estas variables se componen por áreas. Su objetivo es mostrar la evolución de estas variables en el tiempo, tomando como tiempo 0, o inicial, el año 1990.

2. DIMENSIÓN: «VOLUNTAD POLÍTICA»

Esta dimensión mide el grado de voluntad política de los gobiernos, en atención a tres conjuntos de indicadores:

- Indicador de Planes, Programas e Iniciativas. Mide el grado en que los gobiernos elaboran planes y programas específicos, en relación a los compromisos asumidos en las Declaraciones. Estos planes o programas serán discriminados por grandes áreas, en función a tipos de compromiso.
- Indicador de Gasto Social del Gobierno. Mide el grado en que los gobiernos asumen el Compromiso del 20/20. Se releva tanto el gasto social determinado en el Presupuesto, como la proporción de la Ayuda Internacional, destinada al área social.
- Indicador de Asistencia al Desarrollo. Mide la distancia entre la Asistencia Oficial al Desarrollo comprometida al 0.7% del PNB y la ayuda actual.
- Indicador de Ratificación de Acuerdos Internacionales Clave. Mide el grado en que los gobiernos ratifican o no Acuerdos Internacionales Clave, en función de un paquete de Convenios.
- Indicador de Involucramiento de la Sociedad Civil. Mide el grado en que los gobiernos asumen la coparticipación con las organizaciones de la sociedad civil (OSC), para el diseño, implementación y seguimiento de planes y políticas de desarrollo social.

2.A. INDICADOR PLANES, PROGRAMAS E INICIATIVAS

El Indicador de Planes, Programas e Iniciativas, se construirá sobre la base de la información que puedan proporcionar los gobiernos, los organismos internacionales y las organizaciones de

la sociedad civil, sobre la existencia de planes, programas e iniciativas en las áreas seleccionadas. Para ello se someterá un instrumento de relevamiento en forma de cuestionario a cada una de estas organizaciones, en la mayor cantidad de países posible.

El Indicador se construyó a través de la reelaboración de los compromisos asumidos en forma de Planes, Programas o Iniciativas, según áreas prioritarias (por ej., los compromisos relativos a fomentar la reconversión laboral para países que iniciaron sus programas de ajuste, fueron traducidos bajo la forma de «Programas de Reconversión laboral».

Para cada Plan, Programa o Iniciativa, se sugieren, ejemplifican o aclaran, subdimensiones pertinentes. Por ejemplo: las iniciativas para el involucramiento de la mujer en políticas públicas incluyen programas de capacitación gerencial para mujeres en funciones públicas, o medidas de discriminación positiva para el fortalecimiento de las mujeres en los partidos.

Al mismo tiempo, para cada plan, programa o iniciativa se pide información sobre el siguiente conjunto de dimensiones: a) fecha en que comienza (antes/después de 1990), b) institución de referencia (cuando corresponda): releva si estas medidas son llevadas a cabo por el gobierno y si existe participación de las organizaciones de la sociedad civil en estas instancias. c) población objetivo de estos planes, programas o iniciativas, d) apoyo o no con fondos externos.

El Indicador de Planes, Programas e Iniciativas se articula en torno a siete dimensiones: 1) Participación y Equidad; 2) Pobreza y Ajuste; 3) Empleo; 4) Mujer y Desigualdad de Género; 5) Educación; 6) Minorías; 7) Salud. Cada plan, Programa o Iniciativa será evaluado en función a las siguientes variables: I) Existen? II) Hace cuánto tiempo?: 1. Anterior 1990 2. después de 1990 III) Institución de referencia: 1. Gobierno, 2. OSC 3. Ambos IV) Población objetivo V) Con/Sin Asistencia Externa

1. PARTICIPACIÓN Y EQUIDAD

1. Ratificación de las convenciones internacionales sobre derechos humanos que aún no han sido ratificadas. Aplicar de las disposiciones de las convenciones y los pactos que ya han sido ratificados
2. Plan de transición hacia la democracia en países no democráticos
3. Existencia de marcos jurídicos orientados a la transparencia del sector público.²
4. Programas de fortalecimiento del cooperativismo, comunidades, grupos de apoyo mutuo, etc.³
5. Planes para favorecer la descentralización de los servicios públicos.⁴
6. Marco regulatorio para la coordinación de OSC y Estado.⁵

2. POBREZA Y AJUSTE

1. Plan de Erradicación de la Pobreza.⁶
2. Programas de Políticas Sociales asociados a la implementación de políticas de Ajuste.⁷
3. Programas para la implementación de diagnósticos sobre situación, evolución y perspectivas de la pobreza.⁸
4. Coordinación con las OSC en la implementación de políticas sociales y de plan de erradicación de la pobreza.⁹
5. Planes de apoyo a la creación de ingreso y mejoramiento infraestructural de las poblaciones en situación de pobreza.¹⁰
6. Redes de Protección Social: Desempleo, Maternidad, Vejez, Niños, Desplazados, Discapacitados, Inmigrantes.¹¹

2 Ej. Leyes que penalicen actos de corrupción pública.

3 Programas de capacitación de las OSC para participar en programas y políticas públicas. Programas de fortalecimiento del sector cooperativo.

4 Planes para promover la participación de las OSC y las comunidades locales en políticas. Programas para la descentralización de recursos, decisiones y servicios. Programas de Fortalecimiento Municipal.

5 Creación de normas regulatorias para la participación de las OSC en el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas públicos.

6 Ejecutar planes nacionales de erradicación de la pobreza. Planes de Erradicación de la Pobreza Absoluta. Coordinación de políticas entre países para aliviar la pobreza.

7 Gobiernos: integración de metas de lucha contra la pobreza en sus programas de ajuste vía: a) analizar políticas en función a su efecto sobre la desigualdad; b) políticas de inversión pública de desarrollo infraestructura y recursos naturales que beneficien los sectores pobres. Medidas de Protección del GSB (gasto social básico). Reducción del gasto militar. Para países donantes: planes de ajuste al 0.7% PBI de la ayuda en programas sociales. Compromiso con alivio a la deuda. Apoyo a Programas para la erradicación de la pobreza en África.

8 Solicitud y existencia de préstamos para elaborar diagnósticos sobre políticas de ajuste y su impacto sobre la pobreza. Determinación, al año 1996 de una definición y magnitud de la pobreza. Existencia de indicadores de pobreza discriminados según sexo, región, clase, etnia. Evaluación de planes de erradicación de la pobreza. Existencia de diagnósticos sobre evolución de la pobreza. Planes de fortalecimiento de la capacidad nacional para evaluar y seguir los planes a su propio contexto. Medidas que incorporen el trabajo no remunerado de la mujer como cálculo económico.

9 Programas de autoayuda para poblaciones pobres. Esfuerzos en la coordinación con OSC en programas de lucha contra la pobreza, incluido el sector privado. Diseños intersectoriales e intergubernamentales integrados para estos fines. Iniciativas de cooperación entre gobierno, entidades financieras y organizaciones de la sociedad civil.

10 Incluye: Planes para la creación de ingresos y diversificación productiva de las comunidades pobres. Planes de extensión y mejoramiento de la infraestructura, disponibilidad energética y red de saneamiento de las poblaciones pobres. Planes de creación de viviendas adecuadas para los sectores pobres, privilegiando la participación de las comunidades afectadas, grupos de autoayuda, cooperativas y organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de los planes. Programas para la diversificación productiva de fuentes alternativas de ingreso. Medidas de protección del medioambiente que eviten efectos perjudiciales sobre el entorno de las poblaciones en situación de pobreza.

11 Incluye: a) Servicios de protección social al desempleo, maternidad, vejez, b) Servicios de protección social a niños, desplazados, discapacitados, c) Asistencia jurídica gratuita a personas de bajos ingresos, d) Existencia de legislación laboral que proteja a los desempleados, madres, dirigentes sindicales, enfermos, trabajadores inmigrantes.

7. Planes de Combate a la Pobreza Rural y de Fomento al Desarrollo Rural y Agrícola.¹²

3. EMPLEO

1. Programas de creación de empleo. Incluye la participación de los sindicalistas en programas.
2. Programas de combate al desempleo y subempleo.¹³ Incluye la participación de sindicalistas en programas.
3. Apoyo y fomento a la pequeña y mediana empresa. Iniciativas para el fortalecimiento del sector cooperativo.
4. Existencia de legislación laboral que proteja a los desempleados, madres, dirigentes sindicales, enfermos, trabajadores inmigrantes y niños.¹⁴
5. Programas de Reconversión Laboral.
6. Existencia de diagnósticos sobre el mercado de trabajo, que incluyan medidas nuevas sobre el fenómeno del trabajo no remunerado doméstico de las mujeres.¹⁵

4. MUJER Y DESIGUALDAD DE GENERO

1. Iniciativas para el involucramiento de la mujer en políticas públicas.¹⁶

2. Programas de apoyo a la mujer en la reproducción familiar.¹⁷
3. Programas de combate a la discriminación de la mujer en la educación y el mercado de empleo.¹⁸
5. Vigilancia de los derechos de las mujeres vis a vis los hombres.¹⁹
6. Programas y Servicios de Apoyo para la violencia contra la mujer.
7. Programas de apoyo a las mujeres en situación de pobreza.²⁰

5. EDUCACION

1. Planes para erradicación del analfabetismo.
2. Planes de expansión de la educación primaria y secundaria.
3. Planes de educación permanente: (especialmente mujeres).
4. Programas de Educación de Adultos.
5. Mejoramiento de infraestructura educativa (escuelas) en zonas de concentración de pobreza, incluyendo servicios adicionales (servicios alimentarios).
6. Mejoramiento y expansión de los programas de educación preescolar.
7. Introducción del tema del medio-ambiente en los planes de educación formal.
8. Planes de reconversión educativa para trabajadores.
9. Existencia de diagnósticos sobre sistema educativo.
10. Planes de combate a la discriminación en la educación.²¹

¹² Incluye: a) Programas de crédito a microempresarios y agricultores; b) Planes de fortalecimiento de organizaciones de pequeños agricultores, cooperativistas, trabajadores sin tierra, y cooperativas de mujeres; c) Planes para que los agricultores encuentren alternativas al plantío de estufeficientes; d) Proyectos, Planes e Instituciones para la implementación de la Reforma agraria; e) Planes para la participación económica de la mujer rural; f) Planes de expansión de tecnología, acceso a crédito e infraestructura, información sobre mercados y precios, para poblaciones agrícolas. Acceso a mercados e información sobre precios; g) Programas para el aumento de la producción de alimentos; h) Programas de remoción de obstáculos para el acceso al crédito de poblaciones pobres, especialmente rurales y mujeres; i) Planes de desarrollo rural con énfasis en la radicación de la población rural. Medidas para desalentar el éxodo rural; j) Planes de agricultura sustentable con énfasis en medio ambiente.

¹³ Ej.; en obras de infraestructura.

¹⁴ Leyes tales como: a) licencia por maternidad, b) protección a los derechos laborales de las embarazadas. c) Legalización derechos trabajadores migratorios. d) Existencia de seguro social por enfermedad y por despido. e) Leyes que protejan los derechos laborales de los sindicalistas. f) Existencia en la legislación nacional de una edad mínima de admisión en el empleo para los niños, incluidas las niñas, de conformidad con las normas laborales internacionales existentes y la Convención sobre los Derechos del Niño, en todos los sectores de actividad.

¹⁵ Existencia de información sobre mercado de empleo, incluyendo información sobre trabajo informal y subempleo. Generación de diagnósticos sobre trabajo no remunerado, a los efectos de su inclusión en las cuentas nacionales.

¹⁶ Ejs.: Programas de capacitación gerencial a mujeres para el desempeño de altas funciones públicas. Existencia de mecanismos de discriminación positiva para el incremento del rol de la mujer en los partidos políticos y en el Estado. Existencia de la perspectiva de género en políticas públicas. Iniciativas para la participación de la mujer en puestos de dirección en las profesiones de salud, y en el ámbito científico-técnico.

¹⁷ Ej. Existencia de guarderías a nivel público. Ej. Leyes que aumenten la responsabilidad masculina frente a la reproducción familiar (por ej. licencia de trabajo por paternidad).

¹⁸ Ejs. a) inclusión de la temática de la desigualdad de género en la educación, b) vigilar y controlar el rol que se le adjudica a la mujer en los mass media, c) Planes que aseguren el acceso de las niñas a educación, d) Leyes que impidan la discriminación de género en el acceso al trabajo y en la remuneración del trabajo, e) Programas que fomenten el crédito y servicios para la creación de empresas y cooperativas de mujeres.

¹⁹ Existencia de derechos de propiedad iguales que los hombres. Generar mecanismos nacionales de control, evaluación y monitoreo de las políticas encaminadas a mejorar la posición de la mujer.

²⁰ Políticas, objetivos y metas mensurables para mejorar y ampliar las oportunidades económicas de la mujer y el acceso a los recursos productivos, en particular de las mujeres que no tienen una fuente de ingresos.

²¹ Incluye todas las iniciativas para eliminar acceso diferencial a la educación según sexo, condición étnica, nivel de ingresos, etc.

6. MINORIAS

1. Derechos, Leyes y Servicios de Apoyo a las Comunidades Indígenas.²²
2. Leyes contra la discriminación racial, étnica, lingüística.²³
3. Medidas de protección a desplazados, refugiados y poblaciones inmigrantes.²⁴
4. Políticas de protección a menores desamparados y niños en general.²⁵

7. SALUD

1. Planes de extensión de la atención primaria en salud, especialmente a las poblaciones pobres y de difícil acceso.
2. Programas de Salud materno–infantil. Programas de Salud Reproductiva.
3. Programas de expansión de la red de saneamiento e infraestructura básica, a las poblaciones más pobres.
4. Programas de prevención del SIDA.
5. Planes de reducción de la mortalidad infantil.
6. Planes para rehabilitación de discapacitados.
7. Programa de rehabilitación de drogadictos. Prevención y educación preventiva sobre drogas.
8. Planes para la erradicación del paludismo. Planes de combate a la tuberculosis y el cólera.
9. Planes de expansión del acceso al agua potable a las poblaciones de menores ingresos.
10. Programas de rehabilitación de discapacitados, con acceso extendido.

2.B, C. INDICADOR DE ASISTENCIA INTERNACIONAL AL DESARROLLO E INDICADOR DE GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO: LA INICIATIVA 20/20

El Indicador de Asistencia Internacional al Desarrollo mide el grado en que los países donantes concentren esfuerzos para in-

crementar tanto el monto como la proporción de la ayuda oficial al desarrollo (ODA).²⁶ Los objetivos específicos de este compromiso apuntan a:

a) alcanzar el 0.7% del PNB para toda la asistencia oficial al desarrollo; b) Incrementar la proporción de fondos para programas de desarrollo social²⁷; c) Acuerdos sobre un mutuo compromiso entre socios desarrollados y países en desarrollo para distribuir, en proporción, 20% de la ODA y 20% del presupuesto para programas sociales básicos²⁸; d) Dar especial prioridad a la ODA en la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo, en particular África, países de bajo ingreso de Asia y el Pacífico, Latinoamérica y el Caribe, y en los países menos desarrollados.²⁹

2.D. RATIFICACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES CLAVE

La dimensión «Ratificación de Acuerdos Internacionales Clave» es un indicador del cumplimiento de los gobiernos en relación a un conjunto de compromisos.

Estos son:

1. Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
2. Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos;
3. Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial;
4. Convenio sobre Derechos del Niño;
5. Convenio sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer;
6. Convenios sobre los Derechos Políticos de las Mujeres;
7. Convenio sobre la Situación de los Refugiados.

El Indicador suma la cantidad de compromisos ratificados/no ratificados, dándole un valor 3=Ratificación, 2= Declaraciones de competencia del Comité Humano, 1= Firmado, sin ratificar, 0= Sin firma y sin ratificación. El valor máximo del Indicador de Ratificación es 21.

²² a) Derechos de las poblaciones indígenas a su autodeterminación política y al uso de su lengua. b) Leyes de la tierra para poblaciones indígenas. c) Servicios de apoyo a las comunidades indígenas (especialmente en la provisión de servicios de salud, educación, saneamiento e infraestructura). d) Leyes que impidan la ocupación de las tierras que pertenecen a las poblaciones nativas. e) Iniciativas para mejorar la capacidad productiva de los pueblos indígenas.

²³ Existencia de legislación que implique medidas positivas de control de la discriminación: Ej. procedimientos de arbitraje para conflictos de discriminación. Existencia de leyes de «discriminación positiva» que favorezcan el acceso a la educación y al mercado de empleo de las minorías discriminadas. Medidas de protección a personas afectadas por barreras lingüísticas. Reconocimiento de los idiomas hablados como idiomas oficiales.

²⁴ a) Derechos de los inmigrantes documentados e indocumentados. b) Medidas de protección a refugiados, personas desplazadas y a los que buscan asilo, los migrantes documentados y los migrantes indocumentados, c) Apoyo internacional a los países de asilo (Ver Estatuto del Refugiado: 1951 25/ y el Protocolo de 1967 26/ relativos al Estatuto de los Refugiados. Existencia de órganos para la Solicitud de Asilo.)

²⁵ Incluye: a) Programas para acabar con el empleo infantil. b) Políticas de protección a menores desamparados y niños de la calle; c) Servicios de apoyo a hogares monoparentales, d) Servicios de apoyo y prevención de violencia contra niños (Ej. combate a la prostitución infantil).

²⁶ Las referencias correspondientes a la ODA están contenidas en el Compromiso 9 (1) de la Declaración, y en los párrafos 11 (h), 88 (b), 88 c) y 88 (d) del Programa de Acción.

²⁷ (Programa de Acción, párrafo 88 (b)).

²⁸ (Programa de Acción, párrafo 88 (c)).

²⁹ (Programa de Acción, párrafo 88 (d)).

2.E. EL INDICADOR DE INVOLUCRAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

El Indicador de Compromisos Cumplidos, asume, en el conjunto de sus dimensiones, la dimensión «involucramiento de la sociedad civil». Esta dimensión, comprende las acciones e iniciativas, recíprocas o unilaterales, entre gobierno y sociedad civil, en emprendimientos vinculados a los compromisos asumidos en las Declaraciones de la Cumbre de Copenhague y la Conferencia de la Mujer. Dadas las complejidades inherentes a esta dimensión, así como la importancia de la misma, haremos una breve introducción a la temática, a los efectos de la justificación metodológica de los instrumentos destinados a medir el «involucramiento de la sociedad civil».

LA DEFINICIÓN DE LAS OSC

La definición de «organizaciones de la sociedad civil» apunta a designar un complejo y heterogéneo conjunto de organizaciones, que comparten en común el hecho de: a) ser organizaciones no gubernamentales; b) ser organizaciones sin fines de lucro. Existe una diversidad de formas organizativas, entre las cuales podemos reconocer: sindicatos, organizaciones no gubernamentales (ONG's) con actividades que van desde la promoción hasta la investigación y diagnóstico, grupos voluntarios, diversas formas del cooperativismo, comunidades locales y movimientos sociales de distinta índole.

La noción de «sociedad civil», subyacente a la definición de estas organizaciones, reconoce la existencia de un espacio diferente al político (que incluiría la dimensión «gobierno», «estado», «partidos políticos») y al económico (que incluiría toda la variedad de organizaciones del mundo «privado» en sentido amplio: empresas, corporaciones, grupos de interés, entre otros). Las organizaciones que actúan y se desarrollan en este espacio proyectan, en el conjunto de los objetivos definidos por sus actividades específicas (que atienden a las demandas y necesidades de grupos sociales específicos), las finalidades de incidir en el proceso de toma de decisiones, así como la de servir de contralor, tanto a las organizaciones políticas y gubernamentales, como a las organizaciones económicas. Esta idea de contralor, a su vez, va unida a una idea más básica: la idea de ciudadanía.

Crecientemente, la complejidad de las sociedades de masas, ha obligado a los estudiosos a reconocer las dificultades que enfrentan los ciudadanos individuales, para tener alguna capacidad de incidencia y control en las decisiones que les afectan. La noción de una «segunda ciudadanía», ha surgido para designar la capacidad ciudadana que se ejerce, no a través de las acciones individuales de los ciudadanos (como el voto), sino de la de los grupos de ciudadanos organizados. Es así que surge la idea de «sociedad civil» como sociedad organizada o, en otros términos, «organizaciones de la sociedad civil» (OSC).

La capacidad de «control ciudadano» se ejerce hoy, predominantemente, a través de la acción de organizaciones de ciudadanos, reunidos con los más diversos propósitos, y en formas complejas y heterogéneas. Esta capacidad se ha visto al mismo tiem-

po reforzada y exigida, por el contexto de globalización creciente. La creación de redes transnacionales y regionales, la internacionalización de los vínculos, y la búsqueda de acuerdos sobre agendas de acción conjuntas, han sido una respuesta al fenómeno de la globalización.

EL ROL DE LAS OSC EN LAS DECLARACIONES

Las Declaraciones de la Cumbre Social y la Conferencia de la Mujer, han resaltado el rol de las organizaciones de la sociedad civil, en el entendido de que: a) ni el estado ni el mercado pueden hoy satisfacer los desafíos del desarrollo sustentable, y es necesario que los gobiernos cuenten cada vez más con la cooperación de la sociedad civil; b) la pobreza y la desigualdad sólo serán superables si aquéllos que las padecen, logran encontrar los recursos organizativos suficientes, para presionar en función de sus demandas y necesidades; c) el diseño e implementación de políticas sociales y económicas orientadas a distintas poblaciones en situación de exclusión social, deben involucrar a estas mismas poblaciones en el proceso, so pena de resultar ineficaces o inadecuadas.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil, en las Declaraciones, asume: a) un conjunto de áreas de políticas posibles: políticas de combate a la desigualdad de género, de combate a la pobreza, programas de expansión y mejoramiento de servicios sociales (de salud, educativos, etc.) para las poblaciones carentes, etc.; y b) un conjunto de posibilidades de participación diferentes: participación en el diseño de políticas, participación en la implementación de políticas (Ej. programas coordinados entre gobierno y sociedad civil para la provisión de servicios sociales básicos), participación en la evaluación y seguimiento de políticas.

La combinación de ambos criterios –áreas de participación y modalidades de participación– da cuenta del conjunto de menciones a la cooperación sociedad civil–Estado, en el discurso de los gobiernos. En función a estas dos coordenadas, es imperativo definir los criterios que permiten «medir» el nivel de involucramiento en políticas, de las organizaciones de la sociedad civil.

MIDIENDO INVOLUCRAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

Para medir el involucramiento de la sociedad civil en políticas, se hace necesario, en primer lugar, determinar el grado de «densidad asociativa» relativo, que cada país exhibe.

Ello supone:

- mapear el universo de las organizaciones de la sociedad civil que existen, en función a ciertas variables, que cada país debe definir: tipo de organizaciones, área en las que trabajan, cantidad y continuidad de las organizaciones existentes, manejo de recursos internos y externos, etc.
- analizar el grado de vinculación y coordinación entre las asociaciones civiles existentes, a través del rastreo de redes o asociaciones de segundo grado, etc.

En segundo lugar, es necesario establecer, para cada país, el tipo de vinculación existente entre las OSC y el Estado, determinando:

- a) Existencia o no de un marco regulatorio y jurídico que reconozca el estatuto de estas organizaciones
- b) La existencia y grado de formalización de mecanismos de coordinación entre OSC y Estado, incluyendo, tanto los mecanismos de coordinación generales y específicos en materia de políticas sociales, como las modalidades de articulación económico-financiera entre OSC y Estados.

En tercer lugar, debemos tomar en cuenta aspectos de la legislación vigente, que aseguren un entorno adecuado al pleno desarrollo autónomo de la sociedad civil. En otras palabras, se hace hincapié aquí en la existencia de derechos plenos a esta «segunda ciudadanía».

Se incluyen las legislaciones que afecten o regulen la participación de la sociedad civil, que van desde la existencia o no del sufragio universal para la selección del personal político, hasta la libertad de asociación y expresión, la libertad de sindicalización, etc.

En cuarto lugar, lo que nos interesa, es medir el involucramiento de las OSC en los planes y gobiernos que surgen en relación a los compromisos asumidos en la Cumbre de Copenhague y Beijing. La existencia de grupos de seguimiento de la Cumbre y de distintas iniciativas y formas de vinculación en relación a estos compromisos, es una de las claves esenciales del instrumento.

Sin embargo, debemos tomar en cuenta que no todos estos aspectos son medibles, o siquiera comparables. Es importante entonces definir qué es lo medible, qué es lo no medible, a los efectos de que podamos construir un instrumento adecuado, en esta dimensión, para incorporarlo al Indicador de Compromisos Cumplidos.

Un primer aspecto que dificulta la medición y contrastación, es el concepto de «densidad asociativa». Cada país tiene una densidad asociativa relativa a características propias de su estructura social, que propician o inhabilitan la formación de redes sociales. Al mismo tiempo, la densidad de la sociedad civil, será fruto de su historia y de su cultura, en especial, de su cultura política. La «densidad asociativa» sólo podrá ser evaluada en función a criterios de aproximación más o menos flexibles a la realidad de cada región.

En segundo lugar, las relaciones entre densidad asociativa e impacto de las acciones colectivas de las organizaciones, distan de ser lineares. Como ejemplo, vale citar el de la tasa de sindicalización:

el impacto del actor sindical sobre el proceso público de toma de decisiones resulta de una compleja configuración de factores, dentro de los cuales la «tasa de sindicalización» (una medida proxy de densidad asociativa) es apenas uno.

Dentro de estas restricciones, la información requerida, a nivel nacional, para evaluar el involucramiento de la sociedad civil, es:

1. Una definición de lo que entienden por organizaciones de la sociedad civil: existencia de marcos jurídicos apropiados que reconozcan el funcionamiento autónomo de estas organizaciones. Tipos de reglamentación jurídica existente.
2. Una tipificación de las principales áreas de concentración de actividades de las organizaciones de la sociedad civil, según tipo de organización.
3. Una descripción de la continuidad/discontinuidad de estas organizaciones, en función a ciclos histórico-políticos de los países o regiones (Ej. el «boom» de los movimientos sociales en el Cono Sur de la dictadura).
4. Existencia o no de legislación adecuada y marcos regulatorios entre sociedad civil y Estado.
5. Existencia de grupos de seguimiento de la Cumbre y la Conferencia de la Mujer: características, coordinación interinstitucional, objetivos.
6. Participación en planes y políticas de desarrollo social, en forma conjunta o autónoma del Estado, en las áreas prioritarias definidas por los acuerdos de la Cumbre de Copenhague y la Conferencia de Beijing.

El instrumento definido para medir «Involucramiento de la sociedad civil», consta de dos partes:

- a) un cuestionario a ser aplicado a las ONGs nacionales, así como a las redes, a los efectos de medir los primeros 5 puntos mencionados
- b) la inclusión en planes y políticas, definidas como parte del Indicador de Voluntad Política, destinado a recabar la información correspondiente al punto 6.

Como decíamos al comienzo, «El ICC está en construcción, porque es un instrumento que debe servir a redes, organizaciones y grupos, a evaluar los compromisos asumidos en las instancias internacionales de Copenhague y Beijing. La única forma de que este instrumento cumpla su función, es que estos grupos se involucren efectivamente con su construcción, participando activamente de la misma. Sólo esta interacción asegurará el logro de los objetivos deseados.»

Los cuadros con los indicadores correspondientes junto con los de Avance con relación a metas según grandes áreas se encuentran en el apéndice metodológico.

Índice de Compromisos Cumplidos (ICC)

DIMENSIONES	VARIABLES	SIGNIFICADO	NIVEL DE AGREGACION
1 DISTANCIA A METAS			
1.a. Indicador de Avance en relación a Metas según compromisos específicos.	Compromiso 1: Acceso y finalización de enseñanza básica Compromiso 2: Esperanza de vida Compromiso 3: Mortalidad infantil Compromiso 4: Tasa de mortalidad materna Compromiso 5: Seguridad alimentaria Compromiso 6: Malnutrición infantil Compromiso 7: Acceso a servicios de salud Compromiso 8: Servicios de salud reproductiva Compromiso 9: Morbilidad por paludismo Compromiso 10: Salud infantil Compromiso 11: Alfabetización Compromiso 12: Acceso agua potable y saneamiento Compromiso 13: Stock de viviendas y hacinamiento	Mide la distancia relativa de los países con respecto a las metas específicas e indica su evolución	Cada compromiso tiene una medida específica: tantas medidas cuantos compromisos existen
1.b. Indicador de Distancia a Metas, según grandes excepción áreas	1. SALUD: Esperanza de vida al nacer, Tasa de mortalidad infantil, Tasa de mortalidad materna, Acceso a salud. 2. VIVIENDA Y SANIDAD: Acceso a agua potable, Saneamiento, Viviendas c/instalaciones sanitarias básicas. 3. NUTRICION: Peso adecuado al nacer. Status nutricional adecuado del niño, Oferta Calórica per capita. 4. EDUCACION: Tasa de Analfabetismo adulto; Niños que llegan a 5º grado; Expectativa de vida escolar 5. POBREZA Y DESIGUALDAD: Relación entre 20% más pobre y 20% más rico; Índice de Gini, Porcentaje de población en situación de pobreza. 6. CONDICION DE LA MUJER, A) SALUD (Tasa de fecundidad total; Esperanza de vida por sexo), B) EDUCACION: (Analfabetismo por sexo; Escolaridad por sexo); C) DESIGUALDAD (Índice de Desigualdad de Género; Índice de Potenciación de Género)	Mide la distancia relativa que tienen los países, según metas de desarrollo social, organizadas en función de áreas	Por áreas: se construye un indicador por área, a de D) DESIGUALDAD DE LA MUJER, que se desagrega por variables
2 VOLUNTAD POLITICA			
2.A. Indicador de Planes, Programas e Iniciativas	Planes, programas e iniciativas que están llevando a cabo actualmente los gobiernos, en las siguientes áreas: 1) PARTICIPACION Y EQUIDAD SOCIAL; 2) POBREZA Y AJUSTE; 3) EMPLEO; 4) MUJER Y DESIGUALDAD DE GENERO; 5) EDUCACION; 6) MINORIAS; 7) SALUD	Mide: a) la existencia o no de planes, programas e iniciativas, en un conjunto de ítems por tema, llevados a cabo por los gobiernos; b) Antigüedad de los planes, políticas y programas; c) Participación de la sociedad civil en los mismos; d) Con o sin asistencia externa	Se construirá un indicador por área seleccionada, según país
2.B. Indicador de Gasto Social del Gobierno	VARIABLES: Porcentaje del gasto público (sobre PNB) en educación, salud, seguridad social, programas de empleo, vivienda, agua y saneamiento	Mide la distancia relativa al compromiso del 20% del gasto destinado a programas sociales, según países	Se obtiene un indicador de distancia relativa al 20%, según país.
2.C. Indicador de Asistencia al Desarrollo	VARIABLES: Total neto de asistencia oficial para el desarrollo otorgada (% PBI)	Mide la distancia relativa al compromiso del 0,7% de asistencia otorgada por los países donantes	Se obtiene un indicador de distancia relativa al 0,7%, según países donantes
2.D. Indicador de Ratificación de Acuerdos Claves	VARIABLES: Ratificación de: 1. Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 2. Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Politicos; 3. Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; 4. Convenio sobre Derechos del Niño; 5. Convenio sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer; 6. Convenios sobre los Derechos Politicos de las Mujeres; 7. Convenio sobre la situación de los Refugiados	Mide la posición de los países en términos de: a) ratificación, b) Declaración de reconocimiento de competencia, c) Firma sin ratificación, para cada convenio	Cada país tiene un indicador, en función a la cantidad de convenios ratificados/no ratificados
2.E. Indicador de Involucramiento de la sociedad civil	VARIABLES: Existencia de marcos jurídicos de reconocimiento de las OSC; Tipos de OSC y áreas de actuación; Existencia de grupos de seguimiento de las Cumbres, Existencia de marcos regulatorios Gobierno/sociedad civil; Participación en Políticas, Planes y Programas (Ver Dimensión 3.)	Mide: a) el grado de formalización y extensión de las OSC; b) el grado de formalización de las relaciones OSC/Estado; c) la relación OSC y Cumbres; d) el grado de participación en planes, políticas y programas de Estado	Cada país tendrá cuatro medidas de «Involucramiento de la Sociedad Civil», que corresponden a las cuatro dimensiones mencionadas.

2.1. INDICADOR DE PLANES, PROGRAMAS E INICIATIVAS.

El Indicador de Planes, Programas e Iniciativas, se construirá sobre la base de la información que puedan proporcionar los gobiernos, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil, sobre su existencia o no, en las áreas seleccionadas. Para ello, se someterá un instrumento de relevamiento en forma de cuestionario a cada una de estas organizaciones, en la mayor cantidad de países posibles.

Para cada Plan, Programa o Iniciativa, se sugieren, ejemplifican o aclaran subdimensiones pertinentes. Por ejemplo: las iniciativas para el involucramiento de la mujer en políticas públicas involucran programas de capacitación gerencial para mujeres en funciones públicas, o medidas de discriminación positiva para el fortalecimiento de las mujeres en los partidos.

Al mismo tiempo, para cada plan, programa o iniciativa se pide información sobre el siguiente conjunto de dimensiones: a) fecha en que comienza (antes/después de 1990), b) institución de referencia (cuando corresponda): releva si estas medidas son llevadas a cabo por el gobierno y si existe participación de las organizaciones de la sociedad civil en estas instancias, c) población objetivo de estos planes, programas o iniciativas, d) apoyo o no con fondos externos.

Este instrumento será aplicado a organizaciones nacionales en cada país, a los efectos de relevar la información pertinente, a partir del año 1997.

Dimensión:	Existen?	1. Antes 1990 2. p/1990	Institución 1. Gob. / 2. OSC / 3. Ambos	Población Objetivo	Con/Sin Asistencia Externa
Participación y Equidad					
Ratificación de las convenciones internacionales sobre derechos humanos que aún no han sido ratificadas. Aplicación de las disposiciones de las convenciones y los pactos que ya han sido ratificados.					
Plan de transición hacia la democracia en países no democráticos					
Existencia de marcos jurídicos orientados a la transparencia del sector público. (1)					
Programas de fortalecimiento del cooperativismo, comunidades, grupos de apoyo mutuo, etc. (2)					
Planes para favorecer la descentralización de los servicios públicos. (3)					
Marco regulatorio para la coordinación de OSC y Estado. (4)					

(1) Leyes que penalicen actos de corrupción pública.

(2) Programas de capacitación de las OSC para participar en programas y políticas públicas. Programas de fortalecimiento del sector cooperativo.

(3) Planes para promover la participación de las OSC y las comunidades locales en políticas. Programas para la descentralización de recursos, decisiones y servicios. Programas de Fortalecimiento Municipal.

(4) Creación de normas regulatorias para la participación de las OSC en el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas públicos.

Dimensión:	Existen?	1. Antes 1990 2. p/1990	Institución 1. Gob. / 2. OSC / 3. Ambos	Población Objetivo	Con/Sin Asistencia Externa
Pobreza y Ajuste					
Plan de Erradicación de la Pobreza. (1)					
Programas de Políticas Sociales asociados a la implementación de políticas de Ajuste. (2)					
Programas para la implementación de diagnósticos sobre situación, evolución y perspectivas de la pobreza. (3)					
Coordinación con las OSC en la implementación de políticas sociales y de plan de erradicación de la pobreza. (4)					
Planes de apoyo a la creación de ingreso y mejoramiento infraestructural de las poblaciones en situación de pobreza. (5)					
Redes de Protección Social: Desempleo, Maternidad, Vejez, Niños, Desplazados, Discapacitados, Inmigrantes. (6)					
Planes de Combate a la Pobreza Rural y de Fomento al Desarrollo Rural y Agrícola. (7)					

(1) Ejecutar planes nacionales de erradicación de la pobreza. Planes de Erradicación de la Pobreza Absoluta. Coordinación de políticas entre países para aliviar la pobreza.

(2) Gobiernos: integración de metas de lucha contra la pobreza en sus programas de ajuste vía: a) analizar políticas en función a su efecto sobre la desigualdad; b) políticas de inversión pública de desarrollo infraestructura y recursos naturales que benefician los pobres. Medidas de Protección del GSB (gasto social básico). Reducción del gasto militar. Para países donantes: planes de aumento al 20% de la asistencia para programas sociales. Compromiso con alivio a la deuda. Apoyo a Programas para la erradicación de la pobreza en África.

(3) Solicitud y existencia de préstamos para elaborar diagnósticos sobre políticas de ajuste y su impacto sobre la pobreza. Determinación, al año 1996 de una definición y magnitud de la pobreza. Existencia de indicadores de pobreza discriminados según sexo, región, clase, etnia. Evaluación de planes de erradicación de la pobreza. Existencia de diagnósticos sobre

evolución de la pobreza. Planes de fortalecimiento de la capacidad nacional para evaluar y seguir los planes a su propio contexto. Medidas que incorporen el trabajo no remunerado de la mujer como cálculo económico.

- (4) Programas de autoayuda para poblaciones pobres. Esfuerzos en la coordinación con OSC en programas de lucha contra la pobreza, incluido el sector privado. Diseños intersectoriales e intergubernamentales integrados para estos fines. Iniciativas de cooperación entre gobierno, entidades financieras y organizaciones de la sociedad civil.
- (5) Incluye: Planes para la creación de ingresos y diversificación productiva de las comunidades pobres. Planes de extensión y mejoramiento de la infraestructura, disponibilidad energética y red de saneamiento de las poblaciones pobres. Planes de creación de viviendas adecuadas para los sectores pobres, privilegiando la participación de las comunidades afectadas, grupos de autoayuda, cooperativas y organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de los planes. Programas para la diversificación productiva de fuentes alternativas de ingreso. Medidas de protección del medioambiente que eviten efectos perjudiciales sobre el entorno de las poblaciones en situación de pobreza.
- (6) Incluye: a) Servicios de protección social al desempleo, maternidad, vejez; b) Servicios de protección social a niños, desplazados, discapacitados; c) Asistencia jurídica gratuita a personas de bajos ingresos; d) Existencia de legislación laboral que proteja a los desempleados, madres, dirigentes sindicales, enfermos, trabajadores inmigrantes.
- (7) Incluye: a) Programas de crédito a microempresarios y agricultores; b) Planes de fortalecimiento de organizaciones de pequeños agricultores, cooperativas, trabajadores sin tierra, y cooperativas de mujeres; c) Planes para que los agricultores encuentren alternativas al plantío de estupefacientes; d) Proyectos, Planes e Instituciones para la implementación de la Reforma Agraria; e) Planes para la participación económica de la mujer rural; f) Planes de expansión de tecnología, acceso a crédito e infraestructura, información sobre mercados y precios, para poblaciones agrícolas. Acceso a mercados e información sobre precios; g) Programas para el aumento de la producción de alimentos; h) Programas de remoción de obstáculos para el acceso al crédito de poblaciones pobres, especialmente rurales y mujeres; i) Planes de desarrollo rural con énfasis en la radicación de la población rural. Medidas para desalentar el éxodo rural; j) Planes de agricultura sustentable con énfasis en medio ambiente.

Dimensión: Empleo	Existen?	1. Antes 1990 2. p/1990	Institución 1. Gob. / 2. OSC / 3. Ambos	Población Objetivo	Con/Sin Asistencia Externa
Programas de creación de empleo. Incluye la participación de los sindicalistas en programas.					
Programas de combate al desempleo y subempleo. (1) Incluye la Participación de sindicalistas en programas.					
Apoyo y fomento a la pequeña y mediana empresa. Iniciativas para el fortalecimiento del sector cooperativo.					
Existencia de legislación laboral que proteja a los desempleados, madres, dirigentes sindicales, enfermos, trabajadores inmigrantes. (2)					
Programas de Reconversión Laboral					
Existencia de diagnósticos sobre el mercado de trabajo, que incluyan medidas nuevas sobre el fenómeno del trabajo no remunerado doméstico de las mujeres. (3)					

- (1) Ej.: en obras de infraestructura.
- (2) Leyes que protejan la situación de maternidad en el trabajo, tanto desde el punto de vista de: a) licencia por maternidad; b) protección a los derechos laborales de las embarazadas; c) legislación derechos trabajadores migratorios; d) Existencia de seguro social por enfermedad y por despido; e) Leyes que protejan los derechos laborales de los sindicalistas; f) Existencia en la legislación nacional de una edad mínima de admisión en el empleo para los niños, incluidas las niñas, de conformidad con las normas laborales internacionales existentes y la Convención sobre los Derechos del Niño, en todos los sectores de actividad.
- (3) Existencia de información sobre mercado de empleo, incluyendo información sobre trabajo informal y subempleo. Generación de diagnósticos sobre trabajo no remunerado, a los efectos de su inclusión en las cuentas nacionales.

Dimensión: Mujer y Desigualdad de Género	Existen?	1. Antes 1990 2. p/1990	Institución 1. Gob. / 2. OSC / 3. Ambos	Población Objetivo	Con/Sin Asistencia Externa
Iniciativas para el involucramiento de la mujer en políticas públicas. (1)					
Programas de apoyo a la mujer en la reproducción familiar. (2)					
Programas de combate a la discriminación de la mujer en la educación y el mercado de empleo. (3)					
Vigilancia de los derechos de las mujeres vis a vis los hombres.(4)					
Programas y Servicios de Apoyo para la violencia contra la mujer.					
Programas de apoyo a las mujeres en situación de pobreza.(5)					

- (1) Ejs.: Programas de capacitación gerencial a mujeres para el desempeño de altas funciones públicas. Existencia de mecanismos de discriminación positiva para el incremento del rol de la mujer en los partidos políticos y en el Estado. Existencia de la perspectiva de género en políticas públicas. Iniciativas para la participación de la mujer en puestos de dirección en las profesiones de salud, y en el ámbito científico-técnico.
- (2) Ej.: Existencia de guarderías a nivel público. Ej. Leyes que aumenten la responsabilidad masculina frente a la reproducción familiar (por ej. licencia de trabajo por paternidad).
- (3) Ejs.: a) inclusión de la temática de la desigualdad de género en la educación; b) vigilar y controlar el rol que se le adjudica a la mujer en los mass media; c) Planes que aseguren el acceso de las niñas a la educación; d) Leyes que impidan la discriminación de género en el acceso al trabajo; e) Programas que fomenten el crédito y servicios para la creación de empresas y cooperativas de mujeres.
- (4) Existencia de derechos de propiedad iguales que los hombres. Generar mecanismos nacionales de control, evaluación y monitoreo de las políticas encaminadas a mejorar la posición de la mujer.
- (5) Políticas, objetivos y metas mensurables para mejorar y ampliar las oportunidades económicas de la mujer y el acceso a los recursos productivos, en particular de las mujeres que no tienen una fuente de ingresos.

Dimensión: Educación	Existen?	1. Antes 1990 2. p/1990	Institución 1. Gob. / 2. OSC / 3. Ambos	Población Objetivo	Con/Sin Asistencia Externa
Planes para la erradicación del analfabetismo					
Planes de expansión de la educación primaria y secundaria					
Planes de educación permanente (especialmente mujeres). Programas de Educación de Adultos.					
Mejoramiento de infraestructura educativa (escuelas) en zonas de concentración de pobreza, incluyendo servicios adicionales (servicios alimentarios).					
Mejoramiento y expansión de los programas de educación preescolar.					
Introducción del tema del medio-ambiente en los planes de educación formal.					
Planes de reconversión educativa para trabajadores.					
Existencia de diagnósticos sobre sistema educativo.					
Planes de combate a la discriminación en la educación.(1)					

(1) Incluye todas las iniciativas para eliminar acceso diferencial a la educación según sexo, condición étnica, nivel de ingresos, etc.

Dimensión: Minorías	Existen?	1. Antes 1990 2. p/1990	Institución 1. Gob. / 2. OSC / 3. Ambos	Población Objetivo	Con/Sin Asistencia Externa
Derechos, Leyes y Servicios de Apoyo a las Comunidades Indígenas. (1)					
Leyes contra la discriminación racial, Etnica, lingüística. (2)					
Medidas de protección a desplazados, refugiados y poblaciones inmigrantes. (3)					
Políticas de protección a menores desamparados y niños en general. (4)					

- (1) a) Derechos de las poblaciones indígenas a su autodeterminación política y al uso de su lengua. b) Leyes de la tierra para las poblaciones indígenas. c) Servicios de apoyo a las comunidades indígenas (especialmente en la provisión de servicios de salud, educación, saneamiento e infraestructura). d) Leyes que impidan la ocupación de las tierras que pertenecen a las poblaciones nativas. e) Iniciativas para mejorar la capacidad productiva de los pueblos indígenas.
- (2) Existencia de legislación que implique medidas positivas de control de la discriminación: Ej. procedimientos de arbitraje para conflictos de discriminación. Existencia de leyes de «discriminación positiva» que favorezcan el acceso a la educación y al mercado de empleo de las minorías discriminadas. Medidas de protección a personas afectadas por barreras lingüísticas. Reconocimiento de los idiomas hablados como idiomas oficiales.
- (3) a) Derechos de los inmigrantes documentados e indocumentados. b) Medidas de protección a refugiados, personas desplazadas y los que buscan asilo, los migrantes documentados y los migrantes indocumentados. c) Apoyo internacional a los países de asilo (Ver Estatuto del Refugiado: 1951 25/ y el Protocolo de 1967 26/ relativos al Estatuto de los Refugiados. Existencia de órganos para la Solicitud de Asilo.)
- (4) Incluye: a) Programas para acabar con el empleo infantil; b) Políticas de protección a menores desamparados y niños de la calle; c) Servicios de apoyo a hogares monoparentales; d) Servicios de apoyo y prevención de violencia contra niños (Ej. combate a la prostitución infantil).

Dimensión: Salud	Existen?	1. Antes 1990 2. p/1990	Institución 1. Gob. / 2. OSC / 3. Ambos	Población Objetivo	Con/Sin Asistencia Externa
Planes de extensión de la atención primaria en salud, especialmente a las poblaciones pobres y de difícil acceso.					
Programas de Salud materno-infantil. Programas de Salud Reproductiva.					
Programas de expansión de la red de saneamiento e infraestructura básica, a las poblaciones más pobres.					
Programas de prevención del SIDA.					
Planes de reducción de la mortalidad infantil.					
Planes de rehabilitación de discapacitados.					
Programa de rehabilitación de drogadictos. Prevención y educación preventiva sobre drogas.					
Planes para la erradicación del paludismo. Planes de combate a la tuberculosis y el cólera.					
Planes de expansión del acceso a agua potable a las poblaciones de menores ingresos.					
Programas de rehabilitación de discapacitados, con acceso extendido.					