



Evaluando la Agenda de Desarrollo Sostenible en el Perú

Resumen Ejecutivo



Martin Benavides
Silvio Campana
Selene Cueva
Juan Leon
Alejandro Wagenman

April 2016
Lima, Peru

Resumen Ejecutivo

En el 2012, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Rio+20, los gobiernos se comprometieron a proponer un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS o SDGs por sus siglas en inglés) para el periodo posterior al 2015. Estos ODS – acordados en septiembre de 2015 - sustituyen a los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales expiran el mismo año. Los ODS toman en consideración las experiencias positivas de los ODM y los aspectos que fueron excluidos o no se alcanzaron con los ODM. A diferencia de los ODM, los ODS son de carácter universal -aplicables a todos los países. Para contribuir a la discusión en curso sobre la agenda post-2015, el Centro de Bangladesh para el Diálogo de Políticas (CPD) y la Escuela Norman Paterson de Asuntos Internacionales de la Universidad de Carleton en Canadá, en asociación con Southern Voice sobre las metas post-ODM de Desarrollo Internacional, lanzaron "Post 2015 Data Test: Unpacking the Data Revolution at the Country Level", una iniciativa para examinar cómo los ODS pueden ser aplicados y monitoreados en todos los países de bajos, medios y altos ingresos. La iniciativa incluye el mapeo de los datos disponibles para medir los indicadores de desarrollo sostenible después de 2015, y la identificación de los desafíos y oportunidades que los países pueden enfrentar durante la implementación de las ODS. Este informe presenta las principales conclusiones del estudio de caso de Perú bajo la iniciativa.

El Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) es la institución de investigación responsable del estudio de caso de Perú. El estudio incluye un análisis de los objetivos e indicadores de aproximadamente 12 de los 17 candidatos a ODS, agrupados en siete áreas principales: (i) la pobreza, (ii) educación, (iii) el empleo y el crecimiento inclusivo, (iv) energía e infraestructura, (v) la sostenibilidad ambiental y la capacidad de recuperación de desastres, (vi) la gobernabilidad y (vii) la asociación mundial para el desarrollo sostenible. Por otro lado, este informe identifica los desafíos para el monitoreo de los ODS y sus respectivas implicaciones políticas y recomendaciones para el logro de los ODS en el Perú.

Como el documento final de la ODS señala, “la erradicación de la pobreza es el mayor desafío que enfrenta el mundo en la actualidad y es una condición indispensable para el desarrollo sostenible” (UN 2015). Esta declaración es particularmente relevante para América Latina, incluyendo Perú, ya que es una de las regiones más desiguales en el mundo. A pesar de que las tasas de pobreza continúan disminuyendo en la región, las probabilidades de volver a caer en la pobreza se mantienen; más aún si las desigualdades basadas en el género, la etnia y factores territoriales persisten.

Para superar estos desafíos clave y producir un cambio real en la vida de las personas, es necesario centrarse en aquellos que han sido "dejados atrás" y tienen menos. En Perú, las minorías (por ejemplo, mujeres, indígenas, afro-peruanos) son las personas que necesitan la mayor atención. En ese sentido, existe una necesidad por contar con datos más desagregados para comprender mejor cómo viven, piensan y sienten estos grupos.

En este contexto, el presente informe proporciona un análisis de las prioridades de ODS para Perú y examina la disponibilidad de los datos para el monitoreo y seguimiento de los ODS en el país. La matriz comparativa de los objetivos e indicadores presentada en el informe será de utilidad para los hacedores de política durante su fase de planificación de la implementación de los ODS en el plano nacional. Además, los resultados del análisis de los datos en el Perú son una excelente oportunidad para que otros países de América Latina puedan iniciar el mismo proceso.

Resultados clave

Agenda Post-2015 en el Perú

Para que el Perú se siga desarrollando, es necesario generar conexiones más significativas con los principales grupos representativos del país. Un factor clave para influir en los hacedores de política es generar espacios de discusión sobre las prioridades de política para así poder crear conciencia y elevar los niveles de compromiso con la política de desarrollo en relación a los ODS y la "revolución de los datos".

Los avances del Perú, en términos del compromiso con los ODS, han sido satisfactorios. Tanto el sector público, como las organizaciones internacionales y miembros de la academia en el país han participado en el desarrollo de la agenda post-2015 y la elección de los indicadores asociados a aquella. Un ejemplo de los avances del gobierno peruano con el tema es que este ha mantenido conversaciones con diferentes sectores sobre los ODS desde antes de la creación de los mismos. Por su parte, el Sistema de las Naciones Unidas en el Perú llevó a cabo un proceso de consulta nacional para la agenda post-2015 entre noviembre del 2012 y marzo del 2013. En detalle, las consultas buscaron responder a la pregunta "¿qué tipo de futuros ciudadanos se quiere en el Perú?". De esta manera, la definición de la agenda de desarrollo sostenible fue un proceso altamente inclusivo e incluyó aportes del gobierno, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la academia. Como resultado, se propuso una agenda temática y mensajes clave para el monitoreo participativo y la rendición de cuentas de la agenda post-2015.

Las consultas demostraron que los peruanos consideran que el país ha "progresado" en los años recientes, pero "hay mucho por hacer" para llegar a ser un país desarrollado. Asimismo, se concluyó que la sociedad civil valora los problemas sociales y económicos (es decir aquellos relacionados a educación, salud, empleo, etc.) como prioridades y tiene interés en el fortalecimiento de los mecanismos de gobierno (descentralización, inseguridad, corrupción) y en la protección del medio ambiente (regulación de recursos hídricos, gestión de la tierra, riesgos de desastres naturales y efectos del cambio climático). Es importante destacar la participación de la sociedad civil porque concede una voz a las personas que normalmente no tienen acceso a los debates de la planificación de la agenda nacional y les permite participar en la elaboración de las políticas que afectan sus vidas.

El equipo de investigación de Perú tuvo en cuenta las perspectivas de los actores, incluyendo el gobierno y el sector privado, las voces durante las discusiones de grupos focales y entrevistas como parte del proceso de investigación. De esta manera, se concluye que las políticas necesitan centrarse en: (i) la igualdad de género, (ii) el cambio climático, (iii) la inclusión financiera y (iv) la innovación técnica industrial para la producción diversificada (GRADE 2014). Además, el equipo considera a (i) las mujeres, (ii) los pueblos indígenas, (iii) los niños en edad temprana y (iv) los jóvenes, como grupos prioritarios que necesitan una atención especial en el país. Se desarrollaron indicadores nacionales específicos para estos temas y grupos.

Teniendo en cuenta los puntos de vista de todos los participantes en los procesos de consulta y participación, el equipo de investigación acordó que el Perú aún necesita fortalecer su actuación en distintas áreas durante el periodo post-2015. De esta forma, los objetivos a los cuales debe apuntar son los siguientes: (i) reducir la pobreza en todas sus formas, (ii) mejorar la educación en todos los niveles educativos y la infraestructura, (iii) mantener el balance entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente, (iv) mejorar la calidad del aire y el agua, (v) asegurar el pleno acceso a la

infraestructura desarrollada, (vi) establecer un fuerte estado y lucha contra la corrupción, (vii) mejorar las relaciones entre el gobierno, las empresas y las comunidades, y (viii) mejorar la seguridad y reducir la violencia en todas sus formas.

En este contexto, los ODS son especialmente relevantes en el Perú. Si bien el país es considerado por el Fondo Monetario Internacional como una de las economías más estables en América Latina (Vera y Wong 2013), también obtuvo las peores puntuaciones en las evaluaciones educativas internacionales en los años en los cuales participó - 2012, 2009 y 2000 (OECD 2014). De esta manera se reconoce que el Perú tiene mucho trabajo por hacer para ser desarrollado, pero que actualmente se están dando algunos avances. Por un lado, el actual gobierno ha venido trabajando mucho más en áreas sociales como educación, pobreza y empleo. Sin embargo, otros temas, reconocidos como relevantes para la sociedad, aún requieren más esfuerzos. Por ejemplo, para lograr el objetivo de protección del medio ambiente, es necesario contar con indicadores claros y continuos y fortalecer el compromiso de los actores involucrados. Son en estas áreas en donde el generar espacios de discusión sobre las prioridades de política puede crear conciencia y aumentar el compromiso con los ODS y la necesidad imperante de contar con más datos para el seguimiento de los indicadores post-2015.

Es importante destacar que la falta de un liderazgo proactivo y fuerte dentro de las instituciones del gobierno hace que la creación de sinergias para la agenda post-2015 sea complicado. Debido a experiencias pasadas, ha sido generalmente difícil para todos los partidos políticos participar en la formulación de políticas a largo plazo. Las elecciones presidenciales llegan en 2016 y la agenda post-2015 no ha sido mencionada en las plataformas electorales. Con excepción del Centro Nacional de Planificación Estratégica (CEPLAN), los ODS no han inspirado una mayor demanda por la disponibilidad de datos para el seguimiento de indicadores post-2015 en el Perú.

Monitoreando la agenda post-2015

Perú cuenta con un sistema nacional de estadística confiable y, regularmente, preparado para medir el progreso en la agenda post-2015. El Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) es el organismo central y rector del Sistema Estadístico Nacional y es el responsable de normar, planear, dirigir, coordinar y supervisar las actividades estadísticas oficiales del país de manera confiable. La mayoría de las bases de datos son de acceso público. El INEI proporciona indicadores trimestrales y anuales, archivos de microdatos y sistemas de consulta en los que es posible cruzar variables de una manera amigable a los usuarios. Por otro lado, cada ministerio -y otras entidades gubernamentales- tienen una sección de “estadísticas” en su sitio web. Así, en general, los usuarios no tienen problemas en el acceso a los datos. Sin embargo, la disponibilidad de los mismos varía según el área de los ODS y los objetivos específicos que se quieren monitorear.

De esta forma, los ODS traen consigo dos grandes retos para el INEI. En primer lugar, la precariedad del proceso de descentralización en el país ha afectado a los productores de datos a nivel sub-nacional (provincial y distrital) y a las entidades gubernamentales más pobres pues tienen menos recursos para recolectar información -o menos capacidad técnica- generando un uso limitado de la información estadística. En segundo lugar, debido a los cambios presupuestales de los recientes años, se ha incrementado la necesidad de información especializada por parte de todos los sectores, sin embargo la ley establece que estos sectores no pueden ser los responsables directos de la recolección de datos. Por esa razón, existe una sobre demanda de datos a la entidad central responsable, el INEI.

Respecto a la calidad de los datos, en general, los indicadores reportados directamente por el INEI obtienen mejores resultados en comparación con los indicadores de otras entidades gubernamentales.

De esta manera, los objetivos e indicadores candidatos de las áreas temáticas de pobreza, educación y empleo obtienen puntuaciones más altas, siguiendo el marco de evaluación de calidad de los datos del "Post-2015 Data Test". Esto se debe a que las bases de datos necesarias para estos objetivos siguen estándares de calidad predefinidos, los documentos metodológicos asociados a los datos están disponibles, existe un sistema de consulta para los usuarios, los períodos de tiempo de recopilación y publicación de los datos se encuentran definidos, los datos son creíbles y responden a la "demanda" de los usuarios. Sin embargo, la disponibilidad y calidad de los datos de las áreas de los objetivos sobre el medio ambiente, la gobernabilidad y la cooperación mundial requieren mejora. Esto se debe a que los indicadores candidatos en estas áreas se calculan con datos administrativos o se necesitan tecnologías específicas para el recojo de los datos o los datos provienen directamente de entidades distintas al INEI. Dado que los recursos, la experiencia y los procesos de recolección y producción de datos varían de un organismo a otro, la calidad de los datos e indicadores también varía.

De acuerdo con el ejercicio de mapeo de los datos en Perú, el 68% de los indicadores examinados en este estudio son calculados por el INEI o es posible calcularlos a partir de datos a los que se puede acceder con relativa facilidad a través de una solicitud de información al INEI. Es importante señalar que la Encuesta Nacional de Hogares es la principal fuente de información en el país y recoge gran parte de los datos necesarios para las áreas de pobreza, educación y empleo. Mientras que las situaciones para el resto de los indicadores son mixtas. El 6% de los indicadores aún no se encuentran calculados, pero pueden realizarse el cálculo pues existe información, pero esta no está sistematizada. El 10% de los indicadores son calculables, pero los datos no están disponibles para el año base de referencia propuesto (2010).

Por otro lado, este estudio no ha considerado el uso de fuentes no oficiales para medir el progreso post-2015 dado que no se puede asegurar el mismo nivel de rigor y transparencia proporcionado por los datos oficiales. Sin embargo, las fuentes de datos no oficiales identificadas podrían ser utilizados para monitorear el 8% de los indicadores. Es importante tener en cuenta que las fuentes no oficiales sólo se emplearían para monitorear los indicadores de las áreas más débiles del país - energía e infraestructura, medio ambiente y gobernabilidad. Finalmente, 3 de los indicadores globales propuestos en las áreas de energía, gobernabilidad y medio ambiente no se pueden medir porque los datos no son recogidos por el INEI ni por fuentes no oficiales o internacionales.

Por último, es importante señalar un reto pendiente en el proceso de producción de datos en el país: el bajo nivel de desagregación de datos. La mayoría de los indicadores se puede subdividir por lugar de residencia (urbano y rural), región (organización política) y la edad, pero el desglose de datos por sexo (importante para los indicadores relativos a la inclusión financiera) y grupos minoritarios (por ejemplo, los afroperuanos) es importante para lograr la consigna de "no dejar a nadie atrás" durante el período posterior al 2015.

Dimensiones de política económica de los datos en el Perú

Con el tiempo, el recojo de datos para los indicadores sociales en el Perú ha cambiado debido a diversos factores, como las leyes, la presión política, los presupuestos, las dificultades técnicas, las innovaciones metodológicas, entre otros. Desde el 2000, dos reformas legales fueron promulgadas por el gobierno con el fin de incrementar la eficiencia, satisfacer las demandas de los ciudadanos y mejorar la rendición de cuentas: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Presupuesto del Sector Público basada en un enfoque de presupuesto por resultados. La primera obliga a todas las entidades de la administración pública a publicar información en sus respectivos sitios web o en revistas que se distribuyan ampliamente y a proporcionar información a los ciudadanos que lo soliciten; mientras que la

segunda cambió la administración del presupuesto público con el objetivo de realizar proyectos sociales públicos más eficientes y fortalecer la lucha contra la pobreza y la exclusión.

Bajo este contexto, se han producido algunos cambios en las prácticas del INEI y las metodologías para la recolección de datos en los últimos años. En primer lugar, el INEI ha implementado un plan de descentralización desde el 2001 y su sede ahora trabaja con oficinas descentralizadas para garantizar el uso de metodologías y procesos estandarizados. En segundo lugar, el INEI empezó a recibir apoyo, en el 2007, de un Comité Asesor externo para mejorar la metodología y la recopilación de información en las encuestas que miden la pobreza. Así, en el 2011, el INEI comenzó a utilizar mayores herramientas tecnológicas para la recolección y desagregación de los datos.

En cuanto al financiamiento, el presupuesto basado en resultados se anticipa a los problemas centrales de la población peruana y se nutre de información sobre los probables resultados de las intervenciones por parte de entidades gubernamentales orientadas hacia el desarrollo y la investigación. La atención a los problemas centrales tiene prioridad sobre otros objetivos secundarios. De esta manera, toda intervención debe generar un producto y cada producto debe estar orientado hacia un objetivo. Además, los indicadores de cada sector se generan en función a los resultados esperados; así, el progreso de la población peruana en todas las áreas se puede medir y el presupuesto depende, principalmente, de la capacidad administrativa de cada ministerio. En ese sentido, entidades como el Ministerio del Medio Ambiente deben mejorar su capacidad de gasto para tener un mayor margen de acción y poder medir el progreso de todos los indicadores candidatos de los ODS.

Recomendaciones clave

Este estudio llega a varias recomendaciones que podrían ser seguidas por los diferentes países en desarrollo para generar indicadores que respondan a las demandas nacionales e internacionales de información. Una recomendación clave es crear una herramienta que permita a todos los países sistematizar y mapear todos los datos e información disponibles, así como identificar los vacíos de datos en diferentes áreas. Por ejemplo, el marco de evaluación de calidad de los datos empleado en este estudio ayudó al equipo de investigación a llevar a cabo el ejercicio de mapeo de datos e identificar la calidad y disponibilidad de datos e información para medir el progreso en el desarrollo sostenible.

Por otro lado, a pesar de que muchos indicadores pueden ser medidos y monitoreados, aún se requieren mayores esfuerzos desde el INEI y el sistema de estadística nacional en varios temas. En primer lugar, el INEI debería trabajar junto con distintos productores de datos, a diferentes niveles, para estandarizar los procesos de recopilación de datos - incluyendo la metodología y digitalización. En segundo lugar, el INEI debe incluir algunas nuevas preguntas en la Encuesta Nacional de Hogares (o encuestas especializadas) para medir los indicadores finales de los ODS. En cuanto a los indicadores en materia de energía y medio ambiente, Perú puede crear sinergias con organizaciones internacionales para medir los indicadores que por sí solo no puede. Las sinergias también podrían facilitar la transferencia de conocimientos técnicos y el fortalecimiento de los lazos entre el gobierno y los asociados internacionales. En tercer lugar, el INEI necesita construir capacidad en términos de personal e infraestructura, ya que la demanda de información de entidades gubernamentales está aumentando y debe desarrollarse un sistema de monitoreo para los ODS pronto. Por tanto, es necesario aumentar el presupuesto del INEI para contratar personal, mejorar la infraestructura, adoptar nuevas tecnologías para recopilar datos y fortalecer la capacidad de otras entidades. Por último, todos los partidos políticos deben adoptar la agenda post-2015, ya que esta será parte de los marcos de política de los futuros gobiernos.

Finalmente, los ministerios deben realizar los siguientes cambios con el fin de mejorar su proceso de producción de datos: (i) implementar el presupuesto por resultados, (ii) difundir información y análisis sobre los procesos y resultados de las intervenciones del gobierno, (iii) mejorar el capital humano y estandarizar las visiones heterogéneas, (iv) construir una cultura de rendición de cuentas que se retroalimenta en la gestión, (v) fortalecer el desarrollo de indicadores y mejorar la claridad de las prioridades de política, (vi) colaborar con el INEI para la estandarización de los procesos de recopilación de datos, (vii) mejorar la coordinación entre los gastos corrientes y de capital, y (viii) fortalecer la articulación territorial.

