

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 de Desarrollo Social de Copenhague y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing.

Este apéndice se estructura en cinco apartados. En el primero se indican las fuentes de datos utilizadas y la metodología general empleada para el seguimiento de los compromisos.

En el segundo apartado, se comentan globalmente los cuadros referidos a los compromisos asumidos, precisando algunas particularidades de la metodología aplicada.

El tercero refiere a los cuadros sobre ayuda al desarrollo y de asignación de gasto social.

Dado que el presente número se centra en la temática de equidad, en el cuarto apartado se explican y comentan los cuadros elaborados sobre la base de la selección de algunos indicadores.

Finalmente, en el quinto apartado, se detalla la metodología utilizada para la elaboración de la Tabla de Progreso hacia los compromisos y las dimensiones que lo componen.

FUENTES Y METODOLOGÍA GENERAL

Como es sabido, el tratamiento de los datos, el manejo de las diversas fuentes y los criterios metodológicos de procesamiento de índices y rankings, supone variadas y complejas decisiones que pueden resultar polémicas. Si bien no ha habido cambios sustantivos respecto al primer número de Control Ciudadano, el presente se ha podido enriquecer 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 social, 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. La mayor parte de las diferencias en la metodología de este informe 1998 con relación al anterior, tanto en el tratamiento de fuentes, selección de indicadores, cálculo de índices, reescalamientos y presentación de la información, reflejan la incorporación de las mencionadas sugerencias y aportes, entre los que debemos agradecer los enviados desde Nueva York por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. La

SOBRE LA METODOLOGÍA

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.

Entre las dificultades encontradas en el manejo de los datos destacan la diversidad de fechas para las cuales se dispone de información y la existencia de sensibles diferencias entre las estadísticas proporcionadas para el mismo año por distintas fuentes. Los criterios adoptados al respecto para este informe fueron: utilizar la fuente más reciente proporcionada por cualquiera de los organismos internacionales más reconocidos;¹ asumir como confiables los datos proporcionados, más allá de cambios que parecieran sorprendentes y que podrían obedecer a diversas causas; disponer de tablas con igual fecha, escoger la fuente que brindara mayor cobertura de países.

Como muchos de los datos disponibles, refieren a un intervalo (por ej. 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 calcular los índices de avance.

Para el cálculo de los índices de avance, se utilizaron las metas especificadas en cada uno de los compromisos. En aquellos casos donde la meta no se especificaba como valor numérico, se han asumido criterios que se detallan, en el siguiente apartado, para cada uno de los casos correspondientes.

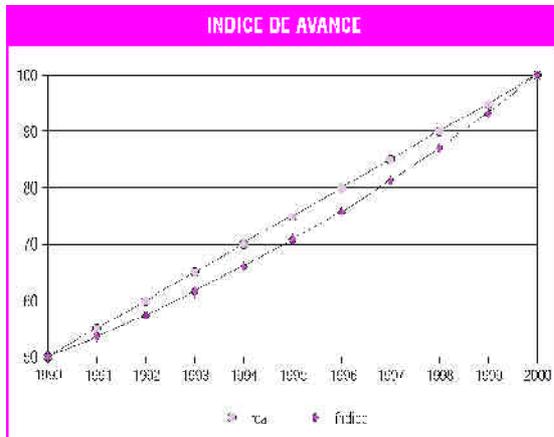
Los índices de avance suponen la adopción de un recorrido normativo, con respecto al cual se «valora» el avance registrado. Cada uno de los indicadores puede seguir evoluciones diferentes y obligaría en rigor a adoptar una evolución de referencia específica. Esta última podría ser provista bien por entidades especializadas, como es el caso del crecimiento de la población, o bien, en su defecto, podría inferirse a partir de algún tratamiento, como un análisis de series temporales por ejemplo, siempre que se dispusiera de un número suficiente de datos. En el caso de la mayor parte de los indicadores asociados a los compromisos no existe un modelo evolutivo aceptado y tampoco se cuenta con el número de observaciones requeridas para aproximarse por la segunda alternativa. Ante ello, y siendo necesario diseñar alguna manera de evaluar los avances en el logro de las metas, se optó por imponer un modelo evolutivo sencillo, uniforme y que fuese lo menos «exigente» posible. En consecuencia, los juicios derivados de la metodología adoptada no

¹ Las fuentes utilizadas en cada caso, se especifican al pie del cuadro correspondiente. Se ha trabajado a partir de la información proporcionada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, UNICEF, OMS, FAO, Habitat, UNESCO, Banco Mundial.

pretenden ser una valoración exhaustiva o categórica sino que más bien son una aproximación o guía indicativa.

Para el seguimiento de los compromisos, en los casos donde fue posible, se elaboró con un procedimiento simple y uniforme, un índice de cumplimiento que intenta reflejar el grado en que los países han avanzado para el logro de la meta propuesta. Como en muchos casos la información disponible en los propios países es más reciente que la publicada por los organismos internacionales, se anota el valor que los indicadores deberían tener en 1997 para que, bajo los supuestos metodológicos asumidos, los interesados en el seguimiento de ese indicador puedan cotejar con información más reciente si se avanza a un ritmo que permita alcanzar la meta en el año 2000.

Para ilustrar el diseño e interpretación del índice de avance presentemos un caso hipotético. Digamos que se conoce la evolución de un indicador, al que denominaremos «real», y éste parte de un valor de 50 en 1990 y crece 5 unidades por año hasta llegar a 100 en el año 2000. La gráfica muestra el recorrido lineal de tal indicador «real» a lo largo de la década. En el mismo gráfico puede verse una curva que representa la evolución esperada de acuerdo a la que supone el procedimiento que hemos empleado para calcular el índice de avance. En la tabla aparecen para cada año, los valores que usualmente presentamos en las tablas como «valor recomendado». De aquí surge también, el valor que se espera para el año 97 (en nuestro ejemplo, sería 81,2).



Año	Índice de avance para caso real	Índice de avance normativo
1990	0,00	0
1991	1,37	1
1992	2,63	2
1993	3,78	3
1994	4,85	4
1995	5,85	5
1996	6,78	6
1997	7,65	7
1998	8,48	8
1999	9,26	9
2000	10,00	10

Como son muchas las trayectorias posibles para los distintos indicadores que reflejan el cumplimiento de los compromisos, hemos asumido una forma de cálculo que supone llegar a la meta propuesta, con una trayectoria que no es de las más exigentes.

El índice de avance califica el valor observado como adelantado, a tiempo o rezagado, con relación al esperado. Como se ve en la tabla de valores, en este caso hipotético, el índice de avance calculado para el indicador llamado «real» premia sistemáticamente al país, al estar siempre por encima de los valores que tendría que tener si hubiera seguido el recorrido del modelo normativo. En el año 1994, por ejemplo, el indicador «real» registra un valor de 70, mientras que el valor «esperado» es de 66. Como resultado de esto, el índice de 4,85 indica que el país ha avanzado más de lo que se esperaba que avanzara al cuarto año, y casi se encuentra en la situación esperable a 1995 año para el que esperaría un valor de 70,7. Cuando un país retrocede, sin embargo, este procedimiento lo penaliza en forma más exigente.

En los casos de los compromisos que reclaman la reducción de los valores, se optó por transformarlos en logros, midiendo el crecimiento del calor complementario. Por ejemplo, en vez de aplicar el cálculo al porcentaje de analfabetos –que debe reducirse–, se hizo sobre el porcentaje de alfabetos –que debe aumentar.

Si bien parece lógica la idea de promediar diversos índices de avance para lograr un índice combinado de progreso hacia las metas, tal como el Índice de Desarrollo Humano que publica el PNUD combina indicadores económicos, de salud y de educación en una única cifra, las imprecisiones explicadas en esta medición de la distancia a metas intermedias y los muchos casos para los que no se disponen de datos en varios indicadores llevaron a realizar la comparación mediante un índice de avance re-escalado. De esta manera se simplifica la lectura y se elimina la falsa precisión sugerida por un índice de avance con cifras decimales. Los países se reagruparon en grandes grupos: los que ya habían cumplido con la meta en el punto de partida (en general, el año 1990); aquellos que avanzaron muy rápidamente, y que según el último dato disponible ya habían alcanzado el valor que debían tener en el año 2000; aquellos que avanzaron rápidamente, y que de acuerdo al último dato disponible, habían superado el valor que «debían tener» según el índice «recomendado»; los que avanzan a ritmo suficiente y que de continuar con la misma evolución alcanzarán la meta en el año 2000; los países que avanzan pero a un ritmo insuficiente; y finalmente, aquellos que han retrocedido.

Los informes nacionales, salvo cuatro de ellos en los que se carece de la información necesaria, 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) de PNUD. La figura permite comparar un rombo o diamante construido a partir de los respectivos datos promedio de los países de la región a la que el informe nacional corresponde 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 ello indica una situación mejor que el promedio de los países vecinos, si está más cerca, la situación es peor. En síntesis, cuanto más grande es el diamante, mejor será la situación medida por estos cuatro indicadores de equidad.

LOS COMPROMISOS Y SU SEGUIMIENTO

Se presentan en este informe doce cuadros con sus respecti-

vas gráficas, que ilustran sobre la evolución de los países respecto a Compromisos que asumieron los Gobiernos en la CMDS y la CMM. Los compromisos escogidos por Control Ciudadano como los de mayor relevancia entre aquellos que pueden medirse cuantitativamente son trece. Pero no 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», ya que no se disponían de indicadores adecuados para un número suficiente de países. En los demás casos, se han elegido uno o más indicadores que ilustren sobre el compromiso. La pertinencia del indicador escogido con relación al compromiso varía en cada caso. Se optó por escoger, entre aquellos que más se ajustan a las dimensiones que se quiere medir, los que se encuentran disponibles para un número suficiente de países.

Se elaboró 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 caso de no disponer de información para esa fecha), el valor en el último año disponible, el valor que debería tener en el año 1997 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.

AYUDA AL DESARROLLO Y GASTO SOCIAL

Se presentan dos tablas referidas a los compromisos vinculados a la Asistencia para el Desarrollo y al Gasto Social de los gobiernos respectivamente.

La primera tabla se refiere al compromiso de los países desarrollados, de destinar un 0,7% de su producto bruto a Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). Como no hay un plazo establecido para el cumplimiento de esta meta, el avance o retroceso se juzgó a partir de las variaciones entre 1995 y 1996.

La tabla sobre el gasto social público releva el gasto en educación básica, salud básica, agua, saneamiento y otros servicios de infraestructura. A éste se agrega el que corresponde a ayuda alimentaria. Finalmente se incluye, además, la totalidad de los gastos en educación (no solamente básica).

EQUIDAD

Respecto a la equidad, se elaboraron dos tablas que permiten un acercamiento para su medición. La misma presenta algunas dificultades, ya que hay muchas dimensiones del concepto equidad. Se ha optado por atender la equidad dentro de los países, y agruparlos por región de manera de captar también las homogeneidades y heterogeneidades que se pueden percibir en el ámbito geográfico y regional.

Se atienden dos dimensiones de la equidad: una vinculada al género, y una segunda vinculada al acceso a los servicios básicos.

Respecto a la tabla de equidad de género, se eligieron 3 indicadores para su elaboración; dos de ellos son indicadores calculados por Naciones Unidas y fueron tomados del Informe de Desarrollo Humano correspondiente al año 1997. El Índice de Potenciación de Género refiere fundamentalmente a la situación de la mujer respecto a los cargos de decisión e incorpora los porcentajes de mujeres que ocupan cargos en el Parlamento, en puestos ejecutivos y de geren-

cia, y en puestos profesionales y técnicos, e incorpora también la participación en el ingreso proveniente del trabajo. El Índice de Desarrollo de Género abarca aspectos como la esperanza de vida, la tasa de alfabetización de adultos, la tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria y la participación en el ingreso proveniente del trabajo. El tercer indicador elegido corresponde al porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo.

La tabla de equidad social toma como principales dimensiones la educación, la salud y el acceso a agua potable. Dado que se trata de relevar la equidad en el acceso, se han elegido indicadores que refieran o bien a la voluntad política del gobierno en cuanto a hacer el acceso lo más irrestricto posible, o a las desigualdades provenientes del clivaje rural-urbano. Así, se tomó el gasto público en educación, las desigualdades rural-urbana en el porcentaje de población con acceso a servicios de salud, y en el acceso a agua potable.

En ambos casos, las tablas se presentan con los países agrupados por regiones geográficas y con el promedio de cada indicador en el ámbito regional, de manera de destacar las heterogeneidades y homogeneidades de al interior de cada región.

LA TABLA DE PROGRESO HACIA LAS METAS

Para el presente número se ha elaborado una tabla indicativa del progreso hacia las metas, que incorpora una dimensión de Voluntad Política (AOD). La tabla muestra para cada país el reescalamiento sintético de los índices de avance (cuando los hay) o su situación de cercanía a las metas (cuando las metas ya estaban cumplidas en 1990 no hay un índice de avance). Para ordenar la tabla se adjudicaron valores a los grupos representados con distintos colores y se elaboró un promedio simple, sumándolos y dividiendo por el número de valores de los que se dispone. El índice de avance respecto a la ayuda para el Desarrollo se ponderó por dos, en función de la importancia sustantiva de este compromiso.

Los valores adjudicados a efectos de calcular el promedio fueron -1 para los casos en que se registraron retrocesos significativos, 0 para el estancamiento o retrocesos pequeños (excepto cuando este retroceso se da dentro de valores de cumplimiento de la meta y no amenaza este cumplimiento en un futuro cercano), 1 cuando el avance es insuficiente, 2 para el avance en tiempo para llegar a la meta al 2000, 3 cuando se avanza anticipadamente y se superó el valor esperado para el año informado, y 4 cuando el país llegó a nivel de meta 2000 en el año para el que se tiene información o ya lo tenía en 1990 y no registra grandes retrocesos.

La AOD fue reescalada de la siguiente manera:

- a aquellos países que llegaban o superaban la meta del 0,7% se le adjudicó un valor 4, equivalente a meta cumplida.
- a los países que experimentaron retrocesos se le adjudicó un valor de -1, de acuerdo a los criterios anteriormente establecidos.
- a aquellos países que experimentaron avances ínfimos, se le adjudicó un valor 0, igual a estancamiento.
- a países con un crecimiento de AOD inferior al 20% (1995 igual a 100), se les adjudicó un valor de 1.
- a países con un crecimiento de AOD superior al 20% (1995 igual a 100), se les adjudicó un valor de 2.

Países con menos de cuatro indicadores, no fueron considerados en el cuadro.