

Indicadores de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible: un proyecto estadístico global

Pedro Revilla Novella

Vocal Asesor. INE

Introducción

En septiembre de 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución A/RES/70/1 *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, estableció que los objetivos y las metas de la Agenda fueran objeto de examen y seguimiento utilizando un conjunto de indicadores mundiales. En la propia Agenda, se encargó al *Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (en adelante Grupo de Expertos) la elaboración de un marco de indicadores. Tras haber sido aprobado por la Comisión de Estadística y el Consejo Económico y Social, el marco de indicadores fue finalmente adoptado el 6 de julio de 2017 por la Asamblea General, en su Resolución A/RES/71/313. El marco comprende 232 indicadores diseñados para medir los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus respectivas 169 metas. El alcance de este marco de medición es tan ambicioso que llevó a Mogens Lykketoft, presidente del septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de la ONU, a describirlo como un “desafío estadístico sin precedentes”.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue acordada por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y ha proporcionado una senda para lograr el desarrollo a través de sus objetivos y sus metas. Implica esfuerzos e inversiones sin precedentes y el fortalecimiento de las alianzas para lograr los objetivos. Conlleva la participación de las autoridades nacionales y locales, del sector público, de las empresas multinacionales y familiares, y en general de todos los ciudadanos. Este compromiso global de desarrollo y transformación requiere en pa-

ralelo un compromiso estadístico global, para proporcionar la información necesaria para monitorizar, medir e informar sobre la situación y el progreso de los ODS. Una agenda de transformación como la Agenda 2030, constituida por objetivos y metas medibles, exige una base de información estadística de calidad.

Este compromiso global de desarrollo y transformación requiere en paralelo un compromiso estadístico global, para monitorizar, medir e informar sobre la situación y el progreso de los ODS

Retos en la medición de los ODS

Desde una perspectiva estadística, las implicaciones de la Agenda 2030 son enormes. Si las comparamos con las de la anterior agenda de transformación de las Naciones Unidas, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el aumento es considerable. No solo ha aumentado de forma notable el número de objetivos, metas e indicadores –pasando de 8 objetivos, 21 metas y 60 indicadores de los ODM a los 17 objetivos, 169 metas y 232 indicadores de la Agenda 2030– sino también la complejidad de estos objetivos. El alcance de la Agenda 2030 también es mucho más amplio que el de su predecesora, abarcando todo el espectro de cuestiones de desarrollo sostenible, incluidos los aspectos de sociedad, economía y medio ambiente, y, además, los de coordinación institucional. Es de destacar el aumento significativo de los aspectos relacionados con el medio ambiente y los límites planetarios. Por

otra parte, al contrario que los ODM, los ODS de la Agenda 2030 son un conjunto de objetivos globales comunes a todos los países: desarrollados y en desarrollo, ricos y pobres. La Agenda dedica una atención preferente a la información estadística, especialmente dentro del bloque de *Seguimiento y examen* (párrafos 72-91). Además, incluye 2 metas y cinco indicadores que tienen contenido estadístico (véase cuadro 1).

Uno de los principales retos estadísticos es aclarar qué es lo que realmente hay que medir. Descifrar o interpretar exactamente el contenido de cada meta y asignarle un indicador no es nada sencillo. Cada meta expresa un conjunto ambicioso y complejo de propósitos que resulta arduo caracterizar en tan solo un indicador. Por este motivo, ha sido imposible

limitar el número de indicadores a un indicador por meta, y las 169 metas vienen monitorizadas por 232 indicadores. Hay otro hecho que pone de manifiesto la dificultad de reducir a un pequeño número de indicadores toda la complejidad de la Agenda. En realidad, no se tienen tan solo 232 indicadores sino muchos más, porque los indicadores tienen un carácter *vectorial*, y cada indicador está formado por varios subindicadores. El ejemplo paradigmático lo encontramos en la meta 17.13 *Aumentar la estabilidad macroeconómica mundial, incluso mediante la coordinación y coherencia de las políticas*. El concepto de *estabilidad macroeconómica mundial* es controvertido –no hay un consenso unánime sobre su significado– y multidimensional, por lo que se ha decidido que se mida por un tablero de indi-

CUADRO 1. METAS E INDICADORES ESTADÍSTICOS			
Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible		Clasificación de nivel	Agencia de Custodia
17.18 De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales	17.18.1 Proporción de indicadores de desarrollo sostenible producidos a nivel nacional, con pleno desglose cuando sea pertinente para la meta, de conformidad con los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales	Nivel II	UNSD
	17.18.2 Número de países cuya legislación nacional sobre estadísticas cumple los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales	Nivel I	PARIS21
	17.18.3 Número de países que cuentan con un plan estadístico nacional plenamente financiado y en proceso de aplicación, desglosado por fuente de financiación	Nivel I	PARIS21
17.19 De aquí a 2030, aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible y complementen el producto interno bruto, y apoyar la creación de capacidad estadística en los países en desarrollo	17.19.1 Valor en dólares de todos los recursos proporcionados para fortalecer la capacidad estadística de los países en desarrollo	Nivel I	PARIS21
	17.19.2 Proporción de países que a) han realizado al menos un censo de población y vivienda en los últimos diez años; y b) han registrado el 100% de los nacimientos y el 80% de las defunciones	Nivel I	UNSD

cadadores, obtenido a partir del Tablero macroeconómico del Banco mundial, y formado por 29 indicadores.

Otro de los grandes retos es la desagregación o desglose de los datos. La Agenda reconoce que los Objetivos y metas deben cumplirse para todas las naciones y pueblos y para todos los segmentos de la sociedad, “sin dejar a nadie atrás”. Esto implica la necesidad de presentar estadísticas para diferentes grupos de población y áreas geográficas a un grado de detalle no ambicionado hasta ahora. El marco de indicadores de los ODS incluye como principio general que los datos deben desglosarse, cuando proceda, por ingresos, sexo, edad, raza, etnia, estado migratorio, discapacidad y ubicación geográfica. Además de este desglose genérico puede existir un desglose específico, expresado en el indicador.

Las ambiciones de la Agenda han dado lugar a nuevas metas, para las que no existían conceptos estadísticos a partir de los cuales generar indicadores. Buscando facilitar la implementación del marco de indicadores, el Grupo de Expertos los ha clasificado en tres niveles, según su desarrollo metodológico y disponibilidad de información:

Nivel 1: El indicador tiene una metodología establecida internacionalmente y hay estándares disponibles, y los países producen regularmente datos para al menos el 50% de los países y de la población en todas las regiones donde el indicador es relevante.

Nivel 2: El indicador tiene una metodología establecida internacionalmente y hay estándares disponibles, pero los países no producen datos con regularidad.

Nivel 3: Aún no se dispone de estándares establecidos internacionalmente.

En el terreno de la implementación práctica, dada la diversidad de actores que intervienen, resulta complejo organizar los flujos de información entre las organizaciones nacionales e internacionales para tener estadísticas armonizadas y comparables a nivel nacional, regional e internacional. El marco general para los flujos de datos mundiales fue establecido por las resoluciones de las Naciones Unidas A/RES/70/1 y A/RES/71/313. Posteriormente, a solicitud de la Comisión de Estadística (resolución 48/101), el Grupo de Expertos proporcionó algunas directrices detalladas. Un elemento central sobre el que pivota todo el sistema son las agencias de custodia. Las agencias de custodia son organizaciones internacionales que recopilan los datos en los diferentes países, calculan agregados globales y regionales y proporcionan datos y metadatos a la División de Estadística para su inclusión en la base de datos mundial de indicadores de los ODS. Por tanto, son también responsables fundamentales de la metodología de los indicadores. Las agencias de custodia son mayoritariamente las agencias especializadas, los programas y fondos de las Naciones Unidas (en el cuadro 2 se indican las más importantes).

CUADRO 2. AGENCIAS DE CUSTODIA	
Agencias de custodia	Indicadores
Organización Mundial de la Salud	36
Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente	25
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	22
Banco Mundial	22
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	20
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia	18
Oficina de estadísticas mundiales de la educación, la ciencia y la tecnología la cultura y la comunicación	17
Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito	17
Organización Internacional del Trabajo	15
Otras agencias	139

Un marco en constante mejora

El marco de indicadores, establecido por la resolución 71/313, es un marco “vivo”, sometido a un proceso constante de innovación y mejora. Siguiendo la misma resolución, se perfeccionará anualmente y se examinará exhaustivamente en 2020 y en 2025. Los refinamientos anuales contemplan: (I) la corrección de una unidad de medida; (II) la aclaración de los términos utilizados en el indicador; (III) cambios de redacción; y (IV) toda otra cuestión de importancia menor que no cambie significativamente el contenido del indicador.

Los exámenes exhaustivos de 2020 y 2025 son más profundos y tienen mayor alcance, pudiendo dar lugar a la adición o supresión de indicadores. El Grupo de Expertos acordó varios principios rectores para el examen de 2020 a fin de establecer los parámetros dentro de los cuales se llevaría a cabo: (I) la revisión debe tener en cuenta las inversiones ya realizadas a nivel nacional e internacional y no debe socavar los esfuerzos en curso; (II) el marco revisado no debería imponer una carga adicional significativa de trabajo; (III) de-

bería haber espacio para mejoras y, al mismo tiempo, garantizar que los cambios tengan un alcance limitado y que el tamaño del marco siga siendo aproximadamente el mismo. El Grupo de Expertos propuso 36 cambios (14 reemplazamientos, 8 revisiones, 6 supresiones y 8 adiciones), que fueron aprobados por la Comisión de Estadística.

Otra de las revisiones del marco de indicadores es la clasificación por niveles (véase cuadro 3). Se pretende pasar los indicadores del nivel 3 al 2, y del 2 al 1, para que finalmente todos los indicadores tengan una metodología consensuada y estén disponibles para la mayoría de los países. Desde la primera revisión, en septiembre de 2016, hasta la última, marzo de 2021, se han realizado 18 revisiones. Es de destacar que a partir de la Comisión de Estadística de marzo de 2020 no existe ya ningún indicador clasificado como de nivel 3, es decir, que se ha llegado a un consenso metodológico para todos los indicadores. En septiembre de 2016, de los 230 indicadores, 81 eran del nivel 1, 57 del 2, y 88 del 3. Además, 4 indicadores tenían niveles múltiples –diferentes componentes del indi-

CUADRO 3. LISTA DE INDICADORES POR NIVELES

Revisiones	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Múltiples	Total
Septiembre 2016	81	57	88	4	230
Noviembre 2016	81	57	88	4	230
Diciembre 2016	83	59	83	5	230
Abril 2017	82	61	84	5	232
Diciembre 2017	93	66	68	5	232
Mayo 2018	93	72	62	5	232
Octubre 2018	93	77	57	5	232
Noviembre 2018	100	82	44	6	232
Diciembre 2018	101	84	41	6	232
Febrero 2019	101	84	41	6	232
Abril 2019	101	91	34	6	232
Mayo 2019	104	88	34	6	232
Septiembre 2019	104	89	33	6	232
Noviembre 2019	116	84	27	5	232
Diciembre 2019	116	92	20	4	232
Julio 2020	123	106	0	2	231
Diciembre 2020	130	97	0	4	231
Marzo 2021	130	97	0	4	231

cador están clasificados en diferentes niveles. En marzo de 2021, de los 231 indicadores, 130 son del nivel 1 y 97 del 2. Además, 4 indicadores tienen niveles múltiples. Por tanto, cuando se produce la primera revisión el grupo más numeroso –un 38%– era el de nivel 3, de metodología no existente o no consensuada. En pocos años, la comunidad estadística, a través de las agencias de custodia y del Grupo de expertos –donde se integran los países miembros y los observadores, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales, la academia y la sociedad civil– ha logrado desarrollar y consensuar un elevado número de nuevos indicadores.

Comentarios finales

Los indicadores mundiales tienen, entre otros muchos usos, dos que se consideran fundamentales dentro de la estrategia de la ONU. Uno es el Informe anual sobre los progresos de los ODS que, de conformidad con la resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General, prepara el Secretario General, sobre la base de los últimos datos disponibles del marco de indicadores

mundiales. Otro es con ocasión de la presentación del *Examen Nacional Voluntario* ante el *Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible*, donde se incentiva a los países a incluir un anexo con datos, utilizando los indicadores mundiales, a los que se puede añadir si se considera necesario indicadores regionales y nacionales.

La plena elaboración del marco de indicadores mundiales, complementado con los indicadores regionales, nacionales, subnacionales y temáticos, supone un reto sin precedentes para los sistemas estadísticos, especialmente teniendo en cuenta la dificultad añadida de la exigencia de un elevado grado de desglose. Los métodos tradicionales no parecen suficientes para afrontar este reto, por lo que se hace necesario el uso de nuevas fuentes de datos y la búsqueda de nuevas formas de producción.

Los Indicadores de la Agenda 2030 suponen un reto al que hacer frente en los próximos años, pero también una oportunidad estratégica para fortalecer y mejorar los sistemas estadísticos a todos los niveles. Los Indicadores conforman, quizá por primera vez en la historia, un proyecto estadístico global. ●

Para saber más...

- Dang, Hai-Anh H. and Serajuddin, Umar, Tracking the Sustainable Development Goals: Emerging Measurement Challenges and Further Reflections (May 6, 2019). World Bank Policy Research Working Paper No. 8843. Disponible en: <https://srn.com/abstract=3383814>
- IAEG-SDG. 2018. Guidelines on Data Flows and Global Data Reporting for Sustainable Development Goals. Statistical Commission, Forty-ninth session. Disponible en: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/49th-session/documents/BG-Item-3a-IAEG-SDGs-Data-FlowsGuidelines-E.pdf>
- IAEG-SDG. 2019. Data Disaggregation and SDG Indicators: Policy Priorities and Current and Future Disaggregation Plans. Statistical Commission, Fiftieth session. Disponible en: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/50th-session/documents/BG-Item3a-Data-Disaggregation-E.pdf>
- MacFeely, S. 2020. Measuring the Sustainable Development Goal Indicators: An Unprecedented Statistical Challenge. *Journal of Official Statistics*, Vol. 36, No. 2, 2020, pp. 361-378. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2478/JOS-2020-0019>
- Revilla, P. 2013. Official Statistics after Statistics2013: facing a challenging future. *Boletín de Estadística e Investigación Operativa*. Vol. 29, No. 3, Octubre 2013, pp. 199-213. Disponible en: <http://www.seio.es/BEIO/Official-Statistics-after-Statistics2013-facing-a-challenging-future.html>
- United Nations Global SDG Indicators Database. Disponible en: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>