

Hotspots “puntos problemáticos” para los ODS: Tendencias, identificación y paneles de indicadores de los ODS que no siguen el ritmo previsto¹

25 de julio de 2018

“Entre las diferentes categorías de desglose impuestas por la Agenda 2030, el 'lugar' o la ubicación geográfica es esencial para garantizar que nadie quede rezagado. La ubicación geográfica es necesaria para conocer

una situación o, dónde ha ocurrido un suceso y permitir responder a quienes toman decisiones”².

La aceleración de los ODS depende de que se obtengan importantes logros sociales, económicos y ambientales en las metas que no siguen el ritmo previsto, de modo que se beneficie a los grupos y las regiones más excluidos del planeta. Es improbable que la formulación de políticas por inercia consiga corregir el rumbo de las metas y las metas secundarias en las que los avances no se ajustan a lo planificado. Algunos de los retos más complicados de superar desde el punto de vista del desarrollo se encuentran en estados frágiles, territorios en situación post-conflicto o bolsas históricas de marginación en Estados nación o grandes ciudades. Se puede definir un subconjunto de brechas en los ODS por geografía, lugar o territorio³. Existe la posibilidad de elaborar mapas a partir de datos geográficos y superponerlos en capas para ilustrar la naturaleza multidimensional de algunos de los desafíos más acuciantes. Esta nota describe un conjunto de aportaciones para adoptar un enfoque centrado en los *hotspots* para los ODS, con el fin de acelerar los progresos hacia su consecución.

¹ Esta nota ha sido elaborada por George Gray Molina. Se apoya en el documento *Análisis de hotspots 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*, 27 de junio de 2018, Nueva York: PNUD-DRALC.

² Véase Naciones Unidas, 2018, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018*, Nueva York: Naciones Unidas.

³ La exclusión geográfica es tan solo una de las dimensiones de la exclusión, un concepto multidimensional. Otras pueden incluir características grupales, tales como el género, la identidad racial, étnica o sexual, u otros rasgos como la discapacidad, la condición migrante o la nacionalidad.

Definimos los “*hotspots*” para los ODS como aquellos territorios geográficos, ciudades o regiones en los que se cruzan múltiples brechas en el logro de los ODS; estas zonas pueden ser tan pequeñas como las comunidades o parroquias rurales, o tan grandes como ecosistemas o distritos metropolitanos enteros. Este enfoque geográfico no pretende desplazar el trabajo que realiza el PNUD con grupos vulnerables o en ámbitos como la planificación nacional sistémica y la prestación de servicios públicos, sino dirigir la atención hacia problemas de desarrollo que tienen una base territorial y que, a menudo, se enfrentan a 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 ODS, la exclusión y las privaciones existentes a nivel local⁴.

Los datos de los *hotspots* para los ODS se pueden utilizar para diseñar estrategias de aceleración adaptadas en ciudades o zonas rurales. En primer lugar, estos datos pueden permitir identificar los distritos, barrios y aldeas rurales que precisan de mayor atención, con base en las tendencias y proyecciones sobre las metas de los ODS. 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.

En segundo lugar, un *hotspot* puede ofrecer un centro de gravedad para la colaboración y las partes interesadas. Algunas alianzas pueden implicar la creación de una plataforma de servicios, mientras que otras podrían implicarse en la ejecución o la provisión de capacidades de seguimiento y evaluación. Por lo general, las alianzas fundamentales se ponen en marcha por iniciativa de ministerios y organismos gubernamentales. A menudo se van 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? ¿Necesita la autoridad local contratar un grupo de encuestadores para recopilar datos? ¿Incluye la plataforma un programa de empleo juvenil?

En tercer lugar, un *hotspot* puede atraer nuevas fuentes de financiación. Pensando en términos territoriales, a nivel de barrio y comunidad rural, es probable que el primer conjunto de socios financieros sean las empresas inclusivas, entendiendo por tal aquellas en las que participan jóvenes, mujeres y otros agentes del sector privado pertenecientes a una misma zona local. Un segundo nivel de socios financieros puede incluir inversionistas que dediquen sus recursos a crear valor social o ambiental: docenas de inversionistas de impacto se están introduciendo ya en campos tan diversos como las cadenas de café biológico o las empresas emergentes tecnológicas⁵.

⁴ 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.

⁵ LAVCA, 2016, *The Impact Investment Landscape in Latin America*, Nueva York: ANDE, LAVCA y LGT Impact Ventures.

Este informe describe tres pasos para la elaboración de mapas de *hotspots* para los ODS utilizando datos disponibles a escala nacional y subnacional. Pone el acento en los elementos mínimos necesarios para i) calcular las tendencias, ii) cartografiar los datos y iii) elaborar paneles de indicadores para utilizarlos en la formulación de políticas. En las notas de pie de página se ofrecen referencias sobre ejemplos en los que los datos se han sometido a un tratamiento más sofisticado, relativos a contextos y países que cuentan ya con sólidas capacidades cartográficas a escala subnacional.

1. Cálculo de tendencias de los ODS que no siguen el ritmo previsto a partir de datos nacionales

El punto de partida para una estrategia de detección de hotspots consiste en identificar aquellas metas y submetas de los ODS en los que los avances sean más lentos de lo esperado, utilizando para ello datos nacionales oficiales cuando sea posible. Al cabo de tres años de ejecución de la agenda de los ODS no existe ninguna fuente de datos que presente tendencias de retraso para los 232 indicadores de los ODS acordados a nivel mundial. Existen predicciones para subconjuntos de datos; entre ellas, el proyecto International Futures de la Universidad de Denver, los informes de progreso del Overseas Development Institute (ODI), el centro de datos abiertos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas y el Atlas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del Banco Mundial. La más exhaustiva de ellas, en términos de datos nacionales desagregados y comparables, es la publicada por Bertelsmann Stiftung y la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible: *SDG Index and Dashboards Report 2018*. Este informe presenta tendencias sobre 88 indicadores para 193 países, y 111 indicadores para los países de la OCDE.

Un análisis básico de tendencias requiere tres pasos en los que es necesario utilizar indicadores aprobados a nivel nacional o bien datos nacionales armonizados obtenidos a través de fuentes internacionales:

- a) contraste de las tasas de variación anuales *observadas* para un indicador, y contraste de estas con las tasas de variación anuales *requeridas* para cumplir la meta o submeta de los ODS de aquí a 2030. A modo de ejemplo, en el caso de la meta relativa a la pobreza extrema (1.1), Albania registraría un ____;
- b) normalización de la diferencia entre las tasas observada y requerida utilizando una escala arbitraria que denote las tendencias que siguen el ritmo previsto y aquellas que no. Puede ser tan sencillo como asignar el código 1 a las primeras y el 0 a las segundas, o un código que utilice los colores de un semáforo, como se ha descrito anteriormente para las tendencias de Bertelsmann y la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible;
- c) el panel de indicadores nacionales resultante de la utilización de un sistema de codificación sencillo del tipo verde/rojo o verde/amarillo/rojo ofrece un punto de partida para evaluar los escenarios habituales de las metas de los ODS. La mayoría de los países del mundo necesitarán acelerar la marcha en un grupo de indicadores económicos y sociales, así como retroceder o ponerse en marcha en la mayoría de los indicadores medioambientales si quieren cumplir las metas previstas para 2030.

Gráfico 1: Tendencias de los ODS según el *SDG Index and Dashboards Report 2018*

Figure 22 | The 5-arrow system for denoting SDG Trends

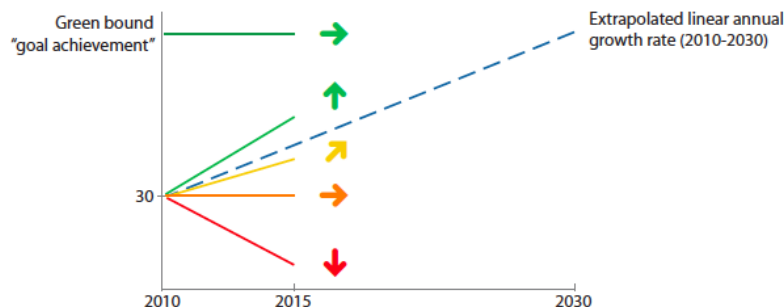
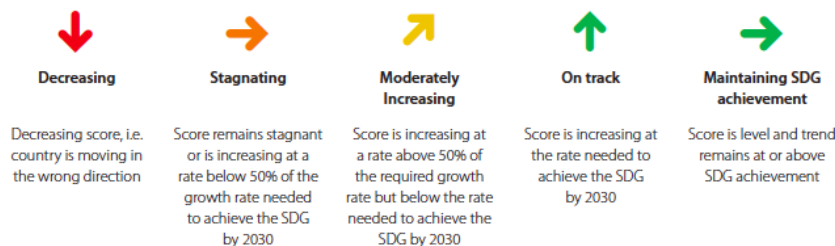


Figure 23 | Graphic representation of the SDG Trends methodology



Fuente: Bertelsmann Stiftung y Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (2018).

El análisis de tendencias resulta útil para identificar las metas que siguen el ritmo previsto y aquellas en las que los avances son más lentos de lo esperado; sin embargo, su utilidad para la acción política subnacional es menor. Para ello, necesitamos cartografiar y elaborar paneles de datos de los ODS diseñando unidades cartográficas a un nivel más fino: parroquias, distritos, municipios, provincias, departamentos o estados.

2. Cómo cartografiar los ODS que no siguen el ritmo previsto a partir de datos subnacionales

El análisis de tendencias se basa en promedios nacionales, por lo que resulta útil para identificar las metas que siguen el ritmo previsto y aquellas en las que los avances son más lentos de lo esperado; sin embargo, su utilidad para la acción política subnacional es menor. Para ello, necesitamos cartografiar y elaborar paneles de datos de los ODS diseñando unidades cartográficas a un nivel más fino: parroquias, distritos, municipios, provincias, departamentos o estados. La mayoría de los indicadores de los ODS, si no todos, se encontrarán en “rojo” o “amarillo” en alguna parte del país, con independencia de su situación a nivel nacional. Un análisis de los *hotspots* centrará el foco en múltiples capas de datos en los que los avances son

inferiores a los previstos con objeto de identificar solapamientos entre diferentes brechas en los ODS.

La elaboración de datos subnacionales implica a menudo ir más allá de los datos obtenidos a través de encuestas a los hogares⁶. Pese a que es frecuente que los institutos nacionales de estadística armonicen los datos nacionales con fines de comparación internacional, los datos subnacionales se suelen estimar utilizando diversas fuentes, dos de las cuales son cruciales para la detección de *hotspots*: los datos censales y los datos de registros administrativos, que se obtienen por medio de los ministerios de educación, salud, agricultura, vivienda y otros.

Para cartografiar datos subnacionales es preciso seguir tres pasos adicionales:

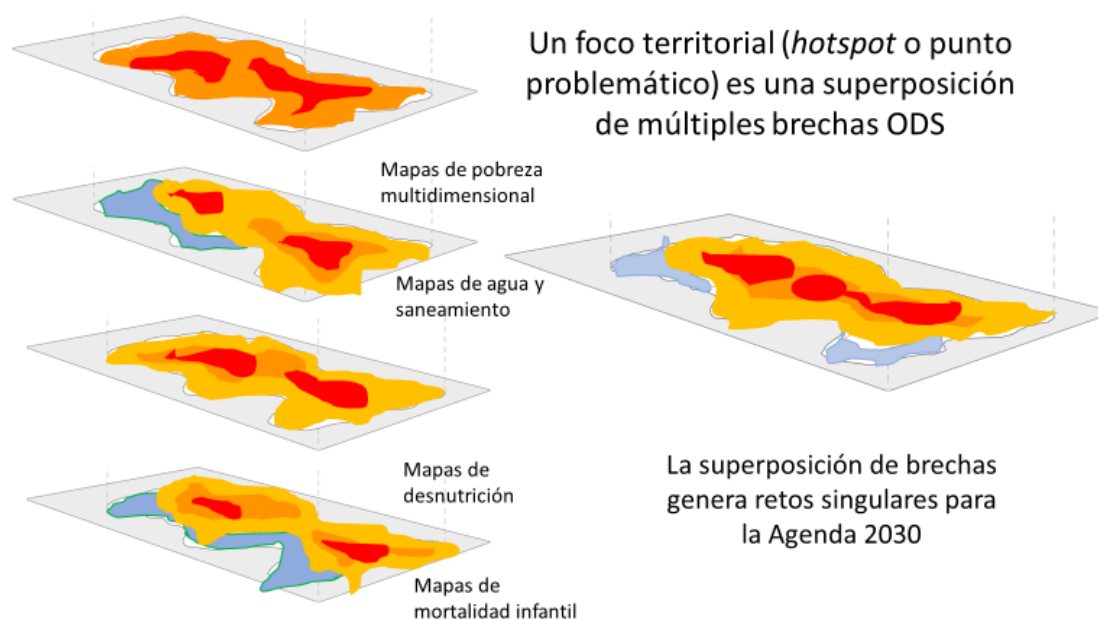
- a) Definir las unidades cartográficas mínimas que se utilizarán en el análisis: ¿se empleará como unidad geográfica básica de análisis una unidad de muestreo censal, o bien un nivel mayor, como una parroquia, municipio, provincia, distrito, departamento o estado? La regla de oro es adoptar el máximo nivel de resolución disponible.
- b) Definir el conjunto de indicadores localizables de los ODS; a menudo, esto significará utilizar variantes nacionales de indicadores mundiales o bien indicadores indirectos de brechas de los ODS. El propósito de usar capas y mapas no es informar sobre los logros alcanzados a nivel nacional (algo que se hará por otros medios), sino centrar el foco en las brechas que presentan los ODS en el plano subnacional y local.
- c) Disponer los mapas en capas, reflejando las teorías del cambio que subyacen a los indicadores clave. A partir de la bibliografía disponible sabemos, por ejemplo, que el nivel educativo de las mujeres está correlacionado con su participación en el mercado de trabajo, con su autonomía económica, su fecundidad, el tamaño de las familias, la malnutrición o la pobreza basada en los ingresos, entre otros indicadores. La disposición de estos mapas en capas muestra un punto problemático que se puede interpretar a través de varios puntos de partida.

Los mapas en capas muestran bolsas de color rojo intenso, que representan ubicaciones geográficas en las que intersectan múltiples ODS correlacionados. Estas reflejan algunas de las exclusiones, privaciones y discriminaciones más graves a las que se enfrenta la agenda del desarrollo sostenible. Las capas de mapas permiten a los responsables políticos obtener información nueva sobre el modo en que las políticas existentes –y otras que podrían aprobarse– pueden acelerar los logros sociales, económicos y ambientales a nivel local.

Las bolsas de color rojo intenso representan ubicaciones en las que las políticas han fracasado en el pasado. No será posible corregir las múltiples brechas abordando una por una, sino comprendiendo los profundos motivos históricos, políticos, culturales o institucionales por los que las políticas, proyectos y programas no han dado los frutos deseados en esas regiones.

Gráfico 2: Disposición de mapas en capas para la detección de hotspots para los ODS

⁶ Para conocer ejemplos de iniciativas de cartografía nacionales, véanse los ejemplos del Brasil y México: <http://agenda2030.mx/#/home> y <http://ods.cnm.org.br/mandala-municipal>.



Fuente: RBLAC, basado en una presentación de Power Point sobre “hotspots” elaborada para un taller de reducción del riesgo de desastres celebrado en Panamá.

Las bolsas de color rojo intenso representan ubicaciones en las que las políticas han fracasado en el pasado. No será posible corregir las graves exclusiones sociales o el agotamiento de los recursos naturales abordando las múltiples brechas una por una, sino comprendiendo los profundos motivos históricos, políticos, culturales o institucionales por los que las políticas, proyectos y programas no han dado los frutos deseados en esas regiones.

3. Elaboración de paneles de indicadores sobre los puntos *hotspots* para los ODS: Problemas relacionados con los datos o debilidades en la implementación

Los *hotspots* para los ODS, que son aquellos en los que intersectan múltiples brechas de los ODS, exigen respuestas normativas integradas y coordinadas. A partir de la aplicación de los ODS a nivel local en todo el mundo hemos aprendido que los enfoques integrados requieren de paneles de indicadores que permitan llevar a cabo un seguimiento tanto de los procesos normativos como de los efectos de las políticas⁷. En la mayoría de las ocasiones no existe disponibilidad de registros modernos. Sin embargo, se pueden recopilar datos utilizando la tecnología que ofrecen los teléfonos móviles y un *software* 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

⁷ Véase el interesante y completo panel utilizado en el estado de Utah (EE. UU.), empleado para analizar la pobreza intergeneracional: <https://ascend.aspeninstitute.org/tackling-intergenerational-poverty-in-utah/>

sobre el terreno. El gráfico 3 ilustra un sistema multinivel basado en la digitalización y en los servicios que ofrece una plataforma local.

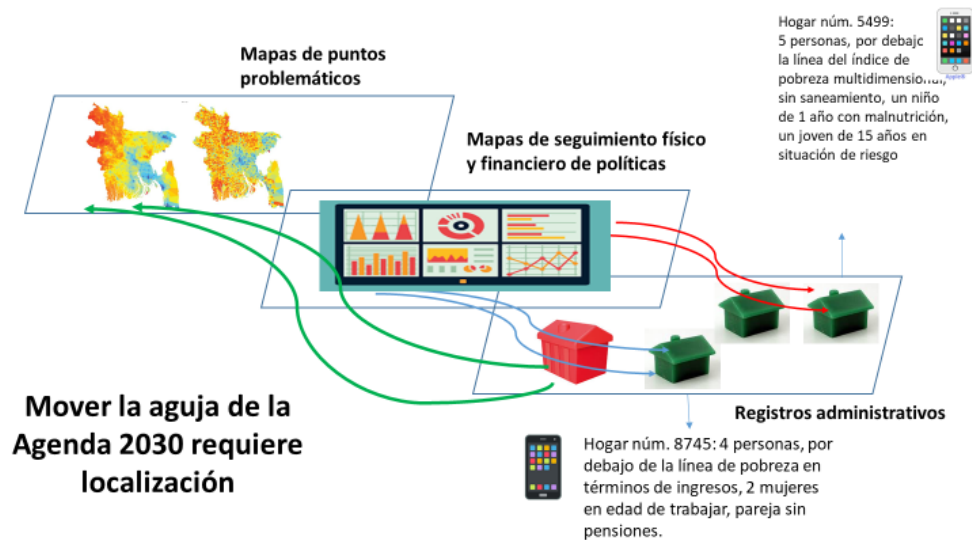
- a) Los modernos sistemas de los registros administrativos usan paneles de indicadores multinivel para sacar provecho de los datos recopilados y utilizados. Creemos que estos paneles de indicadores sistémicos se pueden replicar en el contexto de los *hotspots* para barrios, distritos o municipios concretos. 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.

- b) Plataformas adaptadas al contexto local para la aplicación de los ODS: el paso de la ejecución proyecto a proyecto a los servicios tipo plataforma se materializa a medida que avanza la adaptación de los ODS a las realidades locales⁸. Esta aplicación adaptada al contexto local se enfrenta 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. 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. Las plataformas utilizan la digitalización –de las adquisiciones, la logística, los pagos y el seguimiento y evaluación– para reducir los costos de transacción asociados a la ejecución proyecto por 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. El enfoque de Combo, que se está aplicando 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).

⁸ PNUD, 2018, *Country Platforms: Concept Note* (documento preliminar), 8 de abril de 2018.

Los paneles de indicadores ofrecen a los responsables de la formulación de políticas un seguimiento y una evaluación en tiempo real en contextos en los que escasean los datos y las capacidades de ejecución. Pueden constituir un recurso esencial para las plataformas de los ODS adaptadas al ámbito local, y a menudo son un ingrediente que se echa en falta para la formulación de políticas con base empírica a nivel local.

Gráfico 3: Mapas de datos multinivel: Pasar del análisis local al nacional



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