

**Análisis de *hotspots* “puntos problemáticos” para los ODS en América Latina y el Caribe:**  
Capacidades de obtención de datos, plataformas locales y nuevas fuentes de financiación para  
acelerar los avances de los ODS

*[C]ada vez resulta más evidente que las “mejores prácticas” en el ámbito de las políticas solamente son mejores prácticas para instituciones concretas en momentos determinados... Esto sugiere la vital importancia que tiene el contexto local para el impacto de los programas gubernamentales y la necesidad de invertir un esfuerzo considerable en tareas de seguimiento y evaluación para descubrir las mejores prácticas pertinentes en lugar de basarse únicamente en las “mejores prácticas a escala mundial”. También sugiere la necesidad de disponer de datos: necesitamos medir la eficacia de la innovación normativa en contextos locales, pero no solo a través del seguimiento de los datos de los ODS, sino también de datos sobre las observaciones locales.<sup>1</sup>*

**Introducción: Análisis de *hotspots* [puntos problemáticos] para los ODS**

Este informe propone que el Buró de América Latina y el Caribe (RBLAC) adopte un enfoque estratégico sobre los *hotspots* para la aceleración de los avances de los ODS en América Latina y el Caribe. Como subraya la agenda de reforma de los ODS, la aceleración de estos implica, en última instancia, ayudar a los Estados miembros a mover la aguja hacia objetivos y metas “que conviertan el logro de los ODS a nivel nacional en la prueba definitiva del éxito”.<sup>2</sup> En consonancia con el Plan Estratégico 2018-2021 del PNUD, la aceleración significa además *integración* en los objetivos de los diferentes Estados miembros: i) no permitir que nadie se quede atrás y combatir las exclusiones más graves basadas en el género, la raza, la etnia o el origen geográfico; b) generar resiliencia a los desastres naturales, las recesiones económicas y los conflictos políticos y sociales; y iii) promover transformaciones estructurales que garanticen el desarrollo sostenible<sup>3</sup>.

Definimos los *hotspots* “puntos problemáticos” como lugares físicos en los que intersectan múltiples brechas de los ODS; pueden ser zonas tan pequeñas como comunidades o parroquias rurales, o tan grandes como ecosistemas o ciudades. Este enfoque no pretende desplazar la asistencia que proporciona el PNUD en ámbitos como la planificación nacional sistémica y la prestación de servicios públicos, sino dirigir la atención hacia grupos y lugares que presentan unas deficientes capacidades de ejecución, escasez de datos y débiles fuentes de financiación. Como se ha puesto de relieve en numerosos informes, la aceleración de los ODS a nivel nacional exige abordar de frente las brechas en la consecución de los

---

<sup>1</sup> Kenny, Charles, 2018, “Speeding Sustainable Development: Integrating Economic, Social, and Environmental Development” - Working Paper 484, Washington DC: Center for Global Development.

<sup>2</sup> Secretario General de las Naciones Unidas, 2017, Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030: garantizar un futuro mejor para todos ([A/72/124 - E/2018/3](#)).

<sup>3</sup> PNUD, Plan Estratégico 2018-2021, Nueva York: PNUD (DP/2017/38).

ODS, la exclusión y las privaciones existentes a nivel local<sup>4</sup>. Solamente si la “aguja” se mueve hacia los contextos más remotos o excluidos con el fin de centrar el análisis en los grupos más vulnerables de la población se conseguirá mover también la aguja a nivel nacional.

Cuando se cumplen tres años de aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los Estados miembros y las oficinas en los países presentes en la región han superado la fase de incorporación de los ODS a través de diálogos nacionales sobre planificación, estrategia de transversalización, aceleración y apoyo a las políticas (TAAP), servicios de desarrollo subnacionales, elaboración de mapas estadísticos sobre los ODS, análisis presupuestarios y establecimiento de alianzas con el sector privado y la sociedad civil, entre otras iniciativas. En la actualidad la agenda de los ODS toca una serie de problemas de desarrollo complejos y enraizados: pobreza y graves exclusiones, seguridad ciudadana, igualdad de género y violencia de género, migración, resiliencia y vulnerabilidad a los desastres naturales, cambio climático y economías basadas en los recursos naturales, confianza en las instituciones públicas y la formulación de políticas, y la financiación para el desarrollo, entre otros<sup>5</sup>.

La lista de tareas que tiene ante sí la región de América Latina y el Caribe es enorme, pero los recursos son escasos. La mayoría de los países disponen de un reducido margen de maniobra presupuestario y se enfrentan a fuentes de financiación menguantes y a una gran incertidumbre en lo que respecta al comercio, la tecnología y la financiación en el futuro. En la mayor parte de los países, el impulso de progreso y las transiciones estructurales que requiere el paso de economías de ingreso mediano a ingreso alto se ven amenazados por perturbaciones externas, turbulencias políticas y una fuerte inercia en el plano normativo. Estas transiciones necesitan superar las débiles capacidades estatales en las zonas rurales y los barrios marginales de las ciudades, así como la baja implicación del sector privado en las transformaciones estructurales, e impulsar nuevas fuentes de financiación<sup>6</sup>.

Por esta razón es crucial acelerar los avances de los ODS. Los desafíos específicos a los que se enfrentan los servicios de desarrollo en los *hotspots* para los ODS son: i) la recopilación y explotación de **datos sobre los ODS en tiempo real**, con métricas de proceso e impacto, la recogida de datos georreferenciados, el análisis de tendencias, el análisis prospectivo y la creación de escenarios, ii) la implementación de **plataformas territoriales** –en ciudades, barrios o municipios rurales– utilizando laboratorios de políticas, estímulos conductuales, el empoderamiento político y la adaptación local, y iii) garantizar la disponibilidad de **nuevas fuentes de financiación** que permitan responder a los ODS con instrumentos de capital, de deuda y de seguros, oportunidades para la realización de inversiones de impacto, bonos de impacto para el desarrollo, crédito mixto e instrumentos de deuda anticíclicos, entre otras.

---

**Para “mover la aguja” sobre los indicadores de los ODS nacionales es necesario centrarse en los *hotspots* locales en los que intersectan múltiples brechas de los ODS. Esos son los contextos en los que, a menudo, los datos y las capacidades de ejecución presentan mayores debilidades, y en los que las políticas tradicionales han fracasado.**

---

<sup>4</sup> Véase PNUD, 2018, *Leaving No One Behind Guidance Note*, Nueva York: PNUD; y Elizabeth Stuart y Emma Samman, 2017, *Defining ‘leave no one behind’*, Londres: ODI.

<sup>5</sup> Véase PNUD, 2017, *Caribbean Human Development Report, Multidimensional Progress: Human Resilience Beyond Income*, y PNUD, 2016, *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*, Nueva York: PNUD.

<sup>6</sup> Véase Gray Molina, George (en elaboración), “Transiciones inconclusas: interrupciones que aceleran procesos de cambio en América Latina”, Nuffield College Working Paper, Universidad de Oxford.

La primera parte de este informe describe el contexto actual y las lecciones extraídas de los tres primeros años de aplicación de los ODS. Las dos partes siguientes profundizan en los componentes de un plan de acción para alcanzar dichos objetivos.

## **I. Contexto: Desvinculación de los CR, el Plan Estratégico 2018-2021 y lecciones extraídas de la aplicación de los ODS**

Cuando se cumplen tres años desde el inicio del proceso de los ODS, el sistema de las Naciones Unidas se encuentra inmerso en un importante proceso de transformación. Dos procesos simultáneos darán forma al futuro trabajo del PNUD en la región: por una parte, la agenda del nuevo posicionamiento del Secretario General y, en particular, el proceso de desvinculación de los coordinadores residentes; y, por otra, el propio Plan Estratégico 2018-2021 del PNUD, con su enfoque centrado específicamente en la innovación en la prestación de servicios de desarrollo sostenible. Ambos factores proporcionan un contexto crucial que conformará el futuro desarrollo de los proyectos, programas y servicios en las oficinas en los países.

Estos procesos tendrán tres consecuencias: en primer lugar, la desvinculación de los Coordinadores Residentes requerirá un enfoque renovado sobre cómo posicionar los servicios del PNUD en un ecosistema densamente poblado de agentes que trabajan en el ámbito del desarrollo. Esto tiene implicaciones tanto desde el punto de vista del talento y la contratación como elementos que afectan al propio modelo institucional, dado que el papel “integrador” no puede darse por supuesto. La conexión de agentes y procesos en la agenda de los ODS deberá lograrse a través de la mejora de las capacidades a nivel nacional: datos, plataformas, conjuntos de herramientas y nuevas fuentes de financiación. Esto requiere asimismo mirar hacia dentro, simplificar los procedimientos del PNUD y adoptar las tecnologías digitales en la medida de lo posible.

En segundo lugar, el Plan Estratégico 2018-2021 del PNUD proporciona una licencia operativa para innovar sobre el terreno y para experimentar con nuevas herramientas y nuevas fuentes de financiación. No existe una hoja de ruta clara sobre cómo podemos conseguir que nadie se quede atrás, generar resiliencia o acelerar las transformaciones estructurales. Sin embargo, existe un marco a partir del cual podemos innovar, utilizando soluciones propias y plataformas nacionales para avanzar en contextos de desarrollo muy diferentes. Cada país de la región de América Latina y el Caribe presenta sus propias particularidades en términos de problemas de desarrollo, pero todos ellos comparten características comunes: la mayoría de los problemas sociales corresponden al último tramo del desarrollo, mientras que los problemas ambientales pertenecen al primer tramo, por lo que requieren puntos de partida diferentes. La integración de las dimensiones social, ambiental y económica en un solo itinerario de desarrollo sostenible fructífero e inclusivo exige un esfuerzo enorme.

En tercer lugar, la adopción y la aplicación temprana de la Agenda 2030 en la región arroja una serie de lecciones:

- a. Los planes nacionales de desarrollo y los objetivos presidenciales de los diferentes Estados miembros están fuertemente alineados con los objetivos y metas de los ODS. Los ámbitos en los que la agenda de los ODS se presenta más prometedora reflejan bastante bien los objetivos del Plan Estratégico 2018-2021 del PNUD: i) los nuevos trabajos dirigidos a determinar el alcance de los retos a los que se enfrenta la *transformación estructural* han puesto en marcha diálogos sociales con el fin de redefinir los itinerarios de desarrollo social, ambiental y económicos más urgentes; ii) en el Caribe está empezando a tomar forma una serie de iniciativas en torno a los desafíos sistémicos que afronta la *resiliencia*, y que incluyen innovaciones potenciales en campos como la economía verde y azul que podrían proporcionar fuentes de financiación adicionales para el desarrollo, y iii) los trabajos emergentes en el plano subnacional en América Latina se centran cada vez más en que *nadie*

*se quede atrás*; estos esfuerzos se están centrando, principalmente, en la pobreza multidimensional, la malnutrición infantil, la igualdad de género, los embarazos en adolescentes y la seguridad ciudadana, entre otras esferas.

- b. Las misiones de transversalización, aceleración y apoyo a las políticas (TAAP) y otras herramientas destinadas a adaptar los ODS a la realidad sobre el terreno (evaluaciones de los efectos de las reglamentaciones, microsimulaciones fiscales, PovRisk) han despertado el interés en las iniciativas de seguimiento. Sin embargo, la dimensión del trabajo futuro supera las capacidades existentes en la sede, el Centro Regional y las oficinas en los países. Estas últimas cuentan con importantes recursos para llevar a cabo la transversalización, prestar apoyo estadístico y en la elaboración de mapas, armonización y celebración de diálogos sociales a partir de las alianzas establecidas con el sector privado y la sociedad civil. Las áreas emergentes de demanda son, sin embargo, más concretas: requieren una mejora considerable en términos de capacidad para cubrir los *hotspots* territoriales y aprovechar las nuevas fuentes de financiación y los medios de implementación, que en la actualidad se encuentran dispersos entre los diferentes países.
- c. A medida que los países de ingreso mediano-alto avanzan en sus agendas de aplicación de los ODS, la demanda emergente de asistencia en la aplicación del PNUD tiende a concentrarse en las bolsas de exclusión más preocupantes, con un fuerte enfoque territorial. El interés abarca la aplicación territorial a nivel subnacional y el trabajo a lo largo de todo el ciclo de vida con mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, afrodescendientes, migrantes, LGBTI y personas con discapacidad. Esta ha sido un área de trabajo de larga data para RBLAC. Sin embargo, es necesario ir más allá de los proyectos de pequeña envergadura e impacto reducido, y apostar por intervenciones masivas y cruciales que realmente “muevan la aguja” durante todo el periodo de implementación de la Agenda 2030. Estas nuevas capacidades requieren de métodos de selección, datos y herramientas de ejecución que permitan profundizar en temas específicos y tener una perspectiva general con intervenciones multisectoriales integradas.
- d. A medida que los países de ingreso mediano diversifican sus fuentes de financiación para el desarrollo, la demanda emergente de asistencia financiera del PNUD se centra en diversos tipos de instrumentos financieros innovadores, como la inversión de impacto, los bonos de impacto para el desarrollo o el crédito mixto dirigido a eliminar el riesgo asociado a las inversiones en infraestructura, así como las garantías gubernamentales y los bonos anticíclicos. Pese a no ser un organismo financiador en la región, el PNUD goza de reconocimiento como socio de confianza que puede facilitar los contactos entre proyectos sociales y ambientales de impacto y nuevas fuentes de financiación.

## **II. Avances: Un enfoque centrado en los *hotspots* para los ODS con datos en tiempo real, plataformas locales y nuevas fuentes de financiación**

Buena parte del trabajo que lleva a cabo el PNUD en relación con los ODS en la región es de naturaleza sistémica y se centra en la planificación nacional y en los servicios públicos nacionales con impacto a nivel de país. El énfasis que pone este informe en los *hotspots* no pretende desplazar estas contribuciones sistémicas. No obstante, proporciona una respuesta estratégica a la pregunta de cómo “mover la aguja” nacional sobre los ODS en contextos en los que las capacidades son deficientes, los datos escasos y la financiación limitada, centrando la atención en la intersección entre las múltiples brechas de los ODS, las exclusiones y las privaciones en los barrios urbanos, los grupos de municipios o regiones enteras dentro de un país.

En los hotspots se observa la falta de numerosos elementos; entre estos se identifican, la carencia de datos de buena calidad, sólidas capacidades de ejecución y de nuevas fuentes de financiación. A continuación se analizan estos tres desafíos.

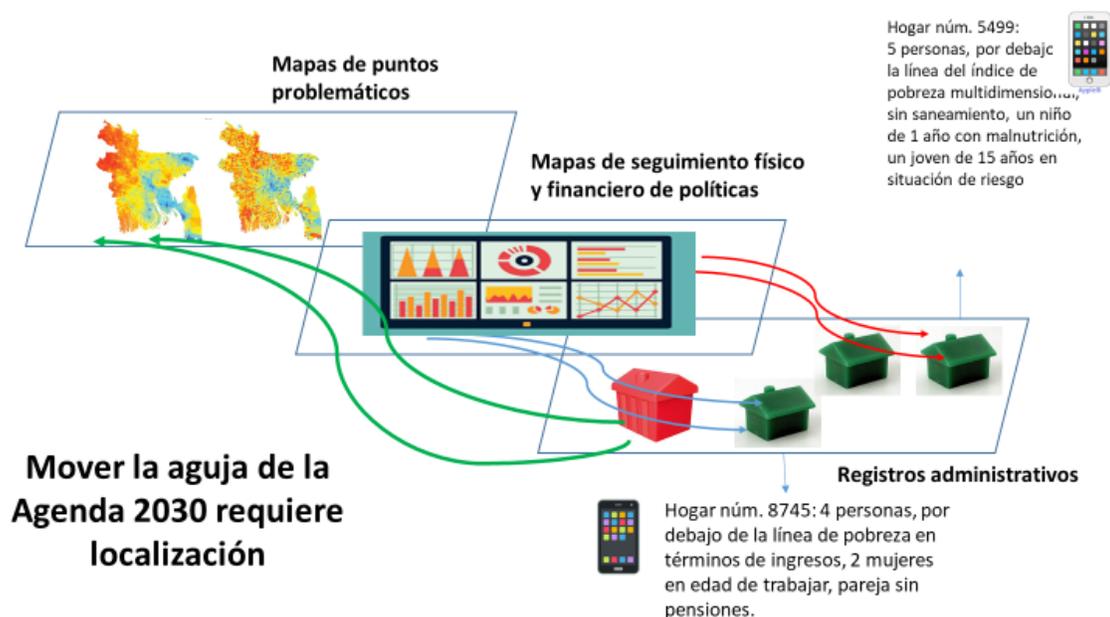
#### A. *Recopilación, análisis y utilización de datos sobre los ODS*

La aplicación de los ODS exige un salto cuantitativo en el terreno de la recogida, análisis y utilización de datos primarios. El PNUD es ya una de las principales fuentes de información para la formulación de políticas con base empírica en la región. Sin embargo, existe una oportunidad para posicionar a la organización en un nicho más importante que conecte la aplicación localizada de los ODS con nuevas fuentes de financiación. La aparición de tecnologías de bajo costo posibilita la recopilación y utilización de **datos en tiempo real**. En la actualidad, los países esperan años a que se elaboren nuevos censos, datos demográficos y de hogares sobre la pobreza, estadísticas laborales y acceso a las condiciones de vida y los servicios básicos. Las nuevas tecnologías de recopilación de datos han acortado los plazos necesarios para la obtención de datos a tan solo semanas o meses, y en algunos temas es posible adquirirlos en tiempo real.

Los modernos sistemas de los registros administrativos usan paneles de indicadores multinivel para sacar provecho de los datos recopilados y utilizados. Creemos que estos paneles de indicadores sistémicos se pueden replicar en el contexto de los *hotspots* para barrios, distritos o municipios concretos. El *primer nivel* se apoya en un panel de hogares elaborado a partir de registros administrativos sobre diversos tipos de datos: pobreza basada en los ingresos, pobreza multidimensional, estadísticas laborales, estadísticas demográficas, datos sobre el uso del tiempo, bienestar subjetivo, evaluación o comentarios subjetivos sobre proyectos y servicios, así como un conjunto adicional de metadatos georreferenciados. El *segundo nivel* realiza un seguimiento de las intervenciones físicas y financieras de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales: inversiones, subvenciones, asistencia técnica y prestación de servicios. Este segundo nivel recoge datos sobre la implementación y está orientado a los resultados inmediatos y al rendimiento de los aspectos logísticos. El *tercer nivel* adopta un enfoque más general y se centra en datos geofísicos, ambientales y de uso del suelo para entender cómo se asientan los hogares y comunidades dentro de los grandes ecosistemas, cuencas hidrográficas y otros marcadores de medios de vida sostenibles.

Junto a la recopilación y análisis de datos en tiempo real, existe una demanda significativa de análisis de tendencias y escenarios en torno a la agenda de los ODS. El **análisis de tendencias** puede utilizarse para proyectar tendencias específicas hacia el futuro y evaluar si es probable que se alcancen las metas establecidas (verde), o si, por el contrario, es improbable que se alcancen (amarillo) o si las tendencias apuntan en una dirección errónea (rojo). Si las tendencias se calculan a nivel municipal o local, los responsables de la formulación de políticas cuentan con una herramienta para evaluar los puntos (geográficos) problemáticos de la agenda de los ODS; por lo general, esto requiere ampliar la estrategia de prestación de servicios o mayores innovaciones (culturales, políticas o conductuales) en la forma de prestar los servicios o de aplicar las políticas.

Gráfico 1: Mapas de datos multinivel: Pasar del análisis local al nacional



Fuente: RBLAC, “SDG Combos: 5 Acceleration Steps”, presentación en Power Point.

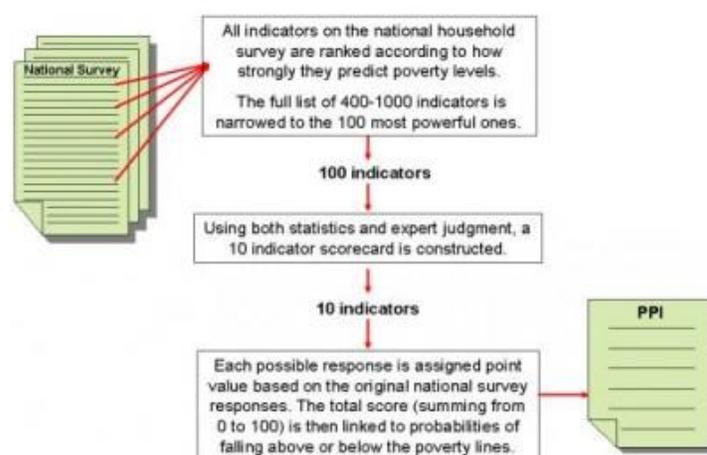
El **análisis de escenarios**, que toma en cuenta a grupos focales y la realización de sondeos de opinión, ha sido muy utilizado por las oficinas del PNUD en los países en el pasado (por ejemplo, los escenarios prospectivos para la mejora de la gobernanza en América Latina –PAPEP–). Junto con los diálogos sociales y la aplicación localizada de los ODS, el análisis de escenarios puede ayudar a ilustrar las desventajas de los enfoques basados en “más de lo mismo” y mostrar formas alternativas de abordar los complejos problemas sociales, económicos o ambientales. Pese a que el análisis de escenarios es todavía una metodología emergente en el ámbito de los informes nacionales sobre el desarrollo humano, existe una fuerte demanda que exige el despliegue de técnicas más participativas en la agenda de los ODS. El amplio alcance de los ODS tiende a resultar abrumador para los gobiernos, los gobiernos locales, los organismos de las Naciones Unidas y los socios clave durante la definición de los problemas y la planificación de políticas.

Recuadro 1: ¿Qué hacer si no disponemos de datos a nivel de país en tiempo real? ¿Podemos utilizar algún atajo a nivel local?

La recopilación de datos georreferenciados en tiempo real todavía se encuentra en fase incipiente en la región. Pocos países cuentan todavía con sistemas a nivel nacional para este tipo de tarea. La mayoría de los proyectos y programas de desarrollo recopilan datos para un subconjunto de la población y utilizan técnicas de imputación, simulación o proyección, empleando cuestionarios sencillos. El **índice de probabilidad de pobreza** (elaborado por IPA) es una de las herramientas de medición de la pobreza que pueden utilizar las organizaciones y empresas que tienen la misión de atender a las personas pobres. El

IPP es muy sencillo de usar: las respuestas a 10 preguntas sobre las características del hogar y la propiedad de activos se puntúan para calcular la probabilidad de que el hogar en cuestión esté viviendo por debajo del umbral de pobreza. Con este índice, las organizaciones pueden identificar a los clientes o empleados con mayor probabilidad de ser pobres o vulnerables a la pobreza; de ese modo, pueden integrar datos objetivos de pobreza en sus evaluaciones y en sus procesos de adopción de decisiones estratégicas.

El PNUD puede utilizar herramientas similares para acelerar los avances en los ODS: un **índice de probabilidad de la igualdad de género** podría mostrar el subconjunto de mujeres más excluidas de los mercados de trabajo; un **índice de probabilidad de que la juventud se encuentre en riesgo** podría ilustrar las correlaciones de riesgo de los jóvenes locales entre 15 y 24 años; un **índice de resiliencia a la pobreza** podría calcular la probabilidad de que caer en la pobreza, y un **índice de vulnerabilidad de los hogares** podría estimar el riesgo de que estos se vean afectados por inundaciones, tempestades o fuertes vientos. Más allá del cálculo de índices, el PNUD puede microsimular las variaciones de los activos, los ingresos, el acceso a los servicios sociales o la nutrición en los hogares, y mostrar la trayectoria de cambio necesaria para huir de las privaciones severas y las exclusiones graves. Todo esto se puede hacer utilizando datos en tiempo real, con la ayuda de teléfonos móviles equipados con servicios GPS y programas informáticos ya existentes. No siempre es necesario realizar una encuesta a los hogares a nivel nacional ni explotar registros administrativos para obtener datos que se puedan utilizar.



Fuente: <https://www.povertyindex.org/>

### B. Plataformas locales de los ODS

El paso de un modelo de implementación proyecto individuales a los **servicios tipo plataforma** se materializará a medida que avance la agenda de adaptación de los ODS a las realidades locales. Existe un consenso creciente en torno al hecho de que buena parte del futuro impacto del desarrollo se encuentra en algún punto entre las iniciativas normativas a nivel macro y los ensayos controlados aleatorizados (ECA) a nivel micro. El terreno intermedio –el de la **experimentación de los ODS a nivel local**–, revelado mediante datos georreferenciados en tiempo real, resulta adecuado para los recursos políticos, institucionales y presupuestarios disponibles en el plano local, y también refleja mejor los objetivos, la definición de problemas y las aspiraciones locales.<sup>7</sup> Esta aplicación adaptada al contexto local se enfrenta

<sup>7</sup> Kenny, Charles, 2018, “Speeding Sustainable Development: Integrating Economic, Social, and Environmental Development” - Working Paper 484, Washington DC: Center for Global Development.

a muchos de los desafíos más complicados que plantean los ODS: a menudo, las capacidades de implementación son más necesarias precisamente allí donde están ausentes.

El PNUD ha aprendido de los trabajos pasados y actuales (SIGOB, ART, Combos, apoyo a la descentralización local). En primer lugar, es necesario pasar de las modalidades de ejecución discretas proyecto a proyecto a plataformas en las que se propicie la creación conjunta y el descubrimiento iterativo de la demanda y la oferta de servicios<sup>8</sup>. Las plataformas pueden ayudar a dar respuesta a la demanda emergente –ofreciendo educación en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), por ejemplo, para satisfacer la demanda de los inversores de impacto centrada en la autonomía económica de las mujeres– incluso antes de que exista un “mercado” para los servicios en cuestión. En segundo lugar, las plataformas utilizan la digitalización –de las adquisiciones, los aspectos logísticos, los pagos y el seguimiento y evaluación– para reducir los costos de transacción asociados a la ejecución proyecto a proyecto. La digitalización permite generar una masa crítica de prestación de servicios: los costos iniciales no recuperables del establecimiento de una plataforma de servicios operativos en un municipio se pueden aprovechar para diversos fines, como para apoyar la provisión de servicios logísticos para combatir la malnutrición infantil, o la de servicios de seguimiento y evaluación de un programa de transferencias monetarias condicionadas.

---

**¿Qué ocurre si no podemos obtener fácilmente datos georreferenciados? El PNUD puede ayudar a recopilar subconjuntos de datos en tiempo real utilizando las nuevas tecnologías móviles. No es necesario que los servicios de datos abarquen todo el país; pueden centrarse en un barrio, un distrito o una comunidad rural.**

---

El enfoque de Combo, que se está aplicándose con éxito en varios países, puede beneficiarse notablemente en el futuro de un formato basado en plataformas digitales. La aplicación local de los ODS requiere i) un análisis centrado en los problemas sociales, ambientales y económicos más urgentes sobre el terreno, ii) la participación de las partes interesadas en el diseño conjunto de teorías del cambio en torno a los posibles impulsores y obstáculos, iii) la ejecución de las intervenciones nuevas y existentes de manera coordinada, y iv) el seguimiento y la evaluación de los efectos a nivel local (aprendizaje a través de la acción). En los lugares en que no exista disponibilidad de datos en tiempo real, se pueden recopilar utilizando la tecnología que ofrecen los teléfonos móviles y un *software* de datos adecuado. Esos datos se pueden digitalizar en una única **plataforma de los ODS adaptada al contexto local**, que proporciona un panel de indicadores que resulta útil a los responsables de la adopción de decisiones para trabajar sobre el terreno y una sólida cartera para las alianzas del sector privado y los inversores de impacto.

Recuadro 2: ¿Qué aspecto tiene una plataforma localizada de los ODS? El Corredor Seco del Lempa en Honduras

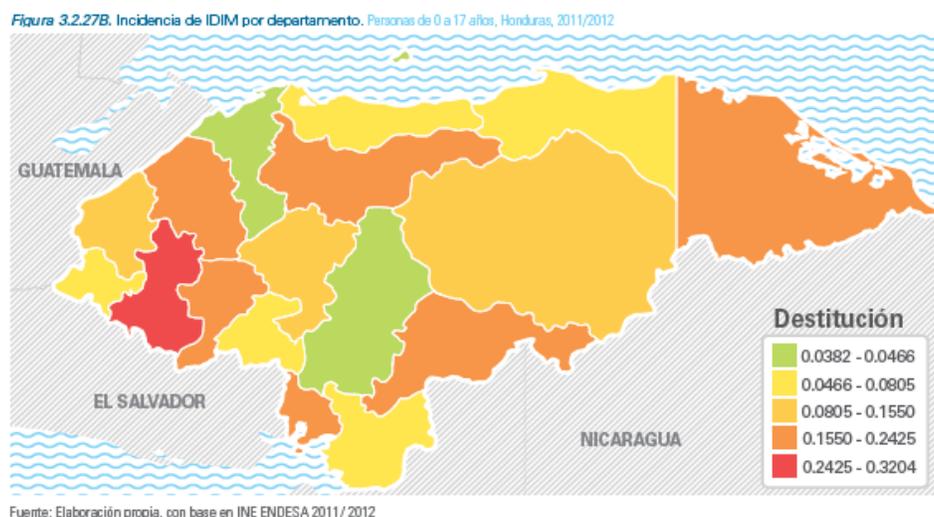
Será imposible hacer realidad la agenda de los ODS con un enfoque nacional basado en abordar cada brecha o en ejecutar cada proyecto de forma individual. Sencillamente, las 169 metas presentan demasiadas brechas, y existen demasiadas diferencias a nivel local y dentro de cada grupo que los enfoques nacionales no captan. Los gobiernos deben “acercar el zoom” para poder observar la situación de pueblos y lugares concretos. Bajo el enfoque Combo de aplicación de los ODS, los gobiernos

---

<sup>8</sup> Véase Matt Andrews, Lant Pritchett y Michael Woolcock, 2017, *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, Oxford: Oxford University Press.

subnacionales, los municipios y las parroquias agregan los “problemas normativos complejos” en grupos de problemas que afectan a puntos geográficos identificables (municipios “x” e “y”), con grupos de partes interesadas también identificables (jóvenes, mujeres y niños). Aquí es donde entran en juego las plataformas localizadas de los ODS.

El Programa del Corredor Seco del Lempa en la zona rural de Honduras, representa un buen ejemplo del aspecto que tiene una plataforma de los ODS adaptada al contexto local. Incluye más de 23 municipios rurales que se enfrentan algunas de las tasas más altas de mortalidad infantil, malnutrición de bebés, mortalidad materna y pobreza extrema de todo el hemisferio. El gobierno, en colaboración con los organismos de las Naciones Unidas, organismos de asistencia bilaterales y ONG, ha ejecutado desde 2014 un programa de desarrollo social y productivo denominado *Vida Mejor*, que utiliza datos en tiempo real y servicios de plataforma. Se recopilan datos demográficos, sociales y productivos a nivel de los hogares, usando datos georreferenciados de todo el municipio. Los diálogos locales se centran en intervenciones clave para hacer frente a los complejos problemas locales: escasez de agua, fortalecimiento de la cadena alimentaria local y creación de empleo. En última instancia, estos diálogos prestan una atención especial al bienestar infantil (condiciones nutricionales, sanitarias y de vivienda).



Cuatro ingredientes definen la plataforma de Honduras: i) un enfoque claramente centrado en un territorio específico (un “hotspot” para los ODS), a fin de abordar un conjunto de problemas de desarrollo multidimensionales; ii) el uso de datos multinivel georreferenciados sobre el bienestar de los hogares y las intervenciones normativas sobre el terreno, para lo cual se dispone de un panel de datos que abarca cerca de 4 millones de personas dentro del sistema de registros administrativos CENISS; iii) las intervenciones coordinadas de más de una docena de proyectos y programas gubernamentales, así como los servicios y la asistencia técnica del PNUD, el PMA, el UNICEF, el UNFPA y ONU Mujeres, así como Care y otras ONG locales; y iv) la participación de la ciudadanía local en la definición de los problemas, el seguimiento de los servicios en curso y la formulación de comentarios sobre las intervenciones. El efecto combinado de la plataforma es que consigue que los problemas de masa crítica se resuelvan mediante soluciones de masa crítica, haciendo que tanto los indicadores orientados al proceso como al impacto avancen en una de las regiones más pobres del país.

Fuente: RBLAC, basado en información de PNUD Honduras.

### C. Financiación para el desarrollo vinculada a los ODS e implicación del sector privado

Dos restricciones vinculantes para una participación más eficaz del sector privado y de financiación innovadora en la agenda de los ODS son las métricas y el riesgo<sup>9</sup>. En la actualidad, las métricas para la inversión de impacto, por ejemplo, no se corresponden con las métricas existentes de los ODS. Los inversionistas emplean métricas orientadas al proceso para asignar su capital de un modo responsable desde el punto de vista social o ambiental; las métricas de *SDG Compass*, el índice de inversión sostenible de MSCI-ACWI o GIIRS, por ejemplo, calculan la puntuación de una empresa basándose en un conjunto de efectos sociales, ambientales y de gobernanza orientados a procesos. Por su parte, la agenda de los ODS se centra casi exclusivamente en métricas orientadas al logro de resultados (impacto): número de hogares en situación de pobreza extrema, número de niños que sufren malnutrición, brecha salarial entre hombres y mujeres, etc. Lo mismo puede decirse sobre los bonos de impacto social, las operaciones de crédito mixto y las garantías gubernamentales. El PNUD puede introducir un conjunto de métricas compatibles entre los ODS y la inversión para avanzar en esta agenda. Esto se producirá operación por operación, pero puede beneficiarse de la escala regional. Se trata de un nicho que el PNUD puede llenar con un trabajo sistemático basado en métricas en todos los países.

El segundo obstáculo es el riesgo. Existe un debate en curso sobre cómo atraer inversión privada mediante la eliminación del riesgo de los proyectos de inversión existentes utilizando recursos públicos. Muchos programas de financiación vinculados a los ODS ofrecen a los inversionistas el incentivo de la mitigación de riesgos utilizando fondos públicos o sin fines de lucro. Esto resulta especialmente atractivo para los inversionistas institucionales, dadas sus preferencias con respecto al riesgo y la rentabilidad (fondos de pensiones y de inversión). Sin embargo, los inversionistas privados (de capital y de impacto) o los filántropos e inversionistas sin fines de lucro podrían estar interesados en asumir un riesgo adicional en sus inversiones si sus fondos se utilizaran para impulsar la rentabilidad social. Esta estructura de incentivos podría estimular un mayor compromiso del capital privado con la financiación de los ODS, aunque se trata de una oferta muy poco frecuente. ¿Cómo se puede vincular la rentabilidad con los objetivos ambientales, sociales y de gobernanza? Este es un debate que en la actualidad se encuentra abierto y fuertemente disperso. El PNUD podría llenar el nicho del debate sobre el conjunto de programas de mitigación del riesgo que son compatibles (e incompatibles) con la agenda de los ODS.

El PNUD tiene capacidad para estructurar nuevas fuentes de financiación (como los Bonos Azules en Seychelles o los Bonos de Impacto Social en Tabaco en todo el mundo), pero también para mediar en el proceso llenando los vacíos actualmente existentes entre inversores de impacto, fondos de pensiones, socios privados y partes interesadas en los ODS en general<sup>10</sup>. Este papel coordinador requiere un avance a nivel regional, un espacio en el que RBLAC puede adoptar medidas en los próximos meses.

### III. Sigüientes pasos: Creación de un ecosistema para acelerar los avances de los ODS

Si se adoptan los *hotspots* como punto de partida para una estrategia de aceleración, el punto de llegada deseado es un ecosistema saludable de partes interesadas con un progreso social, económico y ambiental cuantificable. ¿Cómo podemos llegar hasta allí? El marco básico para poner en marcha los procesos de aceleración se describe en el Plan Estratégico del PNUD y en las incipientes iniciativas de financiación de

---

<sup>9</sup> Véase UBS, 2017, “Mobilizing private wealth for public good”, UBS White Paper for the World Economic Forum Annual Meeting 2017.

<sup>10</sup> PNUD, 2018, *Financing the 2030 Agenda - An Introductory Guidebook for UNDP Country Offices*, Nueva York: PNUD.

los ODS<sup>11</sup>. Como se indica en el proyecto más reciente de la Nota de orientación sobre plataformas de país:

“Las plataformas se desplegarán de manera progresiva en los países en los que se ejecuta el programa. El objetivo, *sujeto a una evaluación de la viabilidad*, es tener en funcionamiento hasta 50 plataformas nacionales de apoyo plenamente desarrolladas para finales de 2018-2019, hasta 75 para el momento del examen de mitad de período del Plan Estratégico en 2020 y 100 cuando finalice la ejecución de dicho plan, en 2021. Se dará prioridad a los países en los que haya otros organismos dispuestos a asumir la copropiedad de las plataformas”.

No existe un procedimiento único para la implementación de las plataformas a nivel nacional. Desde el punto de vista sustantivo, esto significa pasar de un enfoque de desarrollo basado en el abordaje individual de cada brecha a un modelo sustentado en un ecosistema de aceleración de los ODS que se centre en los *hotspots* para su consecución y en el bienestar de los grupos vulnerables y tradicionalmente excluidos. En lo referente a la ejecución, esto significa abandonar el actual planteamiento basado en una cartera de proyectos y programas pendientes y adoptar un sistema de ejecución basado en plataformas. Ambos desafíos exigen que tanto las oficinas en los países como el Centro Regional y la sede otorguen mayor peso a la aceleración de los ODS. Pese a que está claro que las iniciativas de desarrollo basadas en la demanda continuarán representando una parte significativa de la cartera de cualquier oficina de país, en este informe nos concentramos en las formas específicas en que el PNUD añadirá valor y colaborará con múltiples socios y partes interesadas a lo largo de toda la agenda de los ODS.

Nuestro punto de partida consiste en no pensar en nuestro trabajo en términos jerárquicos, sino como un ecosistema de aceleración de los ODS que se adapte a las condiciones locales, prestando servicios y proporcionando capacidades que *faltan* en el trabajo de desarrollo sostenible en el ámbito local.

---

**Un análisis de *hotspots* para los ODS no pretende desplazar la asistencia que brinda el PNUD a escala nacional. Proporciona un medio para avanzar en contextos de escasez de datos y debilidad de las capacidades de ejecución.**

---

¿Qué aspecto tendría un ecosistema de aceleración? En primer lugar, identificaría los *hotspots* para los ODS a nivel territorial basándose en tendencias y proyecciones para las metas de los ODS de aquí a 2030. Los *hotspots* pueden incluir lugares en los que existen bolsas de exclusión: pobreza extrema, violencia contra las mujeres, malnutrición, embarazo en adolescentes o ubicaciones geográficas vulnerables a los desastres naturales, la depredación o la deforestación. Pero también pueden brindar oportunidades para el cambio: cadenas de valor asociadas a la biodiversidad (biocadenas), turismo sostenible, reciclaje a nivel comunitario, actividades para el fomento de la autonomía económica de las mujeres, oportunidades de negocio inclusivas, proyectos de empleo juvenil y otras similares.

---

<sup>11</sup> Véase PNUD, 2018: *Country Platform Guidance Note*, Nueva York: PNUD. En la actualidad ya se están dotando recursos para financiar prototipos de plataformas: se espera que el *Fondo para la Aceleración de los ODS* atraiga 120 millones de dólares de los Estados Unidos para el período 2018-2021. Este fondo ensayará e identificará los modelos más adecuados para las plataformas nacionales que permitirán al PNUD, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (SNUD) y los agentes gubernamentales y no gubernamentales acelerar conjuntamente los esfuerzos dirigidos a lograr los ODS a nivel nacional.

En segundo lugar, un *hotspot* proporcionará un centro de gravedad para la colaboración y las partes interesadas. Algunas alianzas implicarán la creación de una plataforma de servicios, otras se involucrarán en la ejecución y un tercer conjunto proporcionarán capacidades de seguimiento y evaluación. Por lo general, las alianzas fundamentales se ponen en marcha por iniciativa de ministerios y organismos gubernamentales. Posteriormente se irán incorporando otros contratistas, organizaciones no gubernamentales, socios privados o del mundo académico a medida que se desarrollan servicios de aceleración: ¿Requiere la plataforma cadenas de suministro de desayunos para las escuelas? ¿Necesitamos contratar un grupo de encuestadores para la recopilación de datos? ¿Incluye la plataforma un programa de empleo juvenil?

En tercer lugar, un *hotspot* atraerá nuevas fuentes de financiación. Pensando en términos territoriales, en los barrios y comunidades rurales, es probable que el primer conjunto de socios financieros sean las empresas inclusivas, entendiéndose por tal aquellas en las que participan jóvenes, mujeres y otros agentes del sector privado pertenecientes a una misma zona local. Un segundo grupo de socios financieros incluirá inversores que dediquen sus recursos a crear valor social o ambiental: docenas de inversores de impacto se están introduciendo ya en campos tan diversos como el café biológico o las empresas emergentes tecnológicas<sup>12</sup>.

Un enfoque sustentado en un ecosistema como el que se plantea requiere una serie de pasos. En primer lugar, la creación de plataformas nacionales con modernos servicios digitales y de datos. En segundo lugar es necesario preparar el terreno para atraer nuevas fuentes de financiación: empresas inclusivas, inversiones de impacto y otros instrumentos. En tercer lugar, deberemos dar a conocer nuestro trabajo, llevando a cabo labores de seguimiento y evaluación, así como introduciendo los cambios que sean precisos hasta que obtengamos la combinación adecuada de intervenciones con socios a nivel local. Cada uno de estos pasos implica el establecimiento de nuevas alianzas que actualmente no existen en la región.

### **Alianzas para la creación de plataformas territoriales: Modernas capacidades digitales y de datos**

Un componente clave para las plataformas territoriales son las modernas capacidades digitales y de datos. Muy pocos países de la región poseen actualmente la capacidad de elaborar informes a partir de datos obtenidos de los hogares en tiempo real para un subconjunto de indicadores de los ODS. ¿Cómo podemos innovar/experimentar con soluciones hechas a medida? ¿Cómo presentar a la comunidad local los éxitos y los fracasos en la implementación? Nuestra respuesta es profundizar en el enfoque del ecosistema y posicionar los servicios digitales y de datos del PNUD en un punto intermedio entre las “mejores prácticas” genéricas y los ECA<sup>13</sup> a nivel micro. Ambas contribuciones al desarrollo –micro y macro– son importantes, pero el PNUD cuenta ya con decenios de experiencia a nivel meso (local, subnacional y comunitario).

El PNUD forja alianzas en el plano local, pone en marcha intervenciones de respuesta rápida durante las crisis, despliega actuaciones de fomento de la capacidad en contextos ajenos a las crisis y crea redes de agentes sociales, culturales y políticos, algo que no hace ningún otro donante multilateral ni bilateral sobre el terreno. La densidad y el alcance de nuestras redes locales y subnacionales es una ventaja comparativa crucial del PNUD.

Proponemos establecer alianzas con proveedores de servicios digitales y de datos de alta tecnología, con el fin de ayudar a nuestras plataformas nacionales a i) simular, ii) innovar y iii) formular observaciones en tiempo real a los responsables de la formulación de políticas, las partes interesadas en los ODS y las

---

<sup>12</sup> LAVCA, 2016, *The Impact Investment Landscape in Latin America*, Nueva York: ANDE, LAVCA y LGT Impact Ventures.

<sup>13</sup> Ensayos controlados aleatorizado, RCTs en inglés.

comunidades presentes sobre el terreno. En este sentido, “el terreno” puede ser tan reducido como un bloque de viviendas o un municipio rural, o tan grande como una pequeña ciudad o una serie de barrios urbanos de gran tamaño.

- Simular: el componente de simulación pretende estimar aquello que pretendemos lograr con el paso de las exitosas iniciativas piloto a implementaciones de considerable masa crítica en un barrio pobre o un municipio rural. Las simulaciones (utilizando datos móviles) nos permitirán proporcionar un análisis más detallado de las tendencias locales (trayectorias de los ODS de color rojo, amarillo y verde), así como de los obstáculos e impulsores subyacentes al progreso de los ODS en el ámbito local. Esto significa dotar de movilidad a PovRisk y a otras herramientas analíticas centradas en el género, la vulnerabilidad y la seguridad ciudadana. Posibles socios: Google Analytics, tendencias de los ODS de DEVEX, índice de probabilidad de pobreza elaborado por Innovate for Poverty Action (IPA).
- Innovar: los responsables de la formulación de políticas a nivel local necesitan innovar y experimentar con los sistemas de ejecución que resulten más eficaces para las aspiraciones y necesidades de desarrollo de una comunidad específica. En cada plataforma local de los ODS, los laboratorios de políticas se encargarán de ello de manera sistemática, distinguiendo entre el despliegue de los planes y programas existentes y la innovación o adición de nuevas intervenciones a la combinación de políticas local. El componente de innovación es esencial, y se debe promover y fomentar en el diseño mismo de las plataformas locales. Innovación significa también identificar cuellos de botella reglamentarios, así como problemas logísticos y de coordinación (¿quién hace qué?). Posibles socios: proyecto PDIA (*Problem Driven Iterative Adaptation*, es decir, “Adaptación Iterativa Impulsada por los Problemas”) de la Universidad de Harvard
- Formulación de observaciones: se deberán poner a disposición de los interesados y disponer continuamente de datos sólidos sobre indicadores de impacto referentes al bienestar, indicadores sobre el proceso normativo y evaluaciones subjetivas realizadas por los hogares y las comunidades. La transparencia y los datos abiertos deberían ser los principios rectores en cada operación. El PNUD cuenta ya con una dilatada experiencia en recopilación y utilización de datos de manera participativa. La plataforma permitirá elevar esta experiencia a un nuevo nivel a través de la digitalización y las tecnologías de datos en tiempo real. Posibles socios: D-Lab del MIT, equipo DDD de ODID.

### **Atraer nuevas fuentes de financiación: Empresas inclusivas y el nicho de las inversiones de impacto**

¿Cómo podemos conseguir en el futuro que los inversores de capital, filantrópicos o de impacto se interesen por las iniciativas para acelerar los avances de los ODS sobre el terreno? ¿Cómo atraer un mayor volumen de recursos privados en un momento en que el margen de maniobra presupuestario es cada vez menor? Existen diversas iniciativas innovadoras de financiación para el desarrollo en América Latina y el Caribe, pero *ninguna* de ellas trata de vincular los ODS con nuevas fuentes de financiación. Creemos que será estratégico que el PNUD proporcione un espacio en el que inversores y socios del sector privado puedan interactuar. En lugar de ver esta tarea como un ejercicio de búsqueda de entidades financiadoras para una cartera de proyectos preexistentes, la consideramos como un paso a la era de las plataformas, donde necesitamos codiseñar de forma proactiva iniciativas aptas para ser financiadas.

Proponemos mejorar el trabajo que llevamos a cabo en el ámbito de la financiación para el desarrollo en la región. Nos gustaría acompañar a las oficinas en los países en el largo y complejo proceso de estructuración de nuevas fuentes de financiación. Nuestra labor se centraría en dos tipos de tareas:

- Métricas: el actual desajuste entre las métricas orientadas al proceso que utilizan los inversores de capital y las métricas de impacto que se utilizan en la agenda de los ODS requiere una realineación caso por caso, así como un trabajo a nivel nacional y regional para la definición de métricas. Estas podrían “puntuar” de forma diferente los productos de seguros, deuda o fondos propios, permitiendo así ampliar el conjunto de resultados de rentabilidad en función del riesgo. Posibles socios: GIIN, SDG Compass, otros.
- Correspondencia: partimos de la hipótesis de que es necesario diseñar y crear conjuntamente carteras viables de productos y servicios para los ODS, en lugar de simplemente “comercializarlos”. Esto requiere un trabajo de estructuración significativo y un equipo dedicado, o una alianza centrada en el proceso de adaptación. En América Latina y el Caribe se necesitará un enfoque más proactivo para atraer nuevas fuentes de financiación. Posibles socios: Pacto Mundial, USB, otros.

### **Dar a conocer nuestros avances: Mostrar *cómo* se mueve la aguja sobre la agenda de los ODS**

¿Cómo podemos visualizar el éxito en la consecución de los ODS? ¿De qué variables es preciso llevar a cabo un seguimiento a lo largo del tiempo? ¿En qué ODS debemos centrarnos? Sabemos que la agenda es ambiciosa, y que esta ambición presenta vínculos comunes. Los objetivos y metas están interrelacionados, al igual que las teorías del cambio que subyacen a cada meta y cada objetivo. Esto sugiere que no necesitamos una “teoría del todo”. Lo que necesitamos es un punto de partida modesto desde el cual podamos generar resiliencia y empezar a abordar las necesidades de aquellas personas y grupos que se han quedado atrás. Este informe propone ese punto de partida: los **hotspots territoriales** que necesitan mover la aguja local para que se mueva alguna aguja nacional. A menudo se trata de los lugares con menores capacidades de implementación, mayores problemas relacionados con los datos y en las que, sencillamente, las fuentes de financiación son inexistentes. Este problema no se puede eludir; simplemente describe el ecosistema en el que debemos marcar la diferencia.

Invertiremos en las capacidades de comunicación requeridas para efectuar el seguimiento de aceleración de los avances en pos de los ODS, supervisar los progresos, aprender de los errores y compartir lo que hayamos aprendido. Esta es, fundamentalmente, una función interna, de la que podrán beneficiarse múltiples socios. Debemos crear un discurso en torno al poder de las tendencias a nivel macro (crecimiento económico, cambios producidos en el mercado laboral, cambios demográficos) y vincularlo con las tendencias en los niveles micro y meso en las que estamos influyendo a través de nuestro trabajo.

La capacidad de comunicar es algo más que compartir un discurso. Requiere desarrollar un discurso a partir de las intervenciones normativas, diferenciando entre aquellas iniciativas que fracasan y las que tienen éxito. Es una función constante del desarrollo sostenible, a menudo relegada a los informes de “cumplimiento” o de “seguimiento y evaluación”. Debemos potenciar esta función y convertirla en un elemento central de nuestros servicios de desarrollo.

- *Hotspots* para la aceleración de los avances y portal de herramientas: podemos mejorar el portal actual de RBLAC añadiendo contenido sobre los *hotspots*, conjuntos de herramientas y tendencias de los ODS en toda la región. Sin embargo, este esfuerzo no debería replicar el Atlas o las bases de indicadores de los ODS, que constituyen recursos más amplios. Debería ayudar a visualizar nuestros estudios de casos sobre la aceleración y aquello que vayamos compartiendo o aprendiendo a lo largo del camino. Es muy importante publicar vídeos y contenidos dinámicos. Posibles socios: especialistas en multimedia, IISD, DEVEX, otros.

- Estrategia de comunicación: un “cronograma de los ODS” en el que se muestren los avances puede replicar una línea de tiempo de Facebook para cada país. Debemos explicitar las razones que nos llevaron a centrarnos en determinados problemas, grupos y territorios en nuestro análisis de *hotspots*, y documentar el proceso de transición de la “transversalización” a la “aceleración” a nivel local, municipal y regional.

## Reflexiones finales

¿Qué lugar ocupa la región de América Latina y el Caribe en la agenda mundial de los ODS? ¿Somos una región que lidera la erradicación de la pobreza o en la que nadie se está quedando atrás? ¿Una región líder en términos de resiliencia o adaptación al cambio climático? ¿Y en lo referente a la financiación para el desarrollo o el impacto del sector privado? Por el momento, estas preguntas continúan abiertas. Lo que sabemos es que la región se encuentra inmersa en múltiples transiciones estructurales, en las que los ODS pueden desempeñar un importante papel catalizador.

Muchas de las tendencias macro que espolean el progreso económico, social y ambiental están relacionadas con ciclos de crecimiento económico, transiciones demográficas y cambios en la población activa. Muchas de las capacidades de planificación y prestación de servicios se sitúan también en el nivel macro y tienen un impacto acumulativo a largo plazo. Es indudable que los ODS estimularán un nuevo pensamiento sobre las tendencias y servicios macro, pero también invitarán a los responsables de la formulación de políticas y a los asociados para el desarrollo a abordar *cómo prestar de manera diferente los servicios de desarrollo*.

En contextos de capacidad estatal relativamente débil, deficiencias en los datos y escasez de fuentes de financiación, el modelo propio que propone el PNUD en América Latina y el Caribe puede tener una importancia significativa. El enfoque descrito en este informe –servicios de desarrollo para los *hotspots* para los ODS– pretende estimular una reflexión sobre cómo mejorar la ejecución.

La elección de los *hotspots* como foco de atención tampoco es casual. Pese a que el PNUD continúa ayudando a los países a diseñar una planificación sistémica del desarrollo y sus servicios de desarrollo, creemos que podemos ir avanzando en la lucha contra las exclusiones más graves, en favor de las poblaciones más vulnerables, y que debemos hacerlo sin demora. Es interesante señalar que el hecho de centrar el enfoque en los *hotspots*, prestar atención al contexto y adaptar las intervenciones a las necesidades locales es un nicho en el que el PNUD acumula ya varias décadas de experiencia. La aceleración de los avances de los ODS persigue una mejora con un planteamiento más definido, en lugar de un cambio en lo que hacemos.