

Congreso ALAP - ABEP

Foz do Iguacu, Brasil, del 17 al 21 de octubre de 2016

(Triple Frontera Argentina, Brasil y Paraguay)

Unidad y diversidad de los procesos demográficos: desafíos políticos para América Latina y el Caribe en perspectiva internacional comparada

Indicadores para evaluar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Título: El monitoreo de los Objetivos del Desarrollo Sostenible y los desafíos para la producción de información en Argentina, México y Brasil.

Gómez, Alicia¹, Massé, Gladys², Olmos, Fernanda³

Palabras clave: estadísticas oficiales, Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivos del Milenio. Sistemas Nacionales de Indicadores de Desarrollo Sostenible.

Resumen.

Esta ponencia tiene como objetivo explorar los desafíos que plantea a los organismos estadísticos nacionales y locales la producción de información para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se considerarán las implicancias en cuanto la necesidad de incorporar desarrollos metodológicos que adopten la perspectiva sistémica que sustenta la Agenda, aprobada por los 193 Estados miembros de la ONU en septiembre 2015, y que se concreta en la delimitación de 17 Objetivos y 169 Metas. De hecho, interesa reflexionar en qué medida este compromiso requerirá nuevas demandas de información a los futuros relevamientos tradicionales: los Censos y las Encuestas a Hogares.

El análisis toma los antecedentes de la producción de sistemas de información del Desarrollo Sostenible y los esfuerzos de producción de indicadores del Desarrollo del Milenio (ODM) elaborados en la década anterior y adopta como eje de referencia la producción estadística de Argentina e incorpora la perspectiva comparada considerando la producción estadística de México y Brasil. Para ello utiliza como información básica de referencia la documentación oficial producida por organismos internacionales, nacionales, estadísticas oficiales e indagaciones sobre la temática publicadas en la región en el período 2010-2016.

Se espera que el trabajo aporte elementos para el monitoreo y seguimiento de los ODS, evidenciando los desafíos que se presentan al momento de producir indicadores válidos y confiables a ser utilizados para el monitoreo y seguimiento de los mismos.

¹Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) - Universidad Nacional de Luján (UNLu) - Argentina. (aligomez159@gmail.com)

²Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) - Universidad de Buenos Aires (UBA) - Universidad Nacional de Luján (UNLu)-Argentina. (gladysmasse@yahoo.com)

³Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF)-Argentina - Universidad Nacional de Luján (UNLu) - Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES)-Argentina. (olmosfernanda@gmail.com)

Introducción

La adopción de la nueva agenda de desarrollo sostenible “post 2015”, asumida en septiembre de ese año en Nueva York, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible⁴ para ser aplicada los próximos 15 años por parte de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) contiene 17 Objetivos e incluye 169 Metas. Ella implica para los países el esfuerzo y decisión de tender a su consecución de manera de dar cuenta en forma válida y confiable de sus logros en materia de cumplimiento de unos y de otras, al tiempo que todos los sectores comprometidos con su ejecución y observancia debieran favorecer su correcto desarrollo, aplicación y seguimiento.

En este sentido es que el anterior Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), el VI, realizado en Lima, Perú, del 12 al 15 de agosto de 2014⁵ constituyó una instancia de discusión e intercambio respecto de los entonces futuros Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que finalmente fueron aprobados en septiembre de 2015 en Nueva York.

La instancia del VI Congreso de la ALAP, cuyo tema central se basó en la "Dinámica de población y desarrollo sostenible con equidad", propició elaborar y presentar el denominado “Pronunciamiento de Lima”⁶, en el cual se especifica en el ítem 12 que *“Para el seguimiento de los avances y monitoreo de las acciones vinculadas a la agenda de la /Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo/ CIPD⁷ y de los ODS, ALAP considera esencial que los países:*

- a. Produzcan, divulguen y diseminen datos e indicadores adecuados y de calidad vinculados con las desagregaciones necesarias para monitorear el acceso a derechos de minorías.”*

⁴ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

⁵ http://www.alapop.org/alap/index.php?option=com_content&view=article&id=1244&Itemid=610

⁶ <http://www.alapop.org/Congreso2014/uploads/PronunciamientoLimaALAP.pdf>

⁷ Refiere a la realizada en El Cairo, 5 al 13 de septiembre de 1994.

De esta manera, esta ponencia tiene como objetivo explorar los desafíos que plantea, a los organismos de estadística nacional y locales, la producción de información para el monitoreo de los ODS, considerando las implicancias en cuanto a la necesidad de incorporar desarrollos metodológicos que adopten la perspectiva sistémica que sustenta la Agenda y en qué medida este compromiso requerirá nuevas demandas de información a los futuros relevamientos tradicionales: los Censos y las Encuestas a Hogares.

En tal sentido, se realiza una exploración de la información disponible para dar cuenta de lo utilizable, teniendo presente que en las últimas décadas se trabajó intensamente en el logro de los denominados Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM)⁸ y en el desarrollo de los Sistemas de Indicadores de Desarrollo Sostenible (SIDS)⁹. Los primeros constituyen el antecedente de los actuales ODS, siendo estipulados en septiembre del 2000 con el fin de generar un compromiso por parte de los países para enfrentar en particular las situaciones de pobreza en el mundo. Los segundos, corresponden a una serie básica de indicadores gestados por la División de Desarrollo Sostenible de la ONU, para uso nacional, y que continúan siendo estudiados y revisados.

Con el fin de explorar la factibilidad de construcción de los indicadores precitados, se analiza la lista definitiva de los propuestos por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2016)¹⁰ adoptando como marcos de referencia el enfoque sistémico y de derechos humanos y los indicadores elaborados por los países de Argentina, Brasil y México en respuesta a las demandas de los ODM y los Sistemas Nacionales de Indicadores de Desarrollo sostenible (SNIDS).

⁸ http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf

⁹ <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/sids/specdocs.htm>

¹⁰ <http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-S.pdf>

El propósito de este análisis es detectar los principales tópicos en que pueden descubrirse vacíos de información que requieran nuevos desarrollos metodológicos, al tiempo que identificar los avances logrados con los ODM y elaboración de los SNIDS, en su dimensión de producción de indicadores y esfuerzos nacionales para organizar en forma sistemática la información. La idea es destacar fortalezas y debilidades que deberían ser tenidas en cuenta en el inicio de este nuevo proyecto inaugurado en 2015 en relación con los ODS.

Por otra parte, dada la naturaleza global de este último proceso, se espera poner a discusión la impronta que debieran aportar los especialistas y sus respectivas asociaciones en cuanto a la calidad de la información que se presenta, relacionada con la actual visión multidimensional, no solo pautada por la fiabilidad y confiabilidad de la misma, sino ligada a su pertinencia, oportunidad y accesibilidad, entre otros criterios que avalan las buenas prácticas estadísticas en América Latina y el Caribe¹¹.

El trabajo adopta como eje de referencia la producción estadística de Argentina e incorporará la perspectiva comparada examinando asimismo las de México y Brasil. Se considera como información básica de referencia la documentación oficial producida por organismos internacionales, nacionales, estadísticas oficiales e indagaciones sobre la temática publicadas en la región, principalmente en el período 2010-2016 y sus respectivos antecedentes.

La exposición se organiza en tres secciones además de esta introducción. El primer apartado recorta los lineamientos de los ODS relacionados con la producción de la información estadística. En el punto 2 se exponen algunas consideraciones referidas a los marcos metodológicos emergentes que tomaron fuerza los últimos tiempos, y también representan un gran desafío para la producción de información estadística, como los son el enfoque de derechos humanos y la revolución de los datos. En el ítem 3, se presenta el análisis de los indicadores de seguimiento de las metas, la experiencia relacionada con los ODM y los SNIDS, con vistas a los ODS. Finalmente, se exponen algunas reflexiones que se derivan de la exploración realizada y se apunta a generar líneas de acción futuras que contribuyan a la concreción del proyecto que se emprende, teniendo en vista los compromisos asumidos por los países para el 2030.

¹¹ <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/44766/LCL3384e.pdf>

1. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los principales planteos relacionados con la producción de la información estadística.

En el mes de septiembre del año 2015 se llevó a cabo, en Nueva York, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible 2015 en la que los Estados Miembros de Naciones Unidas adoptaron la nueva agenda de desarrollo sostenible “post 2015” para los próximos 15 años. Las razones para generar una Agenda Post 2015 se originan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que habían sido lanzados en el año 2000 y fijaban el 2015 como el año objetivo. Por ello, reconociendo el éxito de estos últimos y la necesidad de una nueva agenda de desarrollo para después de 2015, los países acordaron en 2012, en Río+20, la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible¹², establecer un grupo de trabajo abierto para desarrollar un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible.

El Grupo de Trabajo Abierto presentó, luego de un año, su recomendación para los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en agosto de 2015, los 193 Estados Miembros de la ONU consensuaron el documento final de la nueva agenda «Transformando nuestro Mundo: la Agenda de Desarrollo Sostenible de 2030» (adoptada en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible 2015).

La Agenda presenta 17 ODS y 169 Metas. La totalidad de los ODS y sus Metas se incluyen en el marco de indicadores mundiales elaborado por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS. Dichos indicadores están orientados a la acción, son de carácter mundial y de aplicación universal. Asimismo, un elemento básico del marco es la desagregación de los datos y la cobertura de grupos particulares de la población con el objeto de dar cumplimiento al principio fundamental de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás” (NU, 2016: 9).

¿Cuál es la implicancia que estos nuevos objetivos y metas tienen para los aspectos relacionados con la producción de información estadística? El seguimiento y monitoreo de las metas, en los distintos niveles nacional, regional y mundial, es una responsabilidad que, a esta altura, se visualiza como intrínseca a la consecución de los objetivos y metas comprometidas, y son los gobiernos los principales responsables de su

¹² <http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml>

seguimiento y examen en el nivel nacional y el foro político de alto nivel, bajo los auspicios de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social de la ONU, a nivel mundial. De esta manera, tal como se expresa en el Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS *“los Estados Miembros también reconocieron la importancia de contar con datos suficientes para el seguimiento y examen de los progresos realizados en la aplicación de los Objetivos y metas de la Agenda 2030, y acordaron intensificar los esfuerzos por fortalecer la capacidad estadística y aumentar el apoyo a la creación de capacidad en los países en desarrollo, en particular los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de ingresos medianos”*, reconociendo que se necesitarán datos desglosados de calidad, accesibles, oportunos y fiables para ayudar a medir los progresos y para la adopción de decisiones (NU, 2016: 4).

En este mismo sentido, en oportunidad del lanzamiento de los ODM en los 2000, los países enfrentaban el desafío de generar información estadística confiable y oportuna que permitiese el monitoreo del cumplimiento de las metas en ese momento propuestas¹³. Pasados quince años de ese paso inaugural debe reconocerse los avances logrados en la producción de indicadores y los esfuerzos nacionales realizados para organizar en forma sistemática la información referida a ellos y también registrar las debilidades que se deberían tener en cuenta con vistas al lanzamiento de este nuevo proyecto de ODS.

En particular, cabe destacar que en el Objetivo 17 de los ODS -Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible-, en el apartado “Datos, vigilancia y rendición de cuentas” se incorporan cinco indicadores específicos para dar cuenta de la actuación de los Institutos de estadística, a saber:

Datos, supervisión y rendición de cuentas

- *Para 2020, mejorar la prestación de apoyo para el fomento de la capacidad a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, con miras a aumentar de forma significativa la*

¹³ http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf

disponibilidad de datos oportunos, fiables y de alta calidad desglosados por grupos de ingresos, género, edad, raza, origen étnico, condición migratoria, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales.

- *Para 2030, aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir progresos logrados en materia de desarrollo sostenible y que complementen los utilizados para medir el producto interno bruto, y apoyar el fomento de la capacidad estadística en los países en desarrollo.*

Asimismo, en la presentación de la “Lista definitiva de los indicadores propuestos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (NU 2016. Anexo IV) se explicita que los indicadores de los ODS deberían desglosarse, siempre que fuera pertinente, por ingreso, sexo, edad, raza, etnicidad, estado migratorio, discapacidad y ubicación geográfica, u otras características, de conformidad con los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales (resolución 68/261 de la Asamblea General). Asimismo reitera, en varios de los indicadores, su elaboración de conformidad con los Principios Fundamentales¹⁴. En este contexto cabe recordar que, estos principios fueron aprobados en el año 1999 y que, en sus lineamientos generales expresan “Teniendo en cuenta que las estadísticas son fundamentales para el desarrollo sostenible en las esferas económica, social y ambiental y que la confianza del público en las estadísticas oficiales se basa en la independencia e imparcialidad profesionales de los estadísticos, el uso por éstos de métodos científicos y transparentes y la igualdad de acceso para todos a la información estadística oficial” (UN on line, 2016).

2. Los marcos de referencias emergentes que tomaron fuerza los últimos tiempos.

2.1. El enfoque de derechos humanos

Entre los enunciados expuestos en el Preámbulo de la agenda «Transformando nuestro Mundo: la Agenda de Desarrollo Sostenible de 2030» se lee como una de las expectativas del cumplimiento de los ODS “hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas”¹⁵ (NU, 2015: 2).

¹⁴ unstats.un.org/unsd/dnss/gp/FP-spanish.pdf

¹⁵ Subrayado nuestro.

La implementación de un enfoque de derechos humanos a los compromisos posteriores a 2015 y la rendición de cuentas de los países por los compromisos asumidos también exige reunir datos más descriptivos y representativos para realizar el seguimiento y la supervisión de los avances en el contexto de una macro-estrategia más amplia de políticas públicas a nivel nacional, dentro de un marco de derechos humanos que exija responsabilidades a todas las partes involucradas (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014: 18).

Los indicadores de derechos humanos brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, un acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los mismos. Definidos de esta manera, podría haber algunos indicadores que lo sean solo de los derechos humanos porque deben su existencia a determinadas normas de derechos humanos y generalmente no se utilizan en otros contextos. Al mismo tiempo, podría haber muchos otros indicadores, como las estadísticas socioeconómicas de uso común, que podrían reunir, al menos implícitamente, todos los requisitos señalados para constituir un indicador de derechos humanos. En estos casos, y en la medida en que esos indicadores se refieran a las normas y los principios de derechos humanos y se utilicen para su evaluación, sería útil considerarlos indicadores de derechos humanos. No obstante, en el diseño de los sistemas de indicadores con enfoque de derecho humano (SIDH) se incorporan muchos otros elementos metodológicos que merece la pena señalar.

En un SIDH la propuesta es disponer de indicadores cuantitativos y de señales de progreso cualitativas. En él se incluyen tres tipos de indicadores:

- i) estructurales¹⁶;
- ii) de procesos¹⁷ y

¹⁶ Los indicadores estructurales reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de un derecho humano. http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI.MC.2008.3_sp.pdf

¹⁷ Los indicadores de proceso relacionan los instrumentos de política de los Estados con jalones u objetivos intermedios que acumulados se convierten en indicadores de resultados, los cuales a su vez pueden relacionarse de manera más directa con la realización de los derechos humanos. Los instrumentos de la política de Estado son todas las medidas (programas públicos e intervenciones concretas) que un Estado está dispuesto a adoptar para materializar su intención o su compromiso de alcanzar los resultados

iii) de resultados¹⁸.

También se enuncian tres niveles o categorías analíticas para ordenar la información relevante:

- i) recepción del derecho;
- ii) capacidades estatales;
- iii) contexto financiero y compromiso presupuestario.

Finalmente también se incluyen temas transversales que orientan la medición del acceso de la población a los distintos derechos humanos, los temas son:

- i) igualdad,
- ii) acceso a la justicia¹⁹ y
- iii) acceso a la información y a la participación.

Por otra parte, en un SIDH se recomienda que todos los indicadores sean desagregados por sexo, raza, etnia; aperturas que deberían incluirse para los indicadores que constituyen un subsistema específico de un SNIDS.

Se advierte también que, respecto a cada derecho, se consideren los enfoques de equidad de género, de grupos especiales de personas –niños, adultos mayores, personas con discapacidades-, diversidad étnica y cultural –en particular pueblos indígenas y afrodescendientes-, y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas. En este caso, estos aspectos en tanto grupos específicos que conforman una estructura poblacional, se encuentran especialmente incluidos, sobre todo en el subsistema demográfico, ya que dan cuenta de la composición de la población de que se trate.

En relación a los temas transversales, se sugiere, entre otras cosas, que los indicadores den cuenta de las zonas geográficas con mayores desventajas o postergadas como alcance del tema de la igualdad. En el caso de los SNIDS nacionales presentan, a veces,

que corresponden a la realización de un determinado derecho humano.
http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI.MC.2008.3_sp.pdf

¹⁸ Los indicadores de resultados describen los logros, individuales y colectivos, que reflejan el grado de realización de un derecho humano en un determinado contexto.

http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI.MC.2008.3_sp.pdf

¹⁹ Remite a la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de reclamo y protección administrativos y judiciales.

indicadores según provincias mostrando la heterogeneidad territorial, lo cual podría asimilarse a dar cuenta de las zonas geográficas más postergadas.

2.2. La revolución de los datos

Ahora bien, otro aspecto emergente es la denominada revolución de los datos, se considera que si las mejoras en los datos han de conducir a cambios en la vida de las personas, a continuación, los datos tienen que ser accesibles y deben estar en condiciones de ser utilizados. Los gobiernos necesitan datos para desarrollar la planificación y dar seguimiento respecto de lo que realizan. Para ello se requiere un cambio en tres áreas. Por un lado, la creación de normas, incentivos y regulaciones para fomentar y exigir a los propietarios de datos que realicen todos los esfuerzos para poner la información a disposición pública, de manera que sea útil para todos los usuarios potenciales. Por otro, es necesario aumentar el conocimiento acerca de los datos para que más personas sean capaces de utilizar e interpretarlos. Por último, se debería priorizar las innovaciones en cómo, cuándo y qué datos se recopilan y comparten. Los defensores de los datos abiertos y transparentes han tenido éxito en persuadir a muchos gobiernos y organizaciones sin fines de lucro para que difundan sus datos y los pongan a disposición de manera que los conjuntos de datos se pueden utilizar fácilmente. En particular, el énfasis estaría puesto en cubrir los aspectos esenciales, incluyendo llenar vacíos de información, aumentando la puntualidad y el establecimiento de normas comunes para que los datos sean más accesibles y útiles para las personas²⁰.

3. La experiencia de los ODM y SNIDS

La Agenda 2030 implica un nuevo desafío en relación con su implementación, porque ha incluido desde el inicio a la comunidad estadística en la definición de los indicadores para el monitoreo de las metas establecidas y porque propone mecanismos para la evaluación de los progresos. En ella se incorporan explícitamente metas específicas destinadas a aumentar la disponibilidad de más y mejor información estadística y se fomenta la consideración de nuevas fuentes de datos tradicionales y no tradicionales (CEPAL, 2015: 8).

²⁰ <http://www.undatarevolution.org/data-use-availability/>

Las experiencias más inmediatas y difundidas en el camino de implementación de los ODS, lo constituyen la implementación de los ODM y los SNIDS. Ambos, con diferentes objetivos específicos pero complementarios, fueron implementados en el transcurso de la década de los 2000 y, en cierto modo, podría decirse, constituyen hitos de esta nueva propuesta hacia 2030.

La comparación de los esquemas de organización, amplitud de temas y formas de generación de los ODM, SNIDS y los ODS muestra que:

- Los ODM:
 - fueron elaborados por un grupo de expertos en forma no participativa y solo para los países en desarrollo,
 - comportan un número de 8 objetivos y 21 metas.

En cambio los ODS fueron generados como resultado de una negociación entre 193 Estados miembros de la ONU con amplia participación de organizaciones sociales y económicas.

- Los SNIDS son el resultado de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible organizada por la ONU en Johannesburgo en 2002, para dar respuesta a la necesidad de contar con instrumentos apropiados para el monitoreo, tanto de los avances como de los retrocesos, de las responsabilidades contraídas por los países y se los insta a generar SNIDS que adopten una base sistémica en su diseño. En América Latina se implementó el Programa ILAC, que fomentó su desarrollo y aplicación, no obstante no tuvo una gran repercusión.

Por su parte, Argentina, Brasil y México, los tres países que se toman como referencia para este análisis, participaron de ambos procesos. La experiencia adquirida en la elaboración de los indicadores de los ODM y los SNIDS, ha contribuido a que los países generen estrategias tendientes a dar respuesta a las demandas, teniendo en cuenta las recomendaciones provenientes de las instituciones intergubernamentales como el PNUD y la CEPAL en América Latina, así como iniciativas propias, principalmente en la organización de los comités interinstitucionales y en la impronta de armonización de información que implicó la elaboración de indicadores que abarcaban diferentes temáticas, bajo instancias de gestión también diferentes.

La presentación de los resultados de los ODM fue más regular y bastante generalizada en América Latina (CEPAL on line, 2016). De hecho, existiría una vasta producción que evidencia la experiencia adquirida en la gestión institucional, procesos de trabajo, difusión de indicadores y elaboración de informes.

Argentina presentó seis informes de seguimiento de ODM, un informe de progreso 2005-2006 y un informe final, resultando en ocho publicaciones en total. Por su parte, Brasil expuso seis informes de seguimiento y México cuatro. A esto se deben agregar los esfuerzos por la producción de información a los niveles sub-nacionales: en Argentina, cuatro provincias²¹ y algunos municipios²² elaboraron informes de ODM para sus respectivas jurisdicciones. Por su parte Brasil y México cuentan con estudios de casos orientados a dar cuenta de la importancia de las disparidades regionales al interior de cada país

Respecto de los SNIDS, la experiencia es similar en cuanto a organización de la información y presentación de los resultados. Argentina inició, en el año 2004, un proceso interinstitucional, con el fin de crear un sistema nacional de indicadores, bajo el nombre de Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible, que permitiera medir el avance hacia el desarrollo sostenible en el país. Al mismo tiempo y en forma conjunta, se creó la “Red Nacional de Indicadores de Desarrollo Sostenible, constituida por diferentes organismos del Estado Nacional, organizaciones civiles y cámaras (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2015: 5) y publicó ocho informes de seguimiento, el último en el año 2015.

En tanto Brasil, desarrollando igual procedimiento de coordinación institucional, inició la publicación “Indicadores de Desarrollo Sostenible” en 2002, y continuó difundiéndolos en los años 2004, 2008 y 2010.

México, por su parte, produjo su primer informe en 1999, en el marco de la prueba piloto mundial auspiciada por la Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS) de la ONU. Dicha

²¹ Corresponde a la división administrativa territorial de primer orden en que se organiza Argentina.

²² Refiere a un concepto jurídico que designa una instancia o tipo de Gobierno Local, comprendido dentro del espacio provincial. Una municipalidad es la institución que se encarga de la administración local en un pueblo o en una ciudad. Está encabezada por un intendente (o alcalde) a cargo del poder ejecutivo y un consejo deliberante que ejerce como poder legislativo; ambos elegidos por votación popular. Las funciones de gobierno de cada municipalidad, en el caso de la Argentina, varían de acuerdo con lo establecido por los gobiernos provinciales que las contienen.

experiencia se instrumentó a raíz de los compromisos adoptados por los países signatarios del «Programa de Acción para el Desarrollo Sustentable» o Agenda 21, con posterioridad y dentro de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC) que surge en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002. De ella se publican informes en 2006 y 2012 (Semarnat e INEGI, 2014).

Ahora bien, el análisis realizado permitió detectar que los ODM cubrían temáticas consideradas prioritarias y direccionadas a los países de menor desarrollo relativo. Ellos contemplaron ocho objetivos y alrededor de cincuenta indicadores, dependiendo de los países, que cubrían aspectos prioritarios a resolver. En tanto, los SNIDS fueron organizados en base a una noción sistémica, que considera cuatro subsistemas generales: Social, Económico, Ambiental e Institucional. En cada uno de ellos se contempla indicadores específicos del sistema e indicadores de interrelación, que varían entre 55 y 70 indicadores. Si bien los mismos fueron organizados en forma diferente en las publicaciones nacionales, en América Latina compartieron una experiencia conjunta de elaboración que fue el proyecto ILAC, que proporcionó el contexto metodológico para su desarrollo (Gómez, Massé, Olmos, 2012).

Considerando estos antecedentes, se abordó el análisis de los 17 objetivos de los ODS y la lista de indicadores propuestos, organizando los resultados de la exploración en la Tabla 1. En ella se presenta cada objetivo, la contabilización de las metas e indicadores, las temáticas de referencia predominante evaluadas a través de las dimensiones contempladas en el marco conceptual del Desarrollo Sostenible, la cantidad de indicadores que estaban incluidos en los ODM o en los SNIDS y el tipo de fuente de la información de referencia.

En primer lugar, cabe señalar que la clasificación de los indicadores según dimensión de referencia (social, institucional, económica y ambiental) es una clasificación aproximada, considerando como predominante la unidad de observación y fuente de datos probable de utilización para su cálculo. Si bien ésta no es una clasificación rigurosa, permite organizar los contenidos de la gran cantidad de indicadores a producir y proporciona un panorama general del desafío que se presenta.

Tabla 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible según características seleccionadas

Objetivos de Desarrollo Sostenible: metas, indicadores y fuentes.	Cantidad ⁽¹⁾		Dimensiones de ODS ⁽²⁾				Incluido en ODM/SINDS ⁽³⁾		Fuente de información del Indicador	
	Metas	indicadores	Social	Institucional	Económico	Ambiental	No	SI	Registro, Censo, Encuesta	Normas
Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.	7	12	6	-	5	1	9	3	11	1
Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	8	14	3	-	11	-	12	2	14	
Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.	13	26	25	-	1	-	14	12	25	1
Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.	9	11	9	1	1	-	9	2	10	1
Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.	9	14	7	7	-	-	13	1	10	4
Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	8	11	2	2	1	6	8	3	9	2
Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos	5	6	2	-	3	1	4	2	6	-
Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	12	17	5	1	11	-	11	6	16	1
Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación	8	12	3	3	5	1	8	4	12	-
Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos	10	11	3	2	6	-	9	2	11	-
Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	10	15	4	2	4	5	11	4	11	4
Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	11	13	-	5	3	5	9	4	9	4
Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos b	5	7	1	3	2	1	6	1	3	4
Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.	10	10	-	3	1	6	8	2	8	2
Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.	12	14	-	3	2	9	12	2	11	3
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas	13	22	9	12	1	-	21	1	19	3
Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible	19	25	-	13	12	-	24	1	23	2
Total de indicadores para cada característica seleccionada	169	240	79	57	69	35	188	52	208	32

1) Se consideran metas y sub-metas; 2) Se incluye la dimensión que se considera predominante; 3) Se cuenta como SI la inclusión del tema por al menos uno de

los tres países (Argentina, Brasil y México) en la lista de indicadores de ODM o SNIDS.

Fuente: Naciones Unidas 2016. E/CN.3/2016/2/Rev.1

En la Tabla 1 es posible observar que todos los objetivos tienen una propuesta de indicadores que remiten al menos a dos dimensiones del Desarrollo Sostenible, y la mayoría de los objetivos presentan indicadores que corresponden a tres dimensiones. Considerando el total de indicadores, se observa que la mayoría de ellos remiten a las dimensiones social y económica, aunque ello no debe considerarse taxativamente ya que varios de los indicadores podrían ser considerados también en alguna otra dimensión.

Respecto de los contenidos específicos relacionados con la demografía, los ODS recuperan los mismos objetivos que los ODM y SNIDS, formulados en forma más general, que se especifican en detalle en las metas a lograr y en cuyos planteos incorporan como objeto de atención el crecimiento de la población, el envejecimiento, la salud reproductiva y los procesos migratorios, entre otros. Pero sobre todo, aportan mayor especificación a partir de incluir el detalle del desglose en que debe presentarse la información. En efecto, en la mayoría de los casos, esta última contempla la edad, el sexo y grupos poblacionales específicos (migrantes, pueblos originarios, afrodescendientes, etc.), aspecto que remite explícitamente a la incorporación del enfoque de derechos humanos previamente mencionado. Por otra parte, en relación con los indicadores que se estarían incorporando, cabe subrayar los aspectos relacionados la salud sexual y reproductiva, la violencia contra la mujer, la discriminación, la seguridad y el cuidado. Aspectos que requieren un gran esfuerzo metodológico relativamente innovador para captar adecuadamente dicha información. En razón de que no resulta sencillo captar en forma tradicional y masiva ciertos aspectos relacionados con las vivencias particularizadas de la población. A modo de ejemplo cabe señalar las dificultades que presentan en el relevamiento de la jefatura o persona de referencia del hogar.

También se advierte que una proporción importante, más de un cuarto del total de los 240 indicadores proceden de la lista incluida en los ODM y/o SNIDS. Esto lleva a considerar que una parte de los indicadores que se deberían generar ya cuenta con antecedentes, que en todo caso habrá que ajustar y actualizar.

El último aspecto que se presenta en Tabla 1 y que corresponde a “Fuente de información del indicador”, remite en forma más precisa a la necesidad de generar desarrollos metodológicos que no tendrían como base su captación en la implementación de registros, censos o encuestas tradicionales. Ya que básicamente la

mayoría tiene como sujeto de relevamiento acciones reflejadas en normas o procedimientos, algunos de ellos de carácter cuantitativo o cualitativo pero que resulta necesario abordar en forma sistemática y en base a una metodología consensuada para que resulte un dato válido y confiable. En consecuencia, en este caso también se observaría la inclusión del enfoque de derechos humanos que se intentan garantizar.

Por último, respecto de los ODS y la producción de datos (NU, 2016, Naciones Unidas. Asamblea General, 2015) se indica que para la implementación eficaz de la agenda “post 2015”, se requiere información de mejor calidad y datos en tiempo real para poder tomar mejores decisiones y de manera más oportuna. Asimismo, incorporar datos geoespaciales, que pueden apoyar el monitoreo de muchos aspectos del desarrollo, así como el fortalecimiento de la capacidad estadística es la base para monitorear el progreso en la nueva agenda para el desarrollo. La aplicación de los estándares mundiales y un sistema integrado de estadísticas son elementos esenciales para el monitoreo eficaz. La promoción de los datos abiertos, de fácil acceso y la alfabetización en el uso de ellos resulta clave para un uso eficaz de los datos para la toma de decisiones sobre el desarrollo. De este modo se incorporan específicamente en el Objetivo 17, las metas e indicadores tendientes a formalizar aún más esta demanda.

Sin embargo se observa que, en los mismos Objetivos, metas e indicadores no estarían contemplados los casos especiales en que, si bien se cumple con los requisitos formales de las presentaciones y en el relato de los contenidos, la información presentada no cumpliría con los requisitos mínimos de confiabilidad y validez requeridos por las buenas prácticas estadísticas que se citaron con anterioridad, ya sea porque se interpretan parcialmente los resultados o bien porque se presenta información parcial y no relevada acorde a los fundamentos estadísticos²³.

En tal sentido es de destacar el papel que podrían asumir las organizaciones académicas como resguardo del cumplimiento hipocrático de velar por el respeto de los procedimientos científicos para la generación de la información. Promoviendo y apoyando el cumplimiento de las normativas establecidas. Ya que en cierto sentido toda la ciudadanía sería participe de respetar la normativa existente en una Jurisdicción y con

²³ A manera de ejemplo, de acuerdo con Fernandez Bollo (2014: 21), “en el Año Internacional de la Estadística (2013), la Argentina recibió una dura amonestación del Fondo Monetario Internacional (FMI) por ofrecer cifras oficiales poco confiables”.

mayor responsabilidad por parte de los ciudadanos que conocen en mayor medida las implicancias que comportan dichas acciones.

En síntesis los ODS ponen a la saga de las instituciones productoras de estadística en cuanto a la necesidad de desarrollar abordajes metodológicos tendientes a captar situaciones específicas en que todavía la sociedad en su conjunto no conoce o reconoce como una realidad o hecho que debe ser contabilizada, así como generar estrategias metodológicas que apunten a captar el accionar del propio estado, como lo son las normas y políticas diseñadas para abordar los nuevos temas que se comprometieron a informar desde una perspectiva metodológica y confiable.

Reflexiones finales

Las principales discusiones que se visualizan en estos primeros análisis es la complejidad de la tarea a abordar, en tanto concebido como compromiso global por parte de la sociedad toda. Cabe reflexionar respecto de las competencias de la producción y elaboración de información para dar cuenta de los ODS.

De hecho, interesa reflexionar en qué medida este compromiso requerirá nuevas demandas de información a los futuros relevamientos tradicionales: los Censos y las Encuestas a Hogares.

Los primeros constituirían la fuente de datos primordial con que cuentan los tres países analizados. En efecto, los censos de estas naciones, como los de América Latina en general, han efectuado notorios avances en las últimas rondas censales incluyendo el enfoque de derechos humanos en sus instrumentos de medición. En este sentido, se ha incorporado a las cédulas censales la medición de migrantes, pueblos indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, entre otros. De la misma manera, ellos se han visto impactados por la denominada revolución de los datos, en particular en lo atinente a generar información censal geo-referenciada, así como acelerar la presentación de resultados más accesibles y oportunos. Cabe esperar entonces que los proyectos censales de la ronda 2020 continúen y profundicen los avances realizados hasta el momento en dichas materias.

Por su parte, el desafío que enfrentarían las Encuestas a hogares sería el de poder encarar la viabilidad de generar información estadística hasta el momento no dimensionada, como por ejemplo en términos de encuestas de seguridad, victimización,

violencia contra la mujer, población LGBTIQ, por solo mencionar algunas de las demandas más invocadas en términos de derechos humanos.

Un aspecto adicional que surge es la necesidad de impulsar cada vez más la interrelación multidisciplinaria que implemente la visión holística de los hechos a describir y monitorear. En ese sentido, el desafío es cómo contribuir a generar indicadores que hagan factible el monitoreo de los objetivos y metas, así como también establezcan instancias de contralor que aseguren la calidad y veracidad de la información que se difunde.

Bibliografía

ALAP (2014) “Pronunciamento de Lima. La Asociación Latinoamericana de Población y la agenda futura de población y desarrollo sostenible”. Documento elaborado por las juntas directivas de ALAP (2013-2014 y 2015-2016) con base en documento leído y aprobado en la Asamblea Ordinaria de la ALAP, Montevideo, 25 de octubre de 2012 y discusiones llevadas a cabo durante el VI Congreso de ALAP realizado en Lima, Perú, del 12 al 15 de agosto de 2014. Disponible en línea: www.alapop.org/alap/Docs/Congreso2014/uploads/PronunciamentoLimaALAP.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- (2011) Propuesta de código de buenas prácticas de las estadísticas en América Latina y el Caribe y Plan de Implementación para 2012 – 2013. Disponible en línea: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/44766/LCL3384e.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- (2015) América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, (LC/G.2646), Santiago.

CEPAL ON LINE “Informes ODM Nacionales países de América Latina y el Caribe” www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mdg/noticias/paginas/2/35552/P35552.xml&xsl=/mdg/tpl/p18fst.xsl&base=/mdg/tpl/top-bottom.xsl Consulta 16 de mayo de 2016

CNCPS (2016) “Agenda 2030 ODS. Proceso de adaptación nacional” Presidencia de la Nación Consejo de Coordinación de políticas sociales. Unidad de Coordinación Técnica. Disponible en línea: www.politicassociales.gov.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/publicacion2016-09-01-163852.pdf

CNCPS (2015) Argentina: Informe Final 2015 Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un camino hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible. PNUD-Presidencia de la Nación Argentina.

Gómez, Alicia; Massé, Gladys y Olmos, Fernanda (2012) “Sistemas nacionales de indicadores de “desarrollo sostenible” (SNIDS) comparados en países seleccionados de América Latina, en 2010”. Ponencia presentada en el V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Montevideo, Uruguay, del 23 al 26 de octubre de 2012. www.alapop.org/Congreso2012Docs/programaALAP_URU.pdf

González Bollo, H. (2014) “La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino (1869-1947)”. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal.

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014) Implementación de la Agenda para el Desarrollo después de 2015 | oportunidades a nivel nacional y local. Estados Unidos de América.

Naciones Unidas (2012) Indicadores de derechos humanos Guía para la medición y la aplicación. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) HR/PUB/12/5 New York.

Naciones Unidas. Asamblea General (2015) Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Sexagésimo noveno período de sesiones, Temas 13 a) y 115 del programa, Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. A/69/L.85

Naciones Unidas (2016) Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Consejo Económico y Social. Comisión de Estadística 47º período de sesiones. 8 a 11 de marzo de 2016. Tema 3 a) del programa provisional. Temas de debate y para la adopción de decisiones: datos e indicadores en apoyo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. E/CN.3/2016/2/Rev.1.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2015) Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible: 8va Edición - 8a ed. edición especial. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Disponible en línea http://estadisticas.ambiente.gob.ar/archivos/web/Indicadores/file/multisitio/publicaciones/Indicadores_2015_internet.pdf. Consulta agosto 9 de 2016

Semarnat e INEGI (2014) Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible. Indicadores de seguimiento. México 2012. México. 2014. Disponible en línea en www.pnuma.org/deat1/pdf/ILAC_Mexico_2012_Informe_Completo.pdf. Consulta mayo 24 de 2016

UN ON LINE (2016) Principios que rigen las actividades estadísticas internacionales. Disponible en línea: hdr.undp.org/es/.../principios-que-rigen-las-actividades-estadisticas-internacionales. Consulta mayo 2016

www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34838#.VyOt2_nhDIU

www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/

www.nu.org.bo/objetivos-de-desarrollo-sostenible-ods/

www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/

www.alapop.org/alap/index.php?option=com_content&view=article&id=1244&Itemid=610

www.alapop.org/Congreso2014/uploads/PronunciamientoLimaALAP.pdf

www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf

www.un.org/spanish/esa/sustdev/sids/specdocs.htm

<http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-S.pdf>

www.cepal.org/publicaciones/xml/6/44766/LCL3384e.pdf