



PERÚ: DOCUMENTO DE ANÁLISIS DE PAÍS (COMMON COUNTRY ASSESSMENT - CCA)

Insumo para la elaboración del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo –
UNDAF, 2017-2021

Consultor: Gonzalo Alcalde
galcalde@fni.pe
gonzaloxalcalde@yahoo.com

Lima, 3 de noviembre 2015



Tabla de contenidos

1	RESUMEN EJECUTIVO	4
2	CONTEXTO NACIONAL	6
3	DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL PERÚ: FACTORES DE CAMBIO	11
3.1	La dimensión social	11
3.2	La dimensión económica	16
3.3	La dimensión ambiental	19
3.4	La dimensión política e institucional	24
4	CONDICIONES Y BRECHAS DE DESARROLLO POR ODS	28
4.1	ODS 1: Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo	28
4.2	ODS 2: Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible	31
4.3	ODS 3: Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos para todas las edades	32
4.4	ODS 4: Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos	37
4.5	ODS 5: Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas	40
4.6	ODS 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	42
4.7	ODS 7: Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos	44
4.8	ODS 8: Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos	46
4.9	ODS 9: Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación	49
4.10	ODS 10: Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos	52
4.11	ODS 11: Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	53
4.12	ODS 12: Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles	55
4.13	ODS 13: Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	57
4.14	ODS 14: Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible	59



4.15	ODS 15: Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica	61
4.16	ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles	62
4.17	ODS 17: Fortalecer los medios de implementación y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible	66
5	HACIA UNA PRIORIZACIÓN DE LÍNEAS DE ACCIÓN PARA 2017-2021	69
	BIBLIOGRAFÍA	71



1 RESUMEN EJECUTIVO

El Análisis de País (*Common Country Analysis* - CCA) es un insumo para la formulación del Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Perú (UNDAF, 2017-2021) en el Perú. Sobre la base de una amplia revisión bibliográfica, consultas con funcionarios del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Perú, y numerosos aportes puntuales de varias agencias, fondos y programas, el consultor ha evaluado la situación nacional de desarrollo en 2015, analizado las grandes tendencias recientes y factores de cambio (con énfasis en el período de vigencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2000-2015), e identificado de manera preliminar algunos temas clave de desarrollo para el período de vigencia del próximo UNDAF. Este análisis permitirá la proyección de posibles escenarios a futuro para el país y servirá como una herramienta para orientar al SNU en la adopción de la estrategia más adecuada para su cooperación. El análisis considera como referencia fundamental la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y busca promover un diagnóstico consensuado de los desafíos y agenda pendiente de desarrollo para el Perú, considerando los enfoques de cumplimiento de derechos, de género, territorial, intergeneracional e intercultural.

Una vista panorámica del contexto nacional encuentra a un país diverso pero cada vez más urbano, de desarrollo humano alto, y de ingreso medio-alto que acaba de atravesar por un período de bonanza económica. La población es aún joven pero ya está ingresando a la etapa avanzada de la transición demográfica, y esto implica tanto desafíos para el cumplimiento de los derechos—ya que conviven nuevos y antiguos perfiles de demandas de desarrollo entre generaciones y en distintos territorios—como oportunidades, incluyendo el bono demográfico que alcanzará su pico en 2030. Al mismo tiempo, la inseguridad ciudadana y la conflictividad social se han consolidado como grandes desafíos en el nuevo siglo, y el cambio climático es un reto para todos los aspectos del desarrollo cuyos efectos ya son evidentes, especialmente entre las poblaciones más pobres. Es también un país donde, detrás de promedios muchas veces alentadores (por ejemplo, en la reducción de la pobreza monetaria), siguen habiendo brechas relacionadas con género, edad, raza, etnia y diferencias entre regiones, entre otras.

Con respecto a los grandes factores de cambio que dan forma al contexto nacional para el desarrollo sostenible, resalta que el país empieza a adecuarse a un nuevo contexto económico, más desafiante, tras una década de alto crecimiento (más de 6% en promedio anual) bajo condiciones internacionales extraordinariamente favorables para sus exportaciones. Por su parte, en la dimensión social resalta la desigualdad detrás de los promedios nacionales, muy relacionada con aspectos de género y culturales. Los patrones de ocupación del territorio han determinado que hoy existan miles de pequeñas comunidades dispersas, especialmente en la Sierra y Selva, que gradualmente están revelándose como un núcleo duro de pobreza y vulnerabilidades que requiere de especial atención y esfuerzos mayores por parte del Estado. Además de lograr su acceso a servicios básicos de calidad y a los mercados, es clave aumentar su resiliencia ante el cambio climático, la degradación del medio ambiente, y los desastres.

Tanto el proceso de cambio climático como los distintos modelos de crecimiento económico, altamente dependientes de las industrias extractivas a lo largo de la historia, son factores de largo plazo que configuran grandes desafíos para el capital natural y biodiversidad del país, afectando la sostenibilidad ambiental del desarrollo y las condiciones de vida a nivel local. Históricamente, la presencia del Estado ha sido heterogénea en el territorio nacional para atender estos y otros desafíos de desarrollo, lo cual ha sido determinante de muchas de las brechas económicas, sociales y ambientales observadas en la actualidad. La legitimidad del Estado, en todos los niveles de gobierno, sigue sufriendo de un déficit importante a pesar de mayor gasto público y mejoras en algunos aspectos de la gestión pública. A pesar de las mejoras económicas y sociales, la gobernabilidad democrática se encuentra aún en proceso de consolidación en un contexto de partidos débiles y problemas de representación y participación, además de baja legitimidad estatal.

El análisis de las condiciones actuales de desarrollo, bajo el enfoque de los 17 ODS, confirma que detrás de muchos promedios nacionales que han tenido una evolución alentadora durante el período de vigencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) yacen importantes brechas. Por ejemplo, al analizar el ODS 1, vemos que mientras que el país cumplió con la meta de pobreza monetaria establecida en los ODM varios años atrás, en la actualidad la mitad de la población total en



la sierra rural sigue en situación de pobreza monetaria, y en las zonas rurales amazónicas asciende a 42%; la pobreza extrema aún afecta a 19% y 12,1% de la población total en la Sierra y Selva rurales, respectivamente. Mirando con mayor nivel de detalle, en el país aún existen 76 distritos con una incidencia de pobreza mayor al 80% (INEI 2015).

En varias áreas temáticas de los ODS (por ejemplo, ODS 2, 3 y 4) que fueron también cubiertas por los ODM, como salud y educación, el análisis de condiciones actuales revela que los avances en acceso y cobertura han sido significativos. Sin embargo, ahora la agenda prioritaria aparece más compleja y relacionada con mejorar la calidad (generalmente baja) de los servicios sociales, por un lado, y por otro lado aparece la difícil y urgente tarea de ampliar la cobertura a las comunidades más dispersas y a los sectores más excluidos de la sociedad. Por su parte, el análisis con referencia al ODS 5, relacionado con igualdad de género, encuentra muchas brechas por superar que quedaron pendientes de los ODM, incluyendo representación política y participación en el empleo, pero también el enorme desafío de la violencia estructural contra la mujer y las niñas.

La Agenda 2030 ha incorporado nuevos temas, como crecimiento económico (ODS 8) y desigualdad (ODS 10), sobre los cuales hay significativa cantidad de información disponible y que revelan brechas de desarrollo relevantes entre regiones y grupos humanos que no eran evidentes en el anterior marco de los ODM. El nuevo marco también ha dado mayor relevancia a temas como agua (ODS 6) y energía (ODS 7), que fueron parte de los ODM pero con relativamente poca visibilidad; en el tema de agua, por ejemplo, se aprecia que aún está pendiente proveer de agua segura en el hogar a muchas peruanas y peruano. La Agenda 2030 pone énfasis simultáneamente en las amenazas para la disponibilidad del recurso hídrico por efecto del cambio climático y de las actividades contaminantes de la industria y de los asentamientos humanos.

Por otra parte, el análisis por ODS pone en evidencia que hay muchos temas de la Agenda 2030 que no estuvieron en el marco de los ODM y para los cuales no se encuentra el mismo nivel de detalle en la información. Por ejemplo, para los ODS 11, 12, 14 y 15, que son claves para entender la dimensión de sostenibilidad ambiental como parte integral del desarrollo, es posible presentar el contexto nacional pero no hay información suficiente para ilustrar las brechas relacionadas con territorios y personas de la misma forma que en otros temas. En todos estos temas el país en conjunto enfrenta importantes desafíos a 2030.

Finalmente, los ODS 16 y 17 introducen con mayor fuerza que otros objetivos la importancia de la institucionalidad estatal para el cumplimiento de derechos y para el logro de las metas de desarrollo, en alianza con otros actores nacionales e internacionales. La paz, la justicia y las instituciones fuertes aparecen, así, como metas importantes en sí mismas y como medios para alcanzar los demás ODS. En este sentido, los desafíos para la gobernabilidad democrática asumen una mayor relevancia en la Agenda 2030, así como la capacidad del Estado para garantizar el cumplimiento de derechos para todas y todos los peruanos. En particular, el estatus del Perú como país de renta media-alta es un desafío para reformular sus estrategias de financiamiento del desarrollo con miras a 2030, y destaca también la necesidad de fortalecer alianzas con actores privados y de la sociedad civil al interior del país.

El documento concluye con una propuesta de priorización de líneas de acción, sobre la base de los hallazgos del análisis presentado en los capítulos anteriores, junto con los resultados del taller de análisis de país realizado por el SNU en septiembre 2015. Esta propuesta preliminar se estructura en torno a las esferas de desarrollo establecidas en la Agenda 2030: personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas.



2 CONTEXTO NACIONAL

El Perú es el tercer país en términos de área geográfica y el cuarto de mayor población en América del Sur. Tiene 31'151,643 habitantes en 2015, y se calcula que serán 33 millones en 2021 (Aramburú y Mendoza, 2015).¹ Esta sigue siendo una población relativamente joven (el grupo etario más grande es de 15-29 años, 27% del total) y con gran diversidad cultural y lingüística. En términos del territorio, el país tiene tres grandes regiones naturales (Costa, Sierra y Selva) con características físicas y de actividad humana muy diferenciadas, así como una gran diversidad ecosistémica, biológica, climática y geológica que determina una abundancia de recursos naturales que pueden aprovecharse económicamente. Sin embargo, es también uno de los países que presenta un gran número de ecosistemas frágiles y uno de los de mayor vulnerabilidad al cambio climático, lo cual tiene implicancias y desafíos para todos los aspectos del desarrollo sostenible, incluyendo lo social, económico, ambiental y político.

En 2015 se sigue enfrentando los desafíos de desarrollo—incluyendo generación de empleo y provisión de servicios básicos—planteados por un crecimiento poblacional significativo, con más de 300 mil personas adicionales cada año. Sin embargo, también se han consolidado otras tendencias en un contexto avanzado de transición demográfica: gradual envejecimiento de la población, disminución relativa de la población infantil, y aumento de la población joven. En este sentido, la Población Económicamente Activa (PEA) en 2015 es de 16,861,506 y crece en casi 300 mil personas por año, debido al crecimiento de la población joven en edad de trabajar y también a la mayor participación de la población femenina. Cabe destacar, sin embargo, que la fuerza laboral femenina se concentra especialmente en el sector informal de la economía, bajo condiciones de trabajo precarias y sin la protección social adecuada. En 2021 la PEA alcanzará los 18 millones de personas, en el marco de una población total aún bastante joven y con un bono demográfico importante por aprovechar.²

Asimismo, el país se sigue urbanizando rápidamente y la población en centros urbanos alcanza el 77% del total en 2015 (en 1950 era sólo 35%). Lima continúa siendo de lejos el mayor centro urbano, seguido por tres ciudades entre 500,000 y un millón de habitantes (Arequipa, Trujillo y Chiclayo), mientras que el segmento de ciudades intermedias entre 50-100,000 habitantes, en particular, crece rápidamente. A la vez que se concentra la población urbana, se mantienen poblaciones muy dispersas en las áreas rurales de Sierra y Selva, en las que se concentran algunas de las mayores brechas de desarrollo. Por ejemplo, según el Censo de 2007, existen 61 mil centros poblados con menos de 50 habitantes³, y los asentamientos como estos requieren de estrategias especiales de atención por sus características sociales y culturales, y por las dificultades de acceso a los principales mercados y a los bienes y servicios ofrecidos por el Estado.

El Perú está clasificado como país de alto desarrollo humano, según el más reciente índice de desarrollo humano (IDH) para 2014 (con un valor de 0.737). Se ubica en el puesto 82 del mundo en términos de IDH, habiendo escalado cinco posiciones entre 2008 y 2013. Con respecto a los países vecinos, se ubica inmediatamente debajo de Brasil, y encima de Colombia y Ecuador. Sin embargo, al ajustarse el IDH por factores de desigualdad en ingresos, educación y salud, pierde nueve posiciones en el ranking global, pasando a un índice de 0.562 (PNUD 2014). Asimismo, a nivel mundial se sitúa en el puesto 77 según el índice de desigualdad de género de Naciones Unidas, con importantes brechas aún por superar. En términos de los componentes del IDH, la esperanza de vida al nacer es de 74.8 años, los años promedio de educación son nueve para los adultos mayores de 25 años, y los años de educación esperados para las niñas y niños que empiezan la escuela son 13.1. Como se apreciará en las siguientes secciones, a pesar de notables avances en algunos sectores, detrás de casi todos los indicadores sociales existen importantes brechas por regiones, por género, por ámbito

¹ Las proyecciones demográficas en esta sección se basan en el informe de UNFPA elaborado por Aramburú y Mendoza (inédito, 2015), que a su vez emplea cifras oficiales de INEI para su análisis.

² El bono demográfico es un período de la transición demográfica, durante el cual el número de personas en edad potencialmente productiva crece de manera sostenida con relación a las personas potencialmente inactivas, incluyendo niños y niñas y personas mayores de 60 años, cuando todavía el proceso de envejecimiento no está muy avanzado.

³ UNFPA, INEI, CIES. Censo del 2007. Análisis de temas poblacionales (1). Lima 2009. Accesible desde: <http://www.unfpa.org.pe/publicaciones/publicacionesperu/UNFPA-CIES-INEI-Analisis-Temas-Poblacionales.pdf>



urbano/rural, por quintiles de ingresos, y por origen étnico, entre otros. Asimismo, los exámenes periódicos realizados acerca del cumplimiento de los derechos humanos en diversos ámbitos dan cuenta que el país aún enfrenta importantes desafíos para poner fin a la discriminación por diferentes motivos (ie. género y orientación sexual, racial, étnica, generacional, entre otras), a la violencia estructural que ello conlleva y para la construcción de un contexto favorable para garantizar el pleno disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

En términos de su economía, es un país de ingreso mediano-alto, según el Banco Mundial, con un ingreso nacional bruto por habitante (INB) en 2014 de US\$11,280 (paridad de poder adquisitivo - PPA, según PNUD 2015) o de US\$6.370 por habitante según el método Atlas (Banco Mundial 2015).⁴ En estos factores se ubica regionalmente debajo de Colombia y encima de Ecuador. El INB per cápita calculado para las mujeres es de US\$8942, frente a US\$13607 (paridad de poder adquisitivo - PPA) para los hombres (PNUD 2015). La economía ha crecido de manera sostenida y sustancial en la última década (en el período 2004 - 2014 el PBI creció a un promedio anual de 6%), incluso registrando un crecimiento moderado en 2009, año de crisis financiera global; entre 2009 y 2014 tuvo un crecimiento acumulado de 32.4% (INEI 2015). En la última década, Perú fue el segundo país con la mayor tasa de crecimiento de PBI en América Latina, y el que tuvo la inflación más baja. Sin embargo, desde 2014 la economía ha entrado en una etapa de desaceleración.

Según el Banco Central de Reserva (2015), el producto bruto interno (PBI) creció 2.4% en 2014, y los sectores no primarios representaron el 79.7% de la producción, frente al 20.3% de los primarios. La manufactura y la minería e hidrocarburos destacaron como los dos sectores individuales con mayor porcentaje del PBI (14.1 y 12.2, respectivamente), seguidos por el comercio (11.2) y el sector agropecuario (5.3), mientras que la categoría "otros servicios" significó casi la mitad (49.7%) del PBI en 2014.

Las exportaciones han sido claves para impulsar el crecimiento de la última década, y entre ellas predominan las exportaciones tradicionales o primarias, que incluyen productos mineros, agrícolas, pesqueros e hidrocarburos. En julio 2015 las exportaciones primarias representaron 53% del total de exportaciones, y la minería por sí sola representó el 36% del total (INEI 2015).

Las actividades informales representan un importante porcentaje de la economía en el Perú, lo cual tiene importantes repercusiones económicas y sociales, entre otros aspectos. Según INEI 19% del PBI oficial provino del sector informal en 2014, y este ocupó al 74% de la PEA. Esto significa que tres cuartas partes de la fuerza laboral se desempeña en trabajos que son generalmente de baja productividad, y en condiciones en las que se dificulta el cumplimiento de derechos laborales y el acceso a las redes de protección social. Asimismo, esto significa que una gran parte de las actividades productivas no tributan, perdiéndose valiosos recursos para financiar políticas de desarrollo.

Más allá de la informalidad, existe el desafío de la economía ilegal, donde las dos principales actividades son la minería ilegal y el narcotráfico. Según la unidad de inteligencia financiera de la Superintendencia de Banca y Seguros, los delitos relacionados con minería ilegal representaron 2,745 millones de dólares en 2014. En cuanto a narcotráfico, según UNODC Perú es el segundo productor mundial de hoja de coca para el narcotráfico, después de Colombia. Este panorama de ilegalidad contribuye también a una inseguridad creciente en todo el país, existiendo nexos entre el narcotráfico y grupos armados (incluyendo los remanentes de Sendero Luminoso), así como a la corrupción, registrándose la penetración del crimen organizado en la política.

Frente a estos y otros desafíos, el Estado mantiene una presencia heterogénea en el territorio nacional, a pesar de los avances en la descentralización, modernización de la gestión pública, y el aumento del gasto público. El Índice de Densidad del Estado (IDE) del PNUD (2013) incluye variables de educación, salud, saneamiento, electrificación e identidad, y confirma la menor presencia del Estado en muchas de las regiones y provincias de mayor pobreza y menor desarrollo. El IDE regional más bajo para 2013 se encuentra en Cajamarca, Huancavelica, Loreto y Ucayali, en tanto a nivel

⁴ El Banco Mundial utiliza el factor de conversión Atlas en lugar de los tipos de cambio simples, buscando reducir el impacto de las fluctuaciones del tipo de cambio en la comparación de los ingresos nacionales entre países. Por su parte, al hablar de PPA se refiere a la conversión a dólares internacionales utilizando las tasas de paridad del poder adquisitivo, donde un dólar internacional tiene el mismo poder adquisitivo sobre el INB que el que posee el dólar de Estados Unidos en ese país.



provincial las de menor IDE incluyen provincias en las regiones de Loreto y Ucayali, así como provincias de la Sierra y Selva en otras regiones, como Condorcanqui en Amazonas y Sánchez Carrión en La Libertad.

En relación a su organización, el Estado peruano es de carácter unitario, pero tiene tres niveles de gobierno: nacional, regional (departamentos) y municipal (este último, a su vez, tiene los niveles provincial y distrital). Este complejo sistema intergubernamental descentralizado incluye autoridades electas en 1858 distritos, 196 provincias y 25 gobiernos regionales, donde el nivel nacional tiene la rectoría para establecer políticas públicas y los niveles sub-nacionales han asumido la ejecución de dichas políticas a través de programas y proyectos. Además han recibido competencias que ejercen de manera compartida o exclusiva, en su ámbito territorial, y se les han transferido funciones de varios sectores, principalmente asociadas a la ejecución del gasto corriente. La descentralización, ha redistribuido poder y recursos pero su impacto en beneficio de la población aún no ha sido evaluado sistemáticamente.

En este contexto de difícil gobernanza, adquiere relevancia la puesta en práctica de mecanismos de consenso político y social. La creación de instancias como el Acuerdo Nacional y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), así como el inicio del proceso de descentralización en 2002, contribuyeron a una mayor participación en la toma de decisiones en diferentes niveles de gobierno por una población proactiva. Sin embargo, estos ejercicios de participación directa en planeamiento y presupuestos han revelado limitaciones institucionales y de cultura ciudadana, no sólo frente a sus derechos sino respecto al conocimiento del Estado y el cumplimiento de obligaciones. Dichos canales de participación no han sido suficientes para apaciguar la conflictividad social, y las denuncias de corrupción a nivel regional y local han profundizado la sensación de desconfianza de la población.

Respecto a la estabilidad política, el Perú experimenta un ciclo democrático iniciado en 2000, y desde entonces diversos eventos han incidido sustantivamente en el sistema político. Ha habido continuidad en la institucionalidad democrática en el nivel nacional, con elecciones presidenciales y parlamentarias cada cinco años, y cada cuatro años en los niveles regionales y municipales (estas últimas ininterrumpidamente desde 1980). Se han aprobado normas que consolidan los derechos ciudadanos como el acceso a información pública y la consulta previa. Asimismo, se aprobó la Ley de Partidos Políticos que permitió por primera vez contar con un instrumento normativo que regula y ordena los derechos de participación política de los ciudadanos. En contraste con la relativa estabilidad y transparencia de los procesos electorales en todo nivel, los indicadores de gobernabilidad democrática indican que las instituciones públicas tienen relativamente poca legitimidad ante la ciudadanía. Por ejemplo, según el Latinobarómetro de 2015, Perú es uno de los países latinoamericanos con menor satisfacción con el funcionamiento de la democracia, y en el que menos ciudadanos se sienten representados por el Congreso (8%).

En relación a los actores políticos, las últimas décadas han evidenciado una creciente debilidad de los partidos y la disminución de la legitimidad de los representantes electos. Existe una crisis de representación que incide en el funcionamiento del sistema político, especialmente en el recorte de la capacidad de las organizaciones políticas para expresar identidades colectivas, programas y aspiraciones sociales, y lograr un adecuado funcionamiento de los órganos del gobierno nacional, regional y locales y del Congreso. Asimismo, se presenta una distancia entre los parlamentarios y los partidos políticos que los llevaron al Congreso, los cuales tienen poca influencia en sus representantes. Así, la democracia peruana se sustenta en partidos políticos nacionales con poca militancia activa, y con poca o nula participación en comicios regionales y locales; y en movimientos regionales y locales organizados en torno a intereses particulares y que no pueden participar en procesos nacionales. En este escenario, sigue pendiente una reforma política y electoral que impida que dinero de actividades ilícitas o intereses privados ingrese a las campañas, que requiera que los partidos sean fortalecidos con procesos democráticos internos supervisados por los organismos electorales. Asimismo, queda pendiente la promoción de la mayor participación de mujeres, jóvenes, indígenas y afroperuanos, aún excluidos de la toma de decisiones, entre otros aspectos.

El desempeño del Estado en el desarrollo del país es afectado particularmente por la persistencia de la corrupción en todos los niveles de gobierno. Esta ha alcanzado niveles críticos en años recientes: en 2014 hubo tres presidentes regionales presos por corrupción (Áncash, Cajamarca y Pasco), así



como uno con prisión suspendida (Cusco) y otro prófugo (Tumbes). En años recientes, Congresistas han sido desaforados por denuncias relacionadas a corrupción y dos ex Presidentes de la República han sido afectados por investigaciones. La Contraloría General de la República estimó en 2013 que la corrupción representaba aproximadamente el 2% del Producto Nacional Bruto (PNB)⁵, y 26% los de peruanos dijeron haber sido víctimas de corrupción en el último año en 2014. Esto es particularmente relevante considerando que la corrupción en el acceso a servicios públicos afecta principalmente a los pobres, y la corrupción fue uno de los principales desafíos identificados para alcanzar una buena vida a 2030 durante la Consulta Nacional sobre la Agenda Post-2015 (SNU, 2013). En su ranking anual, Transparencia Internacional ubica al Perú cerca de la mitad de la lista de los 170 países más corruptos, junto a países africanos con un nivel de desarrollo humano mucho menor, como Ruanda y Zimbabue.

La impunidad y la trasgresión a la norma siguen siendo percibidas por la población como consecuencias de sistemas policial y judicial que no funcionan debidamente. Los intentos en las últimas décadas por diseñar e implementar una estrategia o política nacional anti-corrupción han tenido poca duración y poca intensidad en su aplicación (los exiguos presupuestos destinados a las instituciones anti-corrupción creadas por el Gobierno así lo demuestran) y los intentos de Reforma Judicial y Reforma Policial no han llegado a concretarse, principalmente por resistencia de los propios actores.

En la última década se ha intensificado también la conflictividad social (214 conflictos registrados por la Defensoría del Pueblo en setiembre 2015, comparados con 67 en el mismo mes en 2005), lo que ha puesto a prueba la capacidad de prevención, diálogo y solución de conflictos del Estado. Esta conflictividad ha estado especialmente relacionada con el impacto de las actividades extractivas de la minería e hidrocarburos. Además de expresar un rechazo a las consecuencias del modelo extractivo, la oposición de la población a ciertos proyectos se presenta como un medio para iniciar el diálogo, y a través de éste, el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Sin embargo, la falta de capacidad para resolver diversos tipos de conflictos también se evidencia en la prolongada lucha contra remanentes de Sendero Luminoso, hoy asociados a productores de cocaína y narcotraficantes, en un vasto territorio del sur del país (valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro - VRAEM).

En la década actual, la inseguridad ciudadana se ha convertido de manera acelerada en la principal preocupación de los peruanos y peruanas. Según el Barómetro de las Américas, en 2012 el Perú tuvo la más alta victimización personal de las Américas, y actualmente encabeza el *ranking* de países con más víctimas de delitos. Y según las Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), al año 2014, 56.8% de la ciudadanía identificaba a la inseguridad ciudadana y la delincuencia como el principal problema del país, cuando en 2009 representaba sólo 11.8%, nivel alrededor del cual se mantenía estable desde 2002.

Este reciente periodo de alto crecimiento económico, continuidad democrática y conflictividad social desde inicio del siglo 21 ha sido también un periodo de intensificación de los efectos del cambio climático. El territorio peruano muestra cuatro de las cinco grandes características de vulnerabilidad al cambio climático que han sido señaladas por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC): es un país de zonas bajas costeras; tiene también zonas áridas y semiáridas; tiene áreas expuestas a inundaciones, sequías y desertificación; y es un país con ecosistemas montañosos frágiles. En efecto, el país ya se encuentra severamente afectado por el cambio climático, y la población y el territorio están más expuestos que en décadas anteriores a eventos extremos—potencialmente desastrosos—como inundaciones, sequías, tormentas intensas y prolongadas, y granizadas; los eventos climáticos desencadenan el 67% de los desastres registrados en el territorio nacional. Además, la variabilidad y elevación de la temperatura se están dando más rápido de lo pronosticado, y las consecuencias de procesos graduales, como por ejemplo la desglaciación, están llegando antes de lo previsto (PNUD 2013).

La amenaza del cambio climático es relevante para todos los temas de desarrollo, y esto se aprecia revisando los cinco principales mecanismos de transmisión de sus impactos sobre la población

⁵ El Comercio (2013), "Corrupción en el Perú genera pérdidas por US\$3.570 millones al año". En línea: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/corruptcion-peru-genera-perdidas-us3570-millones-al-ano-noticia-1635976>



peruana. Estos mecanismos se refuerzan mutuamente, y pueden paralizar o incluso revertir el desarrollo humano: exposición a eventos extremos; degradación de los ecosistemas y pérdida de biodiversidad; estrés e inseguridad hídrica; menor producción de alimentos e inseguridad alimentaria; y afectación de la salud humana. Asimismo, el cambio climático afecta con mayor severidad a las poblaciones en situación de pobreza y/o vulnerabilidad, incluyendo poblaciones indígenas en la Sierra y Selva. Estos efectos del cambio climático, además, exacerbaban una situación ya existente en la que amplios sectores de la población y de los territorios en el Perú presentan condiciones de elevada vulnerabilidad a los desastres, donde el país ocupa el segundo lugar con el mayor número de personas afectadas por desastres en América del Sur (Misión de Naciones Unidas, 2014). Alrededor del país, existe una alta probabilidad de ocurrencia de peligros originados por fenómenos de origen natural, por los inducidos por la acción humana (antrópicos), y los generados por ambas intervenciones (socio-naturales). El nivel de riesgo está determinado por el alto grado de vulnerabilidad, condicionado no sólo por la exposición sino también por la fragilidad y resiliencia de las poblaciones y sociedades. A ello se debe agregar las características territoriales, expuesto a lluvias intensas, la ocurrencia de sismos y tsunamis, actividad volcánica, y también a deslizamientos, inundaciones, sequías e incendios forestales, entre otros.

Más aún, el riesgo de desastres se está incrementando en la mayoría de regiones y las pérdidas por desastres son cuantiosas (Misión de Naciones Unidas, 2014); según el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), entre 2003 y 2012 se reportaron más de 44 mil emergencias que afectaron a más de 11 millones de habitantes y que ocasionaron cuantiosos daños y pérdidas en vivienda, infraestructura y agricultura. Así, la gestión del riesgo de desastres (GRD) es necesariamente parte integral del desarrollo sostenible en el país.



3 Desarrollo sostenible en el Perú: Factores de cambio

En 1987, el informe *Nuestro futuro común* de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (“Comisión Brundtland”) de Naciones Unidas introdujo el concepto de desarrollo sostenible, entendido como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Desde entonces, el desarrollo sostenible se ha convertido gradualmente en principio rector para el desarrollo mundial en el largo plazo, lo cual se ha consolidado de manera definitiva con la reciente aprobación de la Agenda 2030. Esta ha combinado las agendas de desarrollo humano y desarrollo sostenible en un marco de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de pertinencia universal, y sus respectivas metas. Si bien hay distintas maneras de conceptualizar y hacer operativo el desarrollo sostenible, se le concibe en general como constituido por varios pilares o dimensiones: el desarrollo económico, el desarrollo social y la sostenibilidad ambiental, frecuentemente complementados por una cuarta dimensión política e institucional.

La revisión independiente del UNDAF 2012-2016 (realizada en 2015) recomendó que se refleje claramente la agenda de desarrollo post-2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el siguiente UNDAF. Asimismo, según la nueva Agenda 2030, estos ODS y sus metas son de carácter integrado e indivisible, y conjugan las dimensiones del desarrollo sostenible.

Atendiendo estos lineamientos, este documento de análisis de país presentará, en el siguiente capítulo, las condiciones actuales de desarrollo sostenible del Perú en función de los 17 ODS. Para sustentar dicho diagnóstico, en el presente capítulo analiza los factores de cambio que vienen determinando los contextos de desarrollo en el país, en cada una de las dimensiones del desarrollo sostenible: social, económica, ambiental y política-institucional. En el análisis, se hace énfasis en el período de vigencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2000-2015.

La dimensión política-institucional, además de ser considerado explícitamente en el ODS 16, es normalmente parte de las discusiones sobre desarrollo sostenible en el país, en diversos espacios y documentos de planeamiento del desarrollo, y resulta de gran relevancia su análisis para un país con condiciones de gobernabilidad democrática y gestión pública en necesidad de mejora.

Para cada dimensión del desarrollo se identifica, primero, las **raíces del cambio**, es decir, los factores estructurales, culturales y contextuales que pueden considerarse causas primordiales, o de raíz, de las condiciones y problemas actuales de desarrollo. Estos son procesos y tendencias de largo plazo que normalmente no son susceptibles a cambios rápidos mediante intervenciones de los gobiernos u otros actores, y que algunas veces tienen alcances internacionales e incluso globales. Luego, se identifica factores institucionales (“reglas del juego”), políticas públicas, cambios en la disponibilidad de recursos y nuevas demandas sociales que aparecen como **factores inmediatos** de las condiciones actuales de desarrollo sostenible en el país. Finalmente, donde sea pertinente, se identifica factores coyunturales clave, incluyendo eventos externos adversos como crisis financieras globales o algún evento climático extremo de grandes proporciones, que también afecten o hayan afectado las condiciones de desarrollo actuales.

Tras el repaso de los grandes factores de cambio, se encuentra en el diagnóstico por ODS que se presenta en el siguiente capítulo un mayor detalle acerca de las condiciones actuales en cada tema o sector específico mencionado aquí, incluyendo información cuantitativa y cualitativa sobre tendencias recientes.

3.1 La dimensión social

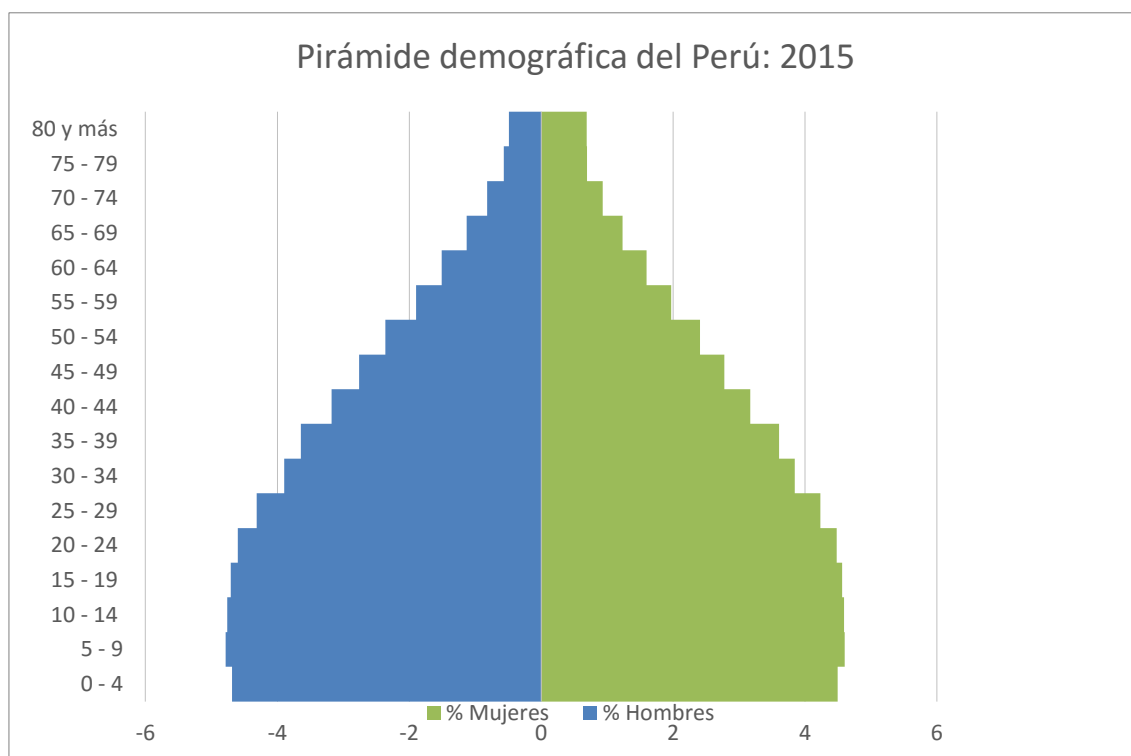
Raíces de los cambios. El ingreso de la población peruana a la etapa avanzada de la **transición demográfica**⁶ en la segunda década del siglo 21 configura nuevas características socioeconómicas, así como nuevos retos y demandas para la salud, educación, protección social, empleo y otros

⁶ Según la CEPAL, la transición demográfica es un proceso de larga duración, que transcurre entre dos situaciones o regímenes extremos: uno, inicial (o “pre industrial”), de bajo crecimiento demográfico con altas tasas de mortalidad y fecundidad, y otro, final, de bajo crecimiento pero con niveles también bajos en las respectivas tasas.



servicios. En general, es cada vez una población más adulta, con una pirámide demográfica menos triangular y más ancha en el medio. En ella, hay diferencias más marcadas entre las características y necesidades de cada generación, donde cada año ingresan cerca de 300,000 jóvenes a la población económicamente activa (PEA), con los consiguientes requerimientos de empleo juvenil, servicios básicos, y capacitación, pero al mismo tiempo crece la población mayor de 60 años a un nivel sin precedentes y requiere de ajustes en las políticas previsionales y de atención a perfiles de salud emergentes. La población infantil es relativamente más pequeña, pero aún sus demandas básicas quedan por atender plenamente, incluyendo nutrición, salud y educación de calidad; sin embargo, la menor tasa de fecundidad trae condiciones favorables para atender todas las necesidades de esta población satisfactoriamente desde el inicio y a lo largo de su ciclo de vida.

Un aspecto crucial a considerar de los cambios demográficos en marcha es el **bono demográfico**, y en la actualidad el Perú pasa por un periodo de máxima expansión de la población en edad de trabajar. Según Aramburú y Mendoza (2015), el bono demográfico es la proporción entre la población dependiente (menores de 15 años y mayores de 60) y la población en edad de trabajar (15 a 59 años). El país se encuentra en una situación donde es posible obtener beneficios sociales y económicos de la relación entre la población potencialmente productiva (relativamente grande) y la que por su corta edad o por ser adultos mayores, no están en condiciones de trabajar. Según INEI (2010) la tasa de dependencia alcanzó su valor más alto en 1970, pero alcanzará su valor más bajo justamente en 2030 (48.4 personas potencialmente dependientes por cada 100 en edad productiva entre 15 y 59 años de edad), luego de lo cual el gradual envejecimiento de la población impulsará nuevamente un aumento en la tasa de dependencia. Esto significa que será fundamental aprovechar el bono demográfico para consolidar el desarrollo del país durante el periodo de vigencia de la Agenda 2030.



Los cambios demográficos configuran perfiles distintivos en los distintos grupos etarios y generaciones, en términos de demandas de servicios sociales y de retos para el pleno ejercicio de derechos. Los **patrones de ocupación del territorio** son otro factor estructural que interactúa con los perfiles demográficos y configura, a su vez, patrones de problemas y demandas sociales distintivos. En especial, los avances en cobertura de servicios sociales y el marco de crecimiento económico de años recientes ha evidenciado la situación desafiante de las comunidades dispersas, sobre todo en la Sierra y Selva. Al mejorar los promedios se han notado las brechas que afectan a miles de comunidades pequeñas en las que se requiere de recursos mucho mayores que en la



población general, así como estrategias diferenciadas, para asegurar el cumplimiento de sus derechos y los servicios básicos.

Al hablar de poblaciones dispersas que presentan grandes retos para el cumplimiento de derechos y el acceso a servicios básicos, es posible categorizarlas con cierto nivel de detalle. En el entorno rural son pertinentes las poblaciones urbano-marginales, semi-rurales, rurales-concentradas y rurales-dispersas (Monge, 2015). Este último entorno, presente en la Sierra y Selva, representa el mayor reto para las políticas públicas de desarrollo, ya que es extremadamente difícil y costoso proveerles servicios sociales básicos debido a su lejanía, dispersión y aislamiento. Los avances en los programas sociales y diversas políticas recientes han estado llegando básicamente hasta las zonas rurales-concentradas. A esta situación hay que agregar la alta movilidad estacional de la población, respecto de la cual no se tienen estimaciones confiables, sobre todo la que circula en distintos pisos ecológicos y circuitos económicos, legales e ilegales, a lo largo del año; una pista al respecto es que, según los censos 2005 y 2007, aproximadamente medio millón de viviendas estaban desocupadas (no abandonadas), lo que sugiere que son utilizadas por temporadas por los integrantes de las familias.

Integrar las comunidades rurales a los mercados y sistemas de provisión de servicios resulta bastante más difícil que a aquellos grupos humanos que habitan en las ciudades, en un país donde la acelerada **urbanización** ha llevado a que 77% de la población viva en ciudades en 2015. Las ciudades presentan ventajas para atender las demandas de sus habitantes, pero también tienen desafíos particulares, y tienen zonas periféricas o urbano marginales donde se concentran poblaciones en situaciones de pobreza o vulnerabilidad. Los problemas propios de las ciudades grandes e intermedias, incluyendo temas de contaminación, inseguridad, falta de transporte público, informalidad y tugurización, inciden negativamente en el bienestar de sus pobladores y crean situaciones que son poco evidentes en áreas rurales. A pesar de las mayores facilidades para proveer bienes y servicios básicos, casi 10% de la población considerada en proceso de desarrollo e inclusión social por el Gobierno peruano vive en zonas urbanas, es decir, aproximadamente 450 mil personas⁷ (MIDIS 2013).

Las posibilidades de desarrollo social también son determinadas de manera diferenciada por los **patrones del crecimiento económico** en el país, donde las ciudades y áreas urbanas han concentrado gran parte del capital y de la industria a lo largo de décadas. Otras áreas que han tenido una actividad económica excepcional a lo largo de la historia han sido las relacionadas con industrias extractivas, en particular mineras y de hidrocarburos.

El Estado, como responsable de resolver los problemas públicos de la sociedad, también ha tenido una presencia desigual en el territorio nacional a lo largo de la historia, y persiste una **heterogénea densidad del Estado** en las provincias del país, según confirma el índice de densidad del estado (IDE) del PNUD en Perú. Hasta muy avanzado el siglo XX ha sido un actor institucional con limitadas bases sociales, presente casi exclusivamente en áreas urbanas. Como se destaca en el Tercer Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los avances en décadas recientes han sido importantes, pero aún existen desafíos por delante.

En el Estado y en la sociedad misma, se reflejan **patrones culturales** de discriminación y exclusión que limitan las posibilidades de desarrollo y bienestar social de muchos grupos de peruanas y peruanos. Como lo constatan diversos informes sobre el cumplimiento de derechos humanos⁸, estos patrones incluyen la discriminación por origen racial, socioeconómico y étnico; por orientación sexual; contra las personas con discapacidad; la desatención a distintas culturas y cosmovisiones,

⁷ El MIDIS define como población en proceso de desarrollo e inclusión social (PEPI) a aquella que reúne al menos tres de las cuatro condiciones siguientes: a) área de residencia rural: hogares que residen en centros poblados con 400 viviendas (2000 personas) o menos; b) Etnicidad: hogares donde el jefe de hogar o su cónyuge aprendieron a hablar en lengua originaria (quechua, aymara o amazónica); c) Bajo nivel educativo: hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge del jefe de familia no ha completado el nivel de educación primaria; y d) estrato socio económico: hogares que, por su bajo nivel de ingresos, están ubicados en el quintil más bajo de la distribución del gasto per cápita a nivel nacional.

⁸ Por ejemplo, las observaciones del Comité de Derechos Humanos en 2013, en el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, y las del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en 2012, en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.



especialmente de pueblos indígenas amazónicos y andinos; patrones de violencia de género y contra los niños, niñas y adolescentes; entre otros aspectos que tienen consecuencias tangibles en integridad y desarrollo de las personas.

Asimismo, como se enfatizó en el más reciente Informe Nacional de Desarrollo Humano (PNUD 2013), cada vez es más evidente que las condiciones de vida en el país también están siendo condicionadas por los **efectos del proceso de cambio climático**, siendo el Perú uno de los países más vulnerables al cambio climático, y por la **degradación del medio ambiente**. El cambio climático afecta al desarrollo humano a través de distintos mecanismos (incluyendo impactos en la salud y seguridad alimentaria), y su afectación se produce no sólo a través de procesos graduales del calentamiento global como la desglaciación (que pone en peligro la disponibilidad de agua para consumo humano), sino también del aumento en la incidencia de eventos climáticos extremos y con potencial de desastre. Por otra parte, el crecimiento económico y poblacional, los cambios en patrones de producción y consumo, y las actividades extractivas son factores de mediano y largo plazo que vienen ejerciendo presión sobre los ecosistemas y generando contaminación y degradación ambiental que, a su vez, limitan las posibilidades de desarrollo de las personas. Esta degradación del capital natural del país no solo afecta a las generaciones actuales, incluyendo a los más jóvenes, sino que es una amenaza para la sostenibilidad y para el bienestar de las generaciones futuras. Como consecuencia, se estaría generando un nuevo tipo de migración, la motivada por los desplazamientos ambientales⁹.

Factores inmediatos de cambio. El **crecimiento económico** sostenido de más de una década, impulsado por las exportaciones en un entorno global favorable, ha sido el factor que ha tenido el mayor impacto directo en la reducción de la pobreza y la desigualdad en años recientes, y ha permitido financiar la ampliación de diversas políticas y programas sociales. Las políticas públicas han tenido también un impacto positivo directo en estos y otros aspectos del desarrollo social. GRADE (2014) ha estimado que la política fiscal, mediante el gasto social y los impuestos, han tenido un impacto positivo pero limitado en la pobreza y desigualdad.

Entre los factores institucionales y de políticas que han moldeado el desarrollo social destaca el aumento del **gasto social público**, en un contexto de crecimiento económico que ha sido significativo desde inicios del siglo 21. Mientras en el año 2000 el gasto social per cápita era de 205 dólares, en 2012 llegaba a US\$419 (CEPAL 2015), con aumentos en términos absolutos en los montos destinados a salud y educación, aunque con avances menos significativos en términos de porcentaje del PBI. A pesar del aumento, el gasto social público per cápita sigue muy por debajo del promedio latinoamericano (US\$1103 en 2012, según CEPAL).

Diversas **innovaciones en el gasto y la inversión social** también han tenido implicancias para el impacto positivo de los programas y otras intervenciones. Desde inicios de la década de 2000 se ha consolidado el esquema de seguimiento concertado de diversos programas sociales clave entre el Estado y la sociedad civil (a cargo de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza – MCLCP), generando permanente evaluación y reajustes en las intervenciones, así como se han abierto espacios para la participación de la sociedad civil en las políticas sociales, incluyendo la priorización de la agenda y el diseño (a través del presupuesto participativo), implementación y evaluación. Aún queda mucho espacio para diseñar e implementar mejores estrategias de monitoreo, evaluación y supervisión en los programas sociales, incluyendo acciones participativas, y en especial queda el gran desafío de eliminar la corrupción, que afecta la calidad y equidad de los servicios.

Se han realizado ajustes metodológicos y tecnológicos para mejorar la focalización de programas sociales que priorizan a las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad, destacando la consolidación de JUNTOS, principal programa de transferencias monetarias condicionadas para promover impactos en la salud, educación y otros campos. GRADE (2014) ha estimado que, de los programas públicos en marcha, el impacto de JUNTOS ha sido el más importante para la reducción de la pobreza, y es especialmente significativo en áreas rurales. Sin embargo, se ha destacado como limitaciones su relativamente baja cobertura (27% de la población pobre) y un valor de transferencia per cápita también relativamente bajo (aproximadamente igual a US\$0.50 diario).

⁹ Altamirano, Teófilo, *Refugiados ambientales. Cambio climático y migración forzada*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2014.



Otra tendencia nueva y positiva en el gasto social ha sido la adopción gradual del enfoque de Gestión por Resultados en el sector público, la que permite mejorar la eficacia de las intervenciones, y enfocar el impacto de desarrollo de estas antes que simplemente medir los insumos o productos, como se ha hecho tradicionalmente. El Presupuesto por Resultados fue introducido en 2007 ya llega al 70% del presupuesto público, y se ha creado diversos programas estratégicos que son monitoreados dentro de este enfoque. En años recientes también se han introducido mecanismos de incentivos creados para estimular el logro de metas, dentro del enfoque de GpR: el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados (FED) para los gobiernos regionales, y el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PIM) para los gobiernos locales.

En términos generales, y aún considerando avances importantes en sectores como Educación, se puede afirmar que durante el período de vigencia de los ODM ha habido relativamente más énfasis en perfeccionar los programas focalizados en las poblaciones de mayores necesidades, que en las estrategias sectoriales para **universalizar el acceso a servicios de calidad** para toda la población, aspecto clave desde un enfoque de cumplimiento de derechos. Habiéndose logrado cerrar buena parte de las brechas de acceso y cobertura en varios sectores sociales, queda pendiente pasar de un enfoque en programas focalizados, que seguirán teniendo importancia como estrategia complementaria, a uno en programas universales que garanticen no sólo cobertura sino también calidad. El alto nivel de informalidad del empleo y la producción en el país es un reto para garantizar el cumplimiento de los derechos sociales de grandes sectores de la sociedad, incluyendo muchos sectores de ingresos medios.

Al mismo tiempo, los avances en la reducción de la pobreza y en la cobertura de servicios sociales han puesto en evidencia **núcleos duros de pobreza y vulnerabilidad**, especialmente en comunidades rurales dispersas en la Sierra y Selva donde los indicadores sociales en muchos casos han tenido retrocesos en años recientes. Por ejemplo, las dificultades para atender a las poblaciones rurales de la Selva con servicios como saneamiento básico han determinado que en Loreto se produzcan retrocesos en la población de niños con anemia, con diarrea aguda y en el número de decesos por infecciones respiratorias agudas durante el período de vigencia de los ODM (SNU 2013). Asimismo, el más reciente mapa de pobreza monetaria revela que los distritos más pobres del país no se encuentran necesariamente en los departamentos más pobres (INEI, 2015): Curgos y Condormarca, en la sierra de La Libertad, región principalmente costeña que tiene importantes ingresos por minería y agroexportación. Para lograr impacto en estos grupos pequeños, pero de grandes privaciones, se requerirá de innovaciones metodológicas (incluyendo la operacionalización del enfoque de pobreza multidimensional) y tecnológicas, así como prestar mayor atención a la pertinencia cultural de los servicios ofrecidos, y a las brechas relacionadas con etnicidad y género. Asimismo, se debe complementar el acceso a servicios básicos con estrategias de empoderamiento económico que permitan la inclusión en los mercados locales y nacionales.

Reducir la pobreza y las mayores privaciones va a ser cada vez más difícil cuando la agenda pendiente la constituye principalmente esta población, para la cual aún hay pocas opciones de intervenciones de comprobada eficacia. Más aún, cabe destacar que muchas de estas poblaciones han sido las más vulnerables a los efectos del cambio climático; por ejemplo, cuando las inundaciones cada vez más frecuentes en la Amazonía reducen drásticamente los días de clase, afectan la infraestructura de salud y educación, y limitan la disponibilidad alimentos y de medicamentos. Las estrategias para promover el desarrollo de estas poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad han empezado a incorporar aspectos de adaptación al cambio climático y de gestión de riesgo de desastres, pero queda como agenda pendiente integrar estos temas plenamente en un contexto de mayor afectación ambiental hacia 2021.

Articular políticas universales y programas focalizados, entonces, ha surgido en la última década como gran reto para atender la agenda pendiente en la dimensión social del desarrollo, y parece adquirirá incluso mayor relevancia hacia 2021. También lograr mayores impactos en el desarrollo a 2021 pueden depender de una mejor articulación de las políticas entre distintos sectores (horizontal) y entre distintos niveles de gobierno (vertical) que comparten competencias y funciones dentro de sectores de políticas.



3.2 La dimensión económica

Raíces de los cambios. El período de vigencia de los ODM ha sido un período de significativo crecimiento económico en el Perú, bajo **condiciones externas excepcionales**. El principal factor externo que explica esto fueron los precios altos de las exportaciones primarias, para un país especialmente rico en minerales, impulsados a su vez por la demanda generada por el extraordinario crecimiento de China y de algunas otras grandes economías emergentes. Durante el mismo periodo, continuó ingresando un significativo nivel de inversión privada en el país (con un pico de 12 mil millones dólares de inversión extranjera directa en 2012), y se dieron condiciones de financiamiento internacional muy favorables para el Perú y América Latina, especialmente a raíz de políticas impulsadas por Estados Unidos y la Unión Europea con bajas tasas de interés que facilitaron la inyección de capital en mercados emergentes como el Perú.

La desaceleración económica, especialmente a partir de 2014, responde principalmente al fin de estas condiciones excepcionales, donde empieza a caer la inversión minera en un marco de desaceleración de la economía china (que se prevé continuará por los próximos 5 años, al menos) y de caída de precios internacionales para los minerales. A diferencia de la crisis financiera global de 2008 y 2009, que determinó un pequeño golpe para el crecimiento, del cual se recuperó pronto el país, lo que parece iniciarse desde 2014 es un **nuevo contexto económico global** para el desarrollo sostenible.

El Perú estuvo en condiciones de aprovechar este período gracias a algunos factores de carácter estructural, y otros más relacionados con las políticas pero que forman parte de un **modelo de desarrollo** con un cuarto de siglo de instalado, a partir del programa de ajuste ortodoxo de 1990 y de las reformas de mercado subsecuentes. La economía peruana ha sido tradicionalmente impulsada por la **exportación de materias primas**, y en distintos períodos de su historia la minería ha sido el factor más importante para el crecimiento, siendo el Perú uno de los mayores productores de oro, plata y cobre en el mundo. Al mismo tiempo, a pesar del impulso predominante de la minería, también han tenido importancia para el crecimiento algunos sectores no tradicionales como la agro-exportación y los servicios. Sin embargo, el Perú sigue siendo un país principalmente exportador de materias primas, ubicado en el puesto 91 de 124 en el ranking mundial de Complejidad Económica de Harvard (2013), el cual analiza características del comercio de los países. En general, la **diversificación productiva** sigue siendo un pendiente para poder sobrellevar de mejor manera los altibajos y ciclos de la demanda internacional de productos primarios de exportación. El gobierno actual ha reconocido esta situación y empezado a implementar el Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP), que busca promover otros motores de crecimiento en la economía y aumentar la productividad.

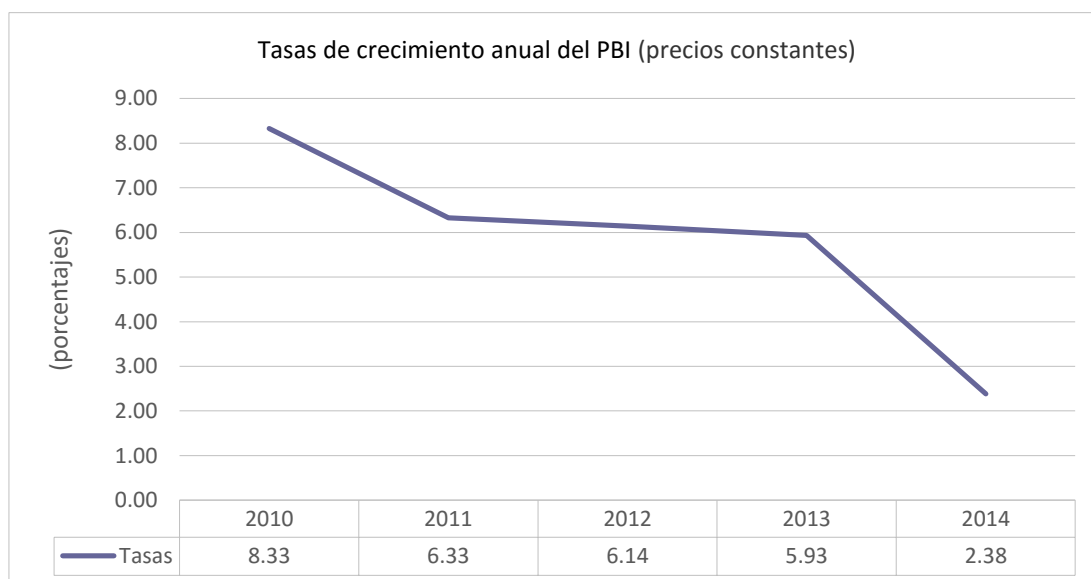
El modelo de desarrollo instalado desde inicio de los años noventa, tras un programa de ajuste de corte ortodoxo en 1990, implica un papel limitado para el Estado en la economía (con un papel subsidiario en una economía social de mercado) y una significativa **apertura comercial y financiera** a los mercados globales (16 acuerdos comerciales vigentes), lo cual ha ubicado al país en una posición favorable para aprovechar las condiciones excepcionales que tuvo a inicios del siglo 21. Al mismo tiempo, en el inicio de un nuevo período de condiciones menos favorables, esta integración lo hace potencialmente vulnerable a los vaivenes de la economía mundial. Sin embargo, los efectos no han sido hasta la fecha drásticos, en parte porque diversas inversiones realizadas en años anteriores recién empiezan a entrar en operación.

La economía peruana ha podido aprovechar este entorno favorable gracias a su **solidez macroeconómica y disciplina fiscal**, manteniéndose desde hace dos décadas niveles de inflación y deuda pública bajos, en comparación con el resto de América Latina, así como buena calificación crediticia en los mercados financieros. Se elevaron las reservas internacionales significativamente, llegando a 30% del PBI en 2015 (BCRP 2015). Estos factores determinan que el Estado peruano tiene los fondos para invertir en desarrollo por varios años más, incluso en el nuevo contexto de crecimiento más bajo que se pronostica hacia 2021. Sin embargo, cabe destacar, como fuente para los recursos fiscales, la **presión tributaria** relativamente baja que ha mantenido el país, y que ha aumentado relativamente poco en años recientes: de 12.2% en 2000 a 15.4% en 2014, según la SUNAT. En comparación, la presión tributaria promedio supera el 30% en los países OCDE.



El nuevo contexto global de menores precios para las exportaciones peruanas (y de crédito más caro) ha redundando en déficit en las cuentas externas, donde el valor de las importaciones supera a las exportaciones. Desde una perspectiva de largo plazo, se espera que este siga siendo financiado en los próximos años por la inversión extranjera, especialmente en grandes proyectos mineros. El actual Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2015 -2017, aprobado en 2014, prevé que a pesar de que se espera déficit en las cuentas externas en los próximos años, la deuda pública continuará reduciéndose en este período, llegando a 17.5% del PBI en el 2017, tasa relativamente baja a nivel regional.

Si bien la economía peruana ha crecido y ha permitido avances en diversos aspectos del desarrollo, diversos factores estructurales limitan cuánto de este crecimiento ha podido efectivamente financiar el desarrollo sostenible y equitativo de todo el país. Uno de ellos es la **elevada informalidad e ilegalidad** de la actividad económica, calculándose que la actividad informal representa alrededor de la quinta parte del PBI; esto limita el impacto fiscal del crecimiento y determina que gran parte del empleo (casi tres cuartas partes) y otras actividades se hagan al margen del pleno cumplimiento de derechos humanos. Asimismo, la **concentración y centralismo** históricos de las actividades económicas más productivas y del poder de decisión sobre las políticas en la capital y algunas áreas de la Costa del país, lo cual limita el dinamismo regional y el desarrollo de mercados internos, que son claves especialmente en el nuevo contexto global menos favorable para el crecimiento impulsado por la exportaciones peruanas.



Un factor importante para asegurar el bienestar de las personas y su empoderamiento económico es la **inclusión financiera**. En este contexto de crecimiento también ha habido esfuerzos significativos para lograr la inclusión financiera en el país, siendo el Perú señalado como líder mundial en este cambio por varios años consecutivos (The Economist 2015). Sin embargo, los retos son aún grandes, ya que apenas 29% de las personas adultas tienen cuentas en el sistema financiero y la oferta de servicios financieros todavía se concentra en el ámbito urbano (MIDIS 2015).

La persistente **heterogeneidad en la productividad** de distintos sectores, y la concentración de los sectores de mayor productividad en ciertas regiones, contribuyen a las inequidades del desarrollo del Perú. La mayor parte de la fuerza laboral se desempeña en sectores de baja productividad, frecuentemente en situación de informalidad, como la agricultura tradicional, que han sido menos beneficiadas en el período reciente de bonanza económica. Al mismo tiempo, algunos de los sectores de mayor crecimiento, como la minería e hidrocarburos, son poco intensivos en mano de obra. Otros sectores más intensivos en mano de obra, como la manufactura y el turismo, parecen requerir de un mayor impulso para ayudar a generar empleo productivo de manera más masiva, con pleno cumplimiento de derechos, que permita reducir la desigualdad de ingresos y riqueza.

El cumplimiento del **derecho a la propiedad privada** es un factor significativo del desarrollo económico, y el *International Property Rights Index* (IPRI), que combina indicadores del entorno legal



y político, derechos de propiedad física, y derechos de propiedad intelectual, muestra al Perú con un índice de 5.0 que lo ubica en el puesto 59 de 97 en el mundo, y 8 de 20 a nivel de América Latina. Dos de los elementos de este índice son el nivel de corrupción, donde hay escasos avances en décadas recientes, y el registro de la propiedad. En este último campo, en cambio, entre 2012 y 2014 el Perú ocupó el primer lugar en registro de propiedades en el ranking “Doing Business” del Banco Mundial (2015).

El **cambio climático** es un proceso de largo plazo que tiene implicancias directas para la economía peruana, ya que tanto los aspectos graduales como eventuales de este proceso afectan a la infraestructura y al desempeño de actividades como la agricultura y la pesca, que generan recursos importantes y de las que dependen millones de peruanas y peruanos para su subsistencia. En general, el cambio climático viene afectando diversos servicios ecosistémicos que son claves para la producción, como la regulación del agua y de las temperaturas, así como biodiversidad, entre otros.

El patrón productivo del país, enfocado en gran medida en actividades extractivas, también ha generado por siglos importantes **pasivos ambientales** alrededor del país relacionados con la minería y otras actividades llevadas a cabo sin la debida regulación para que sean sostenibles. Estos pasivos muchas veces continúan afectando la salud humana y de los ecosistemas por décadas. Además de muchas veces depredar y degradar el capital natural, las actividades extractivas también han exacerbado la conflictividad social, que ha su vez produce interrupciones de los ciclos productivos.

Finalmente, el proceso de descentralización del Estado, una política establecida a nivel constitucional, ha determinado una mayor **descentralización fiscal**, donde la inversión a cargo de gobiernos subnacionales ha aumentado alrededor del país. Más allá de las limitaciones en las capacidades de algunos actores regionales y municipales para diseñar y ejecutar sus proyectos de inversión pública, han cambiado los actores relevantes y los criterios para asignar recursos para el desarrollo. Dentro de este panorama de creciente autonomía, sin embargo, el gobierno central mantiene bastante discrecionalidad sobre las transferencias a los niveles subnacionales. Más aún, buena parte de los aumentos en los presupuestos regionales y locales dependen de las actividades extractivas (recursos determinados, incluyendo canon, sobrecanon y regalías) y han disminuido drásticamente entre 2014 y 2015.

Factores inmediatos. Durante el período de vigencia de los ODM, el Estado ha continuado aplicando **políticas económicas** consistentes con el modelo descrito en el acápite anterior. Se ha seguido buscando la apertura comercial, mientras se ha mantenido la disciplina fiscal y sólidos indicadores macroeconómicos, así como se ha ido mejorando las calificaciones crediticias del país.

La **inversión pública**, tanto a nivel del gobierno central como de gobiernos subnacionales, aumentó notablemente en la última década, y ha seguido aumentando en el último año a pesar de la desaceleración económica: la inversión en 2014 fue 32,278 millones de soles, 7% superior a la de 2013. Esto no sólo ha permitido financiar un aumento del gasto social, sino también seguir cerrando brechas de infraestructura. Gran parte de la inversión estuvo a cargo de gobiernos regionales (6,208 millones de soles en 2014, u 80% de lo presupuestado) y locales (14,061 millones de soles, o 75% de lo presupuestado), que además han aumentado gradualmente su capacidad de ejecución.

Las políticas públicas también han promovido las alianzas público-privadas (APP) y la **inversión privada** en proyectos que han permitido ampliar significativamente el acceso a las tecnologías de información y comunicaciones, y la transformación de la matriz energética, especialmente con respecto a la inversión en fuentes de energía renovables no convencionales, entre otros aspectos. En particular, el país mantiene una importante brecha de infraestructura de energía, transporte, comunicaciones y otros aspectos que suma US\$ 87,975 millones según el MTC (2012), e involucrar a la inversión privada es clave para superarla.

El modelo de desarrollo y políticas vigente ha permitido aprovechar un entorno global favorable para la economía peruana y generar crecimiento muy significativo, pero también ha implicado mantener niveles de regulación relativamente bajos en los temas laborales y ambientales, a favor de promover la inversión privada. En este contexto de crecimiento ha bajado el desempleo, así como el subempleo, en el **empleo formal**, pero predomina y se mantiene fuerte la **informalidad en el empleo**, con



escaso cumplimiento de derechos y protección social. Esta informalidad en algunos casos se explica por decisiones individuales o de las empresas sobre el costo-beneficio de formalizarse en función de las reglas vigentes, pero en muchos otros es por falta de oportunidades laborales, de recursos, o de otras condiciones de exclusión. Por otra parte, la baja calidad educativa y su baja pertinencia para la demanda laboral determinan un desfase entre el nivel de calificación y la demanda laboral, por lo que los jóvenes, en particular, encuentran muy difícil la inserción laboral en el sector formal.

La **política tributaria**, por su parte, no ha apuntado en años recientes a ampliar la base tributaria, en una economía de gran informalidad y con altos niveles de evasión. Si se había propuesto, sin embargo, al inicio del actual gobierno llegar a una presión tributaria de 18% en 2016, pero esto aparece inviable ya que el nivel en 2015 llegaría a solo 15.4% (Gestión 2015). Esto ha sido una importante limitación para obtener mayores recursos para cerrar brechas de desarrollo.

Dos grandes pendientes señalados en las últimas décadas, para promover una economía con mayor valor agregado y menos dependiente de las exportaciones de materias primas, han sido la **diversificación productiva** y la inversión en **innovación**, que requiere de mayor inversión en ciencia y tecnología, y en particular en investigación y desarrollo. En ambos temas, en años recientes hubo políticas y recursos relativamente importantes asignados desde el Estado para cambiar las tendencias históricas (por ejemplo, a través Plan Nacional de Diversificación y Productiva, y programas para la innovación como el FINCYT), pero aún no se ha registrado un impacto evidente en el desarrollo económico.

Un evento que puede transformar el contexto para el desarrollo económico hacia 2021 es el **Fenómeno de El Niño (FEN)**, que se ha pronosticado como “fuerte” o “muy fuerte” para 2016, lo cual puede tener importantes impactos, mayormente (pero no exclusivamente) negativos, sobre sectores como infraestructura, agricultura y telecomunicaciones, entre otros. Los antecedentes de anteriores FEN de carácter extraordinario en 1983 y 1997 sugieren que este fenómeno puede afectar significativamente el desempeño económico del país. Las pérdidas económicas que implicaron los anteriores FEN fueron de US\$3283 millones en 1982-83 y US\$3500 millones en 1997-98, equivalentes al 11,6% y 6,2% del PBI anual de 1983 y 1998, respectivamente (SENAMHI 2014). Se ha calculado que, sólo en Piura, Lambayeque y La Libertad, un FEN intenso generaría daños entre 1648 y 2915 millones dólares en los sectores agricultura, vivienda, transporte y saneamiento (Galarza y Kámiche, 2012).

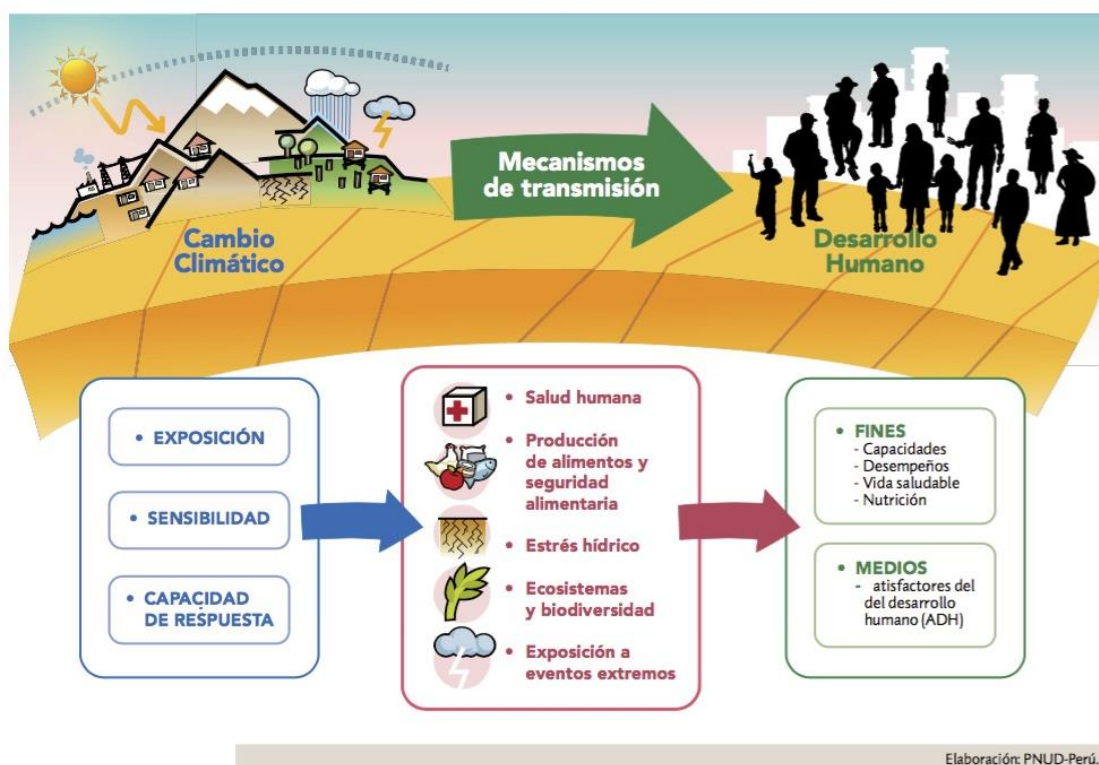
Finalmente, a pesar de más de una década de crecimiento sin precedentes, la estructura de lo que se produce en el Perú se mantiene muy similar a los patrones productivos que predominaban a principios del decenio de 2000. La descomposición del producto bruto interno por sectores económicos muestra el predominante peso de las actividades de servicios y el peso relativamente bajo de las actividades transformadoras de productos físicos. La estructura del mercado laboral, por su parte, tampoco ha cambiado significativamente en la última década, y el empleo informal de baja calidad sigue siendo predominante.

3.3 La dimensión ambiental

Raíces de los cambios. La sostenibilidad ambiental viene siendo afectada por una serie de factores sociales, económicos e institucionales, así como factores transversales como el cambio climático y el riesgo de desastres. En general, la vida económica, social y cultural de cada país depende estrechamente de su patrimonio natural, de los ecosistemas, y de los recursos naturales renovables y no renovables que se encuentran en ellos. En el caso del Perú, país caracterizado por diversidad biológica y ecosistémica, esto ha sido especialmente notorio a lo largo de su historia, siendo una constante a través de períodos de aplicación de distintos modelos de desarrollo.

El proceso de **cambio climático** es un desafío transversal en todas las dimensiones del desarrollo sostenible, con particular visibilidad en el medio ambiente. Debido a sus características geográficas, climáticas, sociales, culturales y económicas, el Perú es particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático, a pesar de haber contribuido de manera mínima (0.4% del total mundial, según PNUD, 2013) al proceso de calentamiento global a través de la emisión de gases de efecto

invernadero (GEI). Asimismo, según PNUD (2013), ha sido considerado como uno de los países más vulnerables al cambio climático, y cumple las principales características de vulnerabilidad al cambio climático señaladas por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).



Mecanismos de transmisión del cambio climático al desarrollo humano (INDH) del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2013 de Perú

Uno de los principales problemas graduales que se está enfrentando, con relación al cambio climático, es la pérdida de agua por el **derretimiento de los glaciares tropicales**, de suma importancia no sólo para el consumo humano, sino también para la agricultura, la minería y la generación eléctrica. Este es un proceso de significancia global, ya que el Perú tiene el 71% de los glaciares tropicales del mundo (PNUD 2013). También se está percibiendo cambios en los **patrones de precipitaciones y temperaturas**, requiriendo ajustes en los calendarios agrícolas, y afectando la provisión de servicios ecosistémicos al detrimento de las poblaciones más dependientes de ellos. Finalmente, se ha registrado un **aumento de la frecuencia e intensidad de los eventos extremos**, incluyendo inundaciones y sequías, entre otros. El cambio climático hace cada vez más urgente que el país tome medidas para adaptarse, incluyendo las medidas de adaptación en la planificación y práctica de todas las áreas del desarrollo, con miras a que las poblaciones más vulnerables sean resilientes al clima.

El cambio climático no es el único factor de origen humano que viene afectando al medio ambiente en el Perú en el mediano y largo plazo. Ha existido también por décadas una estrecha relación entre la **expansión de la actividad productiva**, especialmente extractiva, y los índices crecientes de contaminación ambiental en el aire, agua y suelos.

El **modelo de desarrollo peruano**, basado fuertemente en los enfoques de libre mercado y en la exportación de materias primas, ha constituido un desafío para el desarrollo sostenible, que requiere de un equilibrio entre crecimiento económico, las condiciones sociales y el correcto uso y mantenimiento de los recursos naturales.

Sin una debida regulación, muchas veces sin presencia del Estado, y sin un enfoque de desarrollo sostenible en la planificación estratégica del país, el modelo de desarrollo enfocado en la extracción de recursos naturales favorece la sobreexplotación de los mismos, y esto se ve reflejado en tasas



crecientes de deforestación (pérdida de aproximadamente 150,000 hectáreas anuales), sobrepesca y extracción de recursos minero-energéticos en ecosistemas vulnerables. Esto puede generar una irreversible degradación del medio ambiente. En este sentido, la economía ilegal e informal contribuye a esta degradación.

Más allá del modelo de desarrollo instalado en el último cuarto de siglo, históricamente ha persistido una fuerte **dependencia del capital natural** para el desarrollo del país, particularmente en función de su alta biodiversidad y la abundancia de recursos naturales. Varias de las principales actividades económicas, y las cuales generan la mayor cantidad de ingresos y emplean a la mayor parte de la población, dependen de los recursos naturales y son afectadas directamente por el clima, incluyendo a la agricultura y a la minería e hidrocarburos.

Según la Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático del Perú a la Convención Marco de Naciones Unidas, Perú es uno de los diez países megadiversos del mundo, con 11 ecorregiones, 84 de las 104 zonas de vida identificadas en el planeta, y 27 de los 32 climas encontrados en el mundo. Asimismo, concentra más del 10% de las especies de flora existentes. Las principales amenazas para la biodiversidad, y para las especies de flora y fauna, surgen de la pérdida y fragmentación de hábitat por la urbanización, los proyectos de infraestructura vial y energética, y actividades extractivas; de la contaminación de las fuentes de agua; la caza indiscriminada, y el tráfico ilícito de especies.

Esta alta dependencia del capital natural para una gran diversidad de actividades productivas y grupos humanos hace también que haya un riesgo significativo de conflictividad social acerca del uso y la preservación de los recursos. El **ordenamiento territorial** y la planificación estratégica son claves para armonizar el uso de los recursos en el territorio, pero tradicionalmente no ha habido procesos vinculantes para definir el ordenamiento de distintas actividades económicas y sociales, particularmente en áreas rurales.

El Perú tiene una gran abundancia de **recursos hídricos**, pero están distribuidos de manera muy irregular en el espacio y el tiempo, lo cual tiene una relación muy particular con los patrones de ocupación del territorio. Aproximadamente los dos tercios de toda el agua precipitada se produce entre diciembre y marzo y, a nivel geográfico, la zona costera alberga a más del 60% de la población nacional y concentra la mayor parte de las actividades productivas, pero tiene menos del 2% del agua disponible. Cabe recordar que más de un tercio de la población se dedica a la agricultura o actividades eslabonadas a ella, y así depende no solo del recurso hídrico sino también de que se preserve la calidad de los suelos.

La sostenibilidad ambiental del país está también siendo afectada por procesos de **deterioro de la calidad ambiental** que afectan directamente a las personas en el nivel local. Por un lado, los problemas de contaminación del aire están concentrados en las grandes ciudades, y tienen como causa principal el estado e incremento del parque automotor, constituido en gran parte por vehículos antiguos y sin una regulación adecuada tanto de los vehículos como del tráfico, además de la presencia de combustibles de mala calidad, la presencia de industrias con regulaciones poco exigentes, y la falta de planificación urbana. Existen avances de tipo normativo en la gestión y control de la contaminación a nivel nacional, sin embargo no se han podido implementar y actualizar los Límites Máximos Permisibles (LMP) para la totalidad de emisiones, ni implementar las revisiones técnicas vehiculares a nivel nacional, o implementar todos los Planes de Gestión de Calidad del Aire en las 13 ciudades priorizadas por el Estado.

El **deterioro de la calidad del agua** es otro de los problemas graves para la sostenibilidad ambiental, ya que impide el uso eficiente del recurso, y compromete su abastecimiento en calidad, en cantidad y en forma sostenible. La calidad del agua es también un impedimento para realizar actividades productivas de acuicultura. Las causas principales son la falta de tratamiento de las aguas servidas, la contaminación industrial, el uso indiscriminado de agroquímicos y el deterioro de las cuencas de los ríos.

El vertimiento directo de aguas servidas o residuales de las ciudades y pueblos a los medios acuáticos y sin tratamiento previo, es el problema más grave de contaminación de las aguas en todo el país. El Perú genera aproximadamente 2 217 946 m³ por día de aguas residuales descargadas a la red de alcantarillado de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento. Sólo el 32% de estas recibe tratamiento.



La contaminación industrial más significativa del agua se genera a partir de los pasivos ambientales de la minería informal y artesanal, destacando el uso de cianuro, mercurio y otros metales pesados; la industria pesquera en zonas definidas por el vertimiento de aguas de cola, de bombeo y soda cáustica directamente al mar; y la explotación de petróleo, por derrames esporádicos de petróleo y por el vertimiento de las aguas de formación, cargadas de sales y ciertos compuestos metálicos. También existe contaminación por agroquímicos, contaminación de las aguas subterráneas y contaminación por las actividades ilícitas, pero no se tienen evaluaciones suficientes para calcular su gravedad.

La calidad ambiental a nivel local también es afectada por la **gestión de los residuos sólidos**, que se hace especialmente relevante en un contexto de crecimiento económico, urbanización y cambios en los patrones de consumo. A pesar de avances en la gestión y manejo de los residuos sólidos, con la implementación de proyectos de inversión, desarrollo de guías e instrumentos de gestión ambiental, el fortalecimiento de capacidades y normatividad marco, aún no se ha logrado una gestión integral a nivel nacional, sobre todo en los municipios más alejados del país. A 2013, 53.7% de los residuos eran todavía dispuestos directamente al ambiente (PNUD 2013), lo que implica riesgos de salud para la población. Algunos de los aspectos que caracterizan la inadecuada gestión de residuos sólidos tienen su origen en vacíos e inconsistencias de carácter legal o normativo, como conflictos de competencia entre autoridades, y la falta de coordinación entre organismos públicos, así como un inadecuado financiamiento público para ofrecer los servicios de limpieza pública y gestión de residuos en general. A estas razones debe sumarse la falta de conciencia ambiental de la población con relación a los residuos sólidos.

El alto **riesgo de desastres** es otro aspecto fundamental y transversal, de carácter estructural, en la mayor parte del país; es clave para la dimensión ambiental del desarrollo como la social, económica y política-institucional. Por la geografía y por la ubicación en una parte del continente con una historia geológica particular, así como las persistentes brechas y desigualdades en el nivel de desarrollo humano de la población, la población e infraestructura en el Perú siguen siendo altamente vulnerables ante fenómenos naturales. Los riesgos a los cuales el país se encuentra más expuesto, son los generados por los Fenómenos de El Niño y de La Niña, sequías, inundaciones, deslizamientos, huaycos, incendios, “friajes” (episodios de frío inusual en la Amazonía), sismos y tsunamis. Como consecuencia del cambio climático, la frecuencia e intensidad de los eventos extremos está en aumento.

La Costa, que alberga a más de la mitad de la población, es la que se encuentra más expuesta a eventos sísmicos y tsunamis; mientras que en la Sierra (38% de la población) los peligros más recurrentes son los huaycos, deslizamientos, heladas y lluvias. La Selva por su parte se encuentra más expuesta a lluvias intensas e inundaciones, y alberga al 9.4% de la población. INDECI ha calculado que entre 2004 y 2012, hubo 1 millón 204 mil damnificados por fenómenos de origen natural, y más de 8.5 millones de afectados (PMA 2015)

En términos de la gestión de riesgos de desastre, algunas acciones de la población misma agravan su vulnerabilidad ante los eventos extremos. El crecimiento de asentamientos informales y tugurios en las ciudades mayores e intermedias, donde vive la mayor parte de la población, ha generado gran cantidad de entornos habitacionales inestables.

Finalmente, los **pueblos y comunidades indígenas** de la Sierra y Selva han tenido por siglos un importante papel en la conservación y uso sostenible de los recursos naturales en el país. El aumento de las actividades extractivas, y los procesos de migración interna y el desarrollo económico del país en general, han generado choques entre distintas visiones de la relación entre los seres humanos y la naturaleza, donde frecuentemente se ha vulnerado los derechos de los pueblos indígenas y se ha ignorado los aportes valiosos que pueden tener sus conocimientos y prácticas ancestrales para la preservación de ecosistemas, puesta en valor de la biodiversidad y prácticas de adaptación al cambio climático.

Factores inmediatos. Un factor clave para entender la situación actual en la dimensión ambiental es que la **institucionalidad ambiental** es bastante reciente en el país, remontándose solo a 1990, y todavía no se ha integrado plenamente en la formulación de políticas de desarrollo. Se puede afirmar que esta institucionalidad es aún una obra en marcha. En un contexto de crecientes recursos públicos,



sin embargo, el gasto ambiental se duplicó en la última década como proporción del gasto público total, aumentando de 1.1% en 2002 a 2.3% en 2012 (MINAM 2015).

Dos hitos importantes en la institucionalidad ambiental fueron, primero, que en 1993 la Constitución Política del Perú incluyó el concepto de "uso sostenible de los recursos naturales", y en mayo de 2008 se creó, sobre la base del Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAM), el Ministerio del Ambiente (MINAM), en el contexto de los requisitos para la aplicación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Desde fines de los años 2000 -desde la creación del MINAM y del ente rector de la planificación, CEPLAN - existe un marco institucional que puede ayudar a integrar el enfoque de desarrollo sostenible y de sostenibilidad ambiental en los distintos niveles de los procesos de políticas. Con las reformas de descentralización del Estado desde 2002, se ha introducido un nuevo nivel de planificación y formulación de políticas subnacionales, lo cual ha traído oportunidades pero también retos para una mayor integración de las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo.

Con respecto a las amenazas para la biodiversidad, en la última década el Estado ha impulsado la implementación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE), y el uso sostenible de la biodiversidad a partir de su valoración económica. Sin embargo, aunque el Perú cuenta con un marco legal para el manejo, conservación y protección de sus recursos forestales y de fauna silvestre, sus bosques están bajo mucha presión, provocada por la explotación inadecuadamente controlada de sus recursos.

La participación del Estado peruano en diversos **procesos de diálogo y negociación internacional** sobre cambio climático y medio ambiente, incluyendo la CMNUCC y distintas convenciones mundiales, ha tenido también un impacto importante en la normatividad, políticas e institucionalidad nacional. Especial mención merece la presidencia de Perú en la COP20 (2015), que impulsó al país a formular y adoptar diversas herramientas y marcos "verdes" o relacionados con la sostenibilidad ambiental, mitigación y adaptación al cambio climático. Por otra parte, los **procesos de integración comercial y económica** han sido también determinantes en estos aspectos de establecimiento de reglas de juego, incluyendo las condicionalidades ambientales de los tratados de libre comercio.

En un contexto de alto crecimiento y de conflictividad social, el Estado ha empezado a elaborar lineamientos para guiar el **ordenamiento territorial**. Ya existen orientaciones básicas para el ordenamiento territorial y se han iniciado procesos de ordenamiento territorial en algunas regiones. No obstante, estos procesos están consolidándose y aún no son vinculantes. Cada proceso debe aplicar instrumentos técnicos existentes como la Zonificación Ecológica-Económica, asegurar un enfoque de Gestión de Riesgos, y articularse con Estrategias Nacional y Regionales del Cambio Climático.

La creciente conciencia acerca de los numerosos escenarios de riesgo para las peruanas y peruanos ha hecho que empiece a incorporarse gradualmente el **enfoque de gestión de riesgo en la planificación del desarrollo**. Este debe promover acciones correctivas (reducción de riesgos existentes) y reactivas (de respuesta eficiente ante emergencias) así como acciones prospectivas, que eviten la construcción de nuevos riesgos. En este tema también se construido una nueva institucionalidad en el país, incluyendo el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) creado en 2012, cuyo impacto en las condiciones de desarrollo sostenible está aún por evaluar.

Finalmente, cabe destacar que desde 2012 se ha aprobado y empezado a implementar (de manera aún muy incipiente) una ley para la **consulta previa, libre e informada** en el Perú, dentro del marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Este marco permite ejercer el derecho de los pueblos indígenas y comunidades campesinas a ser consultados acerca de las actividades a realizar en sus territorios, lo cual tiene especial relevancia para las actividades extractivas que frecuentemente tienen un impacto en el capital natural y en la relación de estos ciudadanos con el medio ambiente.



3.4 La dimensión política e institucional

Raíces de los cambios. El más importante cambio de reglas de juego para la gobernabilidad y políticas públicas en décadas recientes en el Perú fue la adopción de la **Constitución Política de 1993**, reemplazando a la de 1979 luego de la interrupción del orden democrático marcada por el autogolpe del Presidente Alberto Fujimori en 1992. Entre otros aspectos que enmarcan el actual modelo de desarrollo del país, se limitó el papel del Estado en la economía, se otorgó un tratamiento igual a las inversiones nacionales y extranjeras, y se limitaron las posibilidades del Estado para expropiar y para modificar contratos con actores privados. Tras el final del régimen fujimorista, se mantuvo esta Constitución, pero se tomaron diversas medidas para recuperar la legitimidad estatal tras conocidos abusos de autoridad y graves casos de corrupción de alto nivel.

Tanto la **cultura democrática** de la ciudadanía como las **instituciones estatales** que fundamentan la gobernabilidad democrática aún se encuentran en proceso de consolidación. Diversos estudios periódicos sobre temas de democracia y gobernabilidad (como el Barómetro de las Américas y el Latinobarómetro) coinciden en mostrar al Perú del siglo 21 como una democracia donde por lo general se ejercen los derechos civiles y políticos pero con algunas importantes limitaciones y desafíos, y con una institucionalidad del Estado aún en proceso de fortalecimiento para poder garantizar estos derechos. Por ejemplo, según el reciente índice de calidad democrática de la revista *The Economist* (agosto 2015), Perú está en la categoría de “democracia imperfecta”, donde las libertades civiles básicas se respetan pero hay debilidades significativas.

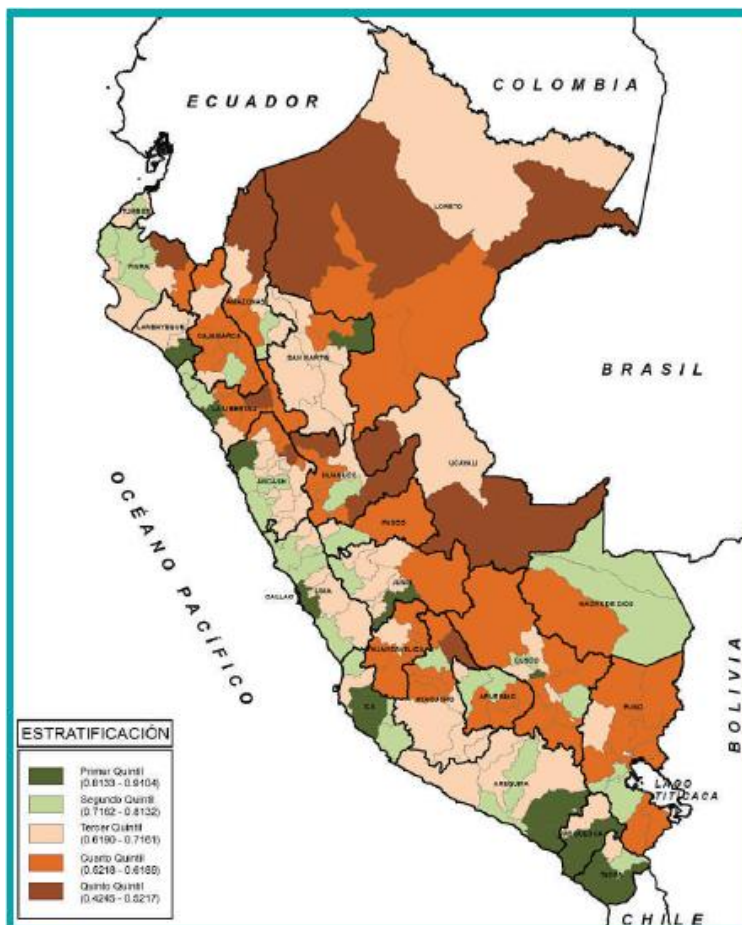
La **legitimidad del Estado** es un factor clave de la gobernabilidad que involucra el reconocimiento, por parte de la ciudadanía, del derecho de los gobernantes a ejercer el poder y la autoridad, así como la identificación de la ciudadanía con las instituciones estatales. En este aspecto, desde la transición democrática del año 2000 persiste la desconfianza de los ciudadanos peruanos en las instituciones públicas. Como ha afirmado Martín Tanaka (2010), el Estado peruano tiene un “crónico déficit de legitimidad”. Así, los datos de los últimos 20 años del Latinobarómetro indican que el apoyo a la democracia en el Perú es el más volátil de América Latina y que la satisfacción con la misma está muy por debajo del promedio regional. Asimismo, el Perú presenta los porcentajes más bajos de confianza en las instituciones de la democracia, sobre todo el Congreso y el Poder Judicial. Finalmente, el apoyo a la democracia en el país no parece estar determinado por el crecimiento económico sino, más bien, la persistencia de este bajo apoyo parece estar determinada por la percepción de desigualdad.

Otra fuente basada en encuestas, el Barómetro de las Américas, generalmente viene confirmando estas tendencias, colocando al Perú en los últimos lugares de la región en términos de apoyo a la democracia. Adicionalmente, lo ubica entre los países con menor tolerancia política, es decir, menor tolerancia hacia aquellos que expresan disenso respecto del sistema de gobierno.

Desde la transición democrática se ha recobrado la **independencia de las autoridades electorales**, y los procesos electorales recientes han sido reñidos pero su transparencia no ha sido cuestionada. En cuanto al orden constitucional, las ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial siguen siendo débiles institucionalmente, con una histórica **predominancia del Poder Ejecutivo** dentro de un régimen presidencialista.

Junto al déficit de legitimidad estatal, es fundamental considerar la **capacidad del Estado** para garantizar el cumplimiento de derechos y atender las necesidades de desarrollo de los ciudadanos. Esta capacidad, a pesar de mejoras recientes en la gestión pública como las descritas en la sección sobre desarrollo social, sigue siendo heterogénea en el territorio. Los dos últimos Informes de Desarrollo Humano del PNUD (2010 y 2013) han introducido el concepto de densidad del Estado y un índice (IDE) para medirla, donde la densidad del Estado consiste en “los desempeños o funcionamientos del Estado para garantizar la provisión de los requerimientos sociales y los servicios básicos, directa o indirectamente, a todos los sectores de la sociedad y en todos los lugares del Perú, de manera subsidiaria y redistributiva”. A pesar de los mayores recursos con que se cuenta con respecto al inicio de este siglo, y de los avances en la provisión de servicios, sigue siendo difícil cerrar las grandes brechas de desarrollo de la sociedad porque la provisión de bienes y servicios públicos esenciales se concentra aún en la Costa, en las principales ciudades, e incluso dentro de las regiones es desigual la presencia del Estado. Así, es baja o muy baja la densidad del Estado justamente

donde hay mayores necesidades y menor cumplimiento de derechos, como en la Sierra y Selva rurales.



Mapa de Índice de Densidad del Estado (PNUD) del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2013 Fuente: PNUD (2013)

La **descentralización del Estado** es un proceso de largo aliento, establecido como política permanente e irreversible, que fue concebido a inicios de la década pasada como una reforma que permitiría fortalecer la legitimidad del Estado. Con la descentralización se creó un nuevo nivel de gobierno regional con autoridades elegidas democráticamente, se transfirió a este nivel y al municipal una serie de competencias y funciones sectoriales en casi todos los campos de acción estatal, y se han venido asignando presupuestos cada vez mayores, en el marco de una limitada descentralización fiscal. Es un proceso en marcha, aún incompleto, y que ha encontrado grandes retos, incluyendo limitaciones en la capacidad de gestión de algunas autoridades y funcionarios subnacionales, así como casos de penetración en los gobiernos regionales y municipales de grupos de poder asociados a actividades ilícitas y redes de corrupción.

La **participación ciudadana** es fundamental para asegurar la pertinencia y eficacia de las políticas públicas, y el Perú es uno de los países con mayor número y diversidad de mecanismos y espacios para la participación en las políticas públicas, tal como fue destacado en la segunda Consulta Nacional sobre la Agenda Post-2015 (2014). Asimismo, en dicho proceso se destacaron los numerosos mecanismos institucionalizados de **rendición de cuentas** del Estado a la sociedad civil, sobre todo a nivel de los gobiernos regionales y municipales. La **representación** es complementaria a la participación en un sistema democrático, y en este aspecto persisten las *deficiencias en representatividad*, desde el Congreso de la República hasta los niveles regionales y locales, que inciden en la falta de identificación de los ciudadanos con sus representantes y con las instituciones públicas.

Si bien la participación ciudadana y la rendición de cuentas son reconocidas como derechos de todas las peruanas y peruanos, y el país cuenta con una gran variedad de espacios para su ejercicio, especialmente en el contexto de la descentralización, existen limitaciones clave para



estos derechos, particularmente cuando se trata de adolescentes y jóvenes, personas con discapacidad, y personas en situación de pobreza, entre otros grupos. Entre ellas, está la escasa consolidación de una cultura de participación y rendición de cuentas; la persistencia de prácticas autoritarias y corruptas en los gobiernos nacionales y sub nacionales; y las limitadas capacidades y recursos de la sociedad civil para la participación activa, siendo especialmente notorias las limitaciones para el involucramiento de organizaciones de base capaces y representativas de cada sector social.

Como lo sugiere la importancia de la participación y del dialogo, la **sociedad civil organizada** es un componente clave de la gobernabilidad democrática. Sobre todo tras el final de la lucha interna que restringió las posibilidades de diálogo y organización en el país, el Perú cuenta con numerosas organizaciones y redes sociales en todos los niveles, pero todavía no se cuenta con una sociedad civil activa y bien articulada con el sistema político. Esto es parte indispensable de la democracia, pero a pesar de los mecanismos de participación, la mayoría de ciudadanas y ciudadanos en la práctica solo tienen la oportunidad de expresar sus preferencias políticas de manera constructiva en épocas de elecciones.

Existen aún importantes cuestionamientos acerca de la representatividad de las organizaciones existentes (considerando la gran diversidad de la sociedad y en especial las dificultades de los más pobres y vulnerables para involucrarse), su fortaleza organizacional, y acerca de la capacidad de articular esfuerzos en el espacio, más allá del ámbito local, y en el tiempo, más allá de las coyunturas. De parte de algunos actores, subsisten también serios cuestionamientos sobre su autonomía frente a intereses políticos y económicos particulares que no representan los intereses de las bases. Por otra parte, en un contexto de cambios en la disponibilidad de recursos provenientes de la cooperación internacional, muchas ONG dedicadas a temas de desarrollo atraviesan un período de replanteamiento para enfrentar la sostenibilidad financiera.

Por lo menos desde los años noventa existe una percepción generalizada de que los **partidos políticos** se encuentran en crisis, y de la necesidad de recuperar su rol fundamental en la democracia como gran desafío. El sistema político peruano ha sido descrito como una “democracia sin partidos” (Levitsky y Cameron, 2000) y los partidos han seguido debilitándose en las últimas dos décadas, alejándose aún más de las preocupaciones e intereses de la ciudadanía, cada vez con menores niveles de militancia y de llegada a todo el territorio nacional. Una manifestación clara de la falta de relevancia de los partidos nacionales para los nuevos contextos de la política nacional es su casi nulo impacto en las elecciones subnacionales, especialmente a nivel regional, donde predominan movimientos regionales, muchas veces de carácter personalistas. Hay un visible desinterés de parte de la población en los partidos y procesos políticos, vinculado principalmente a la falta de desarrollo de liderazgos políticos nacionales y regionales, así como de esfuerzos por involucrar a las bases de la sociedad.

Factores inmediatos. Tras el fin del régimen fujimorista fue posible fortalecer el ejercicio de pesos y contrapesos institucionales en el Estado, así como la introducción e institucionalización de mecanismos de participación y vigilancia ciudadana. Hubo reformas puntuales para mejorar la calidad de la democracia, como el fortalecimiento de la autonomía de los organismos electorales y la reincorporación del distrito múltiple desde el año 2006. Pero otras reformas que se propusieron como urgentes han quedado pendientes, entre ellas la bicameralidad, el voto facultativo, la transparencia en las finanzas de los partidos, y la renovación congresal.

En un contexto de crecimiento y avances sociales y económicos, el Estado sigue enfrentando cuestionamientos de legitimidad y sus instituciones aún están en proceso de fortalecimiento, incluso cuando han aumentado significativamente la inversión pública y la cobertura de programas sociales, así como han mejorado los indicadores de desarrollo humano en los promedios nacionales. En la última década se han manifestado visiones distintas sobre las razones para esta **situación paradójica** entre crecimiento económico y progreso social (en términos agregados), por un lado, y baja legitimidad estatal y descontento social, por el otro. Es una situación inusual ya que normalmente se espera que el descontento social y la precariedad de las instituciones públicas afecten de manera negativa las posibilidades de crecimiento y desarrollo. No sólo ha aumentado el descontento que se expresa en declaraciones y en espacios de diálogo, sino en situaciones de



conflictividad social que han aumentado y que han devenido en muertes de civiles a manos de las fuerzas del orden.

La poca eficiencia de algunas instituciones estatales, junto con la debilidad de los partidos políticos y de la clase política, han determinado, según el análisis de Martín Tanaka¹⁰, que las políticas públicas se “despoliticen”. Los actores políticos más tradicionales habrían abandonado ciertas áreas de políticas públicas, y este vacío ha sido tomado en décadas recientes por expertos y organizaciones de la sociedad civil (OSC), lo que ha permitido una relativa estabilidad en áreas como el manejo de la política macroeconómica, y (en años recientes) el sector educación, donde se ha logrado cierta autonomía tecnocrática. Esto ha permitido la formación de ciertos consensos en algunas áreas de políticas, al menos entre los actores con acceso a estos niveles de decisión, pero al mismo estas áreas funcionan con lógica de **islas y archipiélagos de “eficiencia tecnocrática”**, sin incidir en el conjunto del Estado. Sin actores políticos con raíces en la sociedad se carece de coaliciones y apoyo político necesarias para implementar adecuadamente muchas políticas públicas adecuadamente.

Especialmente en la primera mitad de la década de 2000, ha continuado la incorporación y desarrollo (aún incipiente) de **mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas** en distintos niveles e instancias del sector público, incluyendo presupuestos participativos, la cual permite un mayor control sobre las autoridades y funcionarios, así como un impacto sobre la toma de decisiones y la pertinencia de las intervenciones públicas. Asimismo, se completó prácticamente el proceso de descentralización de funciones y competencias administrativas en el proceso de **descentralización**, y aumentaron significativamente los recursos asignados a los niveles subnacionales. En cambio, no prosperó el proceso de regionalización, es aún débil la coordinación intergubernamental en la planificación y ejecución de políticas, y la descentralización política ha sido fuertemente cuestionada a raíz de escándalos de corrupción.

Con respecto a la **gestión pública**, ha destacado la adopción de medidas para la transparencia y la vigilancia del gasto público (incluyendo el marco legal de transparencia y acceso a la información) así como la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público. Asimismo, como se ha mencionado en las secciones anteriores, ha habido varias reformas para mejorar la calidad del gasto y la inversión, como la gradual adopción del enfoque de Gestión por Resultados en los programas y presupuestos. También se ha puesto en marcha un proceso de modernización de la gestión pública. Estos aspectos, cuyos impactos en el desarrollo son aún incipientes, son tratados con mayor detalle en el siguiente capítulo en los ODS 16 y 17.

Un importante referente para las políticas públicas en la última década ha sido el **Acuerdo Nacional**, establecido en 2002. Este ha involucrado a varios los principales actores políticos y sociales del país, y ha establecido las 34 principales líneas de acción de largo plazo para las políticas de Estado sobre la base del diálogo y consenso, en el marco de la transición democrática. Ello no obstante, sigue habiendo limitaciones para consolidar una **visión de largo plazo, visión de país y planificación estratégica** en el sector público que orienten la formulación de políticas públicas de desarrollo sostenible. El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) fue establecido en 2008, con el CEPLAN como agencia líder y hasta ahora sus avances han sido sobre todo en función de estandarizar metodologías de planificación. Queda pendiente la compleja tarea de efectivamente articular y alinear las políticas en los distintos sectores y niveles de gobierno con respecto a planes de largo plazo. Se cuenta con un Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Plan Bicentenario a 2021) pero sigue habiendo una brecha entre la planificación, por un lado, y la programación y presupuestos, por el otro. Estos últimos siguen siendo más determinados por los lineamientos programáticos de mediano y corto plazo del Ministerio de Economía y Finanzas y por una lógica de cambio incremental en cada sector. En el nivel subnacional, las posibilidades de formular políticas de largo plazo en los temas de competencia está limitada además por la poca predictibilidad de los recursos, mayormente transferencias del nivel central, con los que contarán.

Estas limitaciones del nuevo sistema de planificación inciden también en la posibilidad de tener un **enfoque integral del desarrollo sostenible** como base para formular políticas. En la práctica, los criterios económicos y financieros priman en los procesos de políticas públicas, muchas veces con la

¹⁰ Presentación de Martín Tanaka acerca del contexto político y de gobernabilidad democrática para el desarrollo del Perú; Casa de Naciones Unidas, Lima, 2 de setiembre de 2015.



consideración de aspectos sociales pero con mucho menor integración de consideraciones ambientales de sostenibilidad al diseñar, implementar y evaluar intervenciones de desarrollo.

4 Condiciones y brechas de desarrollo por ODS

La Agenda 2030 ("Transformando nuestro mundo"), aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015, establece 17 objetivos (ODS) y 169 metas de desarrollo sostenible a lograr hacia 2030 por los países del mundo. El Perú ha sido parte del proceso global de consulta, formulación y negociación de los ODS y, al igual que sucedió con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) entre 2000 y 2015, establecerá al nuevo marco como referencia clave para la planificación y las políticas de desarrollo humano sostenible en los próximos años.

Por ello, a continuación se propone una primera aproximación general a los resultados y brechas de desarrollo del país en 2015 en función de los 17 ODS. Cabe recordar que varios de los ODS contienen temas que no fueron parte del marco de los ODM, y que incluso, en algunos casos, estos aún no tienen una métrica e indicadores establecidos o aceptados ampliamente para su seguimiento. Se espera que en marzo 2016 la División de Estadísticas de Naciones Unidas presente la propuesta oficial de indicadores para el seguimiento de las metas de la Agenda 2030.

4.1 ODS 1: Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Los avances en la reducción de la pobreza han sido significativos en el período de vigencia de los ODM, y se ha logrado seguir avanzando en un período de mayor disponibilidad de recursos públicos y privados. La primera meta del ODM 1, reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza extrema, fue cumplida por el Perú entre 2006 y 2007. Mientras tanto, para la pobreza total esta meta fue alcanzada entre 2011 y 2012; en este período, la pobreza pasó de 54.4% a 25.8%, mientras que la pobreza extrema se redujo de 23% a 6%. Los avances han continuado tras cumplir con las metas de los ODM, ya que las cifras a 2014 de población en situación de pobreza son de 22.7%, y 4.3% de pobreza extrema (INEI, 2015).

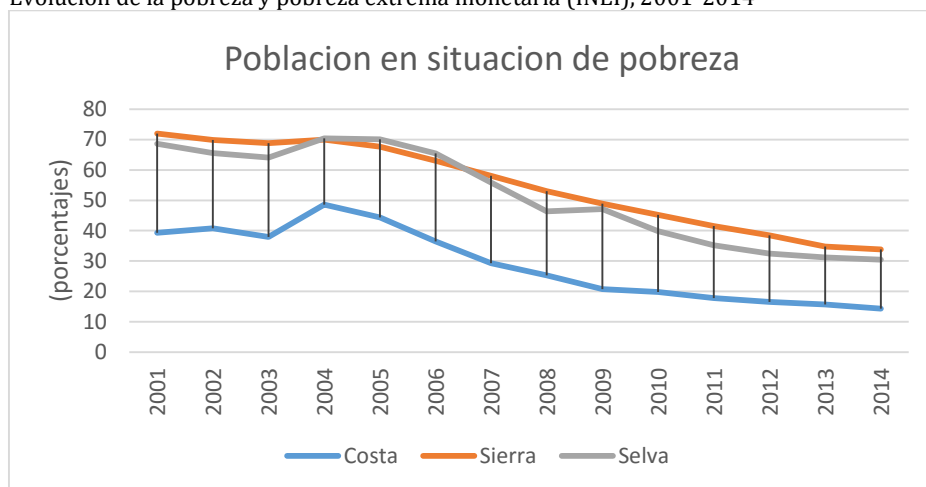
Estos avances se han reportado desde un enfoque de pobreza monetaria, donde se clasifica como pobres a aquellos cuyo ingreso está debajo de una línea de pobreza, que corresponde al costo de una canasta básica de consumo. Sin embargo, desde una perspectiva multidimensional se obtiene una visión más integral de los desafíos y privaciones que enfrenta la población, y se obtienen distintos resultados.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) del PNUD es el indicador multidimensional que complementa al IDH en la medición de la pobreza de Naciones Unidas desde 2010, e identifica las múltiples carencias que sufren simultáneamente los hogares en salud, educación y niveles de vida. Tiene las mismas tres dimensiones que el IDH (salud, educación y nivel de vida) reflejadas mediante 10 indicadores, cada uno de los cuales tiene igual ponderación dentro de cada dimensión. Según el IPM, 10.4% de la población peruana se encontraba en situación de pobreza multidimensional en 2012 (comparado con 13.2% en 2010), es decir, más de tres millones de personas, y 2.1% en situación de pobreza multidimensional severa. Es importante destacar que el IPM refleja umbrales bastante austeros de privación, por lo cual, cuanto mayor sea el IDH del país, es menos probable que la pobreza multidimensional supere a la pobreza por ingresos (UNDP 2010). No se cuenta aún con datos desagregados del IPM en el Perú, que podrían destacar brechas significativas con niveles de privaciones en algunas regiones que son similares a las de países en otros continentes.

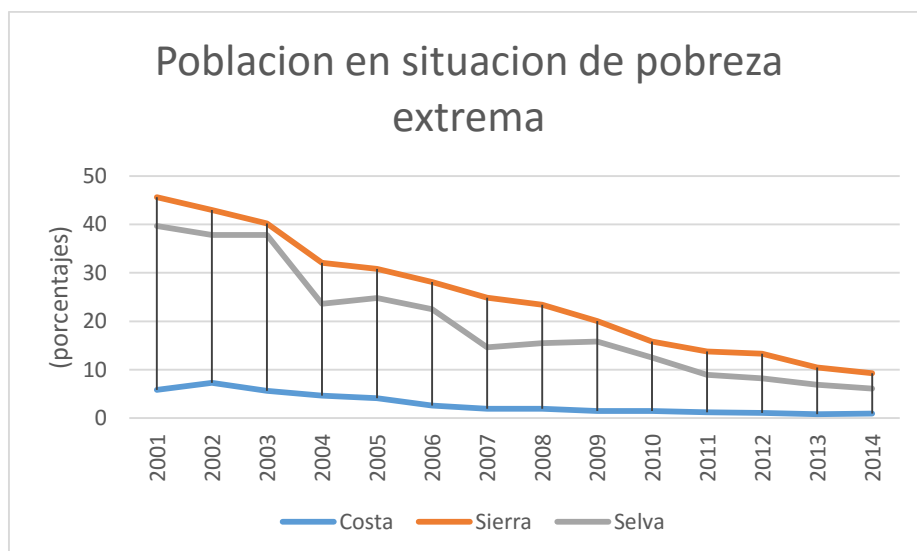
Existen diversas maneras de medir la pobreza de manera multidimensional. Al adoptar una perspectiva multidimensional basada en distintas Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), los pobres podrían ser incluso más numerosos que desde la perspectiva monetaria. Vásquez (2012) llama a esta población que no es capturada por los enfoques basados en ingresos "pobres invisibles"; según sus cálculos, ascendieron a 3.600.000 personas en 2011.

Desde esta perspectiva multidimensional (que se ha incorporado en la formulación nacional de políticas sociales), las cifras oficiales peruanas revelan que la población con al menos una NBI se redujo de 30% en 2007 a 20% en 2013. La población en situación de pobreza aguda, aquella entre dos y cinco NBI, fue reducida a menos de la mitad, del 9% al 4% en los mismos años.

Evolución de la pobreza y pobreza extrema monetaria (INEI), 2001-2014



Fuente : INEI



Fuente : INEI

Brechas por cerrar. La reducción de la pobreza ha sido dispar en términos territoriales, dominio rural – urbano, grupo etario, género y etnia, y persisten realidades de exclusión y privación al interior del país. Asimismo, hay gran variabilidad en el ritmo y la medida de la reducción de la pobreza en los departamentos y distritos. A pesar de que las tendencias nacionales en los indicadores sociales han tendido a ser positivas desde 2000, los promedios nacionales siguen ocultando desigualdades entre las zonas y grupos en el país, visto desde la perspectiva monetaria como multidimensional.

La pobreza y la extrema pobreza se han mantenido como grandes problemas en las zonas rurales de Sierra y Selva. En 2014, la mitad de la población total en la sierra rural vivía en situación de pobreza monetaria, y en las zonas rurales amazónicas ascendían a un 42%. Las personas que vivían en pobreza extrema, por su parte, eran alrededor de 19% y 12,1% de la población total en la Sierra y Selva rurales, respectivamente. Del total de personas en situación de pobreza, a nivel de región natural, 48,1% están concentrados en la Sierra en 2014, seguida por la Costa que alberga al 34,5% y la Selva el 17,4%. En cuanto a aquellas en situación de extrema pobreza, 82,3% se concentran en el área rural del país. Según regiones naturales, 69,7% del total en situación de pobreza extrema se encuentran en la Sierra, 18,4% en la Selva y 11,9% en la Costa.



La pobreza multidimensional permite apreciar desafíos que no son evidentes desde un enfoque más estrecho de pobreza monetaria en las regiones. Según la información a 2013, menos del 13% de la población de Tumbes está clasificado como pobre desde la perspectiva monetaria, sin embargo, 30% de esta misma población se encontraba en la pobreza de acuerdo con el enfoque multidimensional de NBI. Otro ejemplo es la región de Madre de Dios, donde sólo alrededor del 4% de la población se vio afectada por la pobreza de ingresos, sin embargo, el 28% tenía al menos una NBI.

A nivel de distritos, en 2013 aun existen 76 distritos con una incidencia de pobreza mayor al 80%. En los departamentos de La Libertad y de Cajamarca se encuentran 14 de los 20 distritos más pobres del Perú, y esto indica que la distribución de la pobreza monetaria extrema del país ha cambiado de manera marcada: existe ahora una menor concentración de distritos con muy altos niveles de pobreza en departamentos surandinos como Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, pero la concentración persiste en la Sierra norte del país (INEI 2015).

Más allá de las brechas territoriales, la pobreza afecta de distinta manera a los diversos grupos humanos. Por ejemplo, afecta a los niños y jóvenes (0-14 años) con mayor intensidad, y sobre todo en las zonas rurales; las personas entre las edades de 0 a 4 que viven en situación de pobreza son alrededor del 60% de esta población, mientras que el promedio nacional para la población general es de 23%.

La pobreza tiene también una clara dimensión étnica y cultural en el Perú. En 2014, la pobreza afectó al 35.4% (8.5% pobre extremo y 26.9% pobre no extremo) de las personas que mencionaron tener como lengua materna una lengua nativa (Quechua, Aymara, amazónicas), siendo casi el doble de la incidencia en la población con lengua materna el castellano: 19.5% (3.3% pobre extremo y 16.2% pobre no extremo). Esta brecha de 15.9 puntos en 2014 fue, sin embargo, menor que la registrada cinco años antes: 25.3 puntos (53.8% contra 28.5%).

En particular, las condiciones de vida de la población afrodescendiente no ha mejorado al ritmo del reciente crecimiento económico. Por el contrario, los y las afrodescendientes viven en una situación de estancamiento con relación a la población indígena y mestiza. Un estudio del Ministerio de Cultura (2015) halló que más del 33% de los afroperuanos viven en situación de pobreza. En este sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) notó con preocupación en 2014 que los miembros de pueblos indígenas y los afroperuanos continúan siendo víctimas de una discriminación estructural, enfrentándose constantemente a la falta de oportunidades económicas, pobreza y exclusión social.

Asimismo, la pobreza en el Perú tiene también una dimensión de género, ya que existe una mayor vulnerabilidad a la pobreza por parte de las mujeres, así como una desigualdad en el acceso a sus oportunidades de desarrollo, frente a las oportunidades de los varones. En particular, hay una mayor vulnerabilidad a la pobreza en los hogares monoparentales encabezados por una mujer, que en el año 2011 constituían el 25,4% del total de los hogares peruanos. En 2011, un 25% de estos hogares monoparentales encabezados por mujeres estuvo en condición de pobreza, en comparación con el 13.5% de los hogares monoparentales encabezados por varones.

Esta situación se agrava en el área rural, donde 49% de los hogares monoparentales encabezados por mujeres es pobre, en contraste con 38.7% en el caso de jefatura de hombres, donde se supone que existe alguien que realiza el trabajo doméstico. Ello evita gastos en estos servicios y libera al jefe y otros miembros del hogar para participar en otras actividades. La pobreza en los hogares con jefatura femenina está asociada con menores niveles de educación, participación desproporcionadamente elevada en empleo vulnerable y diferenciales en remuneraciones de trabajo en detrimento de las mujeres en Perú, e invisibilidad de su pobreza de tiempo¹¹.

¹¹ Tal y como se recoge en el *Informe de seguimiento a los compromisos adquiridos en la Plataforma de Acción de Beijing+20 – Perú*, MESAGEN, 2015, “la pobreza de tiempo es un concepto que alude al empeoramiento en la calidad de vida, cuidado personal y acceso a oportunidades de aquellas personas (usualmente mujeres) que asumen múltiples roles (particularmente domésticos) por no contar con el apoyo de otros miembros de la familia ni de los servicios públicos necesarios (por ejemplo, servicios de cuidado)”.



4.2 ODS 2: Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible

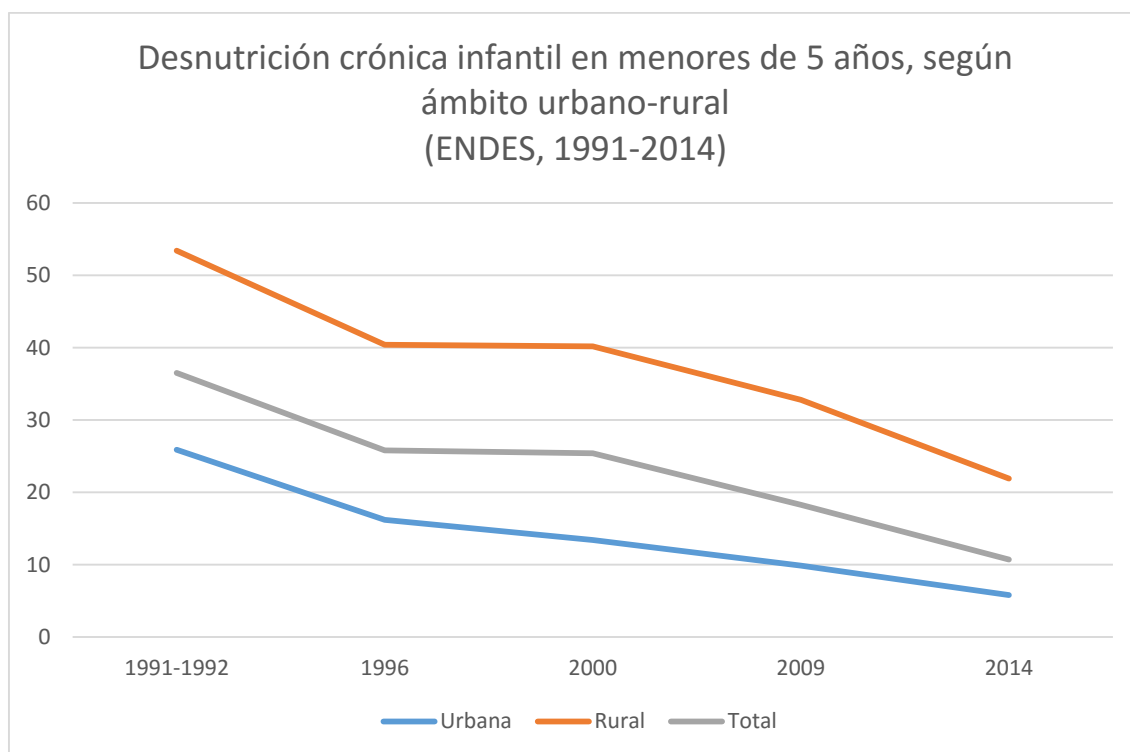
A pesar de los avances en la reducción de la pobreza monetaria, el hambre y la inseguridad alimentaria son aún problemas para varios sectores de la población peruana. En particular, la desnutrición crónica infantil aún afectaba a 14.6% de la población menor de cinco años en 2014, utilizando el patrón de referencia de la OMS.

En función de los tres indicadores de la meta C del ODM 1, entre 1992 y 2012 el porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con peso debajo del normal para su edad (insuficiencia ponderal moderada o severa) bajó de 8.8 a 3.5, superando la valla de 4.4% establecida para 2015 y llegando 3.1% en 2014. Mientras tanto, con respecto al segundo indicador, en el periodo comprendido entre 1991 y 2012, la desnutrición crónica infantil (DCI) en niños y niñas menores de 5 logró la meta para 2015 y llegó a 14.6% en 2014 (un avance importante frente al 23.8% registrado en 2009 y 19.5% en 2011), mientras que el MIDIS tiene como meta a 2016 llegar al 10%.

Con respecto al tercer indicador del ODM 1C, no se cuenta con información para confirmar con certeza si se ha logrado reducir a la mitad el porcentaje de la población con déficit calórico, pero el más reciente Informe de Cumplimiento de los ODM (2013) estimaba que este no había sido cumplido y los avances habían sido erráticos. La información disponible indica que al menos un 7.5% de la población total en 2014 estaba por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (en 1991, era casi un tercio de la población: 31.6%) (MDGS 2015).

Asimismo, la proporción de niños de 6-35 meses de edad con anemia (problema de particular atención en el Perú) se ha mantenido sin mejora sustantiva en años recientes, notándose un retroceso en el promedio nacional de 41.6% en 2011 a 46.8% en 2014. Se mantiene alejado del 20% que es la meta de MIDIS a 2016. Mientras tanto, la prevalencia de anemia en niños de 6-59 meses de edad es de 34% para la población total, pero 38% para la población pobre y 42.2% para la pobre extrema en 2014.

Según el PMA (2015), la inseguridad alimentaria se refiere a la “disponibilidad limitada o incierta de alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos, o la capacidad limitada e incierta para adquirir alimentos adecuados en formas socialmente aceptables”. En 2015 el PMA ha calculado la vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria (VIA) ante la Recurrencia de Fenómenos de Origen Natural en el país, y ha clasificado a los distritos del país según el nuevo índice. Los distritos de alta y muy alta vulnerabilidad suman 1102 (de 1838 distritos considerados en el estudio), albergan al 22% de la población y se concentran en la Sierra y Selva (PMA 2015). Al mismo tiempo, 50% de la población vive en los 1034 distritos de alta o muy alta recurrencia de fenómenos naturales. Estos distritos se concentran en la Costa Norte, Sierra y Selva del país. Finalmente, el nuevo índice de VIA ante la recurrencia de fenómenos de origen natural tiene niveles altos y muy altos en 919 distritos que concentran al 23% de la población, o más de 7 millones de peruanas y peruanos.



Tasas de Desnutrición crónica infantil; Informe de la ENDES publicado por INEI 2000-2014. Fuente: INEI

Brechas por cerrar. La DCI en niños menores de 5 años es significativamente mayor en la población en situación de pobreza, donde afecta a 21.2% de la población pobre, y 37.7% de la población en pobreza extrema. Asimismo, la DCI es mayor en el área rural, donde llegaba 28.8% en 2014, frente a 8.3% en el área urbana. Según datos de 2013, la región natural con mayor incidencia de la DCI es la Sierra, con 28.7%, en fuerte contraste con Lima Metropolitana, donde sólo alcanza el 4%. Finalmente, las regiones con mayor incidencia de DCI en 2013 eran andinas: Huancavelica, con 42%, y Cajamarca con 35% (INEI 2015).

En cuanto a la incidencia de anemia entre la población infantil, hay una brecha importante entre el área rural, donde 53.1% de niñas y niños de 6-35 meses estaban afectados en 2012, y el área urbana, donde llega a 40%. Puno (con 73.7%), Huancavelica, Madre de Dios y Loreto eran los departamentos más afectados, según información a 2012 (ENDES 2013), mientras Lima y Tacna eran los menos afectados.

Los distritos de mayor VIA ante los fenómenos de origen natural (VIAFFNN) son justamente muchos de aquellos con los menores niveles de desarrollo humano según el IDH. Por ejemplo, el distrito de mayor vulnerabilidad es Aparicio Pomares (último de 1838) en Huánuco, con un VIAFFNN de 0.84962, con una tasa de desnutrición crónica de niños menores de 5 años de 48% (mucho mayor al 32% que es el promedio en áreas rurales), y un bajo desarrollo humano de 0.1972 (PMA 2015).

4.3 ODS 3: Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos para todas las edades

El proceso de transición demográfica, donde el Perú está entrando en una etapa avanzada de baja mortalidad y baja fecundidad, ha traído también cambios significativos de perfil epidemiológico, y con ello desafíos diferenciados de salud para las distintas poblaciones y grupos etarios. Se han logrado importantes avances en décadas recientes (por ejemplo, en función de las metas de los ODM) pero también se han complejizado los desafíos para la salud.

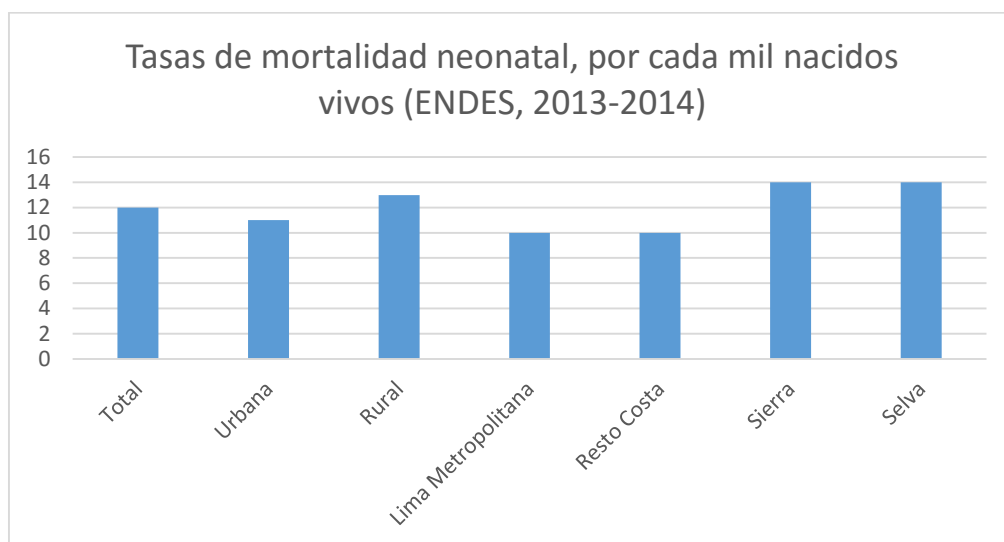
La transición epidemiológica es evidente al mirar cómo han cambiado las causas de muerte en las últimas dos décadas: las muertes por causas transmisibles pasaron de 36% del total en 1991, a 19.5%



en 2011, mientras las no transmisibles aumentaron de 40% a 65.2% en este mismo período¹². Sin embargo, esto no significa que los desafíos de salud hayan cambiado para todos por igual. En la actualidad hay dos perfiles juntos que conviven en el territorio: para una parte de la población no se ha superado un perfil de país pobre, caracterizado por enfermedades transmisibles e infecciosas, al mismo tiempo que se consolida un perfil de país desarrollado, caracterizado por enfermedades crónicas y degenerativas.

La expectativa de vida de las peruanas y peruanos ha seguido aumentando durante el período de vigencia de los ODM, subiendo de 70.5 años a 74.6 entre 2000 y el 2015. En términos del ODM 4 (“Reducir la mortalidad en la infancia”), hubo un avance sostenido y significativo desde el año 2000 en la reducción de la mortalidad infantil y de la niñez (17 y 21 por cada mil nacidos vivos, respectivamente), habiendo alcanzado ambas metas seis y cinco años antes, respectivamente, del plazo de 2015.

En contraste con los avances mencionados, la reducción de la mortalidad neonatal (muertes durante el primer mes de nacidos) ha sido muy lenta e incluso ha retrocedido en años recientes. Se redujo de 26.4 por 1,000 nacidos vivos en 1990 a 8.3 por 1,000 nacidos vivos en 2012, una reducción de casi 70%. Pero en 2014 la tasa a nivel nacional fue de 12, alcanzando las 14 en la Sierra y Selva (ENDES 2014).



Mortalidad neonatal (ENDES); Informe de la ENDES publicado por INEI 2000-2014. Fuente : INEI

Con respecto al ODM 5 (“Mejorar la salud materna”), el Perú ha logrado importantes avances en reducir la mortalidad materna en tres cuartas entre 1990 y 2015, aunque la meta no está asegurada. Según las ENDES se ha logrado una reducción de 265 muertes por 100,000 nacidos vivos en 1990 (estimada en el 1996), a 93 en 2011, por lo que se esperaba llegar a 66 a fines de 2015. Los registros de la vigilancia epidemiológica que ha realizado el MINSA entre 2010 y 2014, muestran que la mortalidad materna total se redujo de 457 a 411 defunciones al año (MINSA, 2015). En este tema se avanzó en la medida en que se resolvían problemas básicos de cobertura de servicios y atención calificada del parto, por lo que la agenda pendiente debe considerar mejorar la calidad de servicio, incluyendo la pertinencia cultural.

Un tema clave que no ha mostrado mejoras en el Perú en las dos últimas décadas es el embarazo adolescente. En 2014, 15% de las mujeres entre 15 y 19 años habían sido madres o estaban embarazadas al momento de ser entrevistadas (comparado con 13% en el año 2000), llegando a 22% de las mujeres en el área rural y a 25% en la selva. Esto tiene importantes implicancias para la salud (7% de las muertes por causas maternas son de madres de 17 años o menores), pero también para la educación y otros aspectos fundamentales de desarrollo. En especial, impide salir del ciclo de pobreza y afecta los derechos de la jóvenes para alcanzar un mejor futuro. De estas mujeres jóvenes

¹² Ministerio de Salud del Perú - Dirección de Epidemiología, Análisis de situación de salud del Perú. Lima: Ministerio de Salud 2013



que han estado embarazadas, solo el 31% deseaba el embarazo en ese momento. Asimismo, sólo 63% de las mujeres adolescentes no unidas y sexualmente activas usaba métodos anticonceptivos modernos en 2014.

Otro grupo de interés emergente es el de embarazo entre las menores de quince años, en quienes se registran de 3 a 4 partos diarios¹³. Las condiciones y circunstancias en que estas niñas resultan embarazadas son, sin embargo, muy distintas de las adolescentes de quince a más años, estando en muchos casos relacionadas a condiciones de violencia, abuso sexual y trata. La mitad de estos partos se presentan en departamentos de la selva y algunos de la sierra, mientras que Ucayali concentra casi el 10% del total de todo el país, aunque su población, (que no supera el medio millón de habitantes) no está entre las más numerosas del país.

En términos de los avances hacia el ODM 6 (“Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades”), con respecto a la meta de haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA, las cifras de prevalencia en la población general y entre gestantes de 15-24 años se han mantenido en menos del 1% desde 1996 hasta 2013, aunque la epidemia continúa concentrada en la llamada “población clave”. A mayo de 2015, la Dirección de Epidemiología del MINSA había diagnosticado 57,951 casos de VIH desde principios de la epidemia, donde la mayoría de personas adquirieron el VIH siendo adolescentes y jóvenes. Esta situación está relacionada con la falta de educación sexual e información basada en evidencia científica, práctica de relaciones sexuales sin protección, desconocimiento de las medidas de prevención, situaciones de violencia y patrones culturales de género que refuerzan las inequidades, así como la persistencia de barreras de acceso a los servicios de salud para los adolescentes, comunidades indígenas y poblaciones clave¹⁴ (por ejemplo, en su plan focalizado para la prevención del VIH en mujeres trans 2015, el Ministerio de Salud informa que la cobertura de servicios de prevención y atención del VIH alcanza apenas un 4% de los hombres que tienen sexo con hombres y 2% de las mujeres trans).

También se ha logrado detener y comenzar a reducir la incidencia de malaria (tasa nacional de incidencia de 0.01 por mil habitantes en 2015, y cero muertes registradas) y otras enfermedades graves, aunque tanto la malaria como la tuberculosis continúan siendo problemas de salud pública importantes en algunas regiones. Con respecto a la tuberculosis, las tasas nacionales de prevalencia han disminuido en las últimas dos décadas (la morbilidad bajó de 199 por 100,000 habitantes, en 1990, a 105 en 2012, según MINSA) aunque las formas más resistentes y agresivas de la enfermedad están presentando retos para mantener el control sobre la epidemia.

Cabe destacar, con respecto a las enfermedades transmisibles, que el cambio climático viene aumentando la extensión de enfermedades infecciosas a zonas donde anteriormente no se encontraban. Por ejemplo, la extensión del dengue (llevado por un mosquito que había sido erradicado en los años cincuenta), se ha extendido de la región tropical a otras regiones del país.

En el Perú actual, de perfiles epidemiológicos diferenciados, también coexisten los problemas de desnutrición (ver ODS 2) con otros problemas de alimentación y nutrición inadecuada como la creciente obesidad y sobrepeso, que están en aumento incluso en sectores de bajos ingresos. La obesidad lleva a enfermedades como la diabetes, la hipertensión arterial o problemas cardiovasculares que acortan la etapa productiva de la vida, y puede acortar la expectativa de la vida. Según cifras del MINSA, el 62,3% de la población adulta, entre los 30 y 59 años, sufre de sobrepeso u obesidad. Más aún, 24.4% de los niños entre 5 y 9 años sufre de obesidad.

En cuanto al acceso a la salud, la cantidad de personas con seguro de salud ha venido incrementándose de manera significativa en general, pero con ligera disminución en años recientes, y se ha registrado un fuerte crecimiento de la afiliación al Seguro Integral de Salud (SIS). Entre 1995 y 2014, la población con seguro de salud creció de 24.4% al 69%, llegando a 21 millones de personas. Por su parte, el porcentaje de población nacional afiliada al SIS ascendió de 14.9 a 39 entre 2004 y 2014. Entre la población ocupada, en 2014 casi 5 millones de personas estaban cubiertas por el

¹³ INEI (2015)

¹⁴ Población clave: hombres que tienen sexo con hombres, trabajadoras y trabajadores sexuales, usuarios de drogas inyectables y personas que viven con VIH (Declaración Política sobre VIH / sida de las Naciones Unidas, 2011).



Seguro Social de Salud (EsSalud), y cerca de 4 millones estaban afiliadas al Seguro Integral de Salud; en 2005, la cobertura de cada uno superaba ligeramente los 2 millones de trabajadores asegurados.

El gasto total en salud, según la OMS, representó 5.3% del PBI en 2013; la tendencia entre 1995-2012 fue creciente, pasando de 4.4% a 5.2% (MINSA 2015).

En el periodo 2002-2012, el financiamiento público en salud se incrementó en términos reales en 138%, con una tasa de crecimiento promedio anual que alcanzó 14.8% en el periodo 2007-2012. En términos del PBI, esto significó un aumento del 2.3 al 2.8%. El gasto en establecimientos privados, por su parte, pasó de 2% al 2.3% del PBI en el mismo período. Con respecto al financiamiento de los hogares en salud, el “gasto de bolsillo” o pago directo de los hogares en salud representó el 88.5% del gasto total en 2012, frente al 11.5% restante relacionado con primas de seguros privados, EPS, y ESSALUD (MINSA 2015).

En general, se considera que existe no sólo un tema de acceso y cobertura por resolver, sino también de calidad e integralidad de los servicios de salud. Las personas en áreas rurales, especialmente aquellos de origen indígena amazónico, frecuentemente se encuentran muy alejadas de los centros de salud, y los establecimientos muchas veces no cuentan con equipamiento adecuado ni con capacidades para la atención intercultural.

Desde una perspectiva de cumplimiento de derechos, destaca que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) expresó en 2012 su preocupación por el elevado porcentaje de la población que no tiene cobertura sanitaria. También le inquietó el insuficiente acceso a los servicios de salud y la calidad inadecuada de estos, especialmente en las zonas rurales y remotas. También ha destacado la falta de perspectiva intercultural en la atención en salud a nivel nacional.

Brechas por cerrar. Según la más reciente Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES (INEI, 2015), persisten las brechas en la mortalidad neonatal, infantil y de la niñez por área de residencia y por región natural. La tasa rural de mortalidad infantil a 2014 fue de 25 y la urbana de 16 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos, aunque cabe destacar que desde 2009 hubo mayor descenso en el área rural que en la urbana (7,4% contra 5,9%). En cuanto a mortalidad en la niñez, también fue bastante mayor en el área rural: 32 por mil, contra 18 en el área urbana.

Analizada por región natural, la mortalidad infantil sigue siendo mayor en la Selva y la Sierra (26 y 24 por mil, respectivamente) que en Lima Metropolitana (12) y en el resto de la Costa (14). Respecto a la mortalidad en la niñez, también es mayor en la Selva y la Sierra (33 y 29 por mil, respectivamente) que en Lima (14) y el resto de la Costa (17). Mirando a las diferencias entre departamentos, destaca negativamente Loreto, con las tasas de mortalidad infantil (30) y de niñez (40) más altas del país; en el otro extremo, Tumbes muestra tasas de 11 y 13, respectivamente. Finalmente, en términos de género, tanto la tasa de mortalidad infantil como la de niñez son mayores para los varones que para las mujeres a nivel nacional.

Según UNFPA (2014), el descenso en la mortalidad materna logrado es muy desigual entre los departamentos, y los seis con el mayor número de muertes maternas (Lima, Cajamarca, Puno, La Libertad, Piura y Loreto) representan casi la mitad de los decesos relacionados con embarazos, partos y puerperios registrados a nivel nacional en 2013. Loreto destaca por tener el segundo total más alto de registros (32) después de Lima (con una población total casi diez veces mayor), y el menor número de partos en establecimientos de salud (67.6%) de estos departamentos.

En cuanto a las brechas persistentes en salud materna, en 2014 hubo una diferencia de 24 puntos porcentuales en la cobertura de partos institucionales entre el área urbana y la rural (96% frente a 72%). Asimismo, en términos de regiones naturales, la Selva (76,5%) y Sierra (83,2%) tienen los menores porcentajes de partos institucionales, destacando el nivel más bajo de Amazonas (65,5%), en la Selva, y de Cajamarca (70,3%), en la Sierra. Es importante considerar el factor cultural y de acceso en este tema, ya que justamente Amazonas, Loreto y Ucayali, con significativas poblaciones indígenas y dispersas geográficamente, están entre las cuatro regiones con menor proporción de partos institucionales.



La creciente incidencia de sobrepeso y obesidad afecta especialmente a las mujeres, donde más de la mitad de aquellas en edad reproductiva sufre de obesidad o sobrepeso (58.2%) (ENDES 2014). En términos regionales, la incidencia es mayor en las mujeres residentes en la Costa.

El embarazo adolescente también presenta importantes diferencias según región natural y otros factores. En la selva, 25% de las mujeres entre 15 y 19 han estado embarazadas, frente a 12% en Lima, en el otro extremo. Las mujeres adolescentes son más vulnerables a quedar embarazadas si tienen poca educación (34% solo tienen educación primaria), viven en el área rural, urbano marginal o en la selva, y se encuentran en situación de pobreza. Asimismo, como lo han destacado informes de los comités de derechos humanos sobre derechos económicos, sociales y culturales (CDESC) y para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CCEDAW), persisten barreras legales que limitan el acceso a información y métodos de anticoncepción, y aún se debe asegurar la accesibilidad y disponibilidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, con inclusión de la atención del parto, los servicios institucionales de natalidad y los anticonceptivos de emergencia, especialmente en las zonas rurales.

Las barreras, incluyendo barreras legales, que enfrentan las y los adolescentes para recibir información y acceder a métodos anticonceptivos inciden negativamente en la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran frente a la epidemia de VIH/Sida, las infecciones de transmisión sexual, y el embarazo adolescente, en especial de aquellos que viven en situación de calle, abandono y privados de libertad.

Existen diversos otros temas pendientes en materia de salud sexual y reproductiva de las mujeres que constituyen importantes brechas para el desarrollo de las mujeres, incluyendo fortalecer la respuesta del sector salud para la prevención y atención de las víctimas de violencia (especialmente de violencia sexual) a fin de asegurar la recuperación de su salud y el acceso a la justicia. Asimismo, continuar promoviendo la pertinencia intercultural de los servicios de salud, revisar la penalización de la interrupción voluntaria del embarazo en caso de violación, y difundir información sobre la guía para la atención del aborto terapéutico entre todo el personal de salud. Asimismo, queda pendiente y garantizar una interpretación amplia del derecho a la salud física, mental y social en la aplicación de las directrices, tal como lo ha recomendado el comité CEDAW en su último informe al Estado Peruano.

En relación a las enfermedades que fueron priorizadas en el ODM 6, la tuberculosis sigue concentrándose en algunas regiones y ciudades del país. Por ejemplo, en 2012, 54% de los casos nuevos se registraron en Lima y Callao (MINSA, 2013), seguidas por Loreto, La Libertad y Lima- Provincias. El IODM 2013 reportó a Madre de Dios, Lima, Callao y Ucayali como las regiones con las más altas tasas de esta enfermedad. En cuanto a VIH/SIDA, en términos de las casi 28 mil personas registradas con esta enfermedad entre 1985 y 2011, 72.7% fueron personas entre 25 y 49 años, mientras que 14,4% fueron adolescentes y jóvenes de 15 a 24 años de edad (INEI 2013). El 23% de los casos se dio entre mujeres, y cabe destacar que el conocimiento sobre las maneras cómo prevenir la infección entre las mujeres es significativamente menor en las áreas rurales, así como en la Sierra y Selva. En cuanto a la malaria, la incidencia nacional es baja pero varía muchísimo por departamentos, y Loreto concentraba el 92.5% de los casos a 2015, seguido por San Martín con 4.82% (MINSA 2015). Por su parte, el análisis del continuo de atención en VIH realizado por el Ministerio de Salud en 2015, arroja como una de las brechas más importantes el conocimiento del estado serológico en la población (43% de las personas que viven con VIH no conocen su diagnóstico, brecha que es más grande aún para las poblaciones clave), frente a lo cual el Ministerio requiere implementar medidas para escalar la cobertura de la prueba de VIH en los próximos años y fortalecer los establecimientos de salud para vincular y retener a las personas, especialmente a las poblaciones clave cuyas coberturas son extremadamente bajas.

En cuanto a cobertura de los servicios de salud, la población sin aseguramiento representó un 38% del total en 2012. La cobertura del SIS en particular se ha concentrado en los quintiles más pobres, según gasto, y en 2012 el 43% de sus asegurados (más de 4 millones de personas) estaban en el quintil 1 (el más pobre). Esta focalización es más marcada en el área rural, donde el 65.5% de afiliados pertenecen al quintil más pobre. Sin embargo, se considera que aún existe una brecha importante relacionada con las personas de los quintiles 1 y 2 (de menores ingresos) no incorporadas, ya que en 2012 solo se había incorporado al 68.2% en el quintil 1 y al 43.5% en el



quintil 2 (MINSA 2015).

Finalmente, con respecto a la infraestructura y oferta de salud, el Perú tiene un sistema segmentado de proveedores alrededor del país, incluyendo el Ministerio de Salud, EsSalud, y gobiernos regionales, en el sector público, así como proveedores privados (con y sin fines de lucro). En la última década se ha buscado organizar la oferta de los establecimientos del Ministerio de Salud para mejorar la cobertura de distintos servicios, organizando según niveles de atención, niveles de complejidad y categorías, desde puestos de salud hasta hospitales especializados.

Sin embargo, hay importantes brechas en la capacidad resolutive¹⁵ de los establecimientos de salud a los que puede acceder la población alrededor del país, lo que ilustra los problemas de calidad por atender. Por ejemplo, en el tema materno perinatal, al menos en cada provincia debería haber un establecimiento que pueda atender una emergencia obstétrica y otras de este nivel de complejidad. En 2013, INEI (2014) obtuvo información de 619 establecimientos de salud con funciones obstétricas y neonatales básicas (FONB) a nivel nacional. De estos, 4% no cumple con tener acceso a energía eléctrica por red pública, y 12.1% no tienen acceso a agua potable por red pública. Más aún, para reducir el riesgo de mortalidad materna, los puestos de salud, centros de salud y hospitales que cumplen con FONB deben lograr un mínimo de 90% de capacidad resolutive; es decir, contar con el equipamiento y personal asistencial suficiente para la identificación, atención y seguimiento del proceso de la gestación, parto, post parto y de la atención del recién nacido en condiciones normales o con complicaciones. Según la encuesta 2013, de los 619 establecimientos de salud con FONB, ninguno tuvo esta capacidad resolutive “de 90% a más”.

4.4 ODS 4: Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos

La educación básica ha seguido llegando a una mayor proporción de peruanas y peruanos pero, junto con la agenda pendiente en el acceso y cobertura que permiten ejercer este derecho a todos y todas, se perfila una enorme agenda pendiente de mejora de la calidad, para que la educación sea realmente un factor decisivo para el empleo, la productividad y la ciudadanía y cohesión social, entre otros factores.

El Perú avanzó significativamente hacia lograr las metas establecidas en el ODM 2 (“Lograr la educación primaria universal”), donde la tasa total de analfabetismo entre personas mayores de 15 años se redujo entre 2001 y 2013, pasando de 10.7 a 6.2% (INEI 2015). Asimismo, la tasa neta de matrícula en primaria para niñas y niños de 6-11 años es de 94.8%, según la información del año 2013 (MINEDU, 2015). La tasa neta de asistencia para esta población en 2013 era de 92.4%, un aumento ligero con respecto a 2005 (91.1%).

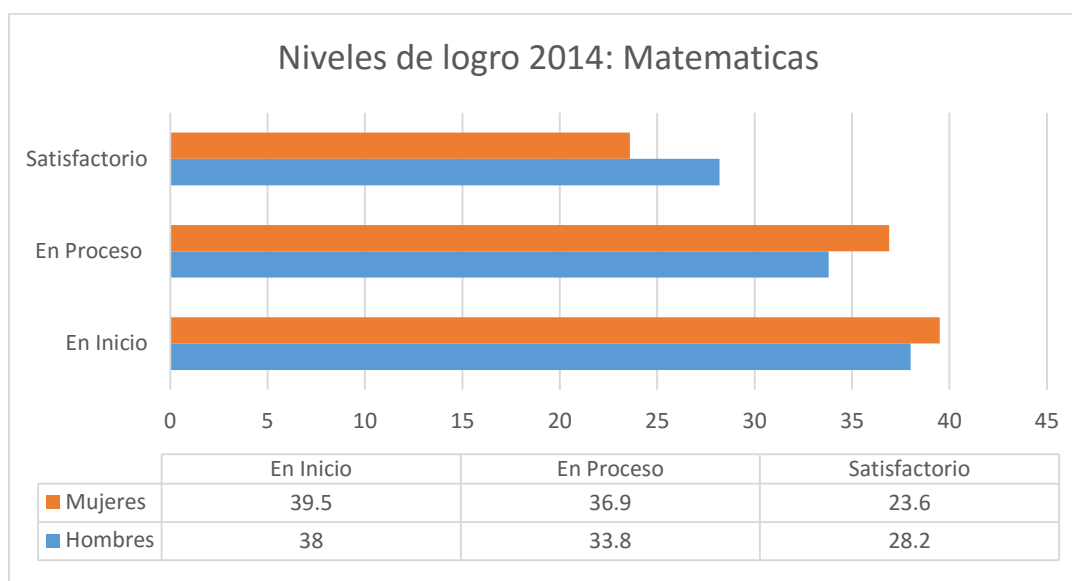
Más allá de estos factores de matrícula y asistencia, también hay situaciones persistentes de extraedad en la educación básica. En 2012 sólo el 69.4% de los estudiantes culminaron el 6to grado de primaria a los 11 años, aunque fue un importante avance respecto a 2001 (38.5%) (INEI 2013). Según UNICEF (2015) a nivel nacional, 8.5% del total de los niños y niñas de 6 a 11 años que está matriculado en la educación primaria asiste a un grado inferior al que le corresponde para su edad.

En el caso de las niñas –sobre todo-, concluir la primaria en situación de extraedad es un predictor negativo de las posibilidades de concluir la secundaria, particularmente en áreas rurales y en la población indígena. En dichos contextos, los porcentajes de embarazo son bastante altos (ver ODS 3), y esa situación las expulsa de la escuela.

En la educación secundaria, es mayor en general el problema de acceso, así como de permanencia, en comparación con el nivel primario. La tasa de asistencia para adolescentes de 12 a 16 años en 2013 fue de 81%, lo cual muestra un avance de casi 10 puntos con respecto a 2005, pero también significa que un importante número de adolescentes en edad escolar no está asistiendo a la escuela

¹⁵ Capacidad resolutive es la capacidad que tiene un establecimiento de salud para responder de manera integral y oportuna a una demanda de atención por un problema de salud.

secundaria, aproximadamente 30% en el área rural. Con respecto a la conclusión oportuna de la secundaria, persisten brechas de género, y sobre todo brechas por ámbito geográfico (urbano-rural), población indígena y no indígena. Por ejemplo, a nivel nacional, el 57.4% de las mujeres y 52.5% de los hombres terminaron la secundaria a los 16 años en 2013, pero en el área rural los porcentajes respectivos solo ascendieron a 33 y 33.4% (INEI 2014).



Resultados de Evaluación Censal Estudiantil por género, matemática (MINEDU). Fuente: MINEDU

En la población general mayor de 17 años, 68% han culminado la educación secundaria, pero sólo 63% de las mujeres, frente a 73% de los hombres. En el área rural el porcentaje del total es sólo 33%, y la brecha de género es aún mayor: 40.8% de los hombres frente a 24.9% de las mujeres (INEI 2015). Asimismo se requieren mayores esfuerzos para asegurar el tránsito de la primaria a la secundaria principalmente en zonas rurales y comunidades dispersas.

Si bien no se han terminado de superar los problemas de acceso y permanencia, la gran agenda pendiente en la educación primaria y secundaria está relacionada con la calidad. La más reciente Evaluación Censal de Estudiantes (ECE 2014) muestra avances importantes con respecto a años anteriores, pero también evidencia que menos de la mitad de niñas y niños de 2do grado tienen resultados de nivel satisfactorio en comprensión lectora, y sólo poco más de la cuarta parte en matemáticas (MINEDU 2015).

Un factor considerado clave para mejorar la calidad de la educación básica es el acceso a la educación inicial, con la expectativa de lograr que todos entre los 3 y 5 años ingresen al sistema educativo. El acceso ha aumentado 17 puntos entre 2004-2014, y hoy el 77% de niñas y niños accede a la educación inicial a nivel nacional. Si bien el acceso ha ido avanzando de manera acelerada (en el área rural subió de 43 a 74% en la última década), no se observa similar progreso en la calidad de este nivel educativo, así como está pendiente una mayor pertinencia, faltando mayor acceso a la educación inicial de carácter intercultural y bilingüe. Hay escasa formación docente específicamente para este nivel, además de que la práctica de los docentes ya incorporados no es adecuada en términos de calidad.

Por otra parte, el gasto en educación aún se mantiene lejos de la meta de 6% del PBI establecida en el Acuerdo Nacional en 2002; según CEPAL, en 2012 representaba 2.9%. Sin embargo, el gasto público por alumno en educación básica ha ido en aumento en años recientes. En el nivel inicial ha pasado de 900 soles en 2007 a 1854 en el año 2012, mientras en primaria el aumento ha sido de 1051 a 1923, y en secundaria de 1287 a 2326, durante el mismo período (MINEDU 2015).

Brechas por cerrar. La evolución de la tasa neta de matrícula en el grupo etario de 6-11 años muestra que la pequeña brecha entre hombres y mujeres se ha invertido desde 2005. La tasa entonces era de 95.1% para hombres y 94.4% para mujeres, pero en 2013 fue de 94.3% para hombres y 95.3% para mujeres. Asimismo, la brecha entre las áreas urbanas y rurales prácticamente ha desaparecido en



este período, ya que en 2013 era de 94.8% en el área urbana y 94.9% en el área rural. Incluso a nivel de regiones naturales, las brechas son relativamente menores: 95.1% en la Costa, 95.2% en la Sierra, y 93.3% en la Selva.

La tasa neta de asistencia para el grupo de 6-11 años en 2013 era similar para hombres y mujeres (92 y 92.8%, respectivamente), y en términos de área de residencia es mayor en las zonas rurales (93.4%) que urbanas (92%). En términos de regiones naturales, la menor tasa está en la Selva, con 91.4%.

Siguen existiendo, sin embargo, brechas de matrícula de niñas y niños relacionadas con factores socioeconómicos y culturales. Están son evidentes en el nivel inicial (edades 3-5), donde la matrícula de niñas y niños de lengua materna castellana fue de 75.5% en 2012, frente a 64.2% para lengua indígena. Asimismo, en el mismo año, la matrícula para no pobres ascendía a 80.3%, pero sólo 65.9% para aquellos en situación de pobreza, y 60.2 en pobreza extrema. (INEI 2013)

Según Unicef (2015), la incidencia de atraso escolar en primaria en las zonas rurales (18.9) es más del triple que la registrada en zonas urbanas (5.4%). Hay también una dimensión cultural de las brechas, ya que el atraso escolar es mayor entre los niños de lengua indígena (21.1%) que entre los que tienen lengua materna castellana (7.8%): el atraso escolar en primaria llega al 18.7% en los niños que hablan quechua, 8.1% en los que hablan aymara y alrededor del 30% en los que tienen una lengua amazónica como lengua materna. Existe una falta de educación con pertinencia cultural bilingüe, que implica contar con un proceso pedagógico adecuado, formación docente especializada y material educativo adecuado y disponible; en este sentido, la educación intercultural bilingüe es el gran desafío para reducir las inequidades en la población indígena y mejorar sus logros en calidad educativa.

Existen, asimismo, brechas importantes en el gasto por alumno en educación básica entre departamentos, donde los de mayor gasto llegan a triplicar los recursos destinados por los de menor gasto. En la educación inicial, los extremos van desde 1096 soles por alumno en Piura (2012), hasta 3579 en Moquegua. En el nivel de primaria, también a 2012, se puede contrastar los 1330 soles en Lambayeque con 3472 por año en Moquegua. Y en educación secundaria, los extremos son Piura con 1673 soles por alumno, frente a Tumbes con 4185 (MINEDU 2015).

Ha aumentado también el número de años de estudio alcanzado por la población de 15 y más años de edad, pasando de 9.5 en 2005 a 10.1 en 2013. El promedio de logro en el área urbana, sin embargo, es más de tres años mayor que en la rural (10.7 contra 7.6), y la Sierra (9.4) y Selva (8.9) muestran un retraso con respecto a la Costa (10.7 años). Por su parte, la tasa de analfabetismo de la población de 15 y más años siguió descendiendo entre 2005 y 2013, pasando de 9.6% a 6.2%, y el fenómeno se concentra en el grupo etario de más de 60 años (21.2%). Persiste, de todas formas, una brecha significativa entre la zona rural (15.8% de analfabetismo) y la urbana (3.5%). La Sierra es la región natural con mayor incidencia del analfabetismo, alcanzando 11.2% en 2013 (INEI 2015).

En cuanto a la calidad de la educación recibida, los resultados de las ECE también evidencian brechas en la población y el territorio. En la prueba de comprensión lectora, las mujeres han tenido desde 2007 mejores resultados, con 45.4% obteniendo un nivel satisfactorio, contra 41.4% de los hombres, en 2014. En matemática, en cambio, la brecha es inversa: las mujeres en nivel satisfactorio alcanzan el 23.6% en 2014, frente a 28.2% de los hombres. Esto obedecería a las expectativas y oportunidades diferenciadas por género que la escuela reproduce, asociando el desarrollo de capacidades comunicativas a las niñas, y el de capacidades lógico matemáticas a los niños (Red Florecer, 2013).

En la prueba de comprensión lectora de la ECE 2014, hubo un desempeño bastante mejor en las instituciones educativas no estatales (57.4% alcanzaron el nivel satisfactorio, contra 38.1% en las estatales), y una brecha muy grande de desempeño entre área rural (16.7%) y urbana (49.7%). A nivel regional, el resultado más bajo se da en Loreto, con 13.2% en nivel satisfactorio, en contraste con Moquegua, donde 69% de niñas y niños alcanzan este nivel.

Mientras tanto, en la prueba de matemáticas 2014, hubo un desempeño bastante similar en las instituciones educativas estatales y no estatales (25.7 frente a 26.4%, respectivamente), y una brecha grande de desempeño entre área rural (13.1%) y urbana (28.9%). A nivel regional, el resultado más



bajo se da en Loreto y Ucayali, con 4.8 y 7.8% en nivel satisfactorio respectivamente, en contraste con Moquegua y Tumbes, donde 52.7 y 51% de niñas y niños alcanzan este nivel, respectivamente.

Cabe recordar, asimismo, que la dimensión del desarrollo personal y social de los estudiantes que supone el fortalecimiento de las llamadas “habilidades blandas” (destrezas que permiten desempeñarse mejor en las relaciones personales y laborales, como el pensamiento crítico y el trabajo en equipo) no está siendo suficientemente atendida en el currículo nacional (a la par de las habilidades cognitivas) lo cual limita la posibilidad de que los y las estudiantes niñas, niñas adolescentes desarrollen plenamente su capacidad de agencia.

Es importante considerar que el cambio climático está afectando a la educación básica, donde, especialmente en la zona amazónica, los eventos extremos se hacen más frecuentes y afectan tanto el acceso a la educación, como a la infraestructura misma. En la Amazonía también se evidencia una baja tasa de secundaria completa que tiene que ver con factores culturales y de embarazo adolescente.

4.5 ODS 5: Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas

Se lograron importantes avances hacia la igualdad de género en el desarrollo y ejercicio de derechos en el Perú durante el período de vigencia de los ODM, pero la agenda pendiente sigue siendo variada y compleja.

Se logró la meta del ODM 3 (“Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer”) de eliminar la desigualdad entre mujeres y varones en todos los niveles de enseñanza (primaria, secundaria y superior) antes de 2015, ya que a 2012 la brecha de género en el acceso se había cerrado en el nivel nacional, con un índice de paridad de 1.0 en primaria, 1.02 en secundaria y 1.06 en educación superior. No se ha logrado, sin embargo, el mismo tipo de avance hacia la igualdad de género en los temas relacionados con el empleo, ni tampoco en la representación política.

La presencia de mujeres en empleos de mayor productividad (no agrícolas) tuvo un aumento moderado entre 2001 y 2012, de 33% a 38.7%. En términos de ingresos, todavía las mujeres perciben una remuneración mucho menor que sus pares varones por igual trabajo. De esta forma, el ingreso de las mujeres representa el 69.7% del ingreso de los hombres, donde ellos reciben en promedio 1,342 soles mensuales y ellas 935 soles. Por otra parte, las mujeres tienden a trabajar más tiempo que los varones por semana. Según el INEI (2015), la mujer peruana trabaja en promedio casi 76 horas semanales, mientras que el varón lo hace 66 horas.

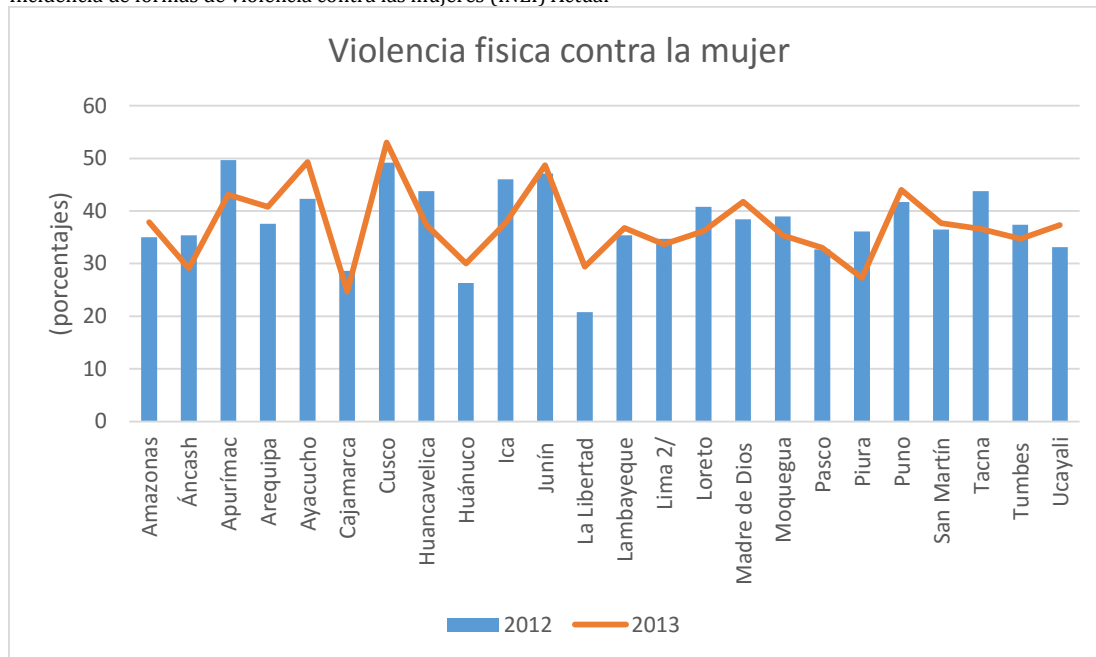
Tras la aplicación de la cuota de género en las listas electorales, el número de mujeres en el Congreso de la República se triplicó hasta casi alcanzar el 30% en las elecciones de 2006. Sin embargo, en las últimas elecciones nacionales (2011) la representación femenina disminuyó considerablemente a pesar de la vigencia de este mecanismo. A nivel subnacional, la mayor presencia de mujeres en cargos de elección popular se da en regidurías distritales y provinciales, es menor como consejeras regionales, y casi inexistente en las presidencias o vicepresidencias regionales. En las últimas dos elecciones, no hubo ninguna presidenta regional elegida, ni en 2007 ni en 2014, y sólo una ha sido elegida para el periodo 2015-2018. En cuanto al porcentaje de alcaldesas y alcaldes elegidos para el periodo 2011-2016, sólo un 3.8% de las alcaldías del país estuvieron presididas por una mujer, frente al 96.2% de las alcaldías que estuvieron presididas por un varón.

También es importante destacar que la violencia de género sigue siendo un problema muy grave en el Perú. Según la ENDES (2014), los datos más recientes señalan que el 72% de las mujeres entre 15 y 49 años alguna vez unidas fue víctima de violencia por parte de su esposo o compañero. La violencia física alcanza 32%, la psicológica 69%, y la sexual al 7.9% de las mujeres. El 12.8% de las mujeres alguna vez unidas declararon que fueron víctimas de violencia física y/o sexual por parte de actual o último esposo o compañero en los últimos 12 meses anteriores a la entrevista (ENDES 2014). El mayor porcentaje se presentó en las mujeres de 15 a 19 años de edad, con educación secundaria, del segundo quintil de riqueza, de la Sierra, Selva y en el departamento de Apurímac. Así, a pesar de los



importantes avances normativos y políticos alcanzados por el Estado peruano, aún existe una brecha entre las políticas públicas aprobadas y el logro de una efectiva prevención de la violencia, atención a las víctimas y sanción a los agresores. Con 83 feminicidios, el Perú ocupa el segundo lugar de países de América Latina con mayor cantidad de este tipo de crímenes, según el último informe del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG).

Incidencia de formas de violencia contra las mujeres (INEI) Actual



1/ Comprende: Provincia de Lima y Provincia Constitucional del Callao.

2/ Incluye el departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.

Fuente INEI

Diversos informes sobre cumplimiento de derechos han destacado la especial situación de las mujeres que sufren de discriminación múltiple, como las mujeres indígenas, afrodescendientes, con discapacidad, niñas, migrantes, con diferente orientación sexual e identidad de género (lesbianas, trans, bisexuales), con VIH-Sida (incluyendo trabajadoras sexuales), y trabajadoras del hogar. Asimismo, se ha destacado la situación de las mujeres y niñas sometidas a trata, y la necesidad de prestar especial atención a los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, la protocolización del aborto terapéutico y la posibilidad de someterse a abortos en casos de violación.

Así, a pesar de los importantes avances normativos y políticos alcanzados por el Estado peruano, aún existe una brecha entre las políticas públicas aprobadas y el logro de una efectiva prevención de la violencia, atención a las víctimas y sanción a los agresores. Con 83 feminicidios, el Perú ocupa el segundo lugar de países de América Latina con mayor cantidad de este tipo de crímenes, según el más reciente informe del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG).

Esta situación es similarmente grave cuando se extiende el análisis a las personas LTGB, quienes por razones estructurales comunes a la violencia contra las mujeres (patriarcalismo y heteronormatividad, además de la tolerancia a la violencia como forma de regulación social), continúan siendo víctimas de violencia, crímenes de odio y agresiones en diversos contextos (ie. reportes de la sociedad civil dan cuenta de un promedio de 30 casos de violencia extrema contra las personas LTGB, de los cuales la mitad terminan en crímenes de odio – Ver reportes de la Red Peruana LTGB y Prosex, 2011, 2012-; asimismo, la “Encuesta para medir la opinión de la población peruana en relación a los derechos humanos” que hizo el año 2013 el Ministerio de Justicia, reporta que más del 90% de peruanos piensa que las personas LTGB están más expuestas a la violencia y al maltrato físico y verbal que otras personas en el Perú). No obstante la situación descrita, la comunidad LTGB fue excluida del Plan Nacional de Derechos Humanos en el año 2014.

Brechas por cerrar. A pesar de la tendencia positiva general en relación al igual acceso de niñas y niños, y adolescentes mujeres y varones, a la enseñanza primaria, secundaria y superior, el examen



de las cifras por regiones, por área de residencia (urbana o rural), por origen étnico, y por condición socio-económica, evidencia brechas que son manifestaciones de situaciones de desigualdad que todavía persisten en el país. Estas brechas no solo se relacionan con el género.

La brecha de ingresos por empleo es mayor en el área rural, donde el ingreso femenino representa solo 55.4% del masculino. Hay diferencias también en los tipos de empleo a los que acceden las mujeres. El 66.3% de las mujeres se desempeña en los sectores de servicios y comercio (en contraste al 37.5% de los hombres). Según el INEI¹⁶ (2014), es justamente en el sector “servicios” - donde se desarrolla el 39.8% de la actividad laboral de las mujeres (24% en el caso de los hombres) - donde se concentra buena parte de la actividad informal en el país. Las diferencias por ramas de actividad/sector económico más marcadas entre hombres y mujeres se encuentran en el sector pesca/minería (mujeres: 0.3%, hombres: 3.1%), construcción (mujeres: 0.7%, hombres: 10.6%), y transportes y comunicaciones (mujeres: 1.9%, hombres: 12.2%).

Asimismo, el porcentaje de mujeres que trabajan en empresas medianas y grandes (23.8%) es menor al de hombres (31.7%). En la misma línea, el porcentaje de mujeres trabajadoras en microempresas (1 a 5 trabajadores) - generalmente de baja productividad - es de 69.8%, en comparación al 59.6% en el caso de los hombres. Esta brecha de aproximadamente 10 puntos se ha mantenido desde 2004 (INEI, 2014).

La eliminación de la violencia contra la mujer y los crímenes de odio contra la población LTGB, abordando tanto aspectos estructurales, como las actitudes de la población y la mejora de las políticas públicas que protejan a estas poblaciones de la violencia y les proporcionen una mejor calidad de vida, reconociendo su derecho a una vida libre de violencia.

4.6 ODS 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos

La disponibilidad y sostenibilidad del agua es fundamental para el desarrollo, tanto desde una perspectiva de derechos humanos y desarrollo social, como desde una perspectiva ambiental y ecosistémica. El Perú se encuentra en una situación particular en este tema, donde en términos agregados tiene grandes recursos hídricos, pero su población está distribuida de tal manera que se concentra en área de menor disponibilidad (ciudades de la Costa). Al mismo tiempo, el cambio climático y las actividades productivas ejercen importante presión sobre la disponibilidad y calidad del recurso.

En términos de los avances relevantes en el ODM 7 (“Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”), hubo progreso significativo en la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable (el población sin acceso se redujo de 37% a 13%, indicando el logro de la meta) y a servicios básicos de saneamiento (50.5% sin acceso en 1993, llegando a 22.2% en 2012). Sin embargo, existen grandes brechas relacionadas con el abastecimiento y acceso en distintas regiones naturales, así como con la calidad del agua,

Con respecto al tipo de uso de agua (consuntivo, superficial), en 2013 se dio un consumo total de 18 mil millones de m³ de agua, 8 mil millones más que en 2012. Este consumo se dio prioritariamente en el sector agrícola (15 mil millones de m³ en 2013, 2 mil millones más que en 2012). El consumo poblacional fue de 1.8 mil millones de m³ (400 millones más que en 2012), mientras que el minero fue de 187 millones de m³ (38 millones de m³ menos que en 2012), y el industrial fue de 175 millones de m³ (36 millones más que en el 2012). Salvo en el caso del sector minero, el consumo del agua superficial ha aumentado considerablemente desde 2012, 22.3% en total (de 14 mil millones a 18 mil millones).

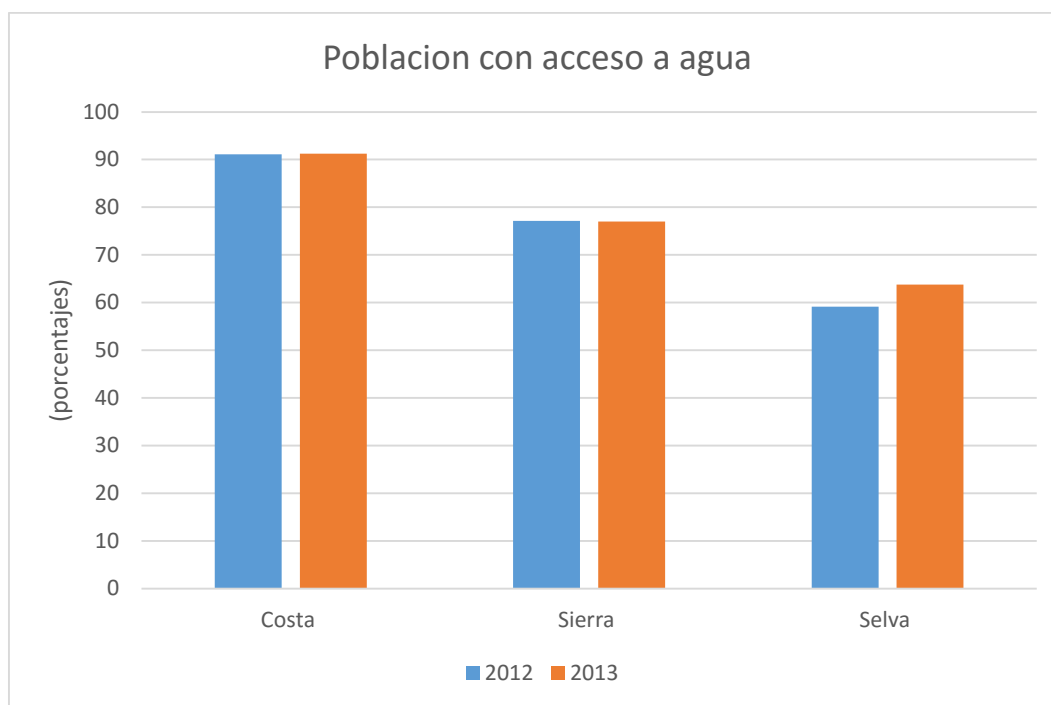
¹⁶

INEI

2014:

297

http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1210/libro.pdf



Provisión de agua potable por regiones naturales (INEI)

En cuanto a saneamiento básico, en 2012 la cobertura llegaba a 77.8% de los hogares a nivel nacional (INEI 2013). Por otra parte, la OEFA (2015) indica que las 50 EPS de saneamiento solo se dan abasto para cubrir el 69.6% del alcantarillado urbano en el país¹⁷, lo cual implica problemas ambientales y de salud debidos al vertido sin filtrar de todas las aguas no tratadas a fuentes naturales. Esto implica también que 6.7 millones de peruanas y peruanos (30.3%) no cuenta con acceso a sistema de alcantarillado. Adicionalmente, del total de aguas residuales descargadas al sistema de alcantarillado, solo el 32% recibe tratamiento adecuado, y 20.5% en el caso de Lima (donde se descarga el 52% de las aguas residuales de todo el país). La cantidad de agua residual generada por persona al día difiere de acuerdo a regiones naturales: 136 litros/día en el caso de la selva, 144 litros/día en la sierra, y 145 litros/día en la costa. Una proyección hacia el 2024 indica que se duplicará la cantidad de aguas residuales que las EPS manejan en el Perú con respecto al 2012.

De acuerdo con el actual Plan Nacional de Recursos Hídricos de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), uno de los problemas graves en relación al agua es la deficiente calidad, originada por la falta de tratamiento de aguas residuales domésticas que son vertidas a fuentes naturales de agua, y por el uso de sustancias contaminantes en distintas actividades productivas, lo que genera una limitante para lograr el uso eficiente del recurso, comprometiendo el abastecimiento, tanto en calidad como en cantidad del agua.

Otro reto de seguridad hídrica se dará en torno a la disponibilidad de agua en el contexto de cambio climático y desglaciación. Según PNUD (2013), Perú registra una de las tasas de desglaciación más altas del planeta: en las últimas décadas se ha perdido parte significativa de la superficie glacial, y se proyecta que para el decenio de 2020-2030 los glaciares por debajo de los 5 mil msnm habrán desaparecido¹⁸. Según la Autoridad Nacional del Agua (ANA, 2014), el área glacial total del país entre 1970 y 2014 se ha reducido en un 43%¹⁹, lo que equivale a una pérdida anual de 1.26%, que podría intensificarse en un contexto de cambio climático. Usando esta tasa de pérdida promedio, se proyecta una pérdida del 49% de los glaciares a 2020. Esta constituye una de las tendencias más preocupantes para la disponibilidad de agua en el país, en la medida que los glaciares juegan un rol importante en los ciclos hidrológicos de la vertiente occidental de los Andes, donde se concentra la agricultura bajo riego.

¹⁷ OEFA (2015: 4) https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=7827

¹⁸ INEI (2015: 459). http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1197/libro.pdf

¹⁹ Inventario de Glaciares del Perú. Autoridad Nacional del Agua. Ministerio de Agricultura y Riego (2014)



Es importante considerar que la pérdida de estos glaciares implica no solo variaciones en la disponibilidad de agua, sino también cambios en la frecuencia y características de eventos naturales, incluyendo desastres – los cuales afectarán mayormente a poblaciones socioeconómicamente vulnerables, como las comunidades alto-andinas.

Finalmente, es clave la protección de los humedales y pantanos, que en términos globales contienen incluso más agua para uso humano que los ríos. Estos son ecosistemas frágiles que enfrentan amenazas tanto del cambio climático como de la contaminación producida por actividades extractivas y por los desechos de las poblaciones urbanas, entre otros aspectos.

Brechas por cerrar. En cuanto a la calidad de agua, INEI (2015)²⁰ indica que el porcentaje de hogares con acceso a agua dosificada con cloro residual (ADCR) varía considerablemente de acuerdo a 3 niveles de análisis: i) Lima/resto del país; ii) zonas urbanas / zonas rurales; iii) región natural (costa, sierra, selva). En el caso del primer nivel, en el 2013 el 82.9% de los hogares tenían acceso a ADCR en Lima, en contraste con el 35.4% del resto del país. En el segundo nivel, el 63.3% de los hogares urbanos contaban con acceso a ADCR en 2013, en drástico contraste con el 4.5% de los hogares rurales. Finalmente, otro claro contraste puede apreciarse en el tercer nivel, donde el 65.9% de los hogares costeros en el 2013 contaba con acceso a ADCR, frente al 31.1% de la sierra, y el 24.2% de la selva.

Son particularmente marcadas las diferencias en el abastecimiento de agua potable directa a domicilios. En primer lugar, INEI indica que el porcentaje de hogares abastecidos de agua potable en Lima en 2013 fue de 93.4%, frente al 78.5% del país. Desde el 2005 el abastecimiento directo a Lima aumentó en 4.4%, mientras que en el resto del país el aumento en abastecimiento fue de 16.2%. Una segunda categoría es la urbano/rural. El abastecimiento en 2013 a zonas urbanas fue de 91.8%, mientras que a áreas rurales fue de 56.6%. Esto representa un avance en el abastecimiento de 6.4% y 23.1%, respectivamente, desde el año 2005. Una tercera categoría es la macro-división por regiones naturales: costa, sierra, selva. En el 2013 el abastecimiento llegó a 90.9% en la costa, 76.7% en la sierra, y 65.8% en la selva. Esto representa aumentos en la provisión de agua potable directa a domicilios de 8.2%, 18.4% y 15%, respectivamente.

Un aspecto clave que requiere mejoras es la eficiencia del agua de riego, cercano al 35% según el Plan Nacional de Recursos Hídricos de la ANA. Es decir, existe un alto desperdicio de agua, debido, entre varias razones, a su deficiente aplicación a los predios y el mal estado de conservación de las redes de conducción y distribución. Más aún, sólo el 12% de los cultivos se riegan bajo sistemas de riego (goteo, aspersión y exudación), el resto utiliza el riego por gravedad (CENAGRO, 2012).

Con respecto al saneamiento básico, existe una marcada brecha entre el acceso de los hogares en el área urbana (88.7%) y en el área rural (45.6%), según información de 2012. Huánuco, Huanavelica y Ucayali son los departamentos con menor cobertura en sus hogares.

Las brechas persistentes en el acceso al agua y saneamiento de calidad para las comunidades dispersas, incluyendo algunas de las mas vulnerables al cambio climático, resalta la urgencia de implementar tecnologías adecuadas a las realidades locales. Por ejemplo, en la Amazonía, en zonas rurales afectadas regularmente por inundaciones, se vienen instalando baños ecológicos, como en el caso de Loreto.

4.7 ODS 7: Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos

En la última década ha habido una significativa transformación y diversificación de la matriz energética (oferta y la demanda de recursos energéticos) del Perú, consumiéndose más de los recursos que el país tiene en abundancia con la masificación del uso del gas natural (23% al 54% del

²⁰ INEI (2015: 154, tabla 3.26)



total entre 2007 y 2012), menos petróleo (bajó de 45% al 26% en el mismo período), y con una promoción más activa del desarrollo de fuentes de energía renovables no convencionales.

También se ha reducido la intensidad energética a nivel nacional en las últimas décadas y se tiene políticas en marcha para continuar con esta tendencia, es decir, gradualmente el uso es más eficiente, lo cual permite que haya más energía disponible para todos. La intensidad se redujo en un 30% entre 1990 y 2007, es decir, al final de dicho período se logró consumir casi la tercera parte menos de energía por unidad de PBI para producir la misma cantidad de bienes y servicios (Romaní y Arroyo, 2012).

Matriz Energética del Perú: 2014 y proyecciones a 2025

	2014	2025 - PBI 4,5 %	2025 - PBI 6,5 %
Electricidad	19%	18%	20%
Gas Natural	13%	35%	35%
Diésel	28%	19%	18%
GLP	10%	12%	12%
Gasolina Motor	8%	4%	4%
Turbo	5%	4%	4%
Petróleo Industrial	2%	0%	1%
Carbón Mineral & Derv.	3%	3%	3%
Bosta & Yareta	1%	1%	0%
Dendroenergía (*)	11%	4%	3%
Total	100%	100%	100%

(*) Incluye leña, carbón vegetal y bagazo. Fuente: MINEM

En un contexto de aumento en la demanda eléctrica, se ha ampliado el acceso a las distintas fuentes de energía, donde la red pública de electricidad es alimentada principalmente por fuentes hidroeléctricas y térmicas (gas natural). Según INEI (2015), el total de hogares peruanos con alumbrado eléctrico por red pública pasó de 74.4% en 2003 a 92.1% en 2013. En cuanto a gas GLP, en 2012 71.5% de los hogares tenía acceso, comparado con 46.1% en 2000 (ENAH0 2012). El combustible de utilización mas frecuente para cocinar alimentos en el hogar es gas GLP (65% de hogares a nivel nacional).

En relación al uso de combustibles sólidos para preparar alimentos, existen áreas del país donde aún se usan significativamente en los hogares (especialmente en zonas de mayor pobreza), aunque con tendencia decreciente. Esta población está expuesta a gases contaminantes y perjudiciales para su salud. Los niveles más altos están en la Sierra y Selva, donde su uso alcanzó el 78% de hogares en Apurímac en 2010 (SINIA, 2015). En la Amazonía un alto porcentaje de hogares utiliza carbón o leña como combustibles, llegando en Loreto a 67.6% en 2009; en contraste, en el departamento de Lima este uso sólo llegaba a 1.9% de hogares.

Si bien el petróleo y el gas representan más del 70% de la oferta total de energía primaria en el Perú, las centrales hidroeléctricas y termoeléctricas generan un 98% de la electricidad (IRENA, 2014), en un país con considerable potencial de energía hidroeléctrica. En un contexto de crecimiento económico y creciente demanda de energía eléctrica, las energías renovables no convencionales podrían también desempeñar un papel importante, ya que cuenta con abundantes recursos energéticos tales como biomasa, eólico, geotérmico y solar que, por lo general, han sido poco explotados hasta hace muy poco. En 2012, la energía solar producía 0.16% de la electricidad y el biogás, 0.08%, por ejemplo (ProInversión 2013).

Según IRENA (2014) el potencial de energías renovables del país para el período 2012-2020 se concentra en energía hidroeléctrica, con 69.445 MW, energía eólica con 22.450 MW, y energía geotérmica con 3.000 MW. El Plan Energético Nacional 2014 - 2025 del MEM incluye importantes



compromisos para expandir el uso de energías renovables en el Perú: duplicar la producción de energías renovables hidroeléctricas para 2022; duplicar la producción de energías renovables no convencionales y alcanzar el 5% del total en 2018; y alcanzar el 100% de cobertura eléctrica en el territorio nacional en 2025 empleando fuentes renovables.

En 2015, ya se cuenta con dos parques eólicos en el Perú, ambos en la costa del Pacífico. El primero se ubica en Marcona (Ica), y el segundo y más grande en la costa norte, entre La Libertad y Piura, con dos centrales que generarán hasta 114 megavatios. También se cuenta en la actualidad con un parque solar de electricidad en La Joya, Arequipa (considerado el más grande de Sudamérica), y además se ha empezado a generar electricidad a partir de biomasa con el bagazo de la caña de azúcar y con el metano de la descomposición de la basura en los rellenos sanitarios (Central Térmica de Biomasa de Huaycoloro, Lima). Cabe destacar también que en 2014 se ha concesionado la instalación de más de 500 mil paneles fotovoltaicos, focalizando zonas donde no llega la red nacional, buscando atender a la mayoría de quienes no tienen acceso en la actualidad. Se espera que pueda beneficiar hasta a medio millón de familias.

Brechas por cerrar. Además de concluir la tarea de dar acceso a la electricidad a todos los hogares, queda pendiente asegurar la calidad del servicio recibido. En muchas localidades son pocas las horas de servicio que en realidad se recibe, limitando las posibilidades de desarrollo social y productivo.

Por otra parte, los niveles más altos de uso de combustibles sólidos para cocinar alimentos están en la Sierra y Selva, donde su uso alcanzó el 78% de hogares en Apurímac en 2010 (SINIA, 2015). En la Amazonía un alto porcentaje de hogares utiliza carbón o leña como combustibles, llegando en Loreto a 67.6% en 2009; en contraste, en el departamento de Lima este uso sólo llegaba a 1.9% de hogares.

Fuera del gran potencial de generación hidroeléctrica, se destaca el potencial de energía solar en el sur del país, regiones costeras y en los Andes. En particular, IRENA destaca el potencial de Arequipa, Moquegua y Tacna para la captación de energía solar – la irradiación promedio diaria es de 250 W por metro cuadrado (W/m²).

Por el lado de energía eólica, se destaca su potencial en las regiones norte, centro y sur de la costa. El potencial total de energía eólica asciende a 77,000 MW, de los cuales pueden ser explotados efectivamente 22,000 MW. Sin embargo, su uso actual y proyectado es muy limitado – solo se espera un proyecto de energía eólica (plan 2013-2022) de US\$ 38 millones que pueda beneficiar a 167 comunidades rurales en el 2022.

El potencial de extracción geotérmica – potencial de 3000 MW – se encuentra a lo largo de la cordillera los andes, en particular en la zona volcánica en el sur – se destaca el potencial de los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Arequipa, Moquegua, Puno, Cusco y Tacna. En otro campo, IRENA destaca el potencial geotérmico de Cajamarca, Huaraz (Ancash, La Libertad), Churín (Lima, Huánuco, Cerro de Pasco), y la región central (Huánuco, Huancavelica, Ayacucho).

4.8 ODS 8: Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos

La economía peruana ha crecido de manera significativa en la última década (6% anual en promedio entre 2004 y 2014), generando recursos que han sido fundamentales para financiar políticas y programas de desarrollo productivo, social y ambiental. Según el Banco Mundial, el Ingreso Nacional Bruto (método Atlas) per cápita ha aumentado significativamente en el período de vigencia de los ODM, 2000-2014, pasando de US\$1970 a US\$6370. INEI (2015) indica que la economía creció casi un tercio en los últimos cinco años, con un crecimiento acumulado del PBI entre 2009 y 2014 de 32.4%.

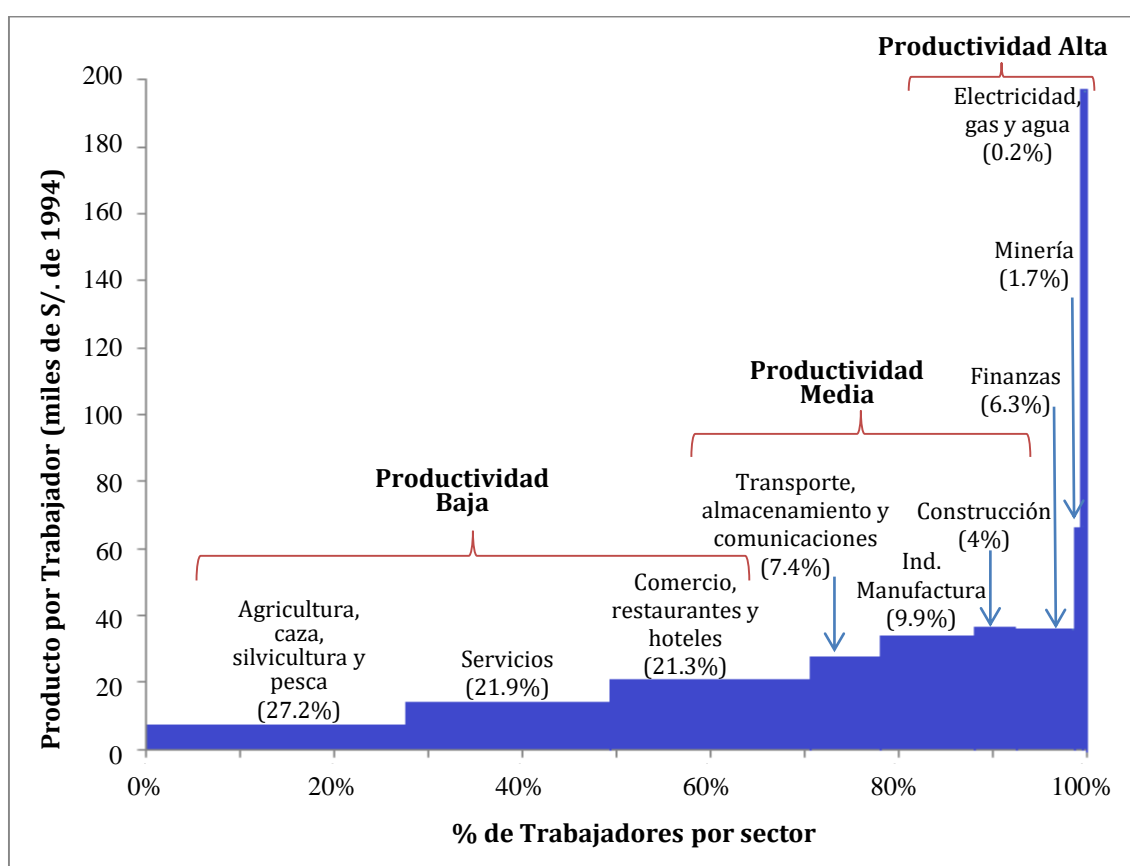
En términos de la meta B del ODM 1 (“Lograr el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes”), en este contexto de crecimiento económico sostenido se ha incrementado también el empleo. Hubo también una mejora en las condiciones para ciertos grupos de trabajadores, en buena medida por el incremento del salario real promedio debido a la



fuerte expansión de la demanda de empleo y del salario mínimo real, sobre todo en el grupo de trabajadores más calificados. Entre 2005 y 2014, dos millones de nuevos trabajadores ingresaron a la fuerza laboral (Chacaltana et al 2015), y la tasa de desempleo descendió de 5.4% a 3.7%.

Sin embargo, un gran desafío es la muy marcada heterogeneidad productiva, donde pequeños sectores económicos de alta productividad coexisten con un enorme sector informal (que en 2014 empleaba al 74% del total de trabajadores, según INEI, y 64% en el empleo informal no agrícola, según OIT, 2013), y otros caracterizados por baja o muy baja productividad. La fuerza laboral se concentra en los sectores intensivos en mano de obra y de bajo valor agregado, tales como la agricultura o las ventas. Aproximadamente el 70% de la participación del empleo total se sitúa en actividades de productividad baja y menos del 10% en actividades de productividad alta. Esa distribución no ha cambiado significativamente desde la década de 1960 (gráfico 5), y por ello aparece como indispensable para el desarrollo económico inclusivo y sostenible orientar las actividades económicas hacia sectores productivos y generadores de empleo decente

Productividad de la fuerza laboral por sectores



Fuente: "Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú" (CEPAL/OIT), 2014.

Asimismo, diversos reportes sobre derechos humanos e informes técnicos confirman la persistencia de barreras para las mujeres y los jóvenes en el empleo, de grandes desafíos para el ejercicio de los derechos laborales, incluyendo necesidades de ajustar el marco legislativo. Según OIT, existen dos tipos de desafíos para el Estado Peruano en materia de derechos fundamentales: el enorme vacío en el cumplimiento de las normas, debido a la debilidad de las instituciones encargadas de la garantizar su vigencia y asegurar la restitución de los derechos de las víctimas de condiciones inaceptables de trabajo, tales como trabajo infantil, trabajo forzoso o discriminación; y la poca actividad de promoción por parte de las instituciones responsables, que deberían desempeñar un rol promotor del conocimiento de los derechos fundamentales y llevar a cabo acciones que reafirmen el respeto de los derechos.



Por otra parte, cabe recalcar que el trabajo infantil sigue siendo un fenómeno preocupante, sobre todo desde la perspectiva de los derechos de la niñez, y cuya incidencia no ha disminuido significativamente en el último decenio, a pesar del contexto de crecimiento económico y reducción de la pobreza monetaria. Las cifras de INEI muestran que en 2005 un 25.7% de la población entre 6 y 17 años estaba ocupada, y en 2014 la cifra era de 24.2%, es decir, 1'826.355 niñas y niños. De esta población ocupada, 57% tienen una edad entre 6 y 13 años, y entre ellos, 53% son hombres y 47% mujeres, mientras que 74% están ocupados en el ámbito rural. Asimismo, 34% de la población infantil ocupada está entre los 14 y 17 años, 57% hombres y 53% mujeres, y 53% en el área rural.

Brechas por cerrar. Según INEI²¹ (2014), Lima concentraba en 2014 el 49.1% del PBI nacional. Asimismo, el PBI promedio por habitante en 2014 fue de 18,594 nuevos soles, y el de Moquegua (el más alto) 47,564 nuevos soles – en contraste, el PBI per cápita más bajo es el de Apurímac, con 7,001 nuevos soles. Solo los departamentos de Moquegua, Ica, Lima, Arequipa, Tacna, Madre de Dios y Cusco superan el PBI per cápita promedio.

Según Tello (2011) el crecimiento económico experimentado por la economía peruana en el período 2002-2009 no ha reducido el tamaño del sector informal sino que más bien lo incrementado. De otro lado, el crecimiento económico no ha producido una tendencia clara sobre la diferencia de productividades laborales entre el sector formal e informal. Algunos estudios como Del Pozo y Espinoza (2011) encuentran que desde 2000 se ha consolidado una tendencia que apunta al incremento de la desigualdad de PBI entre departamentos, la cual se ha ido fortaleciendo con el correr de los años.

Cabe indicar que la informalidad afecta en mayor medida a trabajadores por cuenta propia, a los trabajadores de microempresas (hasta 10 trabajadores) y a los trabajadores familiares auxiliares, y estos conjuntos concentran casi el 80% del empleo informal no agrícola en el Perú.

Según la ENAHO y el Ministerio de Trabajo (MINTRA, 2015)²², el 11.7% (1.8 millones de personas, en su mayoría mujeres y jóvenes) de la PEA ocupada total tiene un ingreso igual a cero. Esta población se concentra principalmente en el ámbito rural. Asimismo, el 38.5% de la PEA ocupada total percibe ingresos menores o iguales a una Remuneración Mínima Vital (RMV) – 750 nuevos soles mensuales, o 25 nuevos soles diarios).

Una de las principales brechas de empleo tiene que ver con las diferencias de género. En términos absolutos, el nivel de desempleo de las mujeres (337.5 mil mujeres, 52.3% del total de personas desempleadas) es mayor al de los hombres (307.7 mil hombres, 47.7% del total de personas desempleadas)²³. Asimismo, en el 2013, el ingreso laboral de los hombres superaba en promedio en 423.00 nuevos soles al de las mujeres, tendencia que se ha extendido a través de la última década. Las diferencias en las tasas de “ingreso nulo” a nivel nacional, entre mujeres y hombres resulta preocupante: las mujeres representan al 68% de las personas con ingreso nulo, efectivamente 1.2 millones de mujeres. Esta brecha se mantiene en los rangos de ingresos con respecto a los RMV – por ejemplo, en el rango de “Más de 4 RMV” (863,138 personas), solo 26.9% (232 mil) son mujeres. La misma tendencia puede apreciarse en el resto de rangos.

Estas brechas pueden apreciarse también considerando los ámbitos urbanos y rurales. Si bien la tasa de desempleo es mayor en el ámbito urbano (4.8%) que en el rural (1.3%), solo el 25% de la PEA ocupada se encuentra en el área geográfica rural. Asimismo, el ámbito rural representa al 60.5% de la PEA ocupada con ingreso nulo. En el caso del rango de “más de 4 RMV”, solo el 4% de la PEA ocupada puede encontrarse en el ámbito rural. Los niños y jóvenes (14 a 29 años) representan al 51% de la PEA ocupada con ingreso nulo. En el caso del rango “más de 4 RMV”, este grupo representa al 14.2% de la PEA ocupada.

²¹ <http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/pbi-dep-2014.pdf>

²² MINTRA (2015: 43).

[http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/enaho/INFORME ANUAL EMPLEO ENAHO 2013.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/enaho/INFORME%20ANUAL%20EMPLEO%20ENAHO%202013.pdf)

²³ INEI (2014: 101).

http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1200/libro.pdf



A nivel de brechas en ingresos entre regiones, INEI²⁴ establece que el ingreso promedio nacional en 2013 fue de 1176.1 nuevos soles. Si se considera el período 2004-2013, la tasa de crecimiento anual del ingreso ha sido de 6.5%. Si bien en el mismo período el crecimiento del ingreso en Lima (5.1%) ha sido menor al del resto del país (7.6%), la diferencia entre el ingreso promedio de Lima (S/. 1554.1) y el resto del país (S/. 981.7) continúa siendo marcada, llegando a los 572.4 nuevos soles en 2013 – que representa el 58.3% del ingreso promedio en el resto del país. Por otro lado, el ingreso promedio en áreas urbanas en 2013 fue de 1317.2 nuevos soles, más del doble del ingreso promedio en áreas rurales (623.3 nuevos soles).

Las diferencias por ingresos promedio per cápita entre departamentos también son marcadas. Considerando que el promedio nacional mensual es de S/. 1176.1, el mayor promedio mensual lo goza el departamento de Madre de Dios, con S/. 1926.9. En contraste, el menor promedio de ingresos mensuales puede ser encontrado en Huancavelica (683.4 nuevos soles), el cual es menor en 66.6 soles a la RMV, siendo el único departamento donde el ingreso mensual promedio es menor a esta cifra. Preocupantemente, de los 24 departamentos analizados por INEI, solo cinco (Arequipa, Moquegua, Madre de Dios, Tacna, y Lima y Callao) superan al ingreso mensual promedio a nivel nacional.

Al analizar las diferencias entre desempleo por ámbito geográfico en el período 2004-2013 (INEI), se observa que hubo una disminución en la concentración de personas desempleadas en Lima (de 47.8% en 2004, a 37.6% en 2013), y un aumento en el caso del resto del país (del 52.2% en el 2004, al 62.4% en 2013). Según regiones naturales (costa, sierra y selva), se observa que el 65.3% de la PEA desempleada se concentra en la costa, el 26.5% en la sierra, y el 8.2% en la selva. Sin embargo, la tasa de crecimiento anual (en el período 2004-2013) en el caso de la costa fue de -2.5%, en el caso de la sierra aumentó ligeramente en 0.6%, y en el caso de la selva viene aumentando, a 3.7% anual. Según divisiones étnicas (INEI, 2014), al 63.8% de la población desempleada se considera “mestiza”, el 18.5% “indígena”, el 5.6% “blanco”, el 1.9% “afrodescendiente”, y el 4.1% manifestó otra condición étnica. De esta PEA desempleada, hombres y mujeres se auto-catalogaron de manera muy similar en las mismas etnias.

Finalmente, en el tema de trabajo infantil, 57% de esta población ocupada tiene una edad entre 6 y 13 años, y entre ellos, 53% son hombres y 47% mujeres, mientras que 74% están ocupados en el ámbito rural. Asimismo, el otro 33% de la población infantil ocupada está entre los 14 y 17 años, 57% hombres y 43% mujeres, y 53% laboran en el área rural (INEI 2015).

4.9 ODS 9: Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación

La infraestructura, la industrialización y la innovación son claves para un desarrollo económico sostenido en el largo plazo, pero es necesario que estos factores sean fortalecidos y promovidos con criterios de inclusión y sostenibilidad ambiental.

El Plan Nacional de Infraestructura 2012-2021 estima que, a pesar de rápidos avances en la última década, la brecha de infraestructura en el Perú actual bordea los US\$ 87,975 millones, siendo las mayores brechas aquellas en electricidad (37%), transporte (24%), telecomunicaciones (22%), infraestructura hidráulica (10%) y agua y saneamiento (6%) (MTC 2012). Visto desde una perspectiva internacional, entre 2008 y 2014 el país mejoró su ubicación en el ránking de calidad global de infraestructura, pasando del puesto 83 al puesto 61 (de 148 países) en un contexto de fuerte crecimiento económico y mayor inversión pública. Este sub índice del Índice Global de Competitividad del WEF (2015) considera carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, calidad del suministro eléctrico, disponibilidad de asientos de avión, líneas telefónicas fijas y suscripciones a telefonía móvil.

²⁴ INEI (2014: 89).

http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1200/libro.pdf



Examinando algunos de estos componentes de infraestructura, entre 2000 y 2015 la red vial del país se duplicó, pasando de 78,215 a 160,513km, con un aumento significativo en los sistemas nacional, departamental y vecinal (INEI 2015; MTC 2015), mientras que la red ferroviaria disminuyó ligeramente en este periodo, de 2121 a 1953km. Mientras tanto, los hogares que acceden a Internet aumentaron de 0.5% en 2001 a 22.1% en 2013 (INEI 2015). Asimismo, las líneas de telefonía fija instaladas en el país han aumentado de 2 millones en 2000 a 3 millones 200 mil en 2014, mientras que las líneas móviles han aumentado aun más rápidamente: de menos de 3 millones en 2003 a casi 32 millones en 2014 (OSIPTEL 2015)

Red vial, avances (MTC)

RED VIAL	Pavimentado	%	No Pavimentado	%	Total general	%	%
RV NACIONAL ^{1/}	15,906	63.6	9,100	36.4	25,005	17.7	100
RV DEPARTAMENTAL	2,340	9.7	21,895	90.3	24,235	17.2	100
RV VECINAL ^{2/}	1,611	1.8	90,233	98.2	91,844	65.1	100
TOTAL	19,857	14.1	121,228	85.9	141,084	100.0	100

Fuente: DGCF-MTC, OGPP-OE-MTC, GTT-MTC.

1/ al 31 de diciembre del 2013.

2/ 41.738,71 Kilómetros de red existente en proceso de formalización.

Otro aspecto importante de la infraestructura del país son los canales de agua, donde se estima que el 85% de la longitud de canales (46 988 Km) se encuentran sin revestir (Autoridad Nacional del Agua, 2015). Esto ocasiona pérdidas en la distribución del agua del orden de 15%-20%, e impide cumplir con la demanda de agua de cédula de cultivo, conocer con certeza los caudales y volúmenes de agua que se distribuyen a los usuarios, lo cual genera conflictos por la insatisfacción por el servicio de agua para riego.

En cuanto a la resiliencia de la infraestructura a efectos del cambio climático, el sistema de inversión pública ya incluye consideraciones de riesgo climático para la aprobación y evaluación de proyectos. Existe también desde 2014 un código de construcción verde (Código Técnico de Construcción Sostenible de VIVIENDA) que establece criterios para el diseño de ciudades capaces de ahorrar y de ser amigables con el medio ambiente (incluyendo aspectos sobre agua y energía), y que ya empieza a ser aplicado por el sector público. Asimismo, en el sector agricultura también se han establecido normas para asegurar la resiliencia de la infraestructura utilizada para las actividades agropecuarias.

Sin embargo, fuera del sector público estos lineamientos “verdes” son voluntarios. Un gran desafío es la informalidad de la construcción en el país, donde se calcula que 60% de las viviendas son de autoconstrucción informal (SENCICO 2013) y existen más de 8 mil inmobiliarias y constructoras informales (VIVIENDA 2015). Esto pone en duda la resiliencia de gran parte de la infraestructura del país ante fenómenos climáticos y otros eventos naturales, incluyendo los sismos. En este sentido constituye un gran desafío para la gestión de riesgo de desastres.

La industria, y en particular la manufactura, han sido claves para lograr la prosperidad que caracteriza hoy a países de Norteamérica, Europa y el este de Asia. Entendida como categoría amplia que incluye a la actividad minera además de la manufactura y otras, la industria constituyó 36.8% del PBI peruano en 2012 (Banco Mundial 2015). En este sentido, Céspedes et al²⁵ (2014) hallaron que el 18.4% de las empresas peruanas se identificaron como parte del sector “industrias” hacia 2011.

Según la medición del BCRP (2015), la manufactura representa el 14% del PBI peruano en 2014, es decir, es el sector específico con mayor peso en la conformación del PBI nacional. Además, el sector manufactura genera el 11% del empleo a nivel nacional y constituye más del 70% de las exportaciones no tradicionales con mayor valor agregado, según ProInversión (2015).

²⁵ Céspedes, Nikita et al (2014)

<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/28/ree-28-cespedes-aquije-sanchez-veratudela.pdf>



El valor agregado bruto (VAB) de la industria manufacturera aumentó entre 2008 y 2012, pasando de 29,825 millones a 33,901 millones de soles (INEI 2015), pero tuvo en 2013 un crecimiento bajo (1.3%) y en 2014 un crecimiento negativo de 1%. Dentro de este sector, la manufactura primaria del Perú consiste de refinerías de azúcar, minerales, harina y petróleo, entre otros, mientras la manufactura no primaria incluye muebles, plásticos y textiles.

En cuanto a innovación, el gasto en innovación y desarrollo (I+D) es determinante para el crecimiento y desarrollo sostenible en el largo plazo de los países. Mientras los países de la OCDE invierten en promedio 2.4% de su PBI (OECD 2015) y en América Latina, se invierte en promedio 1.75% del PBI (Gestión 2015), en el Perú la última cifra oficial de UNESCO (2010) fue de 0.15% del PBI para el gasto público en I+D en 2007, comparado con 0.11% en 2000. En el mismo 2007, Brasil destinaba 1.07% de su PBI, y Chile 0.67%. Según declaraciones oficiales en 2015 el Perú sigue muy rezagado, pero se apunta a alcanzar en 2016 un nivel de 0.25% (Gestión 2015).

No se cuenta con una serie de datos oficiales sobre este tema. Sin embargo, un estudio reciente (Bazán et al, 2014) encuentra que la inversión en actividades de ciencia y tecnología (ACT), así como en investigación y desarrollo entre 2010 y 2013 muestra una evolución positiva en términos absolutos, pero variable de año a año en términos relativos al PBI. La inversión pública en I+D y en actividades de ciencia y tecnología fue de 0.08% y 0.16%, respectivamente, del PBI para el año 2013. La tendencias de años recientes muestran que la inversión en ACT pasó de S/. 628 millones a 891 millones entre 2010 y 2013, es decir, de 0.15% del PBI a 0.16% del PBI. La inversión en I+D pasó de S/. 382 millones a 412 millones entre 2010 y 2013, es decir, pasando de 0.07% del PBI a 0.08% del PBI. Existe, por otra parte, un problema de implementación de políticas, ya que sólo se ha ejecutado el 51% de los recursos disponibles para I+D en 2013.

Brechas por cerrar. En términos de infraestructura, en 2011 la red vial nacional contaba con 23,072 km, de los cuales el 53.50% estaban pavimentados. Se calcula que en 2015 el porcentaje pavimentado es de 69%. Asimismo, en 2011 se consideraba que 35% de estas vías estaban en buen estado de conservación, y se estima que dicho porcentaje llega a 96% en 2015. Se calcula que en 2015 la RVN existente incluye 25,835 km permanentes y 3,490 km temporales. La red vial departamental, en contraste, solo contaba en 2015 con 9.7% de sus 25,012 km pavimentados, mientras que esta cifra se reduce a sólo 1.7% en los 114655km de la red vial vecinal. A nivel de departamentos, destaca que los dos de mayor territorio, Loreto y Ucayali, tienen muy escasa extensión de RVN: 88 y 314km, respectivamente (MTC 2015).

En el acceso a Internet por hogares, a pesar del rápido crecimiento en el acceso, en 2013 había aun una brecha significativa entre Lima Metropolitana (41.4%) y el resto del país (13.2%), y entre el área urbana (28.9%) y rural (0.9%). También hay brechas importantes entre regiones naturales: Costa (33.2%), Sierra (9.7%) y Selva (6.1%). En cuanto a telefonía, la densidad de líneas móviles (líneas por cada 100 habitantes) aumentó significativamente entre 2003 y 2012 a nivel de país (subió de 10.7 a 116.1), incluyendo algunas regiones de muy baja cobertura inicial. Por ejemplo, en Amazonas pasó de 0.5 a 47.7 en este período, y en Huancavelica de 0.2 a 28.7. De todas formas, subsisten grandes brechas entre dichas regiones y, por ejemplo, Lima y Callao (con 159 líneas por cada 100 habitantes) y otras 11 regiones que tienen densidades mayores a una línea por persona (OSIPTEL 2015).

La actividad industrial clasificada como “manufactura” fue la predominante en pocos departamentos, específicamente, Moquegua (refinación de minerales), La Libertad (carne de ave, cemento, azúcar), Piura (refinación hidrocarburos líquidos), Ica (vinos y piscos) y Arequipa (carne de ave y cemento)²⁶ en 2012. Sin embargo, el 58.6% del valor agregado bruto (VAB) de manufacturas está concentrado en Lima. El departamento que le sigue en aporte al valor agregado bruto de manufacturas es Piura, con un lejano 6%.

En general, el valor agregado bruto en manufacturas es una parte menor de las actividades productivas de cada región. Solo Moquegua (37.4%), Ica (27.2%), Lima (21.9%), Junín (21%) y Arequipa (19.4%) concentran más del 15% de sus actividades productivas en este sector. Cabe

²⁶ INEI (2012: 26)

http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1104/libro.pdf



destacar, sin embargo, que los tres primeros son también aquellos con el más alto PBI por habitante. Mientras tanto, todos los departamentos en los cuales el PBI por habitante es menor de la mitad del promedio nacional (menos de S/. 9267 – San Martín, Huánuco, Puno, Loreto, Amazonas, Apurímac y Huancavelica) muestran porcentajes menores al 12% de valor agregado bruto en el sector manufacturas (INEI 2015) (SNMPE 2015).

En cuanto a los fondos disponibles para la inversión en ciencia, tecnología e innovación (CTI), los presupuestos públicos institucionales modificados (PIM) por región, y el porcentaje del gasto ejecutado durante el período 2010-2013 muestran también algunas grandes brechas relevantes para la CTI en el país. El promedio de PIM a nivel regional disponible para CTI en el período 2010-2013 fue de S/. 7.9 millones por año; 15 de 24 regiones (62%) cuentan con PIM por debajo del promedio nacional. Sin embargo, si se excluye a la región con más presupuesto (Áncash, con S/. 28 millones en 2010-2013), al quitar este valor extremo el promedio de PIM sería de S/. 7.1 millones en el mismo período, y 45.8% de las regiones contaría con presupuesto por debajo del promedio nacional (MEF 2015).

Tres regiones – Pasco, La Libertad, y Madre de Dios – tuvieron presupuestos por debajo de S/. 1 millón en el período 2010-2013, pero han ejecutado más del 80% de este. En contraste, las regiones de Ancash, Tumbes, Moquegua, Ayacucho, Puno, Piura, Ucayali y Cajamarca cuentan con PIM de más de S/. 10 millones en el mismo período. De este grupo, Ancash, Tumbes, Moquegua y Ayacucho cuentan con un presupuesto de más de S/. 15 millones. A nivel de ejecución del PIM, solo 5 regiones – Piura, Cajamarca, Tacna, Junín y Callao – han ejecutado menos del 75% de su PIM en CTI. De estas, solo Callao y Cajamarca han ejecutado menos del 50% de su PIM en CTI (MEF 2015).

4.10 ODS 10: Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos²⁷

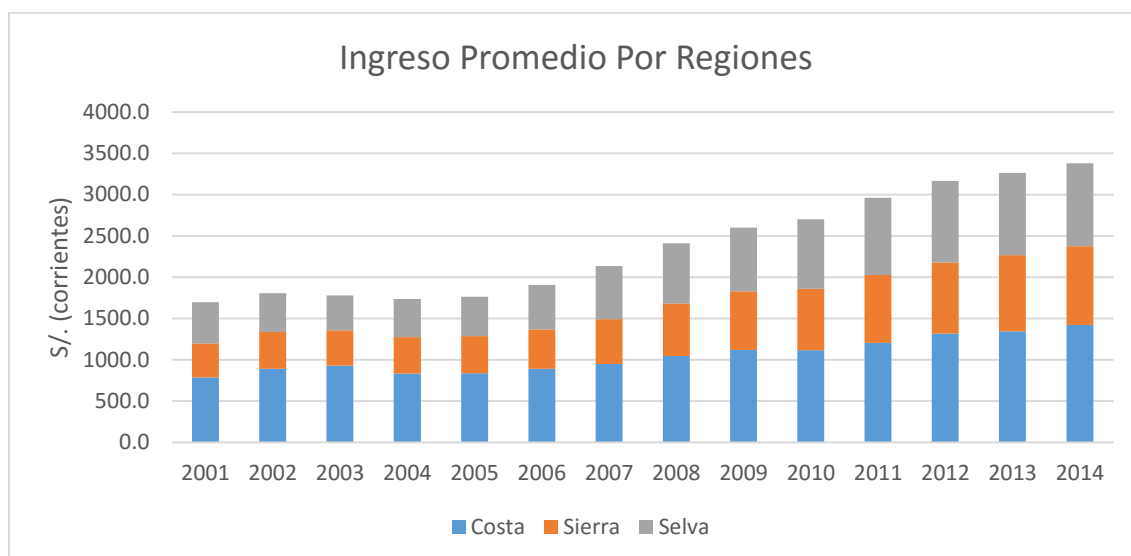
La desigualdad de ingresos y de oportunidades ha sido muy marcada en el Perú históricamente. La tendencia desde 2000 con respecto a la desigualdad en términos monetarios ha sido en general decreciente, pero con significativas diferencias según cómo se enfoca el fenómeno. Según INEI (2015) la desigualdad en el gasto (coeficiente de Gini) disminuyó en el país entre 2009 y 2014, pasando de 0.39 a 0.35. Enfocando la desigualdad de ingreso, la tendencia es también decreciente, según las cifras oficiales, pasando de 0.47 a 0.44 entre 2009 y 2014 a nivel nacional.

Sin embargo, la magnitud de la desigualdad de ingresos puede ser bastante distinta según los métodos para medirla. Varios estudios (Escobal y Ponce, 2010; Yamada y Castro, 2006; Mendoza, Leyva y Flor, 2011) calculan la distribución del ingreso con información de las cuentas nacionales, a diferencia de las cifras oficiales basadas en encuestas de hogares. Según Mendoza et al (2011) estos diversos estudios "corregidos" arrojan resultados similares, donde el Gini de 2010 es exactamente igual al 1980: 0.60, un valor significativamente más alto que el reportado oficialmente para ese año (0.46).

En el Perú, la participación en el ingreso total del 10% mejor remunerado de la población es de 33.8%, mientras que la participación en el ingreso del 10% peor remunerado de la población es de 1.4% (Banco Mundial 2015). Sin embargo, los datos de INEI (2015) muestran que hubo una tendencia general a reducir brechas y desconcentrar los ingresos, ya que mientras el ingreso del 40 por ciento de menores ingresos más que se duplicó entre 2005 y 2013, el ingreso de la media nacional no llegó a duplicarse en este periodo. En este sentido, la proporción entre el ingreso del 10% superior y el del 40% es conocida como el índice de Palma, y ha sido sugerida internacionalmente como indicador pertinente de la desigualdad y concentración de ingresos para la Agenda 2030. Según el IDH 2014, el índice de Palma para Perú entre 2003 y 2012 fue de 2.9, menor que para Brasil (4.3), Colombia (4.5) y Ecuador (3.1), los países vecinos con similar IDH.

Ingreso promedio por regiones naturales (INEI)

²⁷ Esta sección se limita a revisar datos y tendencias recientes sobre desigualdad de ingresos, ya que otras desigualdades y brechas de desarrollo son discutidas según su relevancia en los otros ODS.



Fuente INEI

A nivel mundial, el Perú se encuentra en el puesto 112 en términos de INB per cápita (método Atlas), con US\$6370, debajo de Colombia y encima de Ecuador entre los países sudamericanos. Esto es todavía menor al promedio de los países de América Latina y el Caribe (US\$8995) y también debajo del promedio de los países de ingreso medio-alto (US\$7873). En términos de INB según PPA (paridad de poder adquisitivo), se sitúa en el puesto 115, con US\$11440, también entre Colombia y Ecuador, y también menor que el promedio regional y de los países de ingreso medio-alto (Banco Mundial 2015).

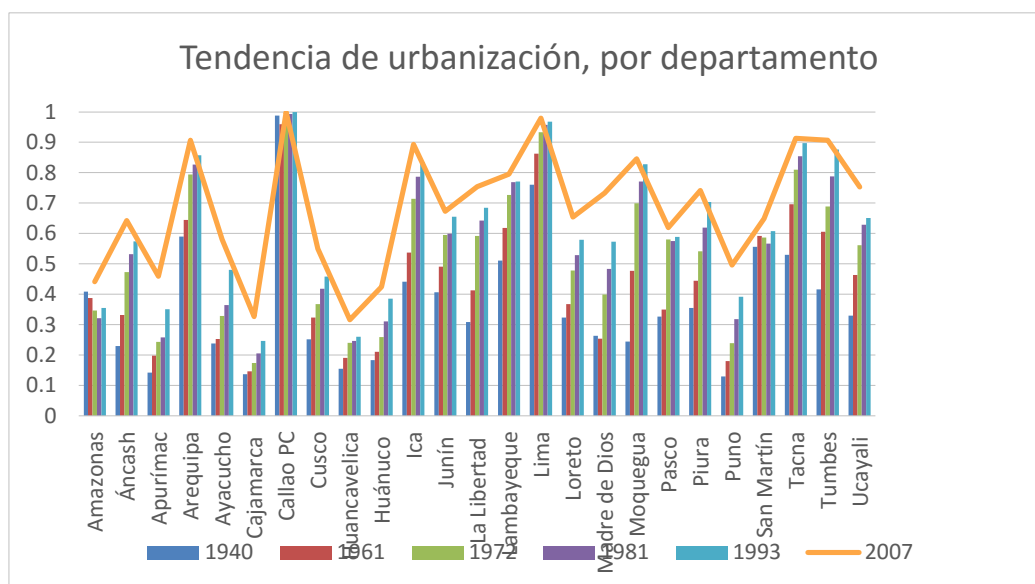
Otras brechas. En el área urbana, los datos oficiales revelan que la desigualdad en el gasto bajó de 0.34 a 0.32 entre 2009 y 2014, y en la rural de 0.32 a 0.30. Esta variable fue mayor en 2014 en la Sierra (0.37) y Selva (0.35) que en la Costa (0.32). En cuanto a la desigualdad de ingresos, el descenso fue algo más marcado en el área urbana (de 0.43 a 0.40) que en la rural (0.43 a 0.41) durante este período. La desigualdad de ingresos es más marcada en la Sierra y Selva (0.46 y 0.45, respectivamente) que en la Costa (0.40) en 2014.

El ingreso promedio mensual varía significativamente según regiones del país, siendo 855 soles el promedio mensual a nivel nacional en 2014. Este promedio era 1134 en Lima Metropolitana, mientras que en el ámbito rural era de 419 nuevos soles. A nivel de regiones naturales, el ingreso promedio fue de 1012 soles en la Costa, 683 en la Sierra, y 623 en la Selva.

4.11 ODS 11: Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

La población urbana en el Perú ha crecido casi ocho veces en los últimos 60 años, de 3.3 a 24 millones, y las ciudades son un motor del crecimiento económico, concentran la toma de decisiones sobre distintos aspectos del desarrollo, y son además fundamentales para impulsar un desarrollo humano sostenible. El mayor crecimiento se viene observando en ciudades de menos de 500 mil habitantes; el número de ciudades entre 100 mil y 500 mil habitantes ha aumentado de 2 a 12, las entre 50 mil y menos de 100 mil habitantes de 6 a 13 y las de 20 mil a menos de 50 mil de 13 a 45 ciudades. El porcentaje de esta población urbana que vive en tugurios (viviendas con carencias), según INEI; disminuyó de 55.8% en 2001 a 46.1% en 2012.

Tendencia de urbanización (INEI); % de población urbana vs rural, tendencia de largo plazo



Fuente INEI

Los problemas de calidad del aire han venido agravándose en años recientes, en un contexto de crecimiento rápido. Según la OMS, Lima tiene la peor calidad de aire de América Latina (2014), donde el índice general para Lima es de 38 microgramos de las partículas contaminantes PM 2,5 por metro cúbico. Ha aumentado la actividad productiva pero también ha aumentado fuertemente el parque automotor, sin que se haya registrado una mejora sustancial en los servicios de transporte público. Otro factor importante es que, a nivel nacional solo el 26.5% de los residuos sólidos eran dispuestos en rellenos sanitarios y 14.7% recuperados en 2012, mientras que 53.7% eran dispuestos al ambiente.

Se calcula que entre 1980 y 2010, 435,000 personas en ciudades y asentamientos humanos del Perú se vieron afectadas directamente por eventos climáticos, con un impacto económico anual promedio de US\$73 millones (PNUD 2013). Cabe destacar, en este sentido, que algunas de las ciudades más expuestas a los factores climáticos, como Trujillo, Tumbes y Piura, ya tienen planes de ciudades sostenibles. Asimismo, muchas ciudades cuentan ya con planes de gestión de riesgo de desastres, en tanto que el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (PLANAGERD) establece los lineamientos generales para ciudades y comunidades del país. Otro dato importante es que, en el mismo período, tres sismos de gran magnitud dejaron un saldo de más de tres millones de personas damnificadas, sobre todo en zonas urbanas debido al colapso de las viviendas y la turgurización de las mismas, con una pérdida económica de aproximadamente US\$ 1,689 millones.²⁸

En cuanto a áreas verdes públicas, los datos para Lima (SERPAR 2013) indican que la ciudad cuenta con sólo 3,207 hectáreas de áreas verdes públicas zonificadas. Esto significa que 20 de los 43 distritos de Lima tienen menos de 3,7 m² de área verde por habitante y 2 de ellos tienen menos de 1 m²/hab. Este es el caso de Pachacámac y Breña (0,7 m²/hab). Además, solo 8 distritos superan los 10 m²/hab.

Lima y otras ciudades del país también tienen como pendiente superar el desafío de reformar sus sistemas de transporte, para permitir un transporte público masivo, ordenado, eficiente y limpio, mediante la reorganización y formalización de las rutas, la renovación de la flota vehicular, el uso de combustibles limpios y la planificación de un sistema integrado que conecte cada ciudad de manera integral. Este es un aspecto clave para la inclusión en las ciudades, así como para efectos de mitigación y para el uso eficiente de la energía y otros recursos.

Otro problema clave que enfrentan las ciudades del Perú es la seguridad ciudadana, tal como se menciona en el contexto nacional y en el ODS 16. Esta situación no afecta solo a Lima sino, incluso con mayor intensidad, a otras de las principales ciudades, especialmente en la costa. En 2013 se

²⁸ Cálculo basado en Actividades Prioritarias de gestión del riesgo de Desastres 2015-2016 Pág. 56 SINAGERD Lima Octubre 2014



registraron en más de 29 mil delitos en el departamento de La Libertad, y el 60% fue perpetrado en Trujillo. En Arequipa mientras tanto, en 2013 27 de cada 100 personas sufrieron asaltos.

Brechas por cerrar. En cuanto a tugurización, existe aún una brecha considerable entre las regiones naturales, donde la Costa tiene un 39.4% de la población urbana en esta situación, frente a 56.4% en la Sierra y 70.1% en la Selva. La mayor incidencia se encuentra en el departamento de Ucayali (88.8% en 2012) donde prácticamente no hubo avances desde 2001 (89%).

Queda pendiente asegurar que las ciudades emergentes, de rápido crecimiento, puedan asegurar los servicios básicos de agua, electricidad, saneamiento, así como transporte y seguridad, para sus pobladores, considerando medidas de inclusión para las personas en situación de mayor vulnerabilidad, como son las y los adultos mayores, las que viven con alguna discapacidad, y madres gestantes, entre otras. Al mismo tiempo, estos son temas que aún no terminan de satisfacerse en la principal ciudad del país, Lima. Están actualmente en construcción 32 rellenos sanitarios en marcha, pero por el momento el país solo cuenta con nueve.

Según el MINAM y su Mapa de Contaminación del Aire (2012), Piura, Chiclayo, Iquitos, Trujillo, Chimbote, Lima, Pisco, Arequipa, Ilo, Cerro de Pasco, La Oroya, Cusco y Huancayo son las ciudades donde se sobrepasan los estándares de calidad del aire.

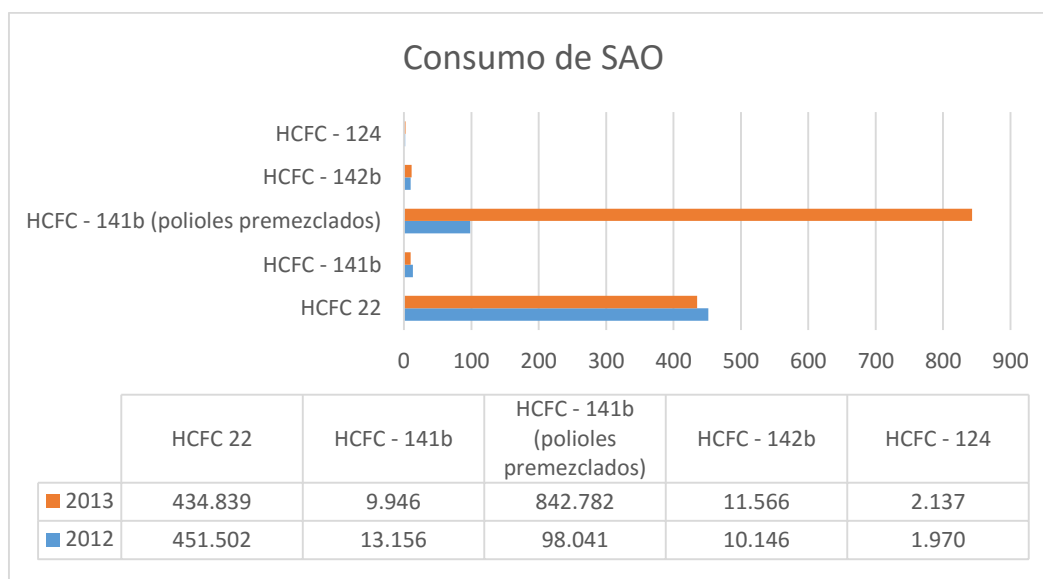
4.12 ODS 12: Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles

Este ODS busca promover patrones de consumo y producción sostenibles que garanticen que las actividades humanas se mantengan dentro de la capacidad de carga del planeta, respetando los derechos de las generaciones futuras. Se entiende que esto es además un principio transversal a los demás ODS.

Un tema clave son las pérdidas y desperdicio de alimentos, que se refieren a la disminución de la masa disponible de alimentos para el consumo humano en las fases de producción, post-cosecha, almacenamiento y transporte (FAO, 2014); esto tiene impacto en las condiciones sociales y también ambientales. Según FAO (2014), en Perú se desperdician 3.076 millones de calorías en alimentos durante la venta minorista, y esa cantidad bastaría para satisfacer las necesidades nutricionales de cerca de dos millones de personas (Informe “Pérdidas y Desperdicios de Alimentos en América Latina y El Caribe”).

Por otra parte, el consumo de sustancias agotadoras de la capa de ozono (SAO) sigue aumentando en años recientes a pesar de que algunas de ellas han dejado de ser utilizadas. Entre 2009 y 2013, el consumo se duplicó, pasando de 657,000 a 1'305,000 toneladas métricas (INEI). Un avance en este sentido es que el Perú tiene un Plan Nacional para la Eliminación de los Hidroclorofluoro-carbonos, que se está implementando con el Ministerio de la Producción (PRODUCE). Asimismo, se cuenta ya con Acciones nacionales de mitigación apropiadas (NAMA, por sus siglas en inglés) en los sectores de construcción (acero, ladrillo y cemento), residuos sólidos y transporte, involucrando al sector privado.

Consumo de Sustancias SAO



Fuente INEI

La Huella Ecológica (HE) de consumo analiza las demandas humanas sobre la biosfera, comparando la demanda humana con la capacidad regenerativa del planeta. El MINAM ha calculado la Huella Ecológica Nacional (HEN), adaptando la metodología internacional de GFN (Global Footprint Network) para 2007, y el resultado ha sido de 1,46 hectáreas globales por persona. Esto ubicaría al Perú como uno de los países con menor HEN en América Latina y el Caribe, y en la posición 101 de 152 países considerados mundialmente.

Los componentes que contribuyen a la HEN son las áreas de cultivo (33%), áreas de pastoreo (28%), huella de carbono (21%), áreas de bosques (15%), áreas urbanas (3%) y zonas de pesca (0.5%). Según el SINIA²⁹, los departamentos con mayor HE per cápita en el país son Lima, Madre de Dios, Tacna y Tumbes, mientras que Huancavelica y Huánuco son los de menor HE.

Se han realizado avances en producción sostenible con la implementación de programas de *green commodities* (palma, café y cacao), así como de biocomercio, es decir, la recolección, producción, transformación y comercialización de los bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa, bajo los criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica. Se cuenta desde 2003 con el Programa Nacional de Promoción del Biocomercio en el Perú (PNPB). Asimismo, ya existe una Estrategia Nacional de Crecimiento Verde que se complementa con la Estrategia Nacional de Empleos Verdes, y en general desde el Estado varios ministerios (MINAM, PRODUCE, MTPE y MINAGRI) promueven el crecimiento verde con el apoyo de la iniciativa Alianza para la Acción hacia una Economía Verde (PAGE, por sus siglas en inglés).

Otros factores importantes a considerar en este ODS son la eficiencia energética y los subsidios a los combustibles, que pueden crear incentivos para prácticas poco sostenibles de consumo y producción. En 2012 el gobierno peruano retiró a varios tipos de combustible (gasolinas de 84, 90, 95 y 97 octanos) de su Fondo de Estabilización de los Combustibles, el cual establece bandas de precios para controlar las variaciones y asegurar que las reducciones en los precios internacionales se trasladen a los consumidores finales. Sin embargo, se mantiene dentro de este esquema al GLP envasado, diesel vehicular, y diesel y petróleo industrial, que son mayormente importados.

En cuanto a eficiencia energética, el Perú cuenta con una Ley de Promoción del Uso Eficiente de la Energía (2007) así como con un Plan Referencial de Uso Eficiente de la Energía 2009-2018 (MEM 2009). Este último rige para cuatro sectores: residencial, productivo y de servicios, público y transportes. El objetivo a 2018 es lograr reducir el consumo en un 15% en relación a la demanda base proyectada hasta ese año en 2009, sin afectar la producción o servicios de los diversos sectores

29

Véase:

<http://sinia.minam.gob.pe/modsinia/index.php?accion=verIndicador&idElementoInformacion=1208&idform ula=123>



económicos ni el confort del sector residencial. Se estima que las emisiones que se evitarían al lograrse este objetivo ascenderían 35 millones de toneladas. El sector que más contribuye a las emisiones es el sector residencial, que representa un 27% del total nacional de consumo energético en 2007.

4.13 ODS 13: Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Este ODS involucra a las respuestas de adaptación y mitigación de los países frente al cambio climático. En la Agenda 2030, este ODS trae consigo la aclaración de que las tareas pertinentes están siendo desarrolladas bajo la CMNUCC para minimizar la duplicación de esfuerzos y optimizar el uso de recursos, y por ello la cuantificación de metas queda principalmente en el terreno de dicho proceso global.

En el Perú ya son evidentes los efectos del cambio climático, en términos de la mayor frecuencia de eventos climáticos extremos (en un país donde los fenómenos climáticos desencadenan el 67% de los desastres humanos) a los que está expuesto el territorio, así como en la intensificación de fenómenos graduales (pero no menos graves) como la desglaciación. Algunos eventos extremos destacados relacionados con el cambio climático y con potencial para desencadenar desastres han sido las lluvias intensas, que se duplicaron entre 2008 y 2012 (de 899 a 1618 por año), y una mayor frecuencia de sequías y crecidas extremas en la cuenca amazónica, ambos con significativo impacto económico y social.

El Perú presentó oficialmente en septiembre 2015 su Contribución Prevista y Determinada a nivel Nacional (iNDC) a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, comprometiéndose a metas de mitigación y adaptación que implican reducir sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero en un 30% a 2030.

En 2009, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) estimó que las pérdidas económicas originadas por los efectos del cambio climáticos en Perú serían el equivalente al 4.4% de su Producto Bruto Interno (PBI), o alrededor de 10,000 millones de dólares, hasta el año 2025 si no se reducen los efectos del cambio climático. En este sentido, el INDH 2013 calculó que los factores climáticos ya impactaron significativamente la agricultura alimentaria, afectando 800,000 hectáreas y echando a perder 300,000 hectáreas durante las campañas agrícolas del periodo 2000-2010.

Además de la mayor exposición a eventos extremos que pueden desencadenar situaciones de desastre, el cambio climático ya está afectando el desarrollo del país en la medida en que degrada los ecosistemas y ocasiona la pérdida de biodiversidad, agudiza el estrés e inseguridad hídrica, disminuye la producción de alimentos y aumenta la inseguridad alimentaria, y afecta directamente a la salud humana

En cuanto a las medidas relevantes, Perú tiene en marcha una Estrategia Nacional ante el Cambio Climático para 2011-2021, incluyendo aspectos de adaptación y mitigación. Se implementó la primera etapa del proyecto Planificación ante el Cambio Climático (PlanCC), iniciativa gubernamental que construyó escenarios de factibilidad de un desarrollo “limpio” o “bajo en carbono” y la incorporación del enfoque de cambio climático en la planificación del desarrollo del país.

Desde una perspectiva global, Perú contribuye sólo 0.4% de los gases de efecto invernadero (GEI), pero sufre efectos desproporcionadamente altos del cambio climático. No obstante, el crecimiento del PBI de la última década ha traído también un crecimiento en emisiones de dióxido de carbono y otros GEI en el Perú. Las emisiones de GEI (medidas en términos de CO₂ equivalentes) aumentaron entre 2000 y 2009, de 120,023 Gg a 146,782 Gg. Se cuenta ya con NAMA en distintos sectores (ver ODS 12), aunque está pendiente avanzar más hacia un NAP (plan nacional de adaptación).

Emisiones GEI (INEI, MINAM)



En términos sectoriales, a 2009 las mayores emisiones se producían por el uso del suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura - USCUS (39%), seguido por las emisiones en agricultura (25%), energía (16%), transporte (10%), residuos (6%) e industria (4%). Territorialmente hablando, estos datos indican que gran parte del aumento de las emisiones de GEI se genera debido a la degradación de los recursos forestales que se encuentran en la selva.

Brechas por cerrar. A falta de datos regionales sobre emisiones de GEI, es relevante considerar el gran aumento en el parque automotor en años recientes, y que el número de vehículos por cada 100,000 habitantes a nivel regional se concentra de manera notable en las regiones costeras siendo Lima la región con mayor promedio (164.18) y seguida por Arequipa (139.76) y Tacna (129.05). Con promedios menores, siguen en la lista La Libertad y Moquegua con promedios de 97.13 y 83.86 respectivamente. En este sentido, en el Perú (país mayormente urbano) y el mundo es cada vez más evidente la participación significativa de las ciudades en las emisiones, por lo que se requieren del diseño e implementación de planes de ciudades sostenibles (ver también el ODS 11).

En general, la diversidad del Perú hace necesario considerar las diferentes características territoriales para diseñar e implementar políticas de adaptación específicas según cada necesidad. Los principales ecosistemas, incluyendo el marino-costero, bosques amazónicos, humedales y montañas alto andinas, y los servicios que ofrecen para el desarrollo son afectados de maneras particulares por el cambio climático. Cabe destacar, a nivel de regiones naturales, que el 65.7% de la superficie que evidencia erosión severa se ubica en la sierra, el 30.6% está en la costa y el 3.7% en selva.

En términos de diferencias de vulnerabilidad dentro del país, el Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013³⁰ realiza un balance de las brechas de sostenibilidad del desarrollo humano en el territorio de acuerdo a las condiciones de exposición. En la franja costera, se destaca un panorama de general de escasez de agua y dos zonas de especial vulnerabilidad. En primer lugar, la Costa Norte dado que los eventos de desastre se proyectan más intensos en virtud del mayor aumento de la temperatura, las precipitaciones y la inadecuada expansión de los arrozales³¹. En segundo lugar, la cuenca del río Rímac, que se encuentra actualmente entre las zonas más afectadas por la erosión y los deslizamientos y es hogar de millones de personas de Lima y Callao.

En la sierra, se concentran tres zonas de vulnerabilidad: la sierra central, la parte sur-occidental de los Andes y el altiplano. En estas zonas, los principales eventos de desastre están asociados a la

³⁰ Véase. Cap. 1 "Desarrollo humano, cambio climático y territorio": http://www.pe.undp.org/content/dam/peru/docs/Publicaciones%20pobreza/INDH2013/01%20Cap_01.pdf

³¹ En combinación, estos elementos pueden generar Fenómenos del Niño que amenacen la seguridad alimentaria y epidemias de malaria y dengue respectivamente.



dinámica de las vertientes producto de una mayor concentración de las precipitaciones, el retroceso de los glaciares y el incremento de las sequías y heladas.

Por último, en la Amazonía, los efectos del cambio climático se concentrarían en la selva norte y en la selva alta -donde se prevé un incremento de la intensidad de las precipitaciones combinado con períodos extendido de sequía y mayor erosión de los suelos. Otra zona especialmente vulnerable es Madre de Dios, dónde, al mismo tiempo, el accionar de la minería informal viene afectando el bosque tropical y la contaminando el agua, dañando ecosistemas frágiles y perjudicando a las poblaciones locales.

En cuanto a la vulnerabilidad a desastres relacionados con eventos climáticos, el Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013³² (2013: 75-80) identifica tres tipos de desastres en el país: los vinculados al aumento de las precipitaciones, aquellos relacionados al aumento de la temperatura y las sequías (distintos e independientes entre sí), y aquellos vinculados al descenso de la temperatura. En cuanto al primer tipo, se menciona que la población afectada por estos desastres alcanzaría los 5,5 millones de personas. Estas se encuentran ubicadas principalmente en riberas y cauces de ríos y quebradas, o sobre laderas de alta pendiente. En cuanto al segundo tipo, se menciona que la población expuesta a sequías se calcula aproximadamente en 2.6 millones de personas principalmente ubicadas en la sierra sur y en la costa norte.

Para el caso de la población expuesta a epidemias vinculadas a aumento de la temperatura, los efectos se concentran en los cascos urbanos, específicamente en los asentamientos humanos, principalmente aquellos de la costa norte y central. En cuanto al tercer tipo, en el Perú, 5.6 millones de personas se encuentran expuestos a este tipo de desastres especialmente en la sierra sur y el altiplano ("heladas"). Se trata de población rural con altos índices de pobreza e inseguridad alimentaria. La variabilidad climática, que está en aumento en un contexto de cambio climático, también afecta a la población amazónica no preparada para los bruscos cambios de la temperatura que han aumentado en años recientes ("friajes").

El cambio climático afecta de manera particular a las poblaciones más pobres, que en el Perú se concentran justamente en las áreas rurales más expuestas a fenómenos extremos y vulnerables a desastres, como las zonas altoandinas y los bosques amazónicos. Estas son, además, zonas de menor presencia del Estado, según lo constata el Índice de Desarrollo Humano de PNUD (2013).

En términos de adaptación, queda pendiente la replicación, adecuación e implementación a mayor escala de diversos avances y herramientas generados en años recientes. Por ejemplo, el modelo de adaptación basada en ecosistemas (EbA) implementado por PNUD en la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas, en la sierra de Lima.

Finalmente, en términos de medidas e instrumentos relevantes a brechas de impacto, cabe destacar que MINAM y MIMP están preparando el primer Plan de Acción de Género para el Cambio Climático (ccGAP, por sus siglas en inglés) en América del Sur, el cual será presentado en la COP21 y reconoce la importancia de la inclusión del enfoque de género en los programas nacionales sobre cambio climático.

4.14 ODS 14: Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible

La salud y resiliencia de los océanos es clave para cumplir muchos de los ODS, y en el Perú el mar siempre ha sido indispensable para el desarrollo económico y social, incluyendo la seguridad alimentaria de la población al proveer la pesca, además de regular el clima. Con el cambio climático han venido cambios que afectan directamente a los ecosistemas marinos, donde el mar de la costa norte ha ido aumentando gradualmente en temperatura, mientras en el centro y sur ha ido enfriando

³² Véase. Cap. 2 "Cambio climático y riesgos de desastres en el Perú": http://www.pe.undp.org/content/dam/peru/docs/Publicaciones%20pobreza/INDH2013/01%20Cap_02_00_0.pdf

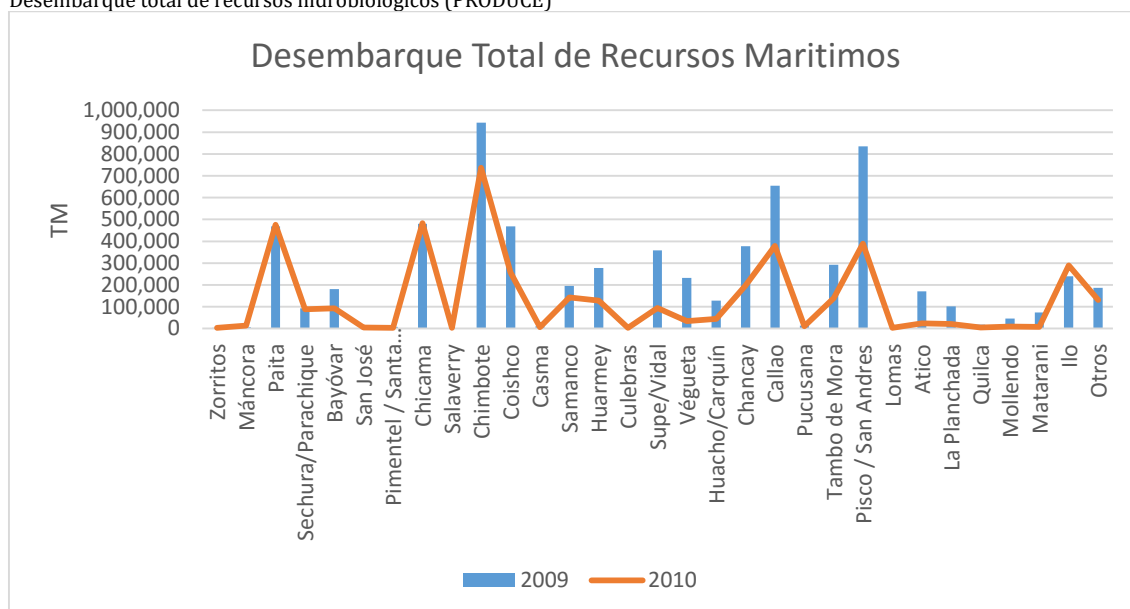


en décadas recientes (INDH 2013). Estos cambios son adicionales al deterioro ya producido en el mar por la contaminación de diversas fuentes humanas, y por la sobrepesca, en especial en décadas pasadas. El crecimiento de la población y de la economía en décadas recientes ha aumentado la presión sobre el mar, y sobre la cantidad y calidad del agua en general.

Los factores de contaminación del mar peruano incluyen la descarga de aguas domésticas y municipales, actividades industriales, mineras y de hidrocarburos, actividad pesquera, acuicultura, y agricultura. Por ejemplo, la ANA (2012) reporta que existen más de 200 plantas industriales en la costa que generan aguas residuales vertidas al mar. Las bahías costeras como Paíta, Sechura, Huarmey y Chorrillos, entre otras, registran una fuerte presencia de descargas de materia orgánica, y el Callao es el caso de contaminación más aguda, así como de mayor afectación por los metales pesados (INDH 2013)

En términos de protección de ecosistemas, las áreas Marino-Costeras Protegidas tienen 639,282 ha, o 3.8% del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE), incluyendo humedales y lagunas. Desde 2006 existe la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras-RNSIIPG, y es la primera red de áreas marinas protegidas en el país (22 islas y 11 puntas guaneras entre Piura y Moquegua), con una superficie total de 140,833 ha. (MINAM)

Desembarque total de recursos hidrobiológicos (PRODUCE)



Fuente: Produce

Por otra parte, 10% de la pesca mundial proviene de Perú e históricamente ha sido un sector importante para la economía nacional. Mientras la pesca industrial de anchoveta fluctúa pero parece estar en niveles de sostenibilidad económica, no es el caso de la pesca artesanal de diversas especies. Hay un descenso en la proporción de poblaciones de peces que están dentro de los límites biológicos seguros. Los niveles tróficos promedio de las capturas de especies marinas en el Perú vienen disminuyendo en el largo plazo, entre 1950 y 2008, por efecto de la pesquería. El Índice Trófico Marino161 disminuyó con ratios de declive de 0.15. Similar tendencia puede observarse al analizar las toneladas métricas de recursos marítimos desembarcados durante la década del 2001 al 2010, en las excepto las especies pelágicas (atún, caballa, samesa y tiburón) y las demersales (ayanque, coco y tollo) que desde el 2004/2005 se incrementó la cantidad capturada, todas las otras especies de peces han disminuido en la cantidad extraída (IODM 2013).

Brechas por resolver. Según el Anuario Estadístico Pesquero y Acuícola producido por el Ministerio de la Producción³³ (2013:23), el desembarque total de recursos hidrobiológicos ha ido disminuyendo de manera sostenida –aunque con algunos repuntes– en el período 2004-2013. Durante esos años la

³³ Véase : <http://www.produce.gob.pe/images/stories/Repositorio/estadistica/anuario/anuario-estadistico-pesca-2013.pdf>



producción se ha reducido de 9'574,259 a 5'948,567 de toneladas métricas. Asimismo, esta producción ha mantenido un sesgo notable hacia la extracción para consumo humano indirecto que se centra básicamente en la pesca de una sola especie, la anchoveta. Proporcionalmente, esta especie ha representado siempre más del 80% de los recursos hidrobiológicos extraídos.

Territorialmente, la extracción de los recursos hidrobiológicos se concentra en el norte y centro de la costa (específicamente Piura, La Libertad, Áncash y Lima). Durante el período 2004-2013 se extrajo del mar peruano un total de 70 509 457 de toneladas métricas. De esa cantidad, el 52% se produjo en 6 puertos: Paita (7.49%), Chicama (9.59%), Chimbote (15.10%), Coishco (5.58%), Chancay (6.98%) y el Callao (8.11%).

4.15 ODS 15: Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica

Perú es uno de los 17 países mega-biodiversos del mundo. En 2012, la superficie cubierta por bosque amazónico era de 69'338,606 hectáreas, o 54% del territorio total (MINAM 2015). La tendencia registrada por el Tercer Informe de Cumplimiento de los ODM (2013) para el período 1990-2009 fue una importante pérdida total de 7.9 millones de hectáreas, estimándose la pérdida anual desde 1990 en 150 mil hectáreas.

Por otra parte, existe un 40.2% del territorio que corresponde a tierras secas, incluyendo un 6.3% de zonas hiperáridas. La desertificación en el Perú es un problema crítico y creciente debido a la pérdida de la capacidad productiva del suelo en zonas de producción agrícola. Existe una presión demográfica de algo más del 81.7% de habitantes del país sobre las tierras secas. Cerca de la tercera parte de la superficie del Perú se halla en algún estado de desertificación, ya sea como zona desertificada (3.01%: 3,862,786 hectáreas) o en proceso de desertificación (23.75%: 30,522,010 hectáreas) (4ta Comunicación del Perú a la CLD, 2011).

En cuanto a protección y conservación, actualmente existen 71 áreas naturales protegidas del SINANPE, distribuidas en 22 departamentos y cubriendo 18.5% del territorio nacional. Asimismo, existen 11 áreas de conservación regional (a cargo de los gobiernos regionales) y 31 áreas de conservación privada (MINAM 2015).

Con respecto a las especies en peligro de extinción, a 2011 el Ministerio de Agricultura calculaba que 3.3% del total de especies de fauna estaban amenazadas, en tanto que 3.89% del total de especies de flora se encontraban en igual situación (IODM 2013). Sin embargo, los datos oficiales detallados sobre especies animales revelan que las especies en peligro de extinción (incluyendo peligro crítico, especies en amenaza, especies vulnerables y especies casi amenazadas) han aumentado considerablemente en todas las categorías entre 2006 y 2014, según las clasificaciones oficiales del Ministerio de Agricultura: en los mamíferos han pasado del 14 al 34.5%, en aves de 9.4 a 10.4%, anfibios de 9.2 a 35.2%, y reptiles de 6.7 a 13% (INEI, 2015)

Frente a estos desafíos, se tiene en marcha actualmente el Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (PAN PERÚ), la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica al 2021 y su Plan de Acción 2014 - 2018 - EPANDB, así como la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, con sus reglamentos aprobados: Reglamento para la Gestión Forestal, Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre, Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en comunidades campesinas y comunidades nativas, y Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales. Este reglamento reconoce por primera vez el rol de las comunidades campesinas y nativas en la gestión de los bosques. En diversidad biológica, un avance importante son los lineamientos para proyectos de inversión pública (PIP) verdes, así como los lineamientos de política para inversiones en biodiversidad.

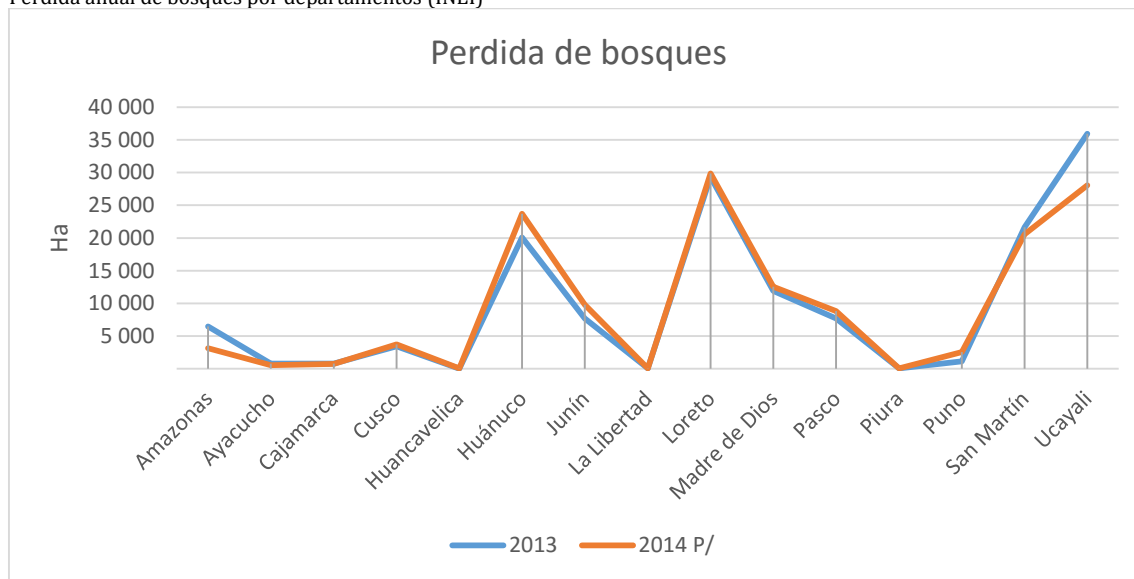
Otro avance importante ha sido la aprobación (septiembre 2015) del Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas, que permite



incentivar el manejo sostenible de estos aspectos involucrando a las poblaciones locales y a sus conocimientos. Esto es parte de la reglamentación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, a través de la cual se ha incorporado la participación de las comunidades indígenas en el Consejo Directivo del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor).

Brechas por cerrar. Según estadísticas del INEI³⁴, en el período 2000-2011 se perdió 1'172,652 ha de bosques. El 71.6% de esa área deforestada se ha concentrado en cuatro departamentos de la selva central y norte, específicamente: San Martín (23.7%), Loreto (18.7%), Ucayali (15.2%) y Huánuco (14.1%). Con cifras también altas, pero bastante menores, les siguen Madre de Dios (7.5%), Junín (6.6%), Pasco (4.8%), Amazonas (3.6%) y Cusco (3.3%).

Pérdida anual de bosques por departamentos (INEI)



Una fuente alterna para este aspecto es el Informe presentado por las consultoras internacionales Indufor y Carbon Decisions International al Ministerio del Ambiente y Ministerio de Agricultura³⁵, donde la distribución territorial de la deforestación para el período 2005-2009 se ha concentrado en cinco regiones: Loreto (20% del área total deforestada), San Martín (17%), Cusco (15%), Ucayali (14%) y Huánuco (10%). Les siguen Junín, Amazonas y Pasco con 6% cada una.

Al mismo tiempo, en el período 2005- 2013 se ha reforestado en el país un total de 202,948 ha. Tres regiones concentran casi la mitad de la superficie reforestada (46.43%): La Libertad (15.82%), Cusco (12.94%) y Cajamarca (17.67%). Con cifras también altas, pero bastante menores, están Áncash y Apurímac, que han concentrado en este período el 9.68% y el 6.78% del área reforestada, respectivamente.

Finalmente, según las estadísticas disponibles del INEI³⁶, para el año 2005 los suelos afectados por procesos de desertificación ascendieron a 34 384 796 ha. En total, 26.8% de la superficie nacional presenta problemas de desertificación, con el 79.7% de la superficie afectada por desertificación ubicado en la sierra y el 20.3% en la costa (INRENA 2005).

4.16 ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles

³⁴ Véase: <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/medio-ambiente/>

³⁵ Véase: <http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/11/2014/03/Elementos-para-la-identificacion-de-areas-con-mayor-potencial-para-reducir-emisiones-de-GEI-en-el-sector-forestal.pdf>

³⁶ Véase: <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/medio-ambiente/>



El ODS 16 introduce diversos aspectos de la dimensión institucional y política del desarrollo sostenible, y al hacerlo hace énfasis en las capacidades del Estado para lograr la inclusión, la paz y la seguridad. Un aspecto clave de este objetivo es que considera a las personas no como beneficiarios pasivos de las intervenciones de desarrollo, sino expresamente como titulares de derechos. De este modo, permite apreciar al desarrollo y a los avances en los ODS como producto de un empoderamiento basado en el cumplimiento de los derechos humanos de los ciudadanos.

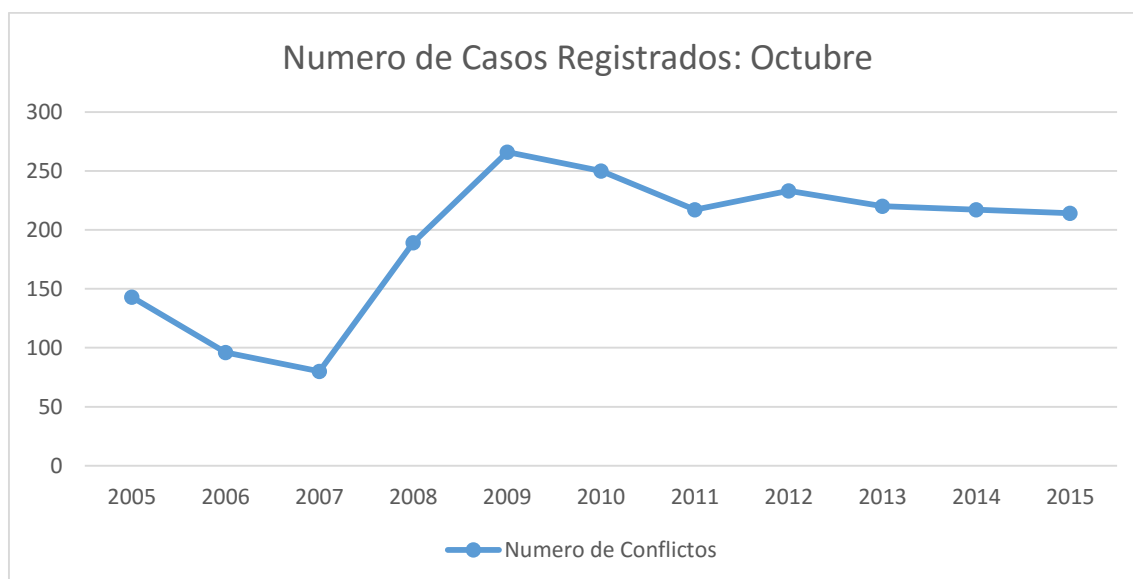
El actor responsable de garantizar el ejercicio de los derechos en un marco de desarrollo sostenible es el Estado. Al respecto, diversos estudios periódicos sobre temas de democracia y gobernabilidad (como el Barómetro de las Américas y el Latinobarómetro) coinciden en mostrar al Perú del siglo 21 como una democracia en proceso de consolidación, donde en general se ejercen los derechos civiles y políticos pero con algunas importantes limitaciones y desafíos, y con una institucionalidad del Estado que aún debe fortalecerse para garantizar estos derechos. Por ejemplo, según el reciente índice de calidad democrática de la revista *The Economist* (agosto 2015), Perú está en la categoría de “democracia imperfecta”, donde las libertades civiles básicas se respetan pero hay debilidades significativas. Estos estudios internacionales muestran también que el apoyo de la ciudadanía a la democracia en el Perú es volátil, y que su satisfacción con la misma está por debajo del promedio latinoamericano.

Estas debilidades del Estado constituyen un desafío para asegurar condiciones sociales de paz e inclusión para el desarrollo, sobre todo cuando en años recientes se han acentuado algunos factores desafiantes en el Perú. Por ejemplo, según INEI (2015), la tasa de homicidios ha estado en aumento, pasando de 5,4 por cada 100 mil habitantes, en el año 2011, a 6,6 en el año 2013. Perú es el país de América Latina con la mayor tasa de víctimas de delincuencia (LAPOP, 2014), y el 30,6% de los ciudadanos peruanos fue víctima de al menos un acto delictivo durante el año anterior. Diversos estudios encuentran que los peruanos y peruanas actualmente consideran la seguridad ciudadana como su principal preocupación.

Al igual que la violencia contra la mujer (ver ODS 5), la violencia contra niñas, niños y adolescentes es un grave problema de país, incluso en el hogar. Por ejemplo, un 19.8% de personas entrevistadas por la ENAHO (INEI 2014) cree necesario castigar a sus hijos para educarlos, así como 28.6% de madres y 25.6% de padres dicen usar golpes para disciplinar a sus hijos, lo cual ocurre con más frecuencia en la Selva. Asimismo, el MIMP (2015) ha reportado que en 2014 se registraron 15,579 denuncias de maltrato infantil en el país. Los crímenes de odio contra la comunidad LTGB, la exclusión de esta población del Plan Nacional de Derechos Humanos 2014, su bajo acceso a los servicios de salud, etc. son asimismo preocupantes expresiones de las limitaciones que tienen en el ejercicio de su ciudadanía y violencia cotidiana que enfrentan.

Como se mencionó al repasar el contexto nacional, la conflictividad social se ha intensificado en la última década, y se han registrado 46 muertes desde 2011 en situaciones de conflictividad social, a manos de las fuerzas de seguridad del Estado (CNDH, 2015). En septiembre 2015 se registraron 214 conflictos sociales (Defensoría del Pueblo, 2015), de ellos, 151 están activos, en tanto 143 del total están vinculados a reclamos socio-ambientales, y de estos 91 a actividades mineras y 23 a hidrocarburos.

Evolución de conflictividad social 2005-2015 (Defensoría del Pueblo). Número de conflictos en setiembre de cada año (reportes mensuales de octubre)



Fuente: Defensoría del Pueblo

La percepción que tiene la población sobre la incidencia de corrupción entre funcionarios públicos se ha mantenido alta en años recientes, pasando de 80.4% en 2006 a 78.2% en 2014, siempre por encima del promedio latinoamericanos (Carrión et al 2015). Durante el mismo período la victimización por corrupción pasó de 30.3% a 26.4%.

En cuestión de identidad y registro civil, también factores de inclusión social y acceso a las instituciones, cerca de la totalidad de la población accede a este derecho, pero a 2011 aún había casi 129 mil adultos sin DNI. Sin embargo, perdura una notable brecha territorial en desmedro, particularmente, de la selva peruana y de sus poblaciones dispersas, mayormente indígenas: Amazonas, Loreto y Ucayali son las regiones con mayor porcentaje de adultos sin DNI (Reniec 2011).

El estigma y la discriminación contra algunos segmentos de la población continúa siendo un problema en el país. Como indica la Encuesta para Medir la Opinión de la Población Peruana en Temas de Derechos Humanos (MINJUS, 2013), las poblaciones de afrodescendientes, comunidades nativas, discapacitados, personas que viven con VIH y personas que han estado reclusas en penales enfrentan aún elevados índices de estigma y discriminación. Así por ejemplo, más del 90% de los peruanos piensa que estas poblaciones son estigmatizadas, y más del 50% de peruanos no contratarían a una persona que vive con el VIH o que ha estado en un penal. Esta situación impide aún la plena inclusión de un grupo importante de personas en la sociedad peruana.

Con respecto al acceso a la justicia, existen barreras económicas (cobros por servicios, corrupción), lingüísticas y culturales, y geográficas (distancia de los centros de atención) que afectan principalmente a las personas en situaciones de pobreza, las que impiden que ejerzan sus derechos ante el Poder Judicial, Ministerio Público y otras instituciones pertinentes. Nuevamente, el IDE permite dar una idea de las mayores dificultades que tienen los grupos pobres y vulnerables, sobre todo aquellos en comunidades rurales y dispersas, para acceder al Estado. Cabe resaltar en el tema de acceso que cada distrito del país cuenta con un juzgado de paz, el cual tiene competencia sobre temas de menor cuantía o faltas de menor gravedad, y pueden involucrar jueces letrados (abogados) que aplican el derecho nacional, o en las zonas más alejadas jueces de paz no letrados, generalmente ciudadanos que gozan de prestigio local.

Finalmente, con respecto a gozar de instituciones eficaces, inclusivas y responsables, existen procedimientos y mecanismos (en distintos grados de consolidación) para ejercer el derecho a la información pública y exigir transparencia a las autoridades, así como espacios para la participación y rendición de cuentas, y fuentes de información oficiales y no oficiales sobre los procesos de políticas públicas, incluyendo la ejecución de presupuestos. El Perú implementó en 2003 una de las primeras leyes de la región sobre transparencia y acceso a la información, y actualmente tiene en marcha el Plan de Acción de Gobierno Abierto, 2014-2016.



Es relevante destacar, para los temas relacionados con desempeño del Estado y su relación con la ciudadanía, que están en marcha varias reformas del Estado que podrían incidir en mejores condiciones para garantizar los derechos y promover el desarrollo. Estas incluyen al proceso de modernización del Estado, donde desde 2013 avanza gradualmente la primera Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública; el proceso de descentralización política, fiscal y administrativa, iniciado en 2002 pero aún inconcluso; y la creación del sistema nacional de planeamiento estratégico (SINAPLAN), aún en proceso de consolidación como herramienta para coordinar los objetivos y metas de largo plazo de los distintos sectores y niveles de gobierno.

Brechas por cerrar. La capacidad del Estado para promover la paz e inclusión es heterogénea en el territorio. En las casi dos décadas que cubren los datos sobre el Índice de Densidad del Estado de PNUD (2013), se perciben avances en dos sentidos. En términos generales, una mejora en el acceso a servicios públicos y una reducción de las brechas (distancia que existen entre las regiones) a lo largo del territorio.

No obstante, permanece una brecha territorial bastante marcada entre las regiones que se ubican en el trapecio andino (Huancavelica, Ayacucho y Apurímac), sierra y selva norte (Cajamarca, Amazonas, San Martín y Loreto) y selva central (Huánuco, Pasco y Ucayali) en contraste con la mayor densidad estatal en las regiones de la costa y sierra central, y brechas particularmente profundas para las localidades rurales de la Amazonia.

Las grandes limitaciones que aún enfrenta el Estado para promover una sociedad e instituciones inclusivas, se ven reflejadas en las preocupaciones expresadas por los comités de Naciones Unidas que examinaron la situación nacional de cumplimiento de derechos humanos en los últimos años. Algunas de las brechas reportadas por el Comité de Derechos Humanos en 2013 (ejercicio de los derechos civiles y políticos) y por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2012 incluyen:

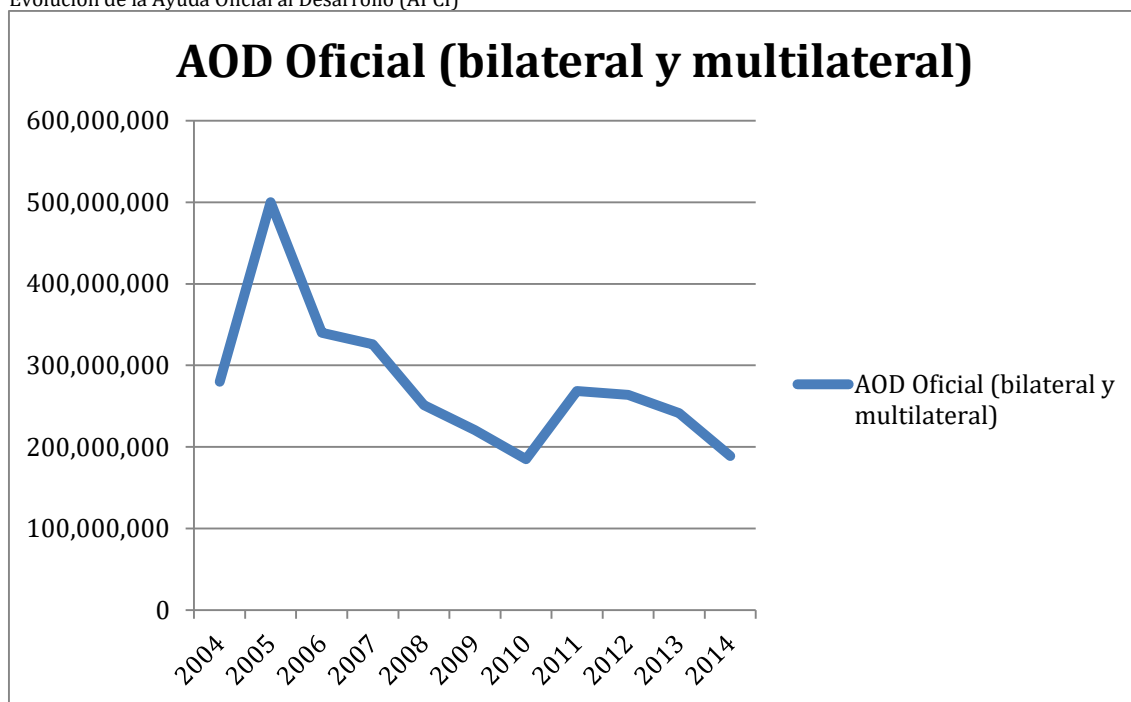
- Necesidad de modificar la legislación para prohibir la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género.
- La violencia doméstica no está tipificada específicamente como delito en el Código Penal, y existen obstáculos para que las víctimas de esa violencia, en particular las mujeres indígenas y rurales, puedan acceder a la justicia, así como faltan medidas para hacer cumplir la ley
- Elevado déficit de vivienda y el hecho de que no existan legislación ni políticas para proteger a los arrendatarios pobres o prevenir los desalojos forzosos; asimismo, la falta de servicios de agua y saneamiento, en particular en las zonas urbanas periféricas y las regiones rurales
- El trabajo infantil se mantiene como hecho generalizado, especialmente en el sector informal, y los niños estén expuestos a trabajos peligrosos y/o degradantes, en particular en las minas, los vertederos y el reciclaje de pilas. Asimismo, la edad mínima de admisión al empleo esté fijada en los 14 años, inferior a la establecida para el final de la educación obligatoria (15 años)
- No se procede de manera sistemática a la consulta efectiva y la obtención del consentimiento fundamentado previo de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisión relativos a la explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios tradicionales
- Falta de legislación específica que prohíba la discriminación contra personas por motivos de orientación sexual. Reportan que lesbianas, gays y trans han sufrido ese tipo de discriminación en el empleo, la vivienda y el acceso a la educación y la atención de la salud.
- Discriminación de las personas con discapacidad en el acceso al empleo
- La discriminación contra las personas indígenas y afro-descendientes.
- La estigmatización social de la homosexualidad, la bisexualidad y la transexualidad, así como la discriminación y la violencia contra personas por su orientación sexual o identidad de género.

Es importante también tener en cuenta que existen recomendaciones y observaciones adicionales a las anteriores, por parte de los comités contra la discriminación racial (CERD), discriminación contra las mujeres (CEDAW), sobre trabajadores migrantes, contra la tortura, y de derechos de personas con discapacidad.

4.17 ODS 17: Fortalecer los medios de implementación y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible

Adoptar la Agenda 2030 debe implicar cambios en cómo se entiende el financiamiento nacional e internacional para el desarrollo, donde éste es orientado no sólo por principios económicos, sino también sociales y ambientales. Ante una agenda tan amplia y ambiciosa como la de los ODS, podría ser insuficiente el financiamiento público nacional, y es evidente que tampoco serán suficientes los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y otros de fuentes oficiales externas para un país de renta media-alta que, en general, ya no es elegible para la asistencia en términos concesionales.

Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (APCI)



Fuente: APCI

Para lograr la Agenda 2030 se requiere de mayor coordinación entre el Estado y la sociedad civil, cooperación internacional y empresa privada, así como entre los distintos sectores y niveles de gobierno. UNCTAD (2014) estimó que los países en desarrollo enfrentarán, a 2030, una brecha anual de 2,500 billones (millones de millones) de dólares para financiar los avances relacionados con los ODS. Esto es más de la mitad del total de 3.4 a 4.5 billones que estiman será necesario invertir en infraestructura básica, seguridad alimentaria, cambio climático, salud y educación.

Los recursos públicos para el desarrollo sostenible han aumentado en el Perú desde 2000, pero siguen siendo relativamente bajos con relación a otros países latinoamericanos, especialmente en la dimensión ambiental y social. En 2012, el gasto público ambiental ejecutado en el Perú representó el 2,3% del gasto público total (MINAM 2015), habiendo aumentado de 1.1% en 2002. Casi la mitad del gasto se registró en la gestión de residuos sólidos, con el 46%, seguido, en términos programáticos, del subprograma presupuestal “Conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y de los recursos naturales” con 20.8%, y en tercer lugar la “Gestión integrada y sostenible de los ecosistemas” con 11.7%. Es importante notar que, según datos de 2012, los gobiernos locales son los que ejecutan la mayor parte de este gasto (74.3%), y principalmente en lo relacionado a la gestión de residuos sólidos. Aun así, el gasto público ambiental está fuertemente concentrado geográficamente, y cinco departamentos representan el 63,4%: Lima (40% del total), Callao, Cusco, Piura y Arequipa.

En cuanto al gasto social público, CEPAL (2015) encuentra que en el Perú equivale a US\$419 por persona, cifra superior a los 205 dólares en el año 2000, pero inferior a la de países como Argentina, Uruguay, Brasil y Chile, en los que el gasto público social sobrepasa los US\$1,000 por habitante. El gasto público social ha aumentado en términos absolutos pero como prioridad del PBI ha aumentado



poco desde 2000—cuando representaba 8.6%—hasta 2012, cuando representaba 9.5% (CEPALSTATS 2015). De este porcentaje, 2.9 puntos corresponden a educación y 2.4 a salud. En comparación, en 2000 la educación también representaba 2.9% del PBI, pero salud solo 1.5%.

Al respecto, no obstante el importante avance alcanzado con los Presupuestos por Resultados (PPR) a través de los Programas Estratégicos Presupuestarios desde el año 2006, dada la ausencia de mecanismos de seguimiento y de vinculación de las decisiones de gasto subnacional con las políticas nacionales, los problemas de la calidad del gasto en los PPR persisten. Así por ejemplo, estudios realizados por ONUSIDA y el Banco Mundial (ie. Caso de Inversión en VIH 2013 y Allocative Efficiency of the New HIV/AIDS Program in Peru: The Role of Prioritizing and Budgeting for Results en 2014, respectivamente), encontraron que el gasto en prevención del VIH en los años 2010 a 2012 se enfocó en tratamientos y recursos humanos reduciéndose el de prevención, más acorde con el perfil de la epidemia que tiene el país; asimismo, análisis realizados a partir de la herramienta pública en línea para el monitoreo de los PPR que tiene el MEF, arrojan una preocupante concentración del gasto del PPR de VIH / Tuberculosis en recursos humanos tanto de planta como CAS (63% en 2014), en desmedro de las actividades propiamente dichas.

En el contexto global, Perú es un país de renta media alta, y con su ascenso a esta categoría la tendencia ha sido al descenso de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para financiar sus objetivos. Mientras el flujo neto de AOD equivalía a 0.56% del INB en 2005, para 2013 representaba sólo 0.16% (OECD-DAC, 2015). Con miras a alcanzar los ODS, será necesaria una estrategia para complementar los recursos públicos y de AOD con flujos privados, que ya constituyen el grueso del financiamiento externo que recibe el Perú. En este sentido, en 2013 Perú recibió 10,000 millones de dólares de inversión extranjera directa, un descenso de 7% relativo al año anterior (UNCTAD 2014). Asimismo, el Perú aparece retrasado con respecto a países vecinos en la formulación e implementación de una estrategia de cooperación Sur-Sur que permita intercambiar recursos y conocimientos valiosos con países en vías de desarrollo. Queda pendiente terminar de replantear el papel de la cooperación internacional para el desarrollo en el país, considerando su condición de país de ingresos medianos-altos y la nueva Agenda 2030, así como las líneas estratégicas de desarrollo de largo plazo (Plan Bicentenario del CEPLAN) y la estrategia de incorporación del país a la OCDE a 2021.

A nivel nacional, se han consolidado algunos esquemas de cooperación entre Estado y sector privado para financiar el desarrollo sostenible en el país, especialmente en el marco de una estrategia de prevención y gestión de la conflictividad social relacionada con las industrias extractivas. Desde 2009 se viene implementando el programa de Obras por Impuestos (OXI) de ProInversión, donde las empresas pueden destinar hasta 50% del impuesto a la renta que les corresponde pagar a la ejecución de un proyecto público, trabajando principalmente con gobiernos regionales. Entre 2009 y 2015, se invirtieron 1654 millones de soles bajo OXI, con una población total beneficiada calculada en 9 millones 720 mil personas. Los proyectos han sido principalmente de transporte y saneamiento, pero también en educación y salud, entre otros (ProInversión, 2015).

Con respecto a los aspectos de seguimiento y rendición de cuentas de los medios de implementación, desde 2007 el Perú viene adoptando gradualmente el enfoque de Presupuesto por resultados (PpR), liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en coordinación con la MCLCP y actores de la sociedad civil. Este enfoque del presupuesto crea mayores oportunidades para un efectivo seguimiento y evaluación de las políticas y objetivos de desarrollo, así como para involucrar a la sociedad civil y otros actores en el monitoreo participativo y evaluación de la implementación de políticas y programas. Este tipo de seguimiento conjunto entre Estado y sociedad civil ya se lleva a cabo en el marco del seguimiento concertado de programas estratégicos sociales, a cargo de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. En la actualidad, 65-70% del presupuesto nacional (excluyendo las obligaciones financieras y las pensiones) se implementa bajo el enfoque de Gestión por resultados (GpR) (El Peruano, 2014), y hay 73 programas presupuestarios ejecutados bajo GpR, según datos del MEF.

El presupuesto participativo (PP) por resultados, introducido formalmente en 2004, se ha adecuado al enfoque de GpR. Como parte importante del proceso de descentralización del Estado iniciado en 2002, involucra a la ciudadanía en la formulación, implementación y seguimiento de proyectos de desarrollo (inversión pública) en el nivel subnacional en todo el país. Si bien la información sobre el



presupuesto público no permite identificar qué porcentaje de presupuesto subnacional (regional y municipal) proviene del PP, la muestra utilizada en un estudio de Jaramillo y Alcázar (2013) revela que el PP en el nivel municipal alcanzó un 27% del presupuesto de inversión en 2009.

Brechas por cerrar. Los gobiernos subnacionales han recibido numerosas responsabilidades en la conducción del desarrollo en la última década, con lo que se busca cambiar la histórica centralización económica y política del país. Han aumentado los recursos para los presupuestos en el nivel regional y municipal pero, a pesar del proceso de descentralización política, administrativa y fiscal del Estado iniciado en 2002, el gobierno central sigue concentrando la mayor parte del presupuesto nacional en 2014.

Durante el período de “bonanza” del último decenio (2005-2014), la tendencia ha sido hacia asignar a los gobiernos subnacionales de mayores presupuestos, y han aumentado significativamente los niveles subnacionales de inversión. Mientras que durante esta década la asignación presupuestal para el gobierno central creció en 114%, la asignación para los gobiernos regionales y municipales se incrementó en 176% y 189%, respectivamente.

Sin embargo, gran parte de los nuevos recursos manejados por los gobiernos subnacionales han sido transferencias del nivel central, tanto recursos ordinarios (77% del presupuesto total de los gobiernos regionales en 2014), que están sujetos a la discrecionalidad del gobierno central, como recursos determinados (canon, sobre canon, regalías), que están sujetos a las fluctuaciones en los mercados para los productos primarios. Estos últimos representaron el 66% del presupuesto de los gobiernos locales en 2014.

Dentro de este mismo período, también resaltan notables disparidades interregionales en cuanto a la asignación presupuestal. Entre 2005 y 2014 se asignó un total de S/. 187,088 millones de soles a las regiones; de ese monto, cerca de un tercio (32.25%) se concentró en el quintil más alto (compuesto por Áncash, Cusco, Cajamarca, La Libertad y Piura) mientras que el primer y el segundo quintil no llegaron a concentrar ni siquiera una cuarta parte del presupuesto asignado (23.73%). Un factor clave detrás de estas inequidades lo constituyen los recursos determinados relacionados con las actividades extractivas en cada región, los cuales son recaudados por el gobierno central luego redistribuidos automáticamente a ciertas regiones. El canon ha estado concentrado en un número limitado de regiones, particularmente las que albergan grandes proyectos de extracción minera como Áncash, Cusco, Cajamarca, Arequipa, y Moquegua, o producen petróleo, como Loreto y Piura. Con la caída en los precios internacionales, hubo también una drástica caída en las transferencias a estas regiones en 2015.

Así como existen grandes disparidades de asignación intrarregional persisten algunas brechas en cuanto a la capacidad de ejecución y calidad del gasto durante el período en mención, lo cual a su vez sugiere brechas en las capacidades de gestión de los distintos gobiernos regionales en un contexto de aumento de sus recursos. En años anteriores las diferencias eran bastante más marcadas que en la actualidad, sin embargo, lo que sugiere una creación de capacidades en el tiempo. En 2008, por ejemplo, Áncash sólo ejecutó 48% de su presupuesto, y Moquegua 51.8%, mientras Lambayeque ejecutaba 97%. En 2014, en cambio, la distancia entre el mejor y peor desempeño regional fue mucho menor: 96.6% en Huánuco frente a 84.7% en Cusco.



5 Hacia una priorización de líneas de acción para 2017-2021

El capítulo anterior ilustra la complejidad y diversidad de retos que se deberán enfrentar en el Perú en los próximos 15 años para lograr el desarrollo sostenible. En este sentido, la Agenda 2030 prevé que los ODS estimularán durante los próximos años la acción en cinco esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz, y las alianzas.

Considerando el diagnóstico del desarrollo sostenible, la necesidad de priorizar acciones ante las inevitables limitaciones de tiempo y recursos, y los factores de cambio analizados en este documento, a continuación se propone de manera preliminar varias líneas de acción que aparecen como prioritarias para el Perú en cada una de las esferas de la Agenda 2030 para los próximos cinco años, y con miras al cumplimiento de los objetivos y metas globales a 2030. Estas líneas preliminares también tienen en cuenta las prioridades a 2030 y propuestas formuladas por las diversas agencias del SNU durante el taller de análisis de país realizado en septiembre 2015 en Lima.³⁷

Estas líneas de acción propuestas pueden ser consideradas como un insumo para la priorización a realizarse durante el proceso de formulación del nuevo UNDAF.

Personas

Con miras a poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones, y a velar por que todos los peruanos y peruanas puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable, resalta la necesidad de profundizar, y al mismo tiempo articular, dos grandes líneas de acción:

- Universalizar el acceso—con calidad, equidad de género y sostenibilidad ambiental—a los bienes y servicios básicos durante todo el ciclo de vida de las personas, incluyendo educación, salud, nutrición, agua y saneamiento, vivienda, y energía, entre otros.
- Implementar estrategias diferenciadas de atención integral al cumplimiento de los derechos de las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad—con énfasis en poblaciones dispersas en la Sierra y Selva y en grupos tradicionalmente excluidos por origen racial, étnico, orientación sexual, discapacidad, edad, entre otros factores—y con particular atención a los aspectos interculturales, estrategias de adaptación al cambio climático y gestión de riesgo de desastres.

Planeta

Con miras a proteger el entorno natural del Perú contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras, resalta la importancia de dos líneas de acción:

- Priorizar e integrar plenamente el enfoque de desarrollo sostenible en la planificación, programación y presupuestos en todos los sectores y niveles de gobierno, apuntando al logro de los compromisos adquiridos a nivel global, nacional y local.
- Fortalecer la institucionalidad ambiental pública y sus vínculos con la sociedad civil organizada, el sector privado, y las comunidades, buscando promover la conservación de los ecosistemas y las prácticas de producción y consumo sostenibles, así como estrategias para aumentar la resiliencia ante el cambio climático y los desastres, especialmente entre los mas pobres.

Prosperidad

Con miras a velar por que todos los peruanos y peruanas puedan disfrutar de una vida próspera y plena, y porque el progreso económico, social y tecnológico se produzca en armonía con la naturaleza, resaltan las siguientes líneas de acción:

- Transformar los patrones de producción en el país, hacia la generación de un mayor valor agregado impulsado por la innovación y la infraestructura resiliente; menor dependencia de la exportación de materias primas y actividades extractivas para el crecimiento; y creación de empleo decente para toda la fuerza laboral en actividades de alta productividad y con pleno

³⁷ El taller de análisis de país tuvo lugar en la Casa de Naciones Unidas, Lima, y congregó a más de 80 participantes de las siguientes agencias, programas y fondos: CINU, FAO, FIDA, OCHA, OIT, OPS, ONU MUJERES, ONUSIDA, UNOPS, PNUD, PMA, UNFPA, UNICEF, UNDSS, UNESCO, UNODC, UNISDR, UNLIREC.



cumplimiento de sus derechos.

- Promover un desarrollo económico más equitativo entre las regiones del país y al interior de las mismas, con enfoques territoriales y de descentralización que consideren no sólo las ventajas comparativas y competitivas del entorno físico y el sector productivo, sino los aspectos ambientales, institucionales, sociales y culturales.

Paz

Con miras a propiciar una sociedad democrática, pacífica, justa e inclusiva que esté libre del temor y la violencia, destaca la importancia de las siguientes líneas de acción:

- Consolidar la gobernabilidad democrática, con especial énfasis en el fortalecimiento de los partidos políticos, la participación ciudadana y la representación en todos los niveles de gobierno, así como fortaleciendo los espacios de diálogo y cultura democrática que promuevan el procesamiento pacífico de las demandas sociales y la prevención de conflictos violentos.
- Combatir las actividades ilegales y el crimen organizado, cuya influencia contribuye a la corrupción generalizada en el Estado y a la inseguridad ciudadana en la sociedad, con énfasis en aumentar la densidad del Estado en todo el territorio, el fortalecimiento de las instituciones de seguridad ciudadana, acceso a la justicia, mecanismos de control y rendición de cuentas.

Alianzas

Con miras a movilizar los medios necesarios para implementar la Agenda 2030 mediante una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, que se base en un espíritu de mayor solidaridad mundial y se centre particularmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables, con la colaboración de todos los países, todas las partes interesadas y todas las personas, destacan las dos siguientes líneas de acción:

- Apoyar la apropiación nacional y subnacional, localización, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los avances y del impacto del marco de los ODS en el Perú, incluso diseñando metas e indicadores adecuados a las realidades subnacionales, e involucrando a todos los actores públicos relevantes, sociedad civil organizada, cooperación internacional y sector privado en estas actividades a 2030.
- Fortalecer la coordinación de la formulación e implementación de políticas de desarrollo sostenible entre sectores y entre niveles de gobierno, tomando a los ODS y sus metas como referentes y utilizando herramientas de gestión orientadas a resultados que permitan un uso más eficaz de los recursos.



Bibliografía

Agencia Internacional de las Energías Renovables - IRENA (2014), *Perú: Evaluación del Estado de Preparación de las Energías Renovables*. Abu Dhabi: IRENA, 2014

Alcalde, Gonzalo, “La evolución de la gobernabilidad democrática en el Perú entre 2000 y 2011: percepciones de líderes y expertos”. Documento de trabajo elaborado para la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). Lima: FORO Nacional/Internacional, 2011. En línea:
[https://www.academia.edu/16247888/La_evoluci%C3%B3n_de_la_gobernabilidad democr%C3%A1tica en el Per%C3%BA entre 2000 y 2011 percepciones de l%C3%ADdere s y expertos](https://www.academia.edu/16247888/La_evoluci%C3%B3n_de_la_gobernabilidad_democr%C3%A1tica_en_el_Per%C3%BA_entre_2000_y_2011_percepciones_de_l%C3%ADderes_y_expertos)

Aramburú, Carlos y Walter Mendoza (2015), *El futuro de la población peruana: problemas y oportunidades*. UNFPA: Lima (inédito).

Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN). Plan Nacional de Infraestructura 2012-2021. Lima: AFIN, 2012.

Autoridad Nacional del Agua - ANA, *Plan Nacional de Recursos Hídricos*. Lima: MINAGRI-ANA, 2015

Autoridad Nacional del Agua – ANA (2014), *Inventario de Glaciares del Perú*. Lima: Ministerio de Agricultura y Riego, 2014.

Banco Central de Reserva del Perú - BCRP (2015), Portal de datos en <http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html>

Banco Mundial (2015), Portal de datos en: <http://datos.bancomundial.org>

Bazán, Mario, Gonzalo Alcalde y Jorge Chávez (2015), *Scoping study on integration of poverty and sustainability into national development planning: Case of Peru*. Informe para PNUD (inédito)

Carrión, Julio, Patricia Zárate y Elizabeth Zechmeister, *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Lima: Febrero 2015

CEPAL (2015), CEPALSTAT – Base de datos y publicaciones estadísticas, en línea en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (2012), *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Perú*. Naciones Unidas: 30 de mayo de 2012

Comité de Derechos Humanos (2013), *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Perú*. Naciones Unidas: 29 abril 2013

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) (2014), *Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º a 21º*

Dargent, Eduardo (2009). *Demócratas precarios. Élite y debilidad democrática en el Perú y América Latina*. Lima: IEP.

Defensoría del Pueblo, *Reporte de Conflictos Sociales 139* – septiembre 2015. Lima:



Defensoría del Pueblo.

Del Pozo, Juan Manuel y Luis Miguel Espinoza, "Un análisis exploratorio de convergencia en el PIB per cápita entre departamentos en el Perú, 1979-2008", en Janina León Castillo y Javier M. Iguíñiz Echeverría (editores) *Desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones*. Lima: Fondo de la PUCP, 2011

Escobal, Javier y Carmen Ponce (2012), Polarización y segregación en la Distribución del ingreso en el Perú: Trayectorias desiguales. Lima: GRADE, 2012. Documento de Investigación 62.

FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Pérdidas y Desperdicios de Alimentos en América Latina y El Caribe. FAO, 2014. En línea en: <http://www.fao.org/3/a-i3942s.pdf>

Galarza Contreras, Elsa y Joanna Kámiche Zegarra, Impactos del Fenómeno de El Niño (FEN) en la economía regional de Piura, Lambayeque y La Libertad. Informe para GIZ, abril 2012

Gestión, "Sunat: Presión tributaria no alcanzará meta de 18% del PBI al 2016". Miércoles, 8 de abril de 2015. En línea: <http://gestion.pe/economia/sunat-presion-tributaria-no-alcanzara-meta-18-pbi-al-2016-2128409>

Harvard Center for International Development (2015), Atlas of Economic Complexity, en línea en <http://atlas.cid.harvard.edu/rankings/>

<http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2015/01/Reporte-de-Perú.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2014), Establecimientos de Salud con Funciones Obstétricas y Neonatales, 2013 - Resultados. Lima: INEI, 2014

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2015), *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), 2014*. Lima: INEI, 2015

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2014), *Perú: Indicadores de Educación por Departamentos, 2002-2013*. Lima: INEI, 2014

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, "Perú: Estimaciones y proyecciones de población, 1950-2050 – Boletín de análisis demográfico 36". Lima: INEI, 2009

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015). Datos en página web: <http://www.inei.gob.pe>

IPRI (2015), International Property Rights Index, en línea en <http://internationalpropertyrightsindex.org/about>

Jaramillo, Miguel y Bárbara SPARROW (2014), "La incidencia del gasto social y los impuestos en el Perú", Análisis y Propuestas, diciembre 2014, No. 26

Jaramillo, Miguel y Lorena Alcázar (2013), "Tiene el presupuesto participativo algún efecto en la calidad de los servicios públicos? El caso del sector del agua y saneamiento en el Perú," Documentos de Investigación dt67, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Latinobarómetro (2015), Base de datos en línea en <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Levitsky, Steven, and Maxwell A. Cameron. 2003. "Democracy without Parties? Political



Parties and Regime Change in Fujimori's Peru". *Latin American Politics and Society*. 45 (3): 1-33.

Mendoza, Waldo, Janneth Leyva y José Luis Flor, *La distribución del ingreso en el Perú: 1980-2010* en Janina León Castillo y Javier M. Iguíñiz Echeverría (editores) *Desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones*. Lima: Fondo de la PUCP, 2011

Ministerio de Cultura y GRADE (2015), Estudio Especializado sobre Población Afroperuana. Lima: Ministerio de Cultura, 2015

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Relaciones Exteriores y Sistema de Naciones Unidas en el Perú, *Segunda Consulta Nacional sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 en el Perú: Monitoreo Participativo para la Rendición de Cuentas*. Lima: diciembre 2014. En línea:

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2015), Portal de Transparencia Económica. En línea en:

http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=section&id=37&Itemid=100143&lang=es

Ministerio de Educación (2015). Estadística de la Calidad Educativa – ESCALE, en línea en <http://escale.minedu.gob.pe/>

Ministerio de Energía y Minas, PLAN REFERENCIAL DEL USO EFICIENTE DE LA ENERGÍA 2009 - 2018. Lima: MEM, 2009

Ministerio de la Producción (2013), Anuario Estadístico Pesquero y Acuícola. Lima: PRODUCE, 2013.

Ministerio de Salud (2015), *Cuentas Nacionales de Salud, Perú 1995 – 2012*. Lima: Dirección General de Planeamiento y Presupuesto. Unidad Funcional de Estudios Económicos en Salud.

Ministerio de Salud, "Plan de reducción de la Tuberculosis en el Perú". Presentación de la Dra. Antonieta Alarcón, 20 junio 2013. En línea en:

<http://www.parsalud.gob.pe/phocadownload/plan/plan11.pdf>

Ministerio del Ambiente (2014), Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC). Lima: Ministerio del Ambiente, 2014.

Ministerio del Ambiente (2015), Caracterización y Cuantificación del Gasto Público Ambiental Peruano. Lima: Ministerio del Ambiente

Ministerio del Ambiente, Contribución Prevista y Determinada a nivel Nacional (iNDC) a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Lima: MINAM, 2015.

Ministerio del Ambiente, La Desertificación en el Perú: Cuarta Comunicación Nacional del Perú a la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía. Lima: Fondo Editorial del MINAM, 2011

Monge, Álvaro, "Presentación: Contexto social para el desarrollo". Lima: Macroconsult, 2015. Presentado 2 septiembre 2015 en el Auditorio de la Casa de Naciones Unidas, Lima.

OECD Development Assistance Committee (2015), Aid Statistics. Portal en línea: <http://www.oecd.org/dac/stats/>



Privat, Christian (2015) Revisión Independiente del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) de Perú, 2012-2016. Nueva York: ONU, 31 julio 2015

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2015), Portal de datos en <http://hdr.undp.org/es/data>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, *Informe Nacional de Desarrollo Humano - Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible*. PNUD: Lima, 2013

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, *Informe Nacional de Desarrollo Humano - Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. PNUD: Lima 2009

Programa Mundial de Alimentos (2015), *Mapa de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria ante la Recurrencia de Fenómenos de Origen Natural*, 2015. Lima, PMA, 2015

Red Florecer (2013), *Recomendaciones de Política de Género en Educación*. Lima: CARE, 2013. En línea en: http://tarea.org.pe/modulos/Boletin/tareainforma/resumen_ejecutivo_RedFlorecer.pdf

Sistema de Naciones Unidas en Perú / Gobierno del Perú, *Tercer informe nacional de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú*. Lima: setiembre 2013. En línea: <http://www.undp.org/content/dam/peru/docs/ODMs/Comprimido%20IODM-2013.pdf>

Sistema de Naciones Unidas en Perú, *¿Qué futuro queremos para el Perú? Proceso nacional de consulta sobre la agenda para el desarrollo después de 2015*. Lima: setiembre 2013. En línea: <http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2013/09/Qu%C3%A9-Futuro-Queremos-para-el-Per%C3%BA-Agenda-para-el-desarrollo-post-2015.pdf>

Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA (2012), Proporción de hogares que utilizan combustibles sólidos para cocinar. Base de indicadores en <http://sinia.minam.gob.pe>

Tanaka, Martín, ed. (2010). *El Estado, viejo desconocido: visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP

The Economist Intelligence Unit (2015), *Democracy Index 2014 - Democracy and its discontents*. En línea en www.eiu.com

Transparencia Internacional (2015), Índice de percepción de la corrupción, en línea en <https://www.transparency.org/cpi2014/results>

UNCTAD (2014), *World Investment Report Overview: Investing in the SDGs, an Action Plan*. Ginebra: UNCTAD, 2014.

UNESCO (2010), *Science Report 2010: The Current Status of Science around the World*. Paris: UNESCO, 2010

UNFPA (2014), Reducción de la mortalidad materna en el Perú. Lima: UNFPA, 2014. Ficha en línea: <http://www.unfpa.org.pe/WebEspeciales/2014/Jun2014/Ficha-Mortalidad-Materna.pdf>

UNICEF (2015). Página web en <http://www.unicef.org/peru/spanish/>



Vásquez, Enrique, “El Perú de los pobres no visibles para el Estado: La inclusión social pendiente a julio del 2012”. Documento de Discusión DD/12/04. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Yamada, Gustavo, Juan F. Castro y José L. Bacigalupo, Desigualdad monetaria en un contexto de rápido crecimiento económico: El caso reciente del Perú. Lima: CIUP, 2012