

Monitor ONU #02

Medición de los ODS: ¿Quién controla el proceso? ¿De quién son los resultados?

4 de marzo de 2019

Por Barbara Adams y Karen Judd

Los estadísticos de todo el mundo, reunidos en la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en marzo, volverán a hacer un balance de los progresos de los datos de los últimos doce meses en el mundo, impulsados en gran medida por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El informe [oficial](#) sobre cómo llenar los vacíos en el Marco de Indicadores Globales, una prioridad clara de la Comisión en 2018, muestra que, si bien se han logrado algunos avances, también hay temas estancados. Las brechas y tensiones persisten en la selección e interpretación de los indicadores, los datos para llenarlos, la selección de socios, el control del proceso y la propiedad de los resultados.

Estos enfrentamientos se remontan a las negociaciones sobre la Agenda 2030 y sus objetivos y metas, y han continuado a la hora de definir el marco de indicadores globales. Una edición especial del *Global Policy Journal* detalla la compleja dinámica de poder involucrada en este proceso. Los investigadores muestran que la selección de indicadores no depende únicamente de consideraciones técnicas, sino que, en última instancia, se remiten a cuestiones políticas y de prioridades en competencia entre una variedad de actores diferentes. Una propuesta, que se describe más adelante, sostiene que los sistemas estadísticos nacionales deben hacerse cargo de este proceso con urgencia y muestra cómo pueden hacerlo.

Indicadores y clasificación de niveles

En 2018 la intensificación del trabajo metodológico de la Comisión en el marco de indicadores globales ha permitido que un total de 16 indicadores pasen del Nivel III (que agrupa a los que aún no tienen una metodología acordada) al Nivel II, de modo que pueda comenzar la recopilación de datos. Hoy hay un total de 84 indicadores en el Nivel II, en comparación con 77 en noviembre de 2018. Varios indicadores también han pasado del Nivel II al Nivel I, lo que significa que hay un número suficiente de países que compilan estos datos como para permitir el monitoreo y la presentación de informes. Hay un total de 101 indicadores de Nivel I, en comparación con 93 en noviembre de 2018. Pero, a diciembre de 2018, un total de 41 indicadores permanecen estancados en el Nivel III.

El [informe](#) del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IAEG-SDG) dice: "Dada la urgencia de reclasificar los indicadores restantes de Nivel III, el IAEG-SDG revisará las solicitudes de reclasificación en reuniones virtuales desde diciembre de 2018 hasta febrero de 2019" y en reuniones adicionales durante todo el año. Se presentará verbalmente una actualización sobre la reclasificación de estos indicadores durante la presentación del Marco a la 50ª sesión de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas.

Para los indicadores restantes del Nivel III, se han estudiado alternativas para aquellos que tienen una fecha límite de 2020, para los que se refieren a los medios de implementación y los indicadores de los Objetivos 12 a 14 para los cuales más de la mitad permanecen en el Nivel III. El IAEG-SDGs ha identificado [alternativas](#) para nueve de estos (ver recuadro): tres se refieren al cambio climático (Objetivo 13); tres se relacionan con los ecosistemas marinos (Objetivo 14); uno se relaciona con la reducción de la pobreza (Objetivo 1); uno se relaciona con las ciudades (Objetivo 11) y otro con la reducción de desechos (Objetivo 12).

| ODS | Indicador de nivel III actual | Propuesta alternativa (y agencia a cargo) |
|--------|---|---|
| ODS 1 | 1.a.3 Suma del total de donaciones y flujos no generadores de deuda asignados directamente a los programas de reducción de la pobreza como proporción del PIB | Total de asistencia oficial para el desarrollo de todos los donantes dedicada a la reducción de la pobreza como parte del ingreso nacional bruto del país receptor (OECD) |
| ODS 11 | 11.a.1 Proporción de la población que vive en ciudades que implementan planes de desarrollo urbano y regional que integran las proyecciones de población y las necesidades de recursos, por tamaño de ciudad | Número de países que tienen una política urbana nacional o planes de desarrollo regional que (a) responden a la dinámica de la población, (b) aseguran un desarrollo territorial equilibrado, y (c) aumentan el espacio fiscal local (ONU-Hábitat) |
| ODS 12 | 12.5.1 Tasa nacional de reciclaje, toneladas de material reciclado | 1) Tasas nacionales de reciclaje por hogar (Banco Mundial) 2) Generación nacional de residuos per cápita (Banco Mundial) |
| ODS 13 | 13.2.1 Número de países que han comunicado el establecimiento o la puesta en marcha de una política, estrategia o plan integrado que aumente su capacidad para adaptarse a los efectos adversos del cambio climático y que promueven la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero sin comprometer por ello la producción de alimentos (...) | 1) Emisiones totales de gases de efecto invernadero (GEI), GEI per cápita y GEI por PIB (CMNUCC) 2) Número de contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) (CMNUCC) |
| | 13.a.1 Suma anual, en dólares de los Estados Unidos, movilizadas entre 2020 y 2025 como parte del compromiso de llegar a 100.000 millones de dólares | Montos proporcionados y movilizados en USD/año en relación con el compromiso, que continúa existiendo, de movilización colectiva y continua de \$ 100 mil millones hasta 2025 (CMNUCC) |

| | | |
|--------|--|--|
| | 13.b.1 Número de países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo que reciben apoyo especializado, y cantidad de apoyo, en particular financiero, tecnológico y de creación de capacidad, para los mecanismos de desarrollo de la capacidad de planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático, incluidos los centrados en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas | Número de PMA y PEID que están implementando exitosamente proyectos de adaptación con fondos de la CMNUCC (CMNUCC) |
| ODS 14 | 14.1.1 Índice de eutrofización costera y densidad de detritos plásticos flotantes | Índice de salud del océano (PNUMA-WCMC) |
| | 14.2.1 Proporción de zonas económicas exclusivas nacionales gestionadas mediante enfoques basados en los ecosistemas | Índice Tráfico Marino (PNUMA-WCMC) |
| | 14.7.1 Proporción del PIB correspondiente a la pesca sostenible en los pequeños Estados insulares en desarrollo, en los países menos adelantados y en todos los países | MSC Certified Catch (UNEP-WCMC) |

Los indicadores de nivel III sin alternativas propuestas incluyen aquellos para seis de los siete objetivos que se revisarán en el Foro Político de Alto Nivel (FPAN) de 2019. Para el Objetivo 8, sobre crecimiento inclusivo y trabajo decente, todavía hay dos indicadores de Nivel III: el 8.4.1, huella material per cápita y por PIB, y el 8.9.2, sobre empleos turísticos sostenibles. Para el Objetivo 10, sobre la reducción de las desigualdades, uno, el 10.3.1, sobre la proporción de diferentes grupos de población que sufren discriminación o acoso, que también es un indicador del Objetivo 16, se mantiene en el Nivel III.

Para el Objetivo 16, sobre sociedades pacíficas y justas, todavía hay cinco indicadores de Nivel III, incluyendo el 16.4.1 sobre el valor de los flujos financieros transfronterizos ilícitos, el 16.1.2 sobre muertes relacionadas con conflictos, y tres sobre la representación o discriminación en varias instituciones Y para el Objetivo 17, medios de implementación, todavía hay seis indicadores de Nivel III, aunque uno al menos, sobre coherencia de políticas, se ha movido al Nivel II.

¿Indicadores adicionales? Tal vez...

Con respecto a los posibles 37 indicadores adicionales elaborados en 2017 para llenar los vacíos en el marco global, los IAEG-SDG acordaron que la revisión exhaustiva de 2020 consideraría indicadores adicionales "solo en casos excepcionales cuando un aspecto crucial de una meta no está siendo monitoreado por el (los) indicador(es) actual(es) o para abordar un problema nuevo o crítico que no está monitoreado por los indicadores existentes, o cuando un Objetivo tiene muy pocos indicadores de Nivel I o Nivel II para su seguimiento". El objetivo es "mantener el mismo número actual de indicadores en el Marco para no alterar significativamente el marco original, que ya se está implementando en la mayoría de los países y no aumentarla sobre los sistemas estadísticos nacionales" (párrafo 29).

Big Data - Observaciones geoespaciales y terrestres

En el último año también se ha acelerado la actividad sobre Big Data, especialmente de observaciones geoespaciales y terrestres. El primer Congreso Mundial de Información Geoespacial de las Naciones Unidas, celebrado en China en noviembre de 2018, reunió a la academia, a la sociedad civil y al sector privado para explorar el potencial de los grandes datos para "localizar, mapear, ver, medir, analizar, modelar y monitorear" los desafíos globales. Como tal, representa un esfuerzo consciente para vincular el big data, incluida la observación de la Tierra y los datos satelitales, a las llamadas "políticas basadas en evidencia".

Al informar sobre el estado actual de su trabajo para desarrollar un marco geoespacial estadístico internacional, el [Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre la Integración de la Información Estadística y Geoespacial](#) señala que el marco proporciona un método común para "potenciar geoespacialmente los datos estadísticos y administrativos de una amplia gama de fuentes". Esto permitirá, entre otras cosas, "información nueva, mejor y más integrada para los procesos de análisis y toma de decisiones; comparaciones dentro y entre países de una manera más armonizada"... y "desarrollo comercial de herramientas geoespaciales que apoyarán aún más la integración de datos" (párrafo 3).

Plataforma global de datos confiables, métodos y aprendizaje para estadísticas oficiales

Creada en 2014 por el Grupo de Trabajo Global de la ONU sobre Big Data para estadísticas oficiales, la [Plataforma Global](#) "evolucionó de un concepto a una realidad, suministrando datos, métodos y aprendizaje" (párrafo 6). La Plataforma tiene un número creciente de conjuntos de datos, como datos Landsat y Sentinel, datos satelitales de prueba de Planet.com, datos de posicionamiento de barcos de AIS y datos de posicionamiento de aeronaves de ADSB y ofrece servicios como servidores en la nube, servicios de análisis geoespacial y Jupyter Notebook (párrafo 8). Tanto los países como las agencias internacionales han utilizado estos datos para medir los objetivos de los ODS: el Reino Unido para el indicador 9.1.1 sobre el acceso de la población rural a caminos en todas las estaciones del año; el PNUMA para el indicador 6.6.1, sobre el cambio en la extensión de los ecosistemas relacionados con el agua a lo largo del tiempo, que ahora ha pasado del Nivel III al Nivel I.

El Grupo de trabajo informa que la próxima tarea es "definir y acordar con mayor precisión los conceptos de sus cuatro pilares básicos: datos confiables, métodos confiables, socios confiables y aprendizaje confiable. Esto implica un acuerdo sobre la propiedad y el acceso a los diversos grandes conjuntos de datos en la Plataforma Global, si los datos y los algoritmos deben ser "abiertos" y cómo el software, los servicios y las herramientas serán "independientes de la plataforma" (párrafo 6). Con referencia al uso de los datos de teléfonos móviles para las estadísticas oficiales, Eurostat está tratando de aclarar los aspectos legales y permitir el procesamiento y análisis de operadores de redes móviles (párrafo 13).

¿Aprovechando Big Data? - otra propuesta

La necesidad de abordar cómo integrar las nuevas fuentes de datos en las estadísticas oficiales se ha vuelto cada vez más urgente. Un documento de trabajo de Steve MacFeely y Bojan Nastav, asume este desafío: "[You say you want a \[data\] Revolution: una propuesta para utilizar estadísticas no oficiales para el Marco de indicadores de los ODS](#)". El documento subraya la urgencia de establecer un acuerdo marco para poder controlar la "revolución" de datos, que es dinámica pero esencialmente fragmentada.

Los autores ofrecen una serie de propuestas, diseñadas para permitir a los organismos estadísticos nacionales y mundiales ejercer algún control sobre el panorama desigual actual, que favorece en gran medida las fuentes privadas y contratadas.

Una de las propuestas es ir más allá del uso actual de datos no oficiales como insumos para derivar indicadores de los ODS, para adoptar también "indicadores no oficiales ya compilados" (p. 7). Esto sería una "estrategia de gestión de riesgos" y, como complemento, los autores también proponen el establecimiento de "un organismo reconocido y acordado", a cargo de la Comisión de Estadística, para revisar las estadísticas no oficiales y determinar si son aptas para el propósito de poblar el marco de indicadores globales, siempre que cumplan con los estándares internacionales y están ampliamente disponibles. Reconociendo los riesgos de que esto pueda considerarse como una admisión de fracaso por parte de las oficinas nacionales de estadísticas, señalan que "ya está en marcha una guerra (fría) de datos", con "creciente asimetría en los recursos disponibles para las estadísticas e indicadores públicos y oficiales en comparación con los privados/no oficiales". Argumentan que el riesgo de "daño a la reputación" de las estadísticas oficiales por certificar datos no oficiales debe compararse con el riesgo para las estadísticas oficiales que resultaría de no poder dar cuenta de la Agenda 2030 (p.13).

Nexo entre estadísticas y políticas

¿Debería la ONU designar a un estadístico-jefe (con nivel de Asistente del Secretario General) con el mandato de coordinar las actividades de las unidades estadísticas en fondos, programas, agencias especializadas y asegurar una voz más fuerte para las estadísticas en la formulación de políticas de la ONU? Esta opción es presentada por el Grupo de alto nivel para la asociación, coordinación y creación de capacidad para estadísticas de la Agenda 2030 en un [documento](#) titulado "Modernización del sistema estadístico de las Naciones Unidas: un sistema estadístico de las Naciones Unidas más eficaz y eficiente en la era de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Desarrollo y más allá".

Presentada por primera vez en la reunión el Consejo de Seguridad en 2018, esta es una de varias propuestas para abordar la brecha de evidencias sobre las políticas, a nivel mundial y nacional. El documento de antecedentes afirma: "En la era de la Agenda 2030, diferentes entidades están produciendo medidas e índices para el monitoreo de los ODS que no están alineados con el marco oficial de indicadores de los ODS y no están respaldados por ningún proceso intergubernamental o dirigido por algún país. Esto contradice la Resolución 2006/64 del ECOSOC y lleva a la subutilización de las estadísticas oficiales, lo que a su vez es un fuerte desincentivo para los esfuerzos de creación de capacidad."

Las dinámicas de poder sustantivas y complejas involucradas en el cierre de la brecha entre la evidencia y la política se examinan en una edición especial de *Global Policy Journal*, sobre "[Conocimiento y política en la definición y medición de los ODS](#)", editada por Sakiko Fukuda-Parr y Desmond McNeill. La Agenda 2030 se elaboró en un contexto de visiones, ideas e intereses en conflicto entre países desarrollados y desarrollados, que requirió negociaciones y concesiones. Los colaboradores de la revista exploran cómo estas diferencias no terminaron con la adopción de los ODS, sino que continuaron, y continúan, en la interpretación de los objetivos y metas y en la selección de los indicadores para medir el progreso hacia el logro de los ODS. Advierten colectivamente que "la gobernanza por medio de datos e indicadores puede alterar los significados de los objetivos sociales, cambiar las relaciones de poder, reorganizar las prioridades nacionales y locales, crear incentivos perversos y desarrollar nuevas narrativas".

¿Tanta energía y luchas, por no mencionar recursos, dedicados a la selección, compilación, monitoreo y reporte de datos y estadísticas, estarán desviando la atención de los objetivos que deben medir? Entre los objetivos más importantes se encuentran la producción y el consumo sostenibles, la reducción de las desigualdades (de ingresos y en otros aspectos), la creación de medios de vida sostenibles, la prevención de conflictos y la contención y reversión del cambio climático. Los gobiernos han reconocido la urgencia de enfrentar estos enormes desafíos, pero las deliberaciones de la ONU continúan "contando" dólares y datos en lugar de reformar los marcos globales de impuestos, creación de empleos, inversiones, resolución de disputas, y otros que son esenciales para el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Agenda 2030.

Social Watch

Avda. 18 de Julio 2095/301
Montevideo 11200, Uruguay
socwatch@socialwatch.org
www.socialwatch.org

www.globalpolicywatch.org

Global Policy Forum

205 E. 42nd St. | 20th Floor New York,
NY 10017 | USA
Koenigstrasse 37a | 53115 Bonn | Germany
gpf@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org

Por comentarios y sugerencias escriba a: editors@globalpolicywatch.org
Para comenzar o dejar de recibir nuestras notas informativas escriba a: editors@globalpolicywatch.org