

Ayuda técnica y logística para el Foro de política
sobre desarrollo (Policy Forum Development, PFD)

Contrato n°: 352-230



Foro
Político sobre
el **Desarrollo**

Investigación del PFD

Estrategias nacionales para apoyar la implantación de la Agenda 2030

Perú

AGOSTO DE 2016



Este proyecto está financiado por la Unión Europea



Este proyecto es una iniciativa de GIZ International Services

Autora:
Liliana Miranda Sara

Liliana Miranda es arquitecta y experta en urbanismo. Fundadora y directora ejecutiva del foro «Ciudades para la Vida» en Perú, Liliana Miranda trabaja también como consultora para organizaciones nacionales e internacionales y colabora con diversas universidades. Liliana participa activamente en conferencias internacionales tal como la COP21, Rio + 20 y Habitat II.

Más información

Más información sobre el FPD y sobre los anexos de este informe se pueden encontrar en <http://capacity4dev.ec.europa.eu/policy-forum-development/>

Exención de responsabilidad

El contenido de este informe no refleja necesariamente las opiniones del grupo Kaleidos Research, la Fundación NCDO o de las organizaciones que encargaron esta investigación. Los autores son los únicos responsables de la información y opiniones aquí recogidas.

Resumen

Glosario y abreviaturas

2

1. Resumen ejecutivo

4

2. Introducción

6

Importancia de la Agenda Posterior a 2015 para el país

4

Hacia una nueva Agenda

7

Principales prioridades del país (ODS y objetivos)

7

Breve análisis DOFA del papel de las OSC y las AL

7

3. Aprender del pasado

11

¿Se comprometió el gobierno con las OSC (especialmente grupos marginalizados) y las AL (y viceversa) durante la implantación de los ODM? ¿Cómo?

11

¿Cómo participaron las OSC y las AL en la implantación de los ODM?

13

¿Existe una evaluación general de los ODM a nivel del país y qué lecciones se pueden aprender de ella?

14

¿Qué hizo la UE para promover la participación de las OSC y las AL en la implantación de los ODM? ¿Fue efectivo?

15

4. Comprensión de las necesidades actuales

16

Políticas, marcos legales, programas y otros mecanismos que promueven la implantación de la Agenda 2030

16

¿Las OSC y las AL desempeñan un papel activo? ¿Cómo?

19

¿Cuáles son los retos para la implantación/creación de estas políticas /marcos legales/programas/ mecanismos?

19

¿Trabajan a tres niveles: político, de política y operativo?

20

¿Fomentan la participación de los grupos marginados?

20

¿Existen coaliciones de múltiples partes interesadas (tanto a niveles nacional e internacional mediante esquemas de integración entre fronteras y regionales) que apoyen activamente la Agenda 2030?

21

¿Cómo están organizados? ¿Existe un diálogo adecuado con el nivel de política?

22

¿Existe un enfoque territorial a favor de la localización de los ODS? ¿Está coordinado?

22

¿Participan las OSC y las AL en la planificación y supervisión de los ODS/PRSP? ¿Cómo?

23

5. Refuerzo de los medios para lograr los ODS

24

¿Qué mecanismos/coaliciones/políticas posibilitarán el logro de los ODS?

24

¿Qué mecanismos podrían elaborarse o mejorar para implementar los ODS?

24

¿Qué mecanismos/políticas/coaliciones potenciales son relevantes en este contexto y cuáles se podrían desarrollar?

24

¿Qué puede hacer la UE para fomentar la participación de las OSC y las AL en la implantación de la Agenda Posterior a 2015?

25

6. Conclusiones, mensaje clave y recomendaciones

26

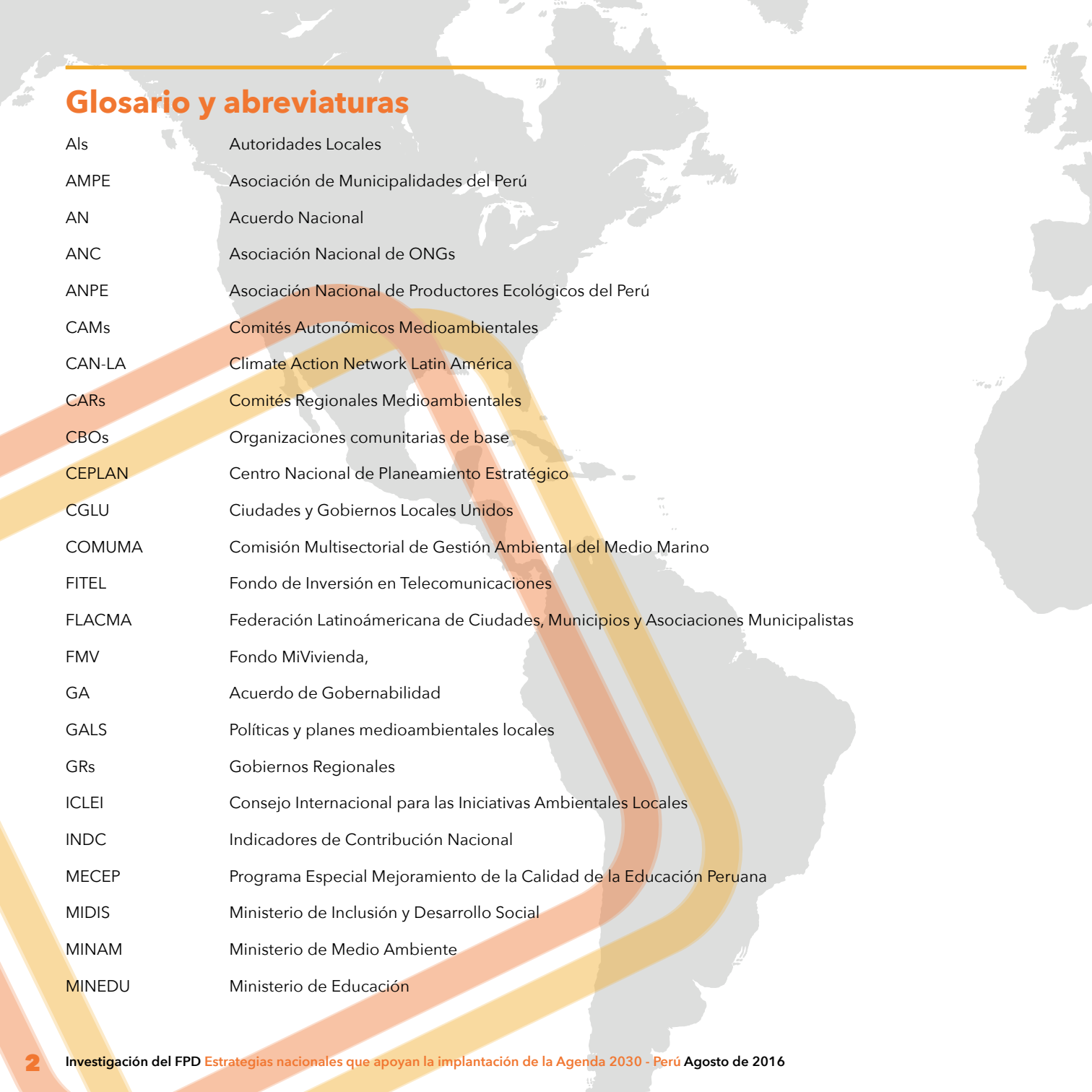
Recomendaciones

24

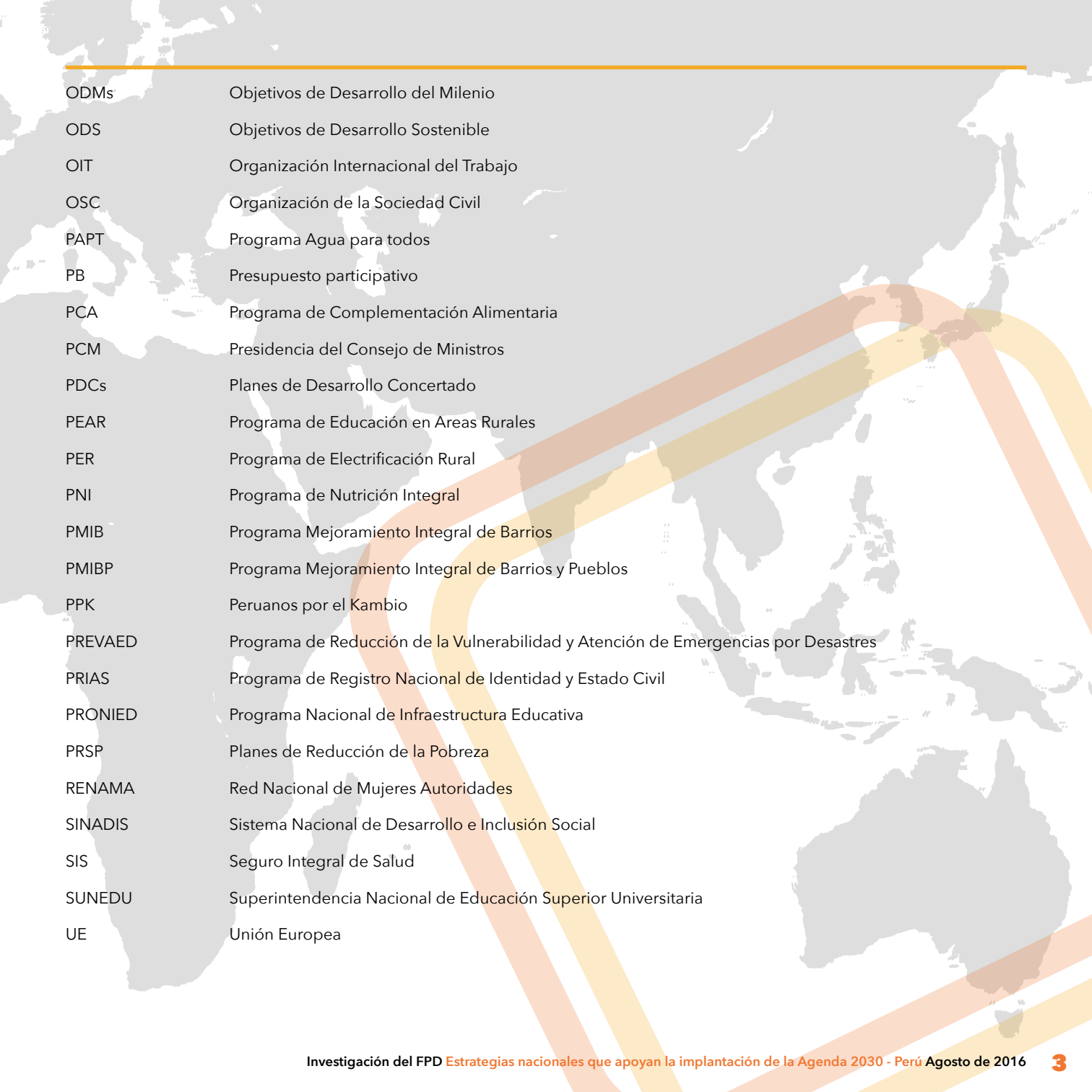
Referencias

27

Glosario y abreviaturas



Als	Autoridades Locales
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
AN	Acuerdo Nacional
ANC	Asociación Nacional de ONGs
ANPE	Asociación Nacional de Productores Ecológicos del Perú
CAMs	Comités Autonómicos Medioambientales
CAN-LA	Climate Action Network Latin América
CARs	Comités Regionales Medioambientales
CBOs	Organizaciones comunitarias de base
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
COMUMA	Comisión Multisectorial de Gestión Ambiental del Medio Marino
FITEL	Fondo de Inversión en Telecomunicaciones
FLACMA	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas
FMV	Fondo MiVivienda,
GA	Acuerdo de Gobernabilidad
GALS	Políticas y planes medioambientales locales
GRs	Gobiernos Regionales
ICLEI	Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales
INDC	Indicadores de Contribución Nacional
MECEP	Programa Especial Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana
MIDIS	Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social
MINAM	Ministerio de Medio Ambiente
MINEDU	Ministerio de Educación



ODMs	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PAPT	Programa Agua para todos
PB	Presupuesto participativo
PCA	Programa de Complementación Alimentaria
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDCs	Planes de Desarrollo Concertado
PEAR	Programa de Educación en Áreas Rurales
PER	Programa de Electrificación Rural
PNI	Programa de Nutrición Integral
PMIB	Programa Mejoramiento Integral de Barrios
PMIBP	Programa Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos
PPK	Peruanos por el Cambio
PREVAED	Programa de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres
PRIAS	Programa de Registro Nacional de Identidad y Estado Civil
PRONIED	Programa Nacional de Infraestructura Educativa
PRSP	Planes de Reducción de la Pobreza
RENAMA	Red Nacional de Mujeres Autoridades
SINADIS	Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
SIS	Seguro Integral de Salud
SUNEDU	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria
UE	Unión Europea

1. Resumen ejecutivo

La finalidad de este informe es examinar la aplicación de la Agenda 2030 en Perú. Al tiempo que se describe la evolución del contexto político, económico y social en el país, se indica cómo se puede integrar la acción relacionada con los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible). Al mismo tiempo, el informe presta especial atención al papel y evolución de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y las Autoridades Locales (AL). En ese aspecto, proporciona suficiente información a tener en cuenta con respecto a los factores negativos y positivos que caracterizan la creación de un entorno habilitador tanto para las OSC como las AL en Perú.

Aunque el gobierno peruano firmó la Agenda 2030 el año pasado, el proceso electoral actual ha retrasado el debate sobre cómo integrar y llevar a cabo esta agenda a largo plazo en el país. Perú posee varias características a tener en cuenta en una reflexión sobre los ODS:

1. Es uno de los países más vulnerables al cambio climático¹. Además, los efectos recurrentes de El Niño (ENSO por su acrónimo en inglés), junto con la alta probabilidad de peligros geológicos (terremotos, tsunamis y erupciones volcánicas), incrementan su vulnerabilidad.
2. Aunque los logros de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio) han sido notables, la desigualdad sigue siendo un reto clave, sobre todo como se muestra en la persistencia de condiciones de vida precarias en las zonas rurales y en la baja capacidad de los grupos marginados para superar la pobreza y mejorar sus condiciones sociales y económicas.
3. Recientemente se ha declarado al país como uno de renta media alta. Como resultado de ello, se espera que inviertan sus propios recursos financieros (públicos y privados) para lograr los ODS. Por eso, la futura implantación de los ODS depende del deseo político y de la capacidad financiera del gobierno peruano.
4. A pesar de su reciente historia de gobiernos autoritarios, el proceso de democratización ha avanzado y fomentado

espacios activos para la participación (*concertación*)², promoviendo el diálogo entre los actores económicos, sociales y gubernamentales.

5. Perú está altamente centralizado, lo que plantea un reto para el proceso de localización de los ODS. No se ha observado ninguna apropiación de los ODS por parte de los gobiernos y autoridades locales, el sector académico ni tampoco por parte de expertos de ONG en las ciudades dentro del país (esto es, fuera de Lima). Todavía existe una falta considerable de concienciación sobre la Agenda 2030.
6. Por último, Perú actualmente está pasando por una recesión económica que puede posponer el debate sobre la importancia de la Agenda 2030 para el país.

En este punto aún queda por ver cómo definirá el nuevo gobierno (que comienza en agosto de 2016) la implantación de la Agenda 2030. No obstante, resulta obvio que el logro de los ODS se enfrenta a ciertos retos específicos en Perú:

1. Necesidad de reconciliar la concordancia entre los ODS y los planes nacionales existentes como el Plan Nacional Bicentenario, los Planes de Reducción de la Pobreza (PRSP, nacionales a locales) y los planes del sector (PESEM3);
2. Un bajo nivel de apropiación de los ODS por parte de múltiples actores (públicos y privados), y la necesidad de articular un plan de acción completo (con sólidas herramientas de comunicación) para la implantación de la Agenda 2030, que garantice la inclusión de todos los sectores.
3. Ausencia de objetivos, resultados y asignaciones de presupuestos en territorios y/o ciudades medianas o pequeñas con respecto a la «localización» de los objetivos ODS;
4. Ausencia de una estrategia para construir capacidad necesaria que vincule los ODS y las prioridades del país con la capacidad institucional actual a niveles nacional, regional y local;
5. Ausencia de un sistema de supervisión, con indicadores concretos que usen herramientas eficaces de seguimiento

1 Adger, W N, Nick Brooks, Graham Benthall, Maureen Agnew y Siri Eriksen (2004), "New indicators of vulnerability and adaptive capacity", Proyecto Tyndall IT1.11, Informe técnico 7, Centro Tyndall de Investigación sobre el Cambio Climático, Reino Unido, 128 páginas

2 'Concertación' no posee una traducción adecuada al inglés. Hace referencia al proceso de alcanzar acuerdos para una acción conjunta mediante el diálogo y la deliberación.

3 <http://www.ceplan.gob.pe/directiva-planeamiento/proceso-del-planeamiento-estrategico>

- participativo (tales como un sistema de Observatorios nacionales y locales con participación de las OSC) para supervisar la implantación de los ODS a niveles nacional y local;
6. Carencia de una campaña pública para movilizar recursos de diferentes grupos interesados (OSC, el sector privado, academia, grupos locales) para apoyar los ODS;

Con el fin de avanzar en la implantación de los ODS y abordar los retos antes mencionados, se ofrecen las siguientes recomendaciones generales (descritas con más detalle en la sección 6):

1. Uso de mecanismos existentes tales como las Políticas Nacionales, los Acuerdos de Gobernabilidad, el Plan Bicentenario, el Plan Medioambiental Nacional, el Presupuesto Nacional Anual con los ODS e INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática)⁴ para definir una base de ODS peruanos con indicadores adecuados que establezcan un buen punto de partida.
2. Garantizar la inclusión de los ODS a nivel de políticas y planificación local y municipal, usando los planes existentes tales como los Planes de Desarrollo Concertado Local⁵ y las instituciones como la Asociación Nacional de Municipios de Perú (AMPE),⁶ que podrían supervisar la asignación de recursos económicos destinados a desarrollar programas de creación de capacidades para las autoridades locales.
3. Integración de todas y cada una de las diferentes y disgregadas redes de las OSC, asociaciones y espacios en un marco común de acción colectiva para vencer el sectorialismo en Perú y elaborar enfoques/mecanismos/coaliciones y políticas multisectoriales, basados en la prolongada experiencia participativa y concertativa de Perú.
4. Establecimiento de mecanismos para que las AL y las OSC creen capacidad de participación en actividades presupuestarias y de supervisión relacionadas con la implantación de los ODS.
5. Construcción de un Sistema Observatorio Local de los ODS apoyado por los más altos niveles del gobierno nacional con el fin de coordinar, alinear, integrar y supervisar la asignación de presupuestos, herramientas e instrumentos participativos descentralizados.

6. A nivel nacional, la PCM⁷ (Presidencia del Consejo de Ministros) puede liderar este proceso sistémico en colaboración con otras instituciones gubernamentales, tales como el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)⁸ como el organismo planificador del país, el Ministerio de Economía⁹ para la correspondiente asignación de presupuestos, las Mesas de Concertación para la lucha contra la pobreza, el Ministerio de Medio Ambiente y la Superintendencia Nacional de Educación Superior y Universidad (SUNEDU).

4 Instituto Nacional de Estadística de Perú, www.inei.gob.pe

5 Regulados por el CEPLAN

6 www.ampe.gob.pe

7 www.pcm.gob.pe

8 Idealmente, el siguiente gobierno podría garantizar la articulación de la planificación y responsabilidades de proyecto y sobre todo la autonomía al CEPLAN y asumir algunas responsabilidades del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que actualmente ostenta el máximo poder para la asignación de presupuestos, decidiendo aquellos sectores o localidades que se desarrollarán y cuánto dinero obtendrán. www.ceplan.gob.pe

9 www.mef.gob.pe

2. Introducción

Existen dos dinámicas básicas en la historia reciente de Perú que enmarcan el alcance de las posibilidades de implantación de los ODS. Conocerlas resulta primordial para una adecuada comprensión de las fortalezas y limitaciones a las que se enfrentará esta agenda a largo plazo.

La primera es la cultura de participación en políticas públicas. En Perú, la cultura institucionalizada de participación ha conducido a un concepto mucho más amplio de «concertación»¹⁰, basado en relaciones igualitarias entre diferentes actores sociales, económicos y gubernamentales. Los procesos de *concertación* en Perú implican a múltiples actores en múltiples niveles, así como en diferentes escalas geográficas y territoriales y se han convertido en obligatorios en distintos contextos¹¹.

Esto implica un proceso muy complejo y sensible de diálogo, negociación, concertación, gestión de conflictos y creación de consenso. Estos procesos son el resultado de una ciudadanía activa, una sociedad civil organizada y enérgicos movimientos sociales.

En este contexto se ha creado una iniciativa única para facilitar el diálogo entre el Estado a múltiples niveles y la comunidad de las OSC: la Mesa de *Concertación* para la Lucha Contra la Pobreza¹². Su creación nace de la creencia de que es necesaria la participación de todos los sectores públicos y privados del país para superar con éxito los problemas existentes de desigualdad y exclusión social. En la actualidad, todos los gobiernos regionales (GR) poseen una Mesa de *Concertación* para luchar contra la pobreza y es un mecanismo frecuentemente usado para formular propuestas con las OSC. En el pasado, las AL (sobre todo a nivel provincial) solían tener una mesa de *Concertación*, pero últimamente no han estado activas.

El proceso de concertación discurre en paralelo con la segunda dinámica: un problemático proceso de descentralización. Ha

habido al menos siete intentos (fallidos) de descentralización en Perú¹³ en los últimos años. Por consiguiente, el país continúa estando muy centralizado. Algunos investigadores indican además que durante la administración de Humala (2011-2016) Perú pasó, de hecho, por un proceso de re-centralización.

Lima Metropolitana es un claro ejemplo. Comprende el 32% de la población total y genera el 45% del PIB de Perú. Además, concentra la mitad de la población urbana nacional y más de dos tercios de la industria, finanzas, servicios y comercio. Localizada en el centro costero del país y cerca de la Cordillera Andina, Lima posee casi 8,5 millones de habitantes (INEI, 2013), siendo la cuarta ciudad más grande de Sudamérica y 10 veces más grande que Arequipa y Trujillo (las segunda y tercera ciudades más grandes de Perú).

Durante este estudio desarrollado entre diciembre de 2015 y agosto de 2016 se reconocerán estas dos dinámicas. Coincide con las elecciones presidenciales en Perú, que se celebraron a finales de junio y que ganó Peruanos por el Cambio (PPK). A pesar de que en esta etapa aún queda por ver el nivel de compromiso, el enfoque estratégico y la asignación de presupuestos para la implantación de los ODS, ya se han identificado y compartido algunas ideas iniciales en este estudio.

Importancia de la Agenda Posterior a 2015 para el país

Al haber firmado los ODS, Perú actualmente está comenzando el debate sobre cómo traducir la Agenda 2030 en políticas públicas, empezando por su compatibilidad con el Acuerdo de Gobernabilidad (AG), según se describe brevemente en este estudio. A partir de ahora queda por ver cómo definirá el nuevo gobierno, en una secuencia lógica, las prioridades, la estrategia y la implantación.

10 'Concertación' no posee una traducción adecuada al inglés. En este documento se entiende como el proceso de alcanzar acuerdos para la acción conjunta mediante el diálogo y la deliberación entre múltiples actores.

11 Miranda Sara, Liliana, Michaela Hordijk y Rommy Torres Molinas (2011), "Water governance key approaches: an analytical framework", Chance2Sustain Working Paper 4, 23 páginas, disponible en <http://www.chance2sustain.eu/33.0.html>

12 <http://www.mesadeconcertacion.org.pe>

13 Perú posee tres niveles gubernamentales: nacional (dividido en poderes ejecutivo, judicial y legislativo), regional y local (dividido en municipios, provincias y distritos), cada una con sus propias responsabilidades, deberes y presupuestos. No obstante, las decisiones más importantes y más del 70% del presupuesto nacional están en manos del gobierno nacional en Lima, la capital del país.

Como un país de renta media alta, se espera que Perú incremente la movilización de sus propios recursos internos (públicos y privados) para la implantación de los ODS. Teniendo en cuenta que los ODM se consiguieron con considerable apoyo y ayuda de cooperación internacional, la futura implantación de los ODS requiere un esfuerzo adicional del gobierno peruano, que tendrá que estar a la altura de las expectativas de una Agenda que es importante para el país y compleja en su traducción en medidas prácticas.

A este respecto, no faltan retos. Por mencionar algunos, se considera que Perú es uno de los 10 países más vulnerables al cambio climático en el mundo. Los efectos recurrentes de El Niño (ENSO por su acrónimo en inglés) empeoran la situación. Además, Perú está expuesto a peligros geológicos (terremotos y erupciones volcánicas) para los cuales no está totalmente preparado y que pueden ir en detrimento de los logros realizados en la reducción de la pobreza y el desarrollo económico (similar a lo que ocurrió a principios de este año en Ecuador y hace unos años en Chile).

Al mismo tiempo, la desigualdad sigue siendo uno de los mayores retos. Además, el país está territorialmente fragmentado y sectorializado¹⁴. Por todos estos motivos, el logro de los ODS dependerá en gran medida de cómo se afronten estos retos.

Hacia una nueva Agenda

La ONU invitó a Perú a participar en el Grupo Abierto de Trabajo sobre los ODS que se centró en la formulación, planificación e implantación de la Agenda 2030, así como en la creación de indicadores para evaluar el progreso de la aplicación de los ODS.

También participó en los diálogos del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDG, siglas en inglés) sobre la localización de la agenda posterior a 2015, centrándose en seis áreas temáticas: refuerzo de las capacidades e instituciones, monitoreo participativo, formas nuevas y existentes de rendición de cuentas, alianzas con la sociedad civil y otros actores, alianzas con el sector privado y cultura y desarrollo. Perú asumió el liderazgo para los Diálogos en Monitoreo Participativo y Rendición de Cuentas (MPRC). Distintas OSC participaron en las iniciativas.

Sin embargo, todo lo anterior contrasta con el progreso real «sobre el terreno», donde son necesarios considerables esfuerzos. La siguiente sección trata de varios acuerdos existentes en el país y cómo es probable que se reconcilien con la narrativa y marco de la Agenda 2030.

Principales prioridades del país (ODS y objetivos)

La Mesa de *Concertación* para la Lucha contra la Pobreza ha presentado recientemente el AG para 2016 a 2021, firmado por todos los partidos políticos en función durante las actuales elecciones presidenciales y parlamentarias, para contribuir a la generación de los nuevos consensos sociales necesarios.

El AG persigue un desarrollo integrado e inclusivo agrupado en cuatro dimensiones de desarrollo humano: social, medioambiental, económico e institucional. Implica, entre otros, temas como la salud, la educación, la economía, el medio ambiente, las mujeres, la juventud, los pueblos indígenas y los derechos humanos. Todos ellos se han incluido en este acuerdo para definir las principales prioridades para el desarrollo del país. Resulta importante subrayar que estas prioridades son coherentes con los 17 ODS, tal y como muestra la Tabla 1.

¹⁴ Con divisiones rígidas en el sector y/o ministeriales entre las instituciones.

Tabla 1 Principales prioridades del Acuerdo de Gobernabilidad 2016-2021		Coherencia con los objetivos de los ODS	
Dimensión social	Consecución de la completa materialización de los derechos de los niños, los jóvenes, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad, otorgando prioridad a las zonas rurales y las poblaciones indígenas para poder reducir la brecha urbano-rural.	1	Pobreza
		2	Seguridad alimentaria
		3	Educación
		4	Mujeres
		5	Salud
		14	Desigualdad
		17	Sostenibilidad
Dimensión medioambiental	Mejora de la calidad medioambiental, uso y explotación sostenibles de los recursos naturales y biodiversidad; afrontar las amenazas y oportunidades asociadas con el cambio climático; promoción de ciudades y comunidades saludables en buena sintonía con su entorno natural; integración de la gestión de riesgos ante desastres; fortalecimiento de las instituciones medioambientales y el desarrollo de una ciudadanía medioambiental.	6	Agua
		7	Energía
		8	Infraestructura
		9	Vivienda & ciudades
		10	Clima
		11	Océanos
		12	Ecosistemas
		13	Economía
		14	Desigualdad
Dimensión económica	Logro de un crecimiento económico sostenido, sostenible, inclusivo y diversificado en el país, mejorando los niveles e ingresos del empleo, reduciendo el tamaño de la economía sumergida y logrando la reducción de la pobreza monetaria por las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y otras formas de pobreza que afectan a la población.	15	Consumo
		16	Instituciones
		1	Pobreza
		2	Alimentos
		9	Vivienda & ciudades
		10	Clima
Dimensión institucional	Garantía de una forma de estado y gobierno democráticos que refuercen y garanticen los derechos políticos y civiles, promuevan la participación pública, afirmen las condiciones de vida y la protección de los derechos humanos dentro de un marco de gobierno y gestión pública eficaz y que consoliden la reforma de descentralización.	12	Ecosistemas
		13	Economía
		15	Consumo
		16	Instituciones
		17	Sostenibilidad

Fuente: Acuerdo de gobernabilidad 2016-2021¹⁵

15 <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/acuerdos-de-gobernabilidad>

Breve análisis DOFA del papel de las OSC y las AL

	Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
Sociedad civil	▪ Buen conocimiento de la realidad local. ▪ Experiencia trabajando con Gobiernos Locales. ▪ Nuevas organizaciones con agendas y objetivos autónomos. ▪ Ciertas leyes que establezcan el derecho a la participación de la sociedad civil (por ejemplo el Art. 2 de la Constitución). ▪ Leyes internacionales que reconozcan el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre asuntos que les conciernan (Art. 2 Acuerdo 169, Organización Internacional del Trabajo). ▪ Durante los últimos años, la participación de las OSC ha desempeñado un importante papel en el proceso político en todos los aspectos relacionados con los ODM.	▪ Organizaciones débiles, ni coordinadas ni articuladas entre ellas. ▪ Prevalencia de acciones a corto plazo. ▪ Pobre articulación con las diferentes entidades estatales y poco conocimiento de los ODS. ▪ De conformidad con la Constitución de 1993, los recursos naturales pertenecen al Estado y no se involucra en ningún debate a la comunidad local. ▪ Muchos profesionales se cambian al sector público debido a la falta de financiación. ▪ La ausencia de transparencia en las políticas de toma de decisiones provoca una participación de las OSC reactiva en vez de proactiva.	▪ En la planificación de los planes de desarrollo local, en forma de organizaciones bien informadas, con conocimiento sobre los ODS. ▪ Aunque limitadas, más oportunidades para que los individuos puedan participar en las políticas públicas. ▪ Actualmente se usan las redes sociales para informar y organizar las OSC y han tenido éxito.	▪ No resulta claro si el Gobierno Nacional (GN) promoverá de modo activo la participación de las OSC en la implantación de los ODS. ▪ Menos financiación disponible con la retirada de la cooperación al desarrollo del país. ▪ Acceso limitado a datos precisos necesarios para el diseño e implantación eficaces de proyectos y programas que se centren en los ODS. ▪ Solo los pueblos indígenas de la selva amazónica poseen el derecho a que se les consulte sobre actividades de extracción, mientras que los Quechuas (12,3% de la población) no poseen este derecho. ▪ Los gobernantes no poseen un enfoque holístico y trans-sectorial. ▪ Criminalización de las protestas sociales durante la anterior presidencia.

AL	▪ Están organizadas en una red y una asociación a nivel país y son las entidades gubernamentales más cercanas a la población, conocedoras de la realidad y, por ello, agentes competentes para planificar el desarrollo de la comunidad. ▪ Un marco legal que les permita realizar acciones conjuntas con otras AL, dentro y fuera de sus municipios. ▪ Poseen competencias que pueden conducir a acciones, que ayudarán a la implantación de los ODS a nivel local.	▪ Una visión a corto plazo, que entra en conflicto con los planes a largo plazo de los ODS. ▪ A menudo se mencionan los ODS, pero no se establecen objetivos o indicadores. ▪ Muchas autoridades nunca han tenido formación ni conocimiento de los temas de los ODS. ▪ La rotación de empleados hace difícil continuar políticas y construir capacidades. ▪ Corrupción severa a todos los niveles. ▪ Una financiación reducida crea inseguridad sobre las acciones, los planes y los proyectos de los municipios. ▪ Estabilidad política y social limitada. ▪ Creación reciente de Gobiernos Regionales (GR) y Gobiernos Locales (GL) que todavía no han permitido el desarrollo de capacidades.	▪ Posibilidad de que el nuevo GN conceda mayores recursos, responsabilidades y competencias a los municipios. ▪ Planificación e implantación de los ODS. ▪ Financiación de cooperación internacional para la implantación de los ODS. ▪ Recientes programas de becas para cursos internacionales y nacionales de alto nivel para los jóvenes que podrían usar sus habilidades en el gobierno y las OSC.	▪ Continuación de la centralización de los recursos económicos, las capacidades y las responsabilidades. ▪ Reducción gradual del presupuesto de los municipios. ▪ El nuevo GN interfiere en la asociación de municipios. ▪ Los Gobiernos regional y local no poseen poder decisivo sobre las actividades de extracción en su territorio (Art. 66 de la Constitución). ▪ No se ofrecen programas creadores de capacidades que ayuden a los municipios a solicitar financiación. ▪ Nuevas leyes revocan las competencias de las AL en varias áreas específicas (p.ej. la función de supervisión y control del estado y del OEFA (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental)).
----	--	---	--	--

3. Aprender del pasado

Para comprender las lecciones aprendidas del pasado y el nivel de logro de los ODM, resulta clave echar una ojeada a la historia peruana de participación de las OSC y las AL. Las últimas cuatro décadas han sido testigos de dos periodos que definen el contexto para la participación de las OSC en el país, ambas conectadas con el restablecimiento de la democracia.

La primera fue a finales de los 70 y la segunda desde principios de 2000 hasta la actualidad. Los términos en los que se estableció la democracia determinaron las condiciones para un entorno habilitador para la participación de las OSC y el impacto en la política pública.

De modo paralelo, múltiples intentos de descentralización influyeron en el papel y la participación de las AL. Durante ese proceso se probaron formas de co-gestión para distribuir el presupuesto municipal de modo *concertado* en varios distritos de todo el país (p.ej. Villa El Salvador, El Agustino en Lima e Ilo en Moquegua). Luego, estos métodos se extendieron a otras partes del país.

En 1993, se impuso una nueva agenda política y se estableció una nueva constitución liberal, que todavía está en vigor. El gobierno autocrático durante esa época ignoró y se cuestionó el trabajo de algunas OSC, especialmente de aquellas que trabajaban en temas de derechos humanos.

Como resultado de la movilización de grupos a favor de la democracia y protestas callejeras, el régimen dictatorial finalizó a principios del nuevo milenio. Empezó el comienzo del nuevo activismo político, y el 8 de septiembre de 2000, Perú firmó su adhesión a los ODM.

Con el nuevo régimen democrático, desde 2001 se han renovado los intentos de articular el trabajo y los objetivos de las OSC y del gobierno.

¿Se comprometió el gobierno con las OSC (especialmente grupos marginalizados) y las AL (y viceversa) durante la implantación de los ODM? ¿Cómo?

Durante la aplicación de los ODM, el gobierno implicó de modo progresivo a las OSC y las AL en el desarrollo social mediante distintos programas y mecanismos. Aunque estos programas ayudaron a lograr los ODM, no se desarrollaron directamente para enfocarse en la agenda de los ODM si no que se enfocaron en responder a las necesidades básicas de la población. Se desarrollaron otros mecanismos como respuesta a los movimientos y protestas sociales para la protección de los derechos humanos y demandas locales concretas.

Tal y como se ha mencionado antes, Perú carece de un enfoque holístico ante los temas sociales, medioambientales y económicos. No existe suficiente articulación entre los organismos públicos (horizontal y verticalmente) ni entre las diferentes ONG y plataformas sociales.

Si se tienen en cuenta estas tendencias, podemos entender mejor los programas y mecanismos que se crearon (explicados en la siguiente sección). Aunque hubo un intento de incrementar la participación de las OSC y las AL, nunca se produjo, lo que provocó una mezcla de experiencias negativas y positivas.

Entre las positivas encontramos las siguientes: El **Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social** (MIDIS¹⁶), creado en 2011, involucró a las AL en cinco programas distintos que ayudaron en la implantación de los ODM. Son:

¹⁶ El Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS) posteriormente aprobó la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «Incluir para crecer» (ENDIS) que guía las intervenciones conjuntas de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local) para dar prioridad a los resultados de desarrollo y de inclusión social, reconociendo las capacidades y procesos implementados. Desde la implantación de ENDIS y el trabajo integrado en el territorio, el estado peruano ha hecho importantes progresos en la reducción de la brecha de la pobreza, que descendió de un 7,8% en 2011 a un 5,8% y sobrepasó en 2014. Además, se incrementó la asistencia al colegio (tasa de cobertura bruta) de los niños de 3 a 5 años en la Educación Básica de un 80,5% en 2011 a un 85% en 2014. También se identificó un paquete de servicios integrados, que incluía una mejora del agua (red pública o pilones), drenaje (red pública o fosas sépticas), electricidad y teléfono (fijo o móvil), cuya cobertura simultánea se incrementó desde el 60,5% en 2011 al 66,3% en 2014. También se redujo la tasa de malnutrición crónica en niños menores de 5 años del 19,5% en 2011 al 14,6% en 2014.

- **Pensión 65**, que se centra en la protección de la gente mayor que vive en la pobreza extrema;
- **Juntos**, que garantiza transferencias económicas condicionales a familias pobres para poder afrontar la pobreza así como promover la asistencia al colegio de niños y adolescentes y promover las revisiones prenatales para las mujeres embarazadas;
- **Qali Warma**, que suministra alimentos a las escuelas primarias;
- **Foncodes**, que incrementa la calidad de vida y productividad de familias campesinas;
- **Cuna Más**, que promueve las buenas prácticas en el cuidado diario de niños de 0 a 5 años y que ha implementado recientemente plataformas itinerantes en el Amazonas (servicios sociales integrados móviles flotantes para la población indígena de la Amazonia).

El **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables** se centró en los derechos de género mediante un proceso participativo que comprometió a distintas OSC. Aprobó la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres con el principal objetivo de «definir un marco de políticas normativas, institucionales y públicas a niveles nacional, regional y local para garantizar que las mujeres y los hombres ejerzan su derecho a la igualdad, la dignidad, el libre desarrollo, el bienestar y la autonomía, sin discriminación en ninguna esfera de la vida, pública y privada».¹⁷ El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables también trabaja con la Red Nacional de Mujeres formada por Autoridades Locales y Regionales.

En 2007, una importante campaña nacional que incluía la participación del Ministerio de la Mujeres y Poblaciones Vulnerables, las OSC y el Registro Nacional de Identificación hizo posible proporcionar documentación identificativa a miles de personas de los grupos vulnerables. Así, a su vez, les permitía ejercer sus derechos para solicitar y beneficiarse de programas sociales.

En 2008 se dio un paso importante con respecto a temas medioambientales y la implantación del ODM7 (garantizar la sostenibilidad medioambiental) con la creación del **Ministerio de Medio Ambiente** (MINAM). Sus funciones específicas incluyen

la «promoción de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible y la potenciación de una cultura medioambiental nacional». El Ministerio apoyó la participación de las OSC y las AL en la implantación de los ODM mediante programas y proyectos nacionales tales como el Plan Incentivo Municipal relacionado con la Gestión Integral de Residuos Sólidos, Gestión de Calidad del Aire y Gestión de Recursos Hídricos, entre otros.

Otras iniciativas positivas promovidas por el MINAM fueron la incorporación de la perspectiva medioambiental en el trabajo de las universidades, animando a la mejora en la contribución de instituciones de educación superior para la gestión medioambiental nacional. En términos de alianzas públicas-privadas, la Red Ambiente Interuniversitaria (RAI) se creó en 2012 con el objetivo de incrementar y promover la participación de la comunidad universitaria en actividades que pudiesen mejorar la sostenibilidad medioambiental dentro y fuera de las universidades.

Con respecto a los océanos y mares, existen iniciativas que implican a diferentes actores multisectoriales, tales como ONGs que trabajan con las especies marinas. Actividades y coaliciones tales como la Campaña de Playas (desde 2010) o el grupo multisectorial «Amigos del Mar» con la participación del MINAM, han abordado de modo activo este problema. Hoy en día también se reconoce la COMUMA¹⁸ como la Comisión de Gestión Medioambiental Marina (enero 2016). Se lanzó en Piura en 2015 una guía piloto para la Educación Medioambiental Costera Marina. También se organizó formación para promotores medioambientales con la participación de las OSC desde abril a junio de 2015.

Desafortunadamente, existen también ejemplos negativos:

El **Ministerio de Educación (MINEDU)** intentó promover la educación en distintos sectores con el apoyo de las OSC. No obstante, trabajó principalmente con empresas privadas.

Las AL, los GR, las OSC y los sectores marginados no poseen poder decisivo o influencia en asuntos relacionados con la extracción de los recursos naturales. De conformidad con el Artículo 66 de la Constitución de Perú (1993): «los recursos naturales renovables y no renovables son una herencia nacional. El Estado

17 Nuestra traducción de: Ley 28983, Art.1, https://www.mef.gob.pe/contenidos/presupubl/capacita/programacion_formulacion_presupuestal2012/Anexos/ley28983.pdf

18 COMUMA: Comisión Multisectorial de Gestión Medioambiental Marina

posee la soberanía de su uso».¹⁹ Esto concede al GN el poder de tomar cualquier decisión unilateral sobre la extracción de los recursos naturales en su territorio, excluyendo del proceso a los GR, los GL y las OSC.

Las únicas dos partes que participan en la concesión de los derechos de explotación de los recursos naturales son el Estado y las empresas de extracción. La población, las comunidades indígenas y los gobiernos locales y regionales no tienen derechos a menos que se les consulte de modo específico. Solo se les informa sobre los posibles efectos que puede tener la actividad de extracción en la región una vez que ya se han otorgado las concesiones. Además, las AL y los GR no tienen nada que decir sobre la evaluación de quien se verá, directa o indirectamente, afectado por las actividades de extracción. En vez de ello, son firmas consultoras contratadas las que llevan a cabo las Evaluaciones de Impacto Medioambiental que, en último lugar, determinan los impactos directos e indirectos de las actividades de extracción en la población.

Desafortunadamente, las OSC tienen pocas oportunidades de participar en la implantación del ODM7 a pesar de sus muchos esfuerzos y programas llevados a cabo para este fin durante la administración del presidente Humala. Las oportunidades para el debate y el diálogo abierto con las OSC se ha reducido desde 2011 (p.ej. la Nueva Estrategia Nacional contra el Cambio Climático se aprobó sin ninguna intención de comprometer a las OSC).

¿Cómo participaron las OSC y las AL en la implantación de los ODM?

La participación de las OSC y de las AL en la implantación de los ODM tuvo lugar dentro del marco de los programas sociales llevados a cabo por el GN. Como ya se ha mencionado, estos programas no formaban parte de una estrategia coherente nacional que integre todos los ODM, sino que era una reacción a demandas sociales percibidas.

Sin embargo, las OSC y las AL participaron en la implantación de los ODM. Por ejemplo, las Mesas de *Concertación* para la Lucha contra la Pobreza (antes descritas) desempeñaron un importante

papel en el logro participativo del ODM1 (erradicación de la pobreza extrema y la hambruna), implementados sobre todo a nivel regional.

Las OSC y las AL conectaron con las prioridades del PDC (Plan de Desarrollo Integrado Concertado)²⁰ mediante los presupuestos participativos. Parte de la inversión anual del presupuesto municipal estaba dirigido hacia la implantación de los ODM.

Otros programas y mecanismos que ayudaron a los municipios a participar en la implantación de los ODM fueron: 1) Escuelas municipales (ODM1), que promovían el aprendizaje constante de otras escuelas en otros municipios; 2) el Defensor de Niños y Adolescentes en cada municipio que protege el derecho de grupos vulnerables en todas las esferas de la vida civil y personal; 3) el Programa para la Nutrición Complementaria que ofrece comida a los más pobres que no reciben ayuda de ninguna otra fuente, y 4) el Programa «Vaso de Leche» que ofrece comida a los grupos vulnerables.

Con respecto al ODM7, además de los CAR (Comité Ambiental Regional) y los CAM (Comité Ambiental Local), el MINAM desarrolló Planes y Políticas Ambientales Locales²¹ (GALS, Gestión Local Ambiental Sostenible).

Otro logro importante fue la universalización del SIS (Sistema Integral Sanitario)²², que avanzó en el progreso del ODM4 (reducir la mortalidad infantil), 5 (mejora de la salud maternal) y 6 (combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades). La participación y las campañas de incidencia política de las OSC tales como el Foro de Salud²³ (conferencias anuales, nacionales y descentralizadas que conciencian y debaten propuestas políticas) han sido claves en este proceso.

Aunque ha habido importantes ejemplos de AL y OSC que participaron en la implantación de los ODM, cabe destacar que la participación de los **grupos marginados** no se ha fomentado particularmente en la implantación de los ODM, especialmente el ODM7. De hecho, a pesar de la existencia de la Ley Orgánica de

20 Instrumento de planificación de desarrollo a largo plazo integral formulado con consulta y participación de diferentes actores en una base a largo plazo.

21 Había 24 CAR y 382 CAM en 2015 según los informes del MINAM

22 No obstante, aunque se supone que es universal, existen muchas personas en el país que tienen contratos como consultores y no están cubiertos por él.

23 www.forosalud.org.pe

19 Los recursos naturales y su dominio en el contexto constitucional, Manual de Legislación Ambiental, http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=3926

Gobiernos Regionales, la Ley de Municipios y la Ley del Derecho a Consulta Previa para los Pueblos Indígenas, su participación se pasó por alto, sobre todo cuando se trata de actividades de extracción.

Últimamente, las crecientes restricciones en las demostraciones impuestas por el gobierno de Humala han dado lugar a nuevos canales para la participación de las OSC, tales como las redes sociales (Facebook, Twitter, blogs). Varios organismos gubernamentales y municipios de Perú utilizan páginas web y publicaciones en blogs para informar y comunicarse con los ciudadanos y recopilar votos para los procesos de elaboración de presupuestos participativos. Han desarrollado «apps» para facilitar que los ciudadanos informen sobre lo que está ocurriendo en sus calles y localidades. En general, resulta evidente el uso de las redes sociales para una mayor participación en la toma de decisiones políticas. Por ejemplo, hubo dos manifestaciones masivas en 2016 contra Keiko Fujimori, la candidata de Fuerza Popular. La primera de marzo reunió aproximadamente de 40 a 50 mil personas (en Lima y 14 ciudades simultáneamente) y la segunda, en mayo, alrededor de 80 a 90 mil.

¿Existe una evaluación general de los ODM a nivel del país y qué lecciones se pueden aprender de ella?

Según las entrevistas, la evaluación de los ODM llevada a cabo en Perú destacó resultados positivos debidos a cuatro motivos principales: (i) los objetivos no suponían un reto en particular en el contexto de la realidad peruana, (ii) existencia de fondos y ayuda de cooperación internacional, (iii) el importante y continuado nivel de crecimiento económico durante las últimas dos décadas (sobre todo debido a los altos precios de los productos internacionales que ayudaron a proporcionar los recursos para la implantación de los objetivos), y (iv) una mayor asignación del presupuesto nacional para programas sociales. La participación de las AL y las OSC también fue importante para lograr los objetivos, especialmente dada la gran diversidad que caracteriza a Perú.

Sin embargo, la evaluación también mencionaba que los indicadores generales no reflejan completamente el alcance real de los objetivos, y se pide un examen más completo y crítico del progreso hecho en los ODM.

Con respecto al ODM1, existe una importante reducción en la pobreza del país (una reducción del 53% en tasas de pobreza monetaria nacional entre 2004 y 2014) pero no se complementó por entero con las tasas adecuadas de desarrollo social. Por ejemplo, incluso aunque el PIB per cápita se incrementase en un 167,5% entre 2004 y 2014, eso apenas benefició a la mayor parte de la población y Perú sigue siendo uno de los países más desiguales del mundo. Las zonas rurales todavía poseen un gran número de familias e individuos pobres. La mayor parte de los programas sociales tampoco tienen en cuenta la pobreza urbana: los pobres más olvidados e invisibles viven en la periferia de las grandes ciudades (como Lima Metropolitana) en condiciones extremas, sin acceso a agua, electricidad o saneamiento.

El ODM2 subrayó las lagunas existentes entre las poblaciones rurales y urbanas y las comunidades indígenas. Los datos mostraron que el problema de la finalización de la escuela primaria persiste en las zonas rurales y en las comunidades indígenas. La región del Amazonas posee tasas particularmente altas de finalización tardía de la escuela primaria en el caso de niñas y adolescentes embarazadas.

Con respecto a los ODM3, 4 y 5, hubo importantes logros, tales como la reducción en la tasa de mortalidad de las mujeres. Mientras que en el año 2000, 180 mujeres murieron por cada 100.000 nacimientos, en 2010 la cifra se redujo a 94. Este es el resultado del extenso trabajo del Ministerio de Salud, que presta una atención especial a los grupos vulnerables e incluye un enfoque intercultural tal como la institucionalización de las prácticas típicas indígenas incluido el Nacimiento Vertical. Sin embargo, las evaluaciones mostraron que existe todavía mucho camino que recorrer ya que la desigualdad de género sigue estando muy enraizada en Perú.

Con respecto al ODM6, algunos grupos todavía continúan siendo estigmatizados y deben producirse importantes mejoras para combatir el SIDA, especialmente teniendo en cuenta el alto coste del tratamiento en comparación con los países vecinos.

En relación al ODM7, se ha observado una separación entre los programas medioambientales y de derechos humanos y los proyectos económicos. Son necesarios nuevos objetivos y fines para la articulación integral de estas tres esferas. Otro problema sustancial es que las preocupaciones económicas todavía siguen siendo más importantes que cualquier otro criterio.

¿Qué hizo la UE para promover la participación de las OSC y las AL en la implantación de los ODM? ¿Fue efectivo?

Dos aspectos merecen especial consideración con respecto al papel de la UE en el logro de los ODM en Perú: la contribución de la cooperación al desarrollo y el impacto de los acuerdos de comercio.

La cooperación internacional (en sus distintas formas y cantidades) hizo una importante contribución para lograr los ODM hasta 2008, especialmente en las zonas más pobres del país. No obstante, desde ese año, la cooperación internacional (incluida la ofrecida por la UE) comenzó a disminuir, una vez que Perú se declaró un país de renta media alta (UMIC). Las fuentes importantes de cooperación dejaron así al país y la CEE anunció oficialmente la retirada de la ayuda bilateral de las economías emergentes, incluyendo otros once países Latinoamericanos.

Un segundo y más serio factor está relacionado con los acuerdos comerciales internacionales, tales como el Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Colombia/Perú. Durante el proceso de negociación del acuerdo, la UE destacó los conocidos desequilibrios en las normativas laborales y los derechos humanos y medioambientales y pidió por ello a Perú y Colombia que presentasen una hoja de ruta con los mecanismos esenciales para mejorarlos²⁴. Por ello, los acuerdos de comercio ejercieron una presión externa en Perú para incluir temas de desarrollo más amplios como una prioridad de la agenda nacional y considerar los niveles de crecimiento económico como un incentivo para realizar progresos en esos temas de desarrollo (como condición para los acuerdos).

4. Comprensión de las necesidades actuales

Políticas, marcos legales, programas y otros mecanismos que promueven la implantación de la Agenda 2030

Durante la Presidencia de Toledo (2001-2006) se creó un Acuerdo Nacional²⁵ (2002) para reunir a los representantes de alto nivel del gobierno nacional, el sector privado, los partidos políticos, los sindicatos y las comunidades religiosas e indígenas para que se pusiesen de acuerdo sobre las políticas de desarrollo nacionales más importantes. En un principio integró cuatro objetivos principales: 1) Democracia y Ley, 2) Igualdad y Justicia Social, 3) Competitividad y 4) el Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado. Estos objetivos están asociados con 34 políticas aprobadas desde entonces, distribuidas en los cuatro objetivos, tal y como se indica en el siguiente Gráfico 1.

El CEPLAN²⁶ se creó en 2008 para liderar la planificación estratégica de desarrollo en Perú. Tenía la orden de coordinar y garantizar la consistencia de las políticas públicas así como los Planes de Desarrollo *Concertados* (PDC) nacionales, sectoriales, regionales y locales (municipalidades provinciales y de distrito).

Unos años más tarde, en 2011, el CEPLAN desarrolló el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - Plan Bicentenario Perú a 2021 - que todavía tiene que aprobarse formalmente. Se envió una actualización de este Plan en octubre de 2015 de la cual solo se han aprobado seis de los objetivos principales. Todavía necesita la validación del nuevo gobierno. Este documento incluye los «impulsos estratégicos» con los correspondientes objetivos, pautas, prioridades y programas que deberían guiar las decisiones y acciones del Estado para lograr los objetivos de desarrollo para 2021. Sin embargo, el plan todavía debe articular sus propuestas en línea tanto con el Acuerdo Nacional como con los ODS.

Una vez que el nuevo gobierno comience a trabajar se verá el refinamiento de estas políticas y los nuevos consensos necesarios. Contribuyendo a ello, los miembros de las OSC del Acuerdo Nacional (AN) han propuesto un conjunto mínimo de políticas a adoptar por el nuevo gobierno del PKK, que posee un amplio apoyo social (con el apoyo de los miembros de las OSC mencionado por todos los Partidos Políticos durante las elecciones).

²⁵ <http://acuerdonacional.pe/>

²⁶ Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, www.ceplan.gob.pe

Gráfico 1 - Políticas estatales del Acuerdo Nacional

Políticas estatales del Acuerdo Nacional			
Democracia y Ley	Equidad y Justicia Social	Competitividad del país	Estado descentralizado, eficiente y transparente
Refuerzo de la democracia y la ley	Reducción de la pobreza	Afirmación de la economía mercado social	Afirmación de un estado transparente y eficiente
Democratización de la vida política y refuerzo del sistema de partidos	Fomento de la igualdad de oportunidades sin discriminación	Búsqueda de competitividad, productividad y formalización de la actividad económica	Cautela con las instituciones de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia
Afirmación de la identidad nacional	Acceso universal a la educación pública gratuita y calidad y fomento de la cultura y el deporte	Desarrollo y gestión medioambiental sostenibles	Ética, transparencia y erradicación de la corrupción en todas sus formas
Institucionalización del diálogo y la consulta	Acceso universal a los servicios sanitarios y la seguridad social	Desarrollo de la ciencia y la tecnología	Eradicación de la producción, tráfico y uso de drogas ilegales
Planificación estratégica y procesos transparentes	Acceso a empleo decente y productivo completo	Desarrollo en infraestructuras y vivienda	Total cumplimiento de la Constitución y los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial
Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración	Fomento de la seguridad alimentaria y la nutrición	Políticas comerciales para la expansión de la reciprocidad de mercados	Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa
Eradicación de la violencia y refuerzo de la seguridad pública y ciudadana	Refuerzo de la familia y protección de niños, adolescentes y jóvenes	Política agrícola y desarrollo rural	Eliminación del terrorismo y afirmación de la reconciliación nacional
Descentralización política, económica y administrativa			Sostenibilidad fiscal y carga de endeudamiento reducida
Política de seguridad nacional			Gestión de riesgo de desastres
			Política estatal sobre recursos hídricos
			Planificación y gestión del uso de la tierra

Extraído de: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional>

Además, existen otros programas, más específicos, que promueven el desarrollo sostenible en el país:

SECTOR	PROGRAMAS
Desarrollo	▪ Estrategia Nacional CRECER, para la reducción de la pobreza y la malnutrición crónica en niños. Programa de Restitución de la Identidad y Apoyo Social (PRIAS) - RENIEC, para proporcionar documentos de identificación gratuitos a los ciudadanos rurales y urbanos con bajos ingresos.
Salud	▪ Servicio Integral (universal) Sanitario (SIS) para proporcionar servicios y seguro sanitario a los peruanos que no lo tengan.
Empleo	▪ PROJOVEN: Programa de capacitación laboral para jóvenes. ▪ Construyendo Perú (antiguo-A Trabajar Urbano): que ayuda a los peruanos desempleados. ▪ Mi Empresa, para la formalización de micro o pequeñas empresas.
Desarrollo Social	▪ Programa Integral de Nutrición (PIN) - Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, para evitar la malnutrición en niños menores de 12 años y mujeres embarazadas o mujeres lactantes. ▪ Programa de Complementación Alimentaria (PCA) transferido a las municipalidades para proporcionar un suplemento a la población que vive en la pobreza o pobreza extrema y a los grupos vulnerables.
Educación	▪ Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria (MECEP) para mejorar la educación secundaria con la modernización del currículo. ▪ Programa Educativo en Áreas Rurales (PEAR) para reducir las brechas y déficits de desigualdad de acceso y la calidad en la educación básica en las zonas rurales. ▪ Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) para ampliar, mejorar, sustituir, rehabilitar y/o construir infraestructuras educativas públicas.
Vivienda e Infraestructura	▪ Programa Agua Para Todos (PAPT), del Programa nacional de saneamiento urbano, que genera y garantiza el suministro de agua potable a las poblaciones urbanas y rurales. ▪ Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos (PMIBP) para financiar proyectos de infraestructura básicos y asentamientos urbanos. ▪ Fondo Mi Vivienda (FMV), para promover el acceso a vivienda adecuada a los ciudadanos con bajos ingresos. ▪ Programa de Apoyo al Hábitat Rural/ Programa Nacional de Vivienda Rural (luego cambió su nombre a Programa Nacional de Vivienda Rural, PNVR), para mejorar la calidad de vida en centros de población rurales pobres y extremadamente pobres. ▪ Programa de Generación de Tierra Urbana, basado en el Programa Mi parcela, que promueve el desarrollo de vivienda asequible y rehabilitación urbana. ▪ Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB), basado en el Programa Integrar Nuestras Ciudades, para mejorar la calidad de la vida de la población urbana que vive en barrios urbanos marginales. ▪ Programa de Mejora de Barrios y Localidades, parte del Programa de Gestión Territorial. ▪ Programa Nacional Tambos, que trabaja junto con el Programa de Apoyo al Hábitat Rural para crear edificios estatales que ofrezcan servicios a las poblaciones en pobreza y pobreza extrema en zonas rurales.
Comunicación	▪ Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL), para promover el acceso universal a los servicios de telecomunicación. ▪ Provias Descentralizado (autopistas y carreteras), para promover proyectos de infraestructuras y transporte rural.
Energía	▪ Programa de Electrificación Rural (PER), para financiar los proyectos de electrificación que no son rentables para las empresas de distribución.
Medio ambiente	▪ Gestión sostenible de los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica para la recuperación y gestión sostenible de los recursos naturales de varias comunidades indígenas. ▪ Gestión Integral de los Residuos Sólidos para mejorar la calidad medioambiental para una gestión eficiente y sostenible de los residuos sólidos. ▪ Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencia por Desastres- PREVAED, para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones y zonas de desastre. ▪ Recuperación y Prevención Medioambiental para promover tanto la prevención como la recuperación medioambiental de las zonas contaminadas y áreas degradadas por actividades mineras ilegales.

¿Las OSC y las AL desempeñan un papel activo? ¿Cómo?

Tras evaluar los distintos mecanismos de participación que existen en el país, podría decirse que tanto las OSC como las AL podrían desempeñar un papel mucho mayor en la implantación de los objetivos de desarrollo en general y de los ODS en particular.

Las AL poseen capacidades, presupuestos y responsabilidades limitadas. Resulta necesario comprender el estado general del desarrollo territorial del país. El modelo peruano de gobierno territorial divide el país en 25 gobiernos regionales, 194 municipios provinciales y 1828 municipalidades de distrito. Además, el gobierno nacional incluye 118 instituciones y 50 agencias autónomas no concentradas. A menudo se ha definido a Perú como una estructura de gobierno funcional no concentrada. Ha resultado ser muy difícil e ineficaz para el gobierno central desarrollar políticas, programas y proyectos que respondiesen a las necesidades específicas de cada parte del país, que se caracteriza por una rica variedad de contextos.

Todavía queda mucho por hacer para poder crear un entorno capacitador para las OSC en Perú. La hoja de ruta de la UE para el compromiso con la sociedad civil 2014-2017 ha indicado que «algunas OSC [...] trabajan en entornos difíciles y a veces hostiles, tales como el campo de la defensa o la promoción de los derechos humanos y, en particular, la defensa de los derechos de las comunidades indígenas y campesinas. Las dificultades a las que se enfrentan estas OSC se manifiestan de distintas formas en la criminalización de la protesta y el tratamiento que les dan algunos canales de redes sociales. Esta situación mantiene en alerta a las OSC que trabajan en estas zonas y en zonas de conflicto para responder en casos de represión».²⁷

Aunque la descripción anterior no refleja la situación de todo el sector de las OSC, existen bases claras de mejora. Esto también se ve respaldado por nuevas formas de participación, tales como el uso extensivo de las redes sociales, que motiva a los ciudadanos y los anima a salir a la calle y protestar contra las injusticias sociales y las violaciones de los derechos humanos o medioambientales. Estos canales no están institucionalizados,

aunque son poderosos, bastante influyentes y ayudan en la creación de una sociedad crítica, consciente de sus derechos, con valores medioambientales capaces de lograr cambios políticos según los ODS.

Desafortunadamente, el contexto cambiante de cooperación al desarrollo en Perú y la tendencia a rechazar fondos no hará que las cosas sean más fáciles para las OSC: En ese contexto, tendrán que adaptarse a la nueva situación, en la cual los limitados recursos probablemente afectarán a su capacidad técnica y de defensa.

¿Cuáles son los retos para la implantación/ creación de estas políticas /marcos legales/ programas/ mecanismos?

Existen muchos obstáculos que evitan marcos legales y políticos, programas y mecanismos más favorables para llevar a cabo la Agenda 2030. A continuación se describen los más importantes:

- 1. Incertidumbre política:** El futuro inmediato del país todavía es incierto tras las recientes elecciones; aún quedan por ver las acciones del nuevo gobierno nacional del PKK. No obstante, resulta una buena señal que el nuevo Presidente mencionase la implantación de los ODS durante su discurso nacional del 28 de julio.
- 2. De propuestas a acciones:** el electorado lentamente va respaldando propuestas que apoyan las prácticas de desarrollo sostenible. No obstante, queda por ver si se mantienen las promesas de la campaña en relación con los aspectos cruciales, tales como actividades económicas de extracción, no privatización de las empresas hídricas, igualdad de géneros, costumbres de pesca tradicional y legalización de los derechos de tenencia de tierras de los indígenas, entre otros.
- 3. Ausencia de capacidad del estado:** A pesar de crear una amplia gama de leyes, el Estado a menudo no posee los medios para garantizar su aplicación. En aquellos casos en que las leyes se aplican realmente, los funcionarios públicos carecen de la formación necesaria para ejecutarlas adecuada y eficazmente.

²⁷ UE, Perú. Hojas de ruta de la UE para el compromiso con la sociedad civil en los países socios 2014-2017. Página 2

4. Prejuicios de género: sigue habiendo una generalizada cultura que evita que se lleve a la práctica la igualdad y no violencia de género. Resulta todavía peor en el caso de las mujeres indígenas que a menudo son objeto de violencia y cuya participación en las decisiones de sus comunidades o está marginada o es secundaria.

5. Derechos laborales amenazados: El Estado peruano no ha ratificado todavía el Convenio 189º de la OIT (Organización Internacional del Trabajo).²⁸ Además, el año pasado hubo muchas protestas contra la ley (la ley «Pulpin»), que amenazaba con hacer más recortes en los derechos de los jóvenes a entrar en el mercado laboral. Siguen existiendo prácticas laborales injustas, sobre todo en los sectores donde se vetan los mecanismos participativos, como es el caso de los sectores de minas e hidrocarburos, y no parece que sea lo suficientemente político como para que esta tendencia se revierta.

¿Trabajan a tres niveles: político, de política y operativo?

Los mecanismos y estrategias ya existentes (tales como la AN, el AG y las Mesas de *Concertación* para la Lucha contra la Pobreza) ya proporcionan un importante marco político para que la administración entrante implemente los ODS.

Además, como ya se ha mencionado antes en este informe, los mecanismos existentes de legislación y gobierno pueden fomentar la participación de las OSC tanto en la operatividad como en la implantación de los ODS.

El Presidente entrante ya ha incluido algunas referencias a los ODS en el plan de gobierno de su partido político, mostrando

un cierto nivel de compromiso político para avanzar esta agenda. No obstante, su énfasis en implicar al sector privado en las estrategias de desarrollo plantea preguntas sobre la participación de las OSC en la implantación de la Agenda 2030.

Con respecto a las AL y los organismos gubernamentales subnacionales, su plan pretende apoyar la planificación local mediante la creación de un Ministerio central para apoyar a los Gobiernos Regionales (GR). Eso, sin embargo, plantea la pregunta de cómo una entidad gubernamental central como un ministerio puede de modo eficaz avanzar en el proceso de descentralización y (la) delegación de las funciones y capacidades a los gobiernos locales.

Como los ODM han quedado integrados en las estructuras gubernamentales y los programas sociales (y continuarán así en la siguiente administración), la priorización y puesta en funcionamiento de algunos ODS es probable que tomen el relevo de la agenda anterior. En ese aspecto se espera que el presupuesto del gobierno de 2017 asigne fondos dando prioridad a áreas principales heredadas de los ODM y vinculadas a los ODS, mientras que el resto se aborde y financie en una etapa posterior.

¿Fomentan la participación de los grupos marginados?

En términos generales, la participación de los grupos marginados se produce sobre todo a nivel local y de comunidad.

Los principales actores de las OSC en Perú en los últimos 30 años han sido Organizaciones basadas en la Comunidad (OBC) creadas por residentes (urbanos o rurales) que se organizan para llevar a cabo proyectos que benefician directamente a su barrio o territorio.

Las comunidades indígenas y campesinas han desarrollado sus propias iniciativas, que pretenden ejercer el derecho a la participación política en todos los niveles. Por ejemplo, la participación de los ciudadanos y las comunidades indígenas en el Sistema Nacional de Gestión Medioambiental es un resultado del proceso de defensa entre las organizaciones indígenas, de campesinos y de derechos humanos que se acordó en noviembre de 2014 para evitar iniciativas contra su voluntad.

²⁸ El Convenio de Trabajadores Domésticos, formalmente el Convenio sobre el Trabajo Decente para los Trabajadores Domésticos es un acuerdo que establece los estándares laborales para los trabajadores domésticos. Se trata del convenio 189º de la OIT y fue adoptado durante la 100ª sesión de la Organización Internacional del Trabajo. Entró en vigor el 5 de septiembre de 2013. Los principales derechos que se conceden a los trabajadores domésticos como trabajo decente son horas de descanso diarias y semanales (al menos 24 horas), derecho a un salario mínimo y elección del lugar donde viven y pasan sus permisos. Los estados que la ratifican también deben tomar medidas de protección contra la violencia y hacer cumplir una edad mínima que sea coherente con la edad mínima en otros tipos de empleo. Los trabajadores también tienen derecho a una clara comunicación (preferiblemente por escrito) de sus condiciones laborales que debe comunicarse, en caso de contratación internacional, antes de la inmigración. No se les puede pedir tampoco que residan en la casa donde trabajan o que permanezcan en ella durante sus permisos.

¿Existen coaliciones de múltiples partes interesadas (tanto a niveles nacional e internacional mediante esquemas de integración entre fronteras y regionales) que apoyen activamente la Agenda 2030?

Existen muchas coaliciones que unen fuerzas a diferentes niveles para lograr objetivos colectivos. Estos son algunos ejemplos:

1. A nivel regional (América Latina): existen varias organizaciones (OSC y AL) que trabajan en los ODS. Son, por mencionar algunas: la Mesa de Articulación de Asociaciones de ONG; RCC²⁹ Red de Cambio Climático) con capítulo Latinoamericano (RCC-LA)³⁰; Coalición Internacional del Hábitat, HIC con su capítulo para LA³¹; la red Puentes de responsabilidad social corporativa³²; Consumers International³³ (Asociación Internacional de Consumidores) además de muchas otras. Con respecto a las AL, UCLG³⁴ (Red Global de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales Unidos) con un capítulo regional; FLACMA³⁵ (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipalidades y Asociaciones de Gobiernos Locales e ICLEI³⁶ (Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales) con una sede en Sao Paulo³⁷ que funciona como organización regional de las Municipalidades claramente comprometidas con los ODS.

2. A nivel nacional: existen distintas plataformas de OSC/AL que se pueden agrupar en cinco categorías: i) plataformas agrarias, campesinas e indígenas; ii) asociaciones de negocios; iii) asociaciones de trabajadores (p.ej. los sindicatos laborales); iv) redes de OSC (de ONG, universidades³⁸ y asociaciones para la protección de los consumidores, entre otras) y v) OBC formadas por Federaciones, Frentes de Defensa y/o coordinadores (para las demandas del barrio, locales o regionales de agua, territorio, recursos naturales y

otros servicios). Solo por mencionar algunas: la Asociación Nacional de ONG (ANC)³⁹, el Foro Ciudades para la Vida⁴⁰, el Foro de Salud⁴¹, la Asociación Nacional de Productores Ecológicos (ANPE)⁴², las asociaciones del sector privado nacional⁴³, las organizaciones indígenas nacionales⁴⁴, las organizaciones nacionales de campesinos⁴⁵, los sindicatos⁴⁶, la federación nacional de organizaciones para las personas con discapacidad⁴⁷, pero también otras organizaciones tales como las Afro-Americanas, el movimiento LGTB, activistas medioambientales y distintos grupos que promueven acciones colectivas relacionadas con los ODS (p.ej. la Plataforma Hábitat III).

3. A nivel nacional, las municipalidades también se organizan en asociaciones, redes y/o mancomunidades, aunque solo AMPE⁴⁸ y las Mancomunidades son creadas por ley (no obstante, dependen de presupuestos muy ajustados para financiar sus operaciones). Un ejemplo relevante es la Asociación Municipal de Mujeres Autoridades (RENAMA)⁴⁹.

29 <http://www.climatenetwork.org/> con un grupo Sudamericano

30 <http://www.can-la.org/>

31 <http://www.hic-al.org/>

32 <http://www.mapeo-rse.info/pagina/acerca-del-mapeo>

33 <http://es.consumersinternational.org/>

34 <http://www.uclg.org/>

35 <http://www.flacma.com/>

36 <http://www.iclei.org/>

37 <http://sams.iclei.org/>

38 Un ejemplo interesante es la Red Ambiental Interuniversitaria (RAI), creada en 2012 para incrementar la perspectiva de sostenibilidad medioambiental dentro y fuera de las universidades con 68 universidades (públicas y privadas).

39 Una asociación nacional de 56 ONG (www.anc.org.pe) preocupadas por la reducción de la pobreza y el desarrollo social, miembro de la Junta de Directores de la Mesa por la Lucha contra la Pobreza. ANC solía impulsar la Conferencia Nacional de Desarrollo Social (Conades) http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=875&Itemid=1002

40 El Foro Ciudades para la Vida consta de 54 instituciones, entre ellas Municipalidades, Universidades y ONG de 20 de las ciudades más importantes del país. Impulsa las prácticas democráticas y unifica esfuerzos y recursos locales para diseñar una nueva lógica de desarrollo sostenible: una que comience a nivel local y avance a nivel nacional y viceversa, integrando temas humanos, económicos y medioambientales, promoviendo una cultura de planificación con una perspectiva a largo plazo y acciones prácticas a corto plazo, encauzando los fondos estatales y del sector privado en base a la elaboración de presupuestos participativos y aplicando el principio de corresponsabilidad de los actores públicos y privados. www.ciudad.org.pe

41 www.forosalud.org.pe

42 www.anpe.org.pe

43 Generalmente también organizados por sectores, CAPECO www.capeco.org para la construcción, SNI www.sni.org.pe para la industria, SNMPE www.snmpe.org.pe para minas e hidrocarburos, SNP www.snp.org.pe para pesca.

44 AIDESEP, www.aidesep.org.pe, CONAP, www.conap.org.pe y COICA, www.coica.org.pe por ejemplo. Para otros (a nivel regional o local), véase <http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-organizaciones-bdpi>

45 CNA, www.cna.org.pe, CCP <http://movimientos.org/cloc/ccp>, FENMUCARINAP, <http://www.fenmucarinap.org/> <http://www.fenmucarinap.org/>, ONAMIAP, <http://www.onamiap.org/>. Para otros a nivel regional o local, véase <http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-organizaciones-bdpi>

46 CGTP, <http://www.cgtp.org.pe/>, CUT <http://www.cutperu.org.pe/> y otros (véase <http://www.mintra.gob.pe/mostrarResultado.php?id=342&tip=909>)

47 Véase CONADIS, www.conadis.gob.pe para el registro de toda organización local y regional.

48 Asociación de Municipalidades del Perú, <https://www.facebook.com/ampe.peru/timeline>

49 <http://www.renamaperu.net/>

La mayor parte impulsan de modo activo el desarrollo sostenible, incluso aunque no se enfoquen explícitamente en los ODS. Muchas de ellas poseen amplia experiencia en contribuir en el logro de los ODM.

¿Cómo están organizados? ¿Existe un diálogo adecuado con el nivel de política?

El nivel de diálogo varía mucho dependiendo del tema y, de hecho, existen muchos ejemplos donde es necesario un cierto grado de generalización. En ese sentido, el diálogo sobre temas sociales (educación, salud, etc.) se desarrolla con algunas deficiencias pero sin mayores problemas. Por ejemplo, los Programas Sociales poseen un diálogo adecuado con las OBC.

Desafortunadamente este no es el caso en relación con los temas medioambientales (actividades de extracción), derechos laborales y urbanos (agua y zonas verdes). Estos constituyen los ejemplos más controvertidos y críticos de un diálogo inadecuado entre el gobierno y las OSC. En años anteriores salieron a la luz varios casos (Conga, Tía María⁵⁰, Privatización de la Empresa de Aguas de Lima, etc.) que reflejan las divergencias entre las posiciones del gobierno y de las OSC, en particular en el debate sobre la explotación o uso de los recursos naturales (esto es, minas, hidrocarburos, mega proyectos de infraestructuras costeras y privatización del agua).

El activismo para la protección medioambiental y la defensa de los trabajadores es un proceso emergente en la participación de las OSC que no tiene todavía una organización formal y no está institucionalizado. A pesar de ello, ha demostrado una rápida y firme capacidad para reaccionar y movilizar a muchas personas, liderando algunas victorias judiciales.

A nivel urbano, en Lima y otras localidades de Perú, han surgido grandes divergencias entre el Gobierno Local (Municipalidad Metropolitana de Lima, MML) y los grupos sociales y medioambientales con respecto a proyectos de infraestructuras. La escasez y deterioro de las zonas recreativas verdes y los espacios públicos, tanto en la zona urbana como en los alrededores, puede verse en muchas partes de Lima⁵¹, Arequipa y algunas otras ciudades, implementada sobre todo por intervenciones municipales sin un previo proceso de consulta. Tal y como muestran varios conflictos de vecindades, la situación está empeorando, conllevando a una protesta pública cada vez más frecuente y la oposición de grupos organizados locales y de vecinos.

¿Existe un enfoque territorial a favor de la localización de los ODS? ¿Está coordinado?

Tal y como se ha explicado, la centralización, la fragmentación, la sectorialización y la concentración presupuestaria van en detrimento de un enfoque territorial para localizar los ODS. En los últimos años ha habido una mayor concienciación sobre la necesidad de un enfoque territorial en el país debido a la diversidad geográfica, climática, étnica, cultural y económica de Perú. Pero lograr poner énfasis en el aspecto territorial todavía es una tarea difícil y conflictiva, ya que los enfoques basados en el sector, perjudicados por los fuertes ímpetus centralistas, han tendido históricamente a potenciar esquemas de gobierno territorialmente integrados, descentralizados o autónomos.

Con el anterior Gobierno se produjeron algunos esfuerzos aislados del GN tales como en el campo de la educación. En el sector educativo, una expresión del enfoque territorial es el Programa de Apoyo Pedagógico. La nueva Matriz de Gestión Descentralizada del Sector Educativo se aprobó en 2015. Ha pasado poco tiempo desde su aprobación, todavía no se ha hecho mucho, y por ello todavía queda mucho por discutir para que exista un enfoque territorial real y eficaz.

51 Algunas municipalidades del distrito en Lima y la propia MML no proporcionan una adecuada protección a las zonas de ocio, recreo y encuentros ciudadanos. Estos espacios ofrecen variedad de servicios, incluidos los crecientes valores de pobreza. Solo por mencionar algunos casos, Magdalena, en el Kennedy Park de Miraflores, Los Olivos y en Costa Verde (p.ej. cortando los árboles, creando plazas de aparcamiento bajo parques urbanos) son ejemplos trágicos de cómo la falta de atención a los espacios verdes urbanos y playas está destruyendo la calidad medioambiental de Lima. La amplia mayoría de estos casos están cada vez más relacionados con la necesidad de espacio para los vehículos.

50 Esta protesta se reinició con otro ataque en la cuenca del río Tambo en mayo de 2016.



Con respecto a los ODS relacionados con el medioambiente, se podría afirmar que existe un enfoque territorial. El MINAM se esfuerza en reforzar las capacidades relacionadas con la planificación espacial y territorial por partes de los GR. La implantación de las INDC (Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional) posee un enfoque territorial que respeta las funciones de los actores implicados y permite centrarse en todas las fuentes de emisiones de gases invernadero, así como en las zonas vulnerables afectadas por el cambio climático.

¿Participan las OSC y las AL en la planificación y supervisión de los ODS/ PRSP? ¿Cómo?

Todavía es muy pronto para responder a esa pregunta ya que no existe aún una agenda específica para los ODS. No obstante, existen algunas áreas donde se ha institucionalizado la participación. Por ejemplo, los municipios participan mediante la planificación local de desarrollo, que incluye la dimensión medioambiental y la formulación, implantación y evaluación de la política, plan y agenda local ambiental. Las Unidades Medioambientales de los municipios, los Sistemas Locales y Regionales para la Gestión Medioambiental y las Comisiones Medioambientales desempeñan un importante papel en la toma de decisiones para el desarrollo sostenible. Lo que todavía falta es una articulación sinérgica que conecte los ODS con los Planes Concertados de Desarrollo Local y Regional como documentos de planificación integral del territorio dado y que incluyan las dimensiones de desarrollo sostenible económico, social, cultural y medioambiental.

5. Refuerzo de los medios para lograr los ODS

¿Qué mecanismos/coaliciones/políticas posibilitarán el logro de los ODS?

Todavía no existen enfoques multi-actor, y esto resulta fundamental en un país con la biodiversidad de Perú, su clima, su cultura, sus contrastes y sus tan distintas realidades. Estos enfoques deben establecerse sobre la base de la prolongada experiencia participativa y concertativa de Perú, valiéndose de las instituciones y marcos legales ya existentes

Son necesarias algunas mejoras, sobre todo con respecto a la integración de minorías, evitar los conflictos y la incorporación de mecanismos y herramientas participativos en todo nivel gubernamental.

La voluntad política del nuevo GN está aparentemente garantizada con la reciente elección del Presidente Kuczynski. El plan gubernamental de Peruanos Por el Kambio (PPK) se centra en cuatro objetivos primordiales (seguridad ciudadana; recuperación económica; lucha contra la corrupción e inversión social) que ya incluyen algunos de los ODS como prioridades. Se incluye la reducción de las desigualdades en ingresos, la educación, la reducción de la pobreza, la igualdad de ingresos para las mujeres, la salud, la vivienda y la renovación urbana, la cobertura completa de agua y saneamiento y la protección de las cuencas de los ríos (para la sostenibilidad de los recursos hídricos). Sin embargo, el nivel de prioridad que le darán durante la entrante administración todavía es incierto, sobre todo ya que los sectores privados desempeñan un papel esencial en los planes estratégicos del PPK para lograr estos objetivos.

¿Qué mecanismos podrían elaborarse o mejorar para implementar los ODS?

Ya existen varios planes nacionales e iniciativas institucionales que pueden fomentar la implantación de la Agenda 2030 en Perú:

1. **Los Planes de Desarrollo Concertado Locales y Regionales existentes** se pueden evaluar para garantizar que se integran los ODS. Además, el proceso de evaluación y supervisión se debería llevar a cabo teniendo en cuenta

cualquier actualización. Tal y como se ha descrito, existen distintos mecanismos para la participación ciudadana. Sin embargo, algunas deberían reforzarse y otras promoverse.

2. **El Acuerdo Nacional** y la **Mesa de Concertación** para la lucha contra la pobreza usando lo que ya se ha aplicado, como el Acuerdo de Gobierno y su correlación con los ODS.
3. **El Sistema de Planeamiento Estratégico del CEPLAN junto con los Planes sectoriales de varios Ministerios.** Por ejemplo, el Plan Ambiental Nacional está directamente relacionado con la implantación de los ODS. Sin embargo, todavía hay que actualizarlo junto con otros instrumentos como el Plan Bicentenario y unirlos con los ODS (sobre todo con el cambio climático).
4. **Los planes, programas y proyectos desarrollados en los GR y AL** deberían compararse con los ODS, incluso si en la mayor parte de los casos los presupuestos municipales no permiten su completa implantación. Debería configurarse la supervisión, vigilancia y evaluación de los mecanismos.
5. El MINAM impulsa la aprobación de la **Estrategia Nacional de Ciudadanía Medioambiental** cuyos objetivos son facilitar el acceso a la información pública y consultas previas, reforzar la participación de las OSC en la toma de decisiones e implementar mecanismos que garanticen la justicia medioambiental para todos. El espíritu de esta iniciativa está por completo en sintonía con los ODS ya que promueve sociedades pacifistas e inclusivas para el desarrollo sostenible, reforzando la cultura y educación medioambientales.

¿Qué mecanismos/políticas/coaliciones potenciales son relevantes en este contexto y cuáles se podrían desarrollar?

Más allá de las iniciativas mencionadas en la sección anterior, existen otras agrupaciones y/o coaliciones relevantes que merecen una mayor consideración:

1. Las asociaciones existentes de municipalidades (AMPE, mancomunidades) pueden desempeñar un papel clave en la implantación de los ODS, en particular si interactúan mejor unas con otras.

2. Las federaciones, asociaciones y redes de municipios de diferentes países Latinoamericanos pueden establecer un programa de formación, reuniones permanentes, intercambio de experiencias, prácticas y visitas de campo.
3. Los territorios locales y las ciudades pueden adoptar una estrategia de desarrollo sostenible para gestionar el medioambiente a múltiples escalas. Esto se dirigiría a la observación de esos temas de modo coherente y sistemático, creando una red que posibilite iniciativas locales basadas en las mejores prácticas. Podría seguirse con una estrategia que se centrara en el entorno de las ciudades, sin perder de vista la compleja interrelación con las actividades económicas y sociales e implicando tanto la capacidad de innovación como técnica de los planificadores y profesionales urbanos.
4. Los funcionarios gubernamentales a distintos niveles podrían aprender sobre los ODS, e internalizarlos, a nivel conceptual, técnico y operativo. El proceso de establecimiento de indicadores para los ODS en el CEPLAN⁵² y el intercambio de conocimientos entre los niveles y actores gubernamentales implicados (políticas públicas, a nivel sectorial, nacional, regional y local) pretenden ser una realidad con el nuevo GN. El cambio en las políticas públicas nacionales puede incluir las demandas de las AL y conectarlas con la implantación de los ODS y su inclusión en la priorización de los proyectos (PIP).

¿Qué puede hacer la UE para fomentar la participación de las OSC y las AL en la implantación de la Agenda Posterior a 2015?

Incluso aunque existan distintas perspectivas, muchos opinan que es probablemente el momento oportuno para apoyar a las entidades gubernamentales descentralizadas (Gobiernos Regionales y/o Municipios de Provincia) con significativos movimientos de la sociedad civil en base a las demandas concretas regionales y locales.

En este sentido, existen varias áreas donde la ayuda de la UE podría fomentar la implantación de la Agenda 2030:

1. Énfasis a nivel local, apoyando la implantación de acciones que integren e impliquen varios objetivos de ODS por localidad y/o ciudad. Por ejemplo, la reducción de la pobreza todavía necesita inversión para mantener (y no perder) el progreso ya conseguido, sobre todo en relación con los derechos infantiles, de las mujeres y los jóvenes. Al mismo tiempo, es necesario continuar trabajando para reducir las desigualdades generales que siguen siendo un reto nacional clave.
2. Contribución al desarrollo democrático, gobierno transparente descentralizado, refuerzo de los espacios participativos «concertados» (apoyados por un marco legislativo e institucional a nivel local) como son las Mesas de Concertación para la lucha contra la pobreza, Consejos de Coordinación Local (CCL), CAM (y sus Grupos Técnicos), PP, COPALE⁵³ y apoyo a la creación de **observatorios locales** para vigilar e informar sobre la implantación local de los ODS, implicando a las OSC (no solo a ONG).
3. Reactivación del liderazgo y ciudadanía local, reforzando la participación del liderazgo de jóvenes y mujeres (ODS 5), aplicar un enfoque integral para dar poder a las comunidades vulnerables y más marginadas desde el nivel local e incorporar prácticas responsables socio-medioambientales corporativas impulsadas localmente.
4. Intercambio de mejores prácticas con líderes locales y mostrar cómo lograr los ODS localmente.
5. Organización y/o facilitación de seminarios para debatir el progreso de la implantación de los ODS, garantizando la participación activa de las OSC y los líderes de las AL de distintos países.

52 http://www.ceplan.gob.pe/sites/default/files/Documentos/plan_bicentenario_19-10-2015.pdf

53 Los consejos educativos promovidos a nivel local por el Ministerio de Educación.

6. Conclusiones, mensaje clave y recomendaciones

Es muy probable que en los próximos meses el gobierno recién elegido presente las prioridades, pasos y medidas para implementar la Agenda 2030 en Perú en términos más concretos.

Aunque existen muchos planes acordados y marcos institucionales en funcionamiento, el logro de los ODS necesitará una estrategia más holística, identificando las principales áreas políticas débiles y actuando en ellas, resolviendo algunas de las esferas más propensas a conflictos y, en particular, creando un entorno capacitador para una mayor participación en las políticas públicas. Los siguientes puntos resumen los aspectos principales de este informe.

1. Dos dinámicas básicas en la historia reciente de Perú condicionan las posibilidades de implantación de los ODS. La primera es la cultura de participación en políticas públicas. En este sentido, los procesos de concertación que implican a múltiples actores a distintos niveles resultan cruciales. El segundo es un proceso de descentralización en el país que está lejos de completarse, que ha demostrado ser ineficaz en responder a las demandas territoriales del país.
2. Habiendo firmado los ODS, Perú actualmente inicia el debate sobre cómo traducir la Agenda 2030 en políticas públicas, incluida la compatibilidad de los planes y programas nacionales existentes. Con el nuevo gobierno en funcionamiento, se verá en los próximos meses cómo se llevan a cabo las prioridades, estrategias e implantación de la Agenda 2030.
3. Esta Agenda 2030 es muy importante para el país por muchos motivos. Por ejemplo, se considera que Perú es uno de los 10 países más vulnerables al cambio climático del mundo, está expuesto a riesgos geológicos (terremotos y erupciones volcánicas) para los cuales no está completamente preparado, la desigualdad sigue siendo uno de los mayores retos y el país está todavía fragmentado y sectorializado territorialmente⁵⁴.
4. Aunque la evaluación del país muestra que Perú ha tenido bastante éxito en lograr los ODM, una evaluación más pormenorizada muestra que el logro de los indicadores generales no coincide con el progreso real en el terreno.

Temas como la pobreza, el género y el medio ambiente siguen siendo problemáticos y necesitarán atención particular en la Agenda 2030.

5. Tanto las OSC como las AL podrían desempeñar un papel mucho mayor en la implantación de los objetivos de desarrollo en general y de los ODS en particular. Las AL poseen capacidades, presupuestos y responsabilidades limitadas y, a pesar de las mejoras, todavía queda mucho camino por recorrer para crear un entorno capacitador para las OSC en Perú, sobre todo aquellas que trabajan en áreas como la promoción de los derechos humanos e indígenas.
6. El diálogo entre el gobierno y la sociedad civil varía mucho. Existen áreas, como los asuntos sociales, donde se progresa a pesar de las dificultades. Otras, sin embargo, siguen siendo muy sensibles, con muchos puntos de vista divergentes, como los temas medioambientales (actividades de extracción), derechos laborales y urbanos (agua y zonas verdes).
7. Incluso aunque existen distintas perspectivas, las entrevistas muestran que distintas opiniones coinciden en que los aspectos centrales que podrían acelerar la implantación y logro de los ODS son apoyar a las entidades gubernamentales descentralizadas (Gobiernos Regionales y/o Municipios de Provincia) con movimientos de la sociedad civil en relación a las demandas y objetivos concretos regionales y locales.

⁵⁴ Con divisiones rígidas en el sector y/o ministeriales entre las instituciones.

Recomendaciones

Gobierno Nacional

- Continuar profundizando en los procesos y programas de los ODM, mejorándolos y reforzándolos para el logro de los ODS, así como concediéndoles una alta prioridad (idealmente impulsada por la PCM55) internalizando la interconexión de los 17 objetivos sin excepción.
- Proporcionar ayuda, consejo y financiación a los gobiernos locales para la creación de un sistema de vigilancia de los ODS, un Sistema Observatorio Local con amplia participación, incluidas las OSC, el sector académico, el sector privado responsable socialmente y otros. Coordinar, alinear, integrar y vigilar los instrumentos, herramientas y asignación de presupuestos descentralizados y participativos, incluida la supervisión y evaluación anual con un sistema de comunicación permanente.
- Proporcionar apoyo monetario a los Gobiernos Locales y la Sociedad Civil incluido en el presupuesto nacional, desarrollar indicadores, bases, ayuda y manuales metodológicos a los principales actores locales.
- La PCM puede liderar este proceso sistémico en colaboración con otras instituciones gubernamentales y AL, tales como el AN, el CEPLAN como el organismo planificador del país, el Ministerio de Economía para la correspondiente asignación de presupuestos, las Mesas redondas de Concertación para la lucha contra la pobreza, el Ministerio de Medio Ambiente, el SUNEDU y las AMPE.
- Fomentar la vinculación de los gobiernos locales con las distintas redes de actores de la sociedad civil (sector académico, ONG, expertos, el sector privado responsable socialmente, entre otros).
- Internalizar y revitalizar los ODS relacionados con el cambio climático con un enfoque transectorial dando prioridad a la adaptación y centrándose en la planificación territorial a nivel local.
- Implementar gradualmente un enfoque integrado y holístico por parte de cada uno de los Ministerio (contribuyendo a sobrepasar una visión sectorial) donde se coordinen los programas en consecuencia para unificar e interconectar el logro de los 17 ODS y reducir los obstáculos administrativos a ese fin.

- Garantizar que los ODS forman parte del CEPLAN, concediendo un carácter vinculante a su integración en los distintos planes y en particular en :
 - El Plan Bicentenario (reajustado y realineado)
 - El Acuerdo Nacional (actualizado)
 - El Acuerdo de Gobierno (en proceso de alineación)
 - Los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) articulados con los CCL, CAM, Consejos Económicos Locales y otras prioridades locales.

Organizaciones de la Sociedad Civil

- Reforzar y ampliar redes de OSC más inclusivas y completas aplicando las nuevas tecnologías de la información y las redes sociales, promoviendo debates entre sectores sobre temas relacionados con los ODS a nivel local en el sitio y virtualmente.
- Existen muchas OSC autónomas así como oportunidades para el consenso a reformar y articular en base al logro de los ODS y el Sistema Observatorio Local. La contribución de las OSC podría integrarse y vincular los distintos ODS según las prioridades locales para coordinar, acordar, alinear, integrar y supervisar la implantación descentralizada de los ODS. Este sistema debería ser autónomo y, en cualquier caso, recibir el apoyo del gobierno y la cooperación internacional con suficientes recursos económicos para empezar.
- Constituir y participar en el Sistema Observatorio Local de los ODS en Perú y dentro de las localidades y ciudades.
- Concienciar sobre la importancia de los ODS para desarrollar capacidades y contribuir a su adopción y al compromiso de todos los implicados.

Autoridades Locales

- Reforzar las capacidades de la sociedad civil para su participación autónoma (tanto a nivel nacional como local) en espacios concertados para la toma de decisiones políticas a nivel local.
- Reforzar las distintas coaliciones o redes locales existentes tales como: AMPE, ANAMA (Asociación Nacional de Mujeres Autoridades) y las mancomunidades municipales existentes y redes medioambientales.
- Promover la integración y coordinación de las múltiples redes de OSC existentes diversas y dispersadas, asociaciones



y espacios concertados en marcos comunes de acción colectiva para superar la visión sectorial de Perú construyendo completos enfoques/mecanismos/coaliciones de múltiples actores y políticas basadas en la duradera experiencia y tradición concertativa y participativa de Perú.

- Garantizar la inclusión de los ODS en las políticas locales y municipales y la planificación y asignación de presupuestos, usando los planes y entidades existentes tales como los Planes de Desarrollo Concertado Local, los CCL y CAM, así como la AMPE, que pueden supervisar la asignación de recursos económicos para desarrollar programas de creación de capacidades para las autoridades locales.
- Establecer mecanismos para que las AL y las OSC creen capacidad de participación en actividades presupuestarias y de supervisión relacionadas con la implantación de los ODS.
- Actualizar bases de datos, sistemas de gestión y prioridades relacionadas con la integración de los 17 ODS.
- Fomentar los procesos y proyectos de innovación que tienen en cuenta los ODS.
- Articular un plan de acción completo (con herramientas efectivas de comunicación) para la implantación de la Agenda 2030 y garantizar la inclusión de todos los sectores.

Unión Europea

- Supervisar los procesos relacionados con la implantación de los 17 ODS desde el nivel Nacional al Gobierno Local usando variables internacionales comparables, pero con indicadores extraídos de abajo hacia arriba partiendo de las condiciones locales.
- - Proporcionar apoyo directo financiero y técnico para tener en cuenta programas y proyectos que integren los ODS lo mejor posible, sobre todo en el Sistema Observatorio Local.
- - Proporcionar apoyo técnico y económico para los procesos emergentes que pueden ayudar en la introducción de los ODS perdidos o más débiles (el medio ambiente, las comunidades indígenas, etc.) en las políticas de desarrollo sostenible locales y nacionales.

Referencias

Libros y documentos:

Colectivo ONG Belgas en Perú - COEECI. (2013) Seis desafíos de la Cooperación Internacional en el Perú. Definiciones, implicancias y recomendaciones. Lima.

Contraloría General de la República. (2008) PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ. "Elementos para una propuesta desde el control gubernamental".

Delgado, Carlos. "Revolución y Participación", Centro de Estudios de Participación Popular

Dibos, Alessandra; Frisancho, Susana y Rojo, Yolanda. (2004) Propuesta de Evaluación de Formación Ciudadana. Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Lima.

Elbers, Chris; Lanjouw, Jean y Lanjouw, Peter. (2003) Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality, Econometrica,

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. (2016) Acuerdo de Gobernabilidad para el Desarrollo Integral del Perú 2016-2021. Elecciones Presidenciales 2016.

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2014). Aportes para la formulación de los Acuerdos de Gobernabilidad Construyendo Acuerdos Concertados para el Desarrollo Humano Integral 2015-2018. Aportes para la formulación de los Acuerdos de Gobernabilidad.

Miranda Sara, L., Takano, G., Escalante, C., (2015) Metropolitan Lima and the Sustainability Challenge Growing Cities in Growing Economies City Report Metropolitan Lima and Callao

Miranda Sara, L., Baud, I.S.A (2014). Knowledge building in adaptation management: concertation processes in transforming Lima water and climate change governance, Environment and Urbanization vol. 26 n° 2, octubre de 2014

Portilla, Elsa. (2013). Los Comedores Populares de Lima como Espacios de Negociación. Tesis de Maestría en Sociología. Pontificia Universidad Católica. Lima.

Unión Europea - Perú. (2013) Hojas de ruta de la UE para el compromiso con la sociedad civil en los países socios 2014-2017.

Valdiviezo Del Carpio, Mitchel. (Enero 2013) Participación Ciudadana en el Perú y los Principales Mecanismos para Ejercerla. Gestión Pública y Desarrollo. Informe especial.



Foro
Político sobre
el **Desarrollo**



Comisión
Europea