
La contribución de la cooperación internacional privada al desarrollo del Perú

*Coordinadora de Entidades
Extranjeras de Cooperación
Internacional - COEECI*

COEECI

La Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI) es una asociación civil fundada en 1994. Agrupa a 55 organizaciones privadas de cooperación internacional para el desarrollo que laboran en el Perú. Su principal objetivo es actuar como interlocutor organizado de estas entidades ante el Estado Peruano, así como ante las instituciones privadas y públicas relacionadas con el tema. La COEECI se ha constituido en un espacio de intercambio y reflexión sobre temas de interés común sobre el desarrollo.

El Consejo Directivo de la COEECI hasta diciembre de 2009 está conformado por:

Presidencia

Jeannette Weller

WELTHUNGERHILFE (Agro Acción Alemana)

Secretaría

Eduardo Contreras

LUTHERAN WORLD RELIEF

Tesorería

María Esther Zevallos León

ASOCIACIÓN SOLIDARIDAD PAISES EMERGENTES – ASPEM

Vocal

Elvira Raffo

IBIS

Vocal

Freya Rondelez

11.11.11.

Vocal

Silvia Toledo

CONSEJERÍA DE PROYECTOS

Vocal

Romina Sánchez

CATHOLIC RELIEF SERVICES – CRS

Vocal

Rocío Palomino

DIAKONÍA

COEECI - Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional

Teléfono: 988-899-103

Correo electrónico: coeeci@coeeci.org.pe

Página web: www.coeeci.org.pe

Primera edición: octubre 2009

500 ejemplares

Distribución gratuita

Hecho en el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú no. xxx

Estudio elaborado por Federico Negrón Peralta para COEECI

Corrección y Diagramación: Roble Rojo

Impresión: Roble Rojo Grupo de Negocios S.A,C

Américo Vespucio 110 COVIMA La Molina

Telf 3249 6639 / 348 5571

info@roblerojo.com / www.roblerojo.com

Contenido

Introducción	13
Resumen Ejecutivo	15
El contexto internacional de la ayuda	27
Mayores presupuestos, nuevas prioridades	29
La crisis financiera internacional y los recursos para el desarrollo	34
El contexto nacional de la ayuda al desarrollo	37
Perú: Renta media-alta, desigualdad y débil institucionalidad	39
Retos y avances de la implementación de la Declaración de París en el Perú	44
Perfil de la cooperación privada en el Perú	49
Perfil general	51
Perfil de las Eniex afiliadas a la COEECI	58
Retos y perspectivas en el contexto actual	73
Bibliografía	81

Índice de gráficos

Gráfico 1: AOD para los países en desarrollo, años 1990 - 2008	29
Gráfico 2: Promedio de AOD per cápita, según región	30
Gráfico 3: Cronología de las cumbres mundiales sobre desarrollo y eficacia de la ayuda	32
Gráfico 4: Principios de la Declaración de París	33
Gráfico 5: AOD para América Latina y el Perú como porcentaje de la AOD destinada para los países en desarrollo	39
Gráfico 6: Pobreza e ingreso en Perú y América Latina	41
Gráfico 7: Salarios y excedentes de explotación (% del PBI), años 1991-2005	42
Gráfico 8: Número de entidades privadas de cooperación que trabajan en el Perú, según categoría	52
Gráfico 9: Volumen de la cooperación internacional canalizada hacia el Perú, según tipo de fuente Años 2005-2007	53
Gráfico 10: Volumen de recursos canalizados por las ONG internacionales comparado con el presupuesto de los principales programas sociales del gobierno central ²⁴	55
Gráfico 11: Volumen de recursos según país de origen de las entidades privadas de cooperación que financian intervenciones en el Perú, año 2007	57

Gráfico 12: Número de entidades privadas de cooperación que financian intervenciones en el Perú, según país de origen 57

Gráfico 13: Grado de dispersión del presupuesto de las entidades afiliadas a la COEECI 58

Gráfico 14: Recursos financieros canalizados por las ENIEX afiliadas a la COEECI. Años 2004-2008 60

Gráfico 15: Variación porcentual del presupuesto de las ENIEX afiliadas a la COEECI el 2008 comparado con el promedio de los dos años anteriores 60

Gráfico 16: Ámbito geográfico de intervención de las entidades afiliadas a la COEECI, número de organizaciones según departamento 61

Gráfico 17: Principales contrapartes de las ENIEX afiliadas a la COEECI 62

Gráfico 18: Número de ENIEX afiliadas a la COEECI según eje temático de trabajo 63

Gráfico 19: Principales sub temas de intervención de las ENIEX afiliadas a la COEECI, número de ENIEX, según tema de trabajo 64

Gráfico 20: Cantidad de ENIEX afiliadas a la COEECI que han alineado sus intervenciones a alguno de los ODM 65

Gráfico 21: Número de ENIEX afiliadas a la COEECI que considera alguna de las metas de los ODM para medir el impacto de sus intervenciones 66

Gráfico 22: Número de procesos de fiscalización realizados a las entidades afiliadas a la COEECI 69

Gráfico 23: ¿Conoce los criterios que llevan a realizar el proceso de fiscalización de determinadas ONG? 69

Gráfico 24: ¿Cree usted que la Declaración de París es un instrumento adecuado para mejorar la eficacia del trabajo de las ENIEX en el Perú? 71

Gráfico 25: ¿Existen las condiciones institucionales para la implementación de los principios de la DP en el trabajo de las ENIEX en el Perú? 71

Gráfico 26: ¿Cuáles son los principios de la DP más difíciles de implementar en el Perú? 72

Índice de tablas

Tabla 1: AOD para los países latinoamericanos, millones de US\$	40
Tabla 2: Nivel de aprobación ciudadana de los poderes del Estado a nivel urbano	43
Tabla 3: Estado de avance en la implementación de la Declaración de París en el Perú	47
Tabla 4: Volumen de recursos financieros, según tipo de institución, año 2007	54
Tabla 5: Estratificación de entidades de acuerdo al volumen de recursos financieros gestionados el 2007	56
Tabla 6: ENIEX afiliadas a la COEECI que movilizaron mayores recursos financieros en el 2007 y 2008	59
Tabla 7: Descripción de las 18 metas incluidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas	67

Tabla de siglas y acrónimos utilizados

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
COEECI	Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional
DP	Declaración de París
ENIEC	Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
INABIF	El Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar
PBI	Producto Bruto Interno

Personas entrevistadas

Kees Biekart	Instituto de Estudios Sociales (La Haya)
Antonio Aramayo	Fundación UNIR (Bolivia)
Fernando Villarán	Ex ministro de Trabajo
Mariano Valderrama	
Karin Apel	
Eduardo Toche	DESCO
Sandro Venturo	
Víctor Loyola	Ministerio de la Producción
Joel Vargas	PNUD Bolivia
Luis Ginoccio	

Introducción

El actual contexto internacional experimenta una serie de cambios y eventos que inciden, tanto en las políticas como en la asignación de recursos de ayuda internacional al desarrollo. La crisis de la ortodoxia neoliberal -con su capítulo más reciente en la crisis financiera mundial-, el surgimiento de una mayor conciencia internacional sobre la importancia de los bienes públicos globales y la protección del medioambiente, la nueva agenda de seguridad internacional emanada a partir de los ataques del 11-S, así como el surgimiento de un consenso orientado a mejorar el impacto y la eficacia de las intervenciones financiadas, han delineado la agenda de ayuda internacional para el desarrollo, no sólo con relación a las prioridades temáticas, sino también en cuanto a las regiones en las que se viene concentrando el apoyo de la comunidad internacional.

La condición de zonas de ingresos medios de la mayor parte de países latinoamericanos y el hecho de que no constituyan destinos prioritarios en función de la agenda señalada en el párrafo anterior, viene originando un redireccionamiento de los recursos de la ayuda internacional hacia otras regiones. Esta situación se da en medio de una paradoja: a pesar de ser considerada una región de renta media luego de varios años de crecimiento económico sostenido, América Latina concentra los mayores indicadores de desigualdad. Salvo el caso de Colombia, la mayor parte de países no concentra el interés de las agencias oficiales de ayuda internacional. Esto tiene como correlato directo la severa disminución de los recursos de la ayuda al desarrollo para la región.

Este escenario implica una serie de retos para los actores del desarrollo que trabajan en el Perú. En el caso de las organizaciones privadas de cooperación internacional el reto es múltiple: por un lado diseñar estrategias que atenúen la disminución de los recursos de la ayuda internacional disponibles para la región que

les permita, además, mantener su aporte al desarrollo de las regiones más pobres y aisladas del país. Por otro lado, deben fortalecer mecanismos de diálogo y cooperación con el Estado, la sociedad civil y el sector privado con la finalidad de generar sinergias, mejorar la eficacia de las intervenciones y evitar la duplicidad de esfuerzos. Dado el importante porcentaje de recursos de ayuda al desarrollo que movilizan, se hace necesario establecer mecanismos de coordinación para optimizar la eficacia de sus intervenciones.

En tal sentido, la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI), como plataforma que agrupa a gran parte de las agencias privadas de promoción que operan en nuestro país, ha decidido realizar, por tercera vez, este estudio para contar con una perspectiva del accionar de la cooperación privada en el Perú. Ello facilitará una acción más coordinada entre las entidades cooperantes y los actores tanto públicos como privados del desarrollo.

Este estudio se inspira en el principio de garantizar una mayor transparencia en nuestro trabajo y difundir la contribución de las entidades privadas de cooperación internacional en el desarrollo del país. En tal sentido, buscamos dar continuidad y complementar los estudios realizados anteriormente, así como contrastar los resultados de este trabajo con otros estudios realizados en los últimos años por otras entidades.

Confiamos en que el trabajo que hoy difundimos contribuya a conocer mejor el nuevo escenario y las tendencias que caracterizan a la cooperación privada internacional en nuestro país, y nos ayuden a lograr una mejor formulación de nuestras políticas y estrategias de intervención.

Finalmente, agradecemos el apoyo brindado por todos los profesionales y entidades, el cual fue fundamental para la realización de este estudio.

Resumen Ejecutivo

Resumen Ejecutivo

La Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI), como plataforma que agrupa a un importante número de las agencias privadas de promoción que operan en nuestro país, ha decidido realizar por tercera vez este estudio para contar con una mejor perspectiva del accionar de la cooperación privada en el Perú.

El objetivo es articular y promover una acción más coordinada entre las entidades cooperantes y los actores, tanto públicos como privados del desarrollo. En esa misma línea, el estudio tiene por finalidad garantizar una mayor transparencia en la información sobre el trabajo de las organizaciones privadas de desarrollo que operan en el país, y medir cualitativamente su contribución en las diferentes áreas temáticas y geográficas en las que concentran su intervención.

No es un secreto que este estudio se desarrolla bajo un contexto difícil para las organizaciones privadas de cooperación internacional, pues en el ámbito mundial son nuevas las prioridades que se presentan en la agenda de desarrollo y ayuda internacional. El nuevo norte de los recursos de ayuda oficial al desarrollo viene relegando a América Latina en general y al Perú en particular.

En el ámbito nacional, a la ya difícil situación que experimentan las organizaciones privadas de cooperación internacional por mantener sus niveles de contribución a pesar de la reducción de los fondos de ayuda oficial hacia la región, se suma el reto de mejorar la eficacia de sus intervenciones en un contexto de tensión entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.

Habiendo detallado la coyuntura y los nuevos horizontes de la ayuda internacional en la región y el país, pasamos a explicar el perfil del presente informe, el mismo que ha sido dividido en cuatro partes para dosificar la data y las experiencias recogidas.

La primera área da cuenta de cómo la agenda de ayuda internacional al desarrollo se ha venido estructurando en temas como la protección de los bienes públicos globales y el medioambiente, el cambio climático, la lucha contra el terrorismo, y la disminución de la extrema pobreza. En ese escenario, tanto el Perú como la mayoría de países latinoamericanos no integran la agenda.

Y es que los países latinoamericanos —salvo Colombia debido a las amenazas del narcotráfico y las FARC—, no representan ninguna prioridad en términos de terrorismo internacional, deterioro del medioambiente o el cambio climático. Por lo que no se convierten en blanco de la ayuda internacional. Por otro lado, dada la condición de renta media en la mayoría de las naciones latinoamericanas, se ha evidenciado una merma en los recursos de ayuda dirigidos hacia la región. Por ejemplo, las estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señalan que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) alcanzó su máximo nivel histórico en el 2008 (119,800 millones de dólares) 15% superior al monto registrado el 2007 y 60% por encima del promedio registrado en los noventa. Sin embargo, analizando la ayuda oficial hacia 34 países de renta media, se evidencia que en 24 se registró una acelerada reducción.

Adicionalmente, desde inicios de esta década se ha venido generando un consenso internacional por reconfigurar la arquitectura de la ayuda internacional al desarrollo. Este consenso pasa por mejorar la identificación de los objetivos necesarios para alcanzar el desarrollo global sostenible —los Objetivos de Desarrollo del Milenio—, y se concreta en un acuerdo generalizado sobre cómo destinar los recursos para alcanzar esos objetivos sobre todo en los países de mayor pobreza (Cumbre de Monterrey de 2002).

Como complemento a los objetivos y recursos, se ha formado un consenso internacional para mejorar de manera significativa la eficacia de la ayuda. En ese sentido la Declaración de París sobre

la eficacia de la ayuda suscrita el 2005 por 122 países, agencias de cooperación y organizaciones de la sociedad civil, constituye un importante hito en el discurso de la comunidad internacional por mejorar la distribución de la ayuda para el desarrollo.

Así, lo que se busca es fortalecer las estrategias e institucionalidades nacionales de desarrollo, racionalizar y simplificar los procedimientos administrativos para la asignación de recursos, y promover una gestión por resultados. Asimismo, cambiar la visión de desarrollo basado en proyectos dispersos hacia un modelo que apoye directamente a los presupuestos de los gobiernos nacionales.

Sin embargo, es necesario advertir ciertos riesgos en la implementación de la Declaración de París, como su sesgo para alinear recursos y estrategias de desarrollo en función a la agenda estatal. De esa manera se deja poco margen de maniobra para la participación de organizaciones de la sociedad civil en lo que respecta a la definición e implementación de políticas y programas de desarrollo.

En países con una débil institucionalidad, donde el balance entre Estado y sociedad civil que garantiza la gobernabilidad democrática no está coplementamente garantizado, existe el riesgo de que la Declaración de París se convierta en un argumento a favor del control de las ONG. Se corre el riesgo de que su subordinación a los gobiernos y estrategias de desarrollo, adelgacen aún más el balance.

Este documento también analiza los posibles efectos de la crisis financiera internacional en los recursos de la AOD. Al respecto, podemos afirmar que los factores que apuntan a su reducción parecen tener mayor peso que aquellos que apuestan por su aumento.

Aunque es posible que la reducción de la ayuda no se refleje inmediatamente en las estadísticas puesto que los compromisos se suscriben por 3 años, factores como la reducción del PBI de los países donantes, la devaluación de sus monedas, así como la priorización de los presupuestos públicos a brindar paquetes de estímulo económico dentro de sus economías, serán sin duda elementos que primarán al elegir el destino de los fondos públicos.

Adicionalmente, una reciente publicación de la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) afirma que la crisis financiera internacional tendrá severos efectos en la reducción del volumen de la ayuda, oscureciendo así el panorama para el logro de iniciativas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Y es que los estudios econométricos que recogen información de los últimos 30 años muestran una correlación positiva entre las crisis financieras y la reducción de los volúmenes de ayuda de los países donantes. Esta merma reforzará la actual tendencia a disminuir la AOD de países de renta media no prioritarios para la agenda del desarrollo internacional.

La segunda parte de este estudio analiza el contexto nacional de la ayuda al desarrollo. El hecho de que el Perú sea considerado un país de renta media sumado al hecho de que no represente una prioridad para la agenda internacional, se viene reflejando en la significativa reducción de los recursos de ayuda oficial al desarrollo que recibe el Perú. Como resultado, en el 2007, la AOD destinada al Perú (263 millones de dólares) fue menos de la mitad del monto registrado en 1998.

Sin embargo, a pesar del aumento considerable del PBI del país que lo sitúa por encima de otros países en desarrollo, subsisten aún problemas estructurales. La combinación de un sistema político presidencialista, un aparato de gestión pública altamente centralizado, años de violencia terrorista, la débil institucionalidad política y burocrática, así como la existencia de una creciente

desigualdad dificultan la creación de sinergias entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado. Esta situación plantea importantes retos tanto para el Estado como para las organizaciones de la sociedad civil en términos de conformar mecanismos de entendimiento y trabajo mutuo que permitan superar la dispersión y fragmentación del trabajo, mejorar la transparencia de la información sobre las intervenciones y garantizar su autonomía e independencia, necesarias para promover un desarrollo participativo y un gobierno democrático.

La tercera parte se divide en dos secciones. La primera presenta el perfil de las organizaciones privadas de cooperación internacional que operan en el Perú, sobre la base de la información de un total de 243 organizaciones. En términos financieros, este colectivo de organizaciones movilizó recursos financieros por un total de 161,7 millones de dólares en el 2007. Este monto se puede dividir básicamente en tres categorías: A) Las 55 organizaciones afiliadas a la COEECI que movilizaron 108,6 millones el 2007 (67% del total de recursos identificados en el estudio). B) Las 85 organizaciones privadas de cooperación internacional que cuentan con oficina de representación en el país, las cuales totalizaron 32,1 millones de dólares (20%). C) Las 92 organizaciones extranjeras que canalizan recursos directamente desde sus países de origen que movilizaron 21 millones de dólares (13%).

Si bien estos 161,7 millones de dólares no llegan a superar el 0,15% del PBI, su importancia relativa aumenta si lo comparamos con los presupuestos anuales asignados a los principales programas de desarrollo financiados con fondos públicos. Este aporte cobra mayor vigencia si consideramos que complementa la intervención del Estado en las poblaciones con mayores necesidades, estratos donde se ha tenido dificultades para llegar de manera directa.

Asimismo, se apoya a temas que resultan impostergables como el fortalecimiento de capacidades, la adquisición de nuevas técnicas, la protección del medioambiente, el fortalecimiento de la democracia y los derechos de las personas, así como la contribución al diseño de propuestas de políticas y metodologías de trabajo para la agenda de desarrollo nacional. La segunda sección recoge los resultados de una encuesta aplicada a las 55 organizaciones afiliadas a la COEECI. La existencia de este colectivo ha permitido recopilar información cuantitativa y cualitativa a un mayor nivel y detalle debido a las facilidades y apoyo institucional e información brindada por las organizaciones afiliadas. Esto permitió contar con información detallada sobre sus ámbitos geográficos y temáticos de trabajo, modalidades de intervención, así como su opinión sobre los actuales procesos que vienen definiendo el panorama de la cooperación internacional al desarrollo en el Perú.

Un primer hallazgo consistió en que, a pesar de representar un porcentaje minoritario del total de organizaciones que operan en el Perú, los integrantes de la COEECI concentran el 67% de los recursos de ayuda identificados en este documento. Otro importante descubrimiento es el hecho de que, contrariamente a la tendencia decreciente de los recursos de la AOD señalada en la primera parte, la contribución de las organizaciones privadas de desarrollo se mantiene. En el caso de las organizaciones afiliadas a la COEECI, el 51% registró un aumento en su presupuesto del 2008 comparado con el promedio registrado en los dos años previos. En cuanto al ámbito geográfico de intervención, Cusco, Lima, Ayacucho, Huancavelica y Cajamarca son áreas prioritarias de intervención.

Del mismo modo, en comparación con años anteriores se observa un incremento de la importancia de Ica como zona prioritaria de intervención, en respuesta al sismo ocurrido el 2007. Con relación a los temas que concentran el apoyo de estas organizaciones sobresalen el apoyo a la democracia y ciudadanía, justicia y dere-

chos humanos, salud básica, nutrición, agricultura, así como articulación y asociatividad, entre otros rubros.

Por otro lado, un tema importante incluido en esta parte consiste en el análisis de la relación entre el Estado y las ONG desde la perspectiva de estas últimas. A la base de esta relación subyace un conjunto de factores como las relaciones de poder, los intereses políticos y las diferentes perspectivas que tiene tanto el Estado como las ONG sobre la promoción del desarrollo. Luego de la aprobación del proyecto que modifica las atribuciones de la APCI para ejercer un mayor control en las intervenciones de las ONG que operan en el país, el debate sobre las tensiones entre las ONG y el Estado ha vuelto a la palestra.

Los procesos de fiscalización de estas organizaciones se han incrementado luego de la publicación de esta ley. Sin embargo, buena parte de las organizaciones manifestó no conocer los criterios de aplicación y plantearon dudas sobre su finalidad. En la práctica, la aplicación de esta ley se percibe como un exceso en la interpretación de algunos principios de la Declaración de París. Así, bajo una interpretación del principio de alineamiento de la ayuda al desarrollo de los sistemas nacionales, la ayuda que se canaliza a través de las ONG desaparecería.

Esto afectaría el desempeño de un actor de gran relevancia para la promoción del desarrollo en el Perú en términos de recursos movilizados, pero sobretudo en términos de su apoyo concreto a importantes temas y determinadas poblaciones que el Estado no puede atender en la medida que se requiere. Esta percepción se complementa con la opinión de buena parte de los encuestados que no cree que existan las condiciones institucionales para la implementación de los principios de la Declaración de París.

Este aparte finaliza con un análisis de los avances y retos de la implementación de la Declaración para mejorar la eficacia de las

intervenciones en el Perú. Si bien a la fecha se han realizado algunos avances por parte del Estado, queda mucho camino por recorrer. Según el informe publicado por la OCDE, los avances realizados por el gobierno peruano en cuanto a la implementación de los principios de la Declaración, son considerados como «moderados» y «bajos». El principal cuello de botella mencionado por el documento es la ausencia de un sistema y política nacional de desarrollo que articule a todos los actores sobre la base de una visión política y estrategia común para el largo plazo. Este derrotero deberá reemplazar al actual conglomerado conformado por planes sectoriales, regionales y locales -la mayoría inconexos- y que se suman a promesas heredadas de la campaña electoral que son el actual referente de las instituciones de desarrollo.

Finalmente, la cuarta parte recoge la opinión de diversos expertos sobre el tema con relación a los retos y perspectivas que enfrentan las organizaciones de desarrollo a la luz del actual contexto. Con relación a los efectos de la actual crisis financiera internacional en la ayuda al desarrollo que recibe el Perú, existe el consenso de que ésta va a acentuar la tendencia decreciente de los recursos recibidos. Asimismo, se indagó sobre cuál sería una estrategia viable que garantice la sostenibilidad de las organizaciones e incremente la eficacia de sus intervenciones.

En este punto se señaló que la estrategia viable consiste en buscar fuentes alternativas de financiamiento, principalmente fuentes nacionales (públicas y privadas), ya que muchos de los países de la región vienen creciendo aceleradamente y generando nuevas riquezas que tienen que ser repartidas en forma más equitativa. Los Estados y las empresas privadas (nacionales y extranjeras) van a tener más recursos y eso no se puede ocultar. Por último, con relación a los retos que enfrentan las ONG en el Perú, se concluyó que deben mejorar su respuesta a las expectativas de sus grupos de interés.

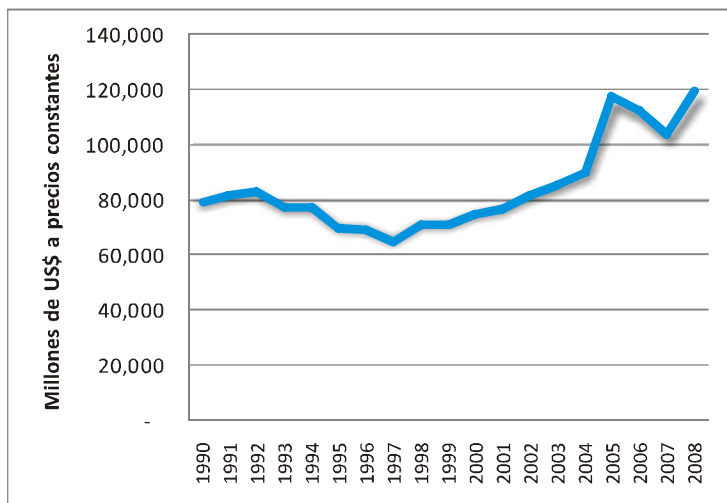
Y es que cada vez con mayor prioridad, los actores requieren ser guiados con el uso de conocimientos, habilidades y actitudes que se relacionan con integrantes de las ONG con nuevas competencias. El grado de éxito de las ONG estará en función de su capacidad de insertarse en las demandas de los ciudadanos y de articularse con otros actores como el Estado y el sector privado.

El contexto internacional de la ayuda

1

Mayores presupuestos, nuevas prioridades

Gráfico 1
AOD para los países en desarrollo, años 1990 - 2008



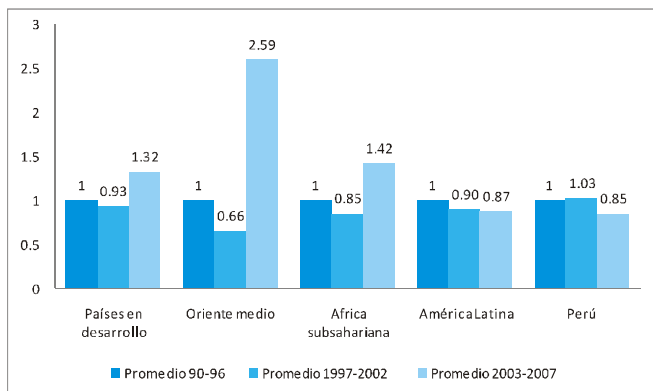
Fuente: OCDE (2009).

En el 2008, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) registró su máximo nivel histórico (119,800 millones de dólares). Este monto fue 15 % superior al registrado en el 2007 y 60% por encima al promedio de la década de los noventa (OCDE: 2009).

Pero más allá de la cifra, interesa conocer las tendencias subyacentes que explican la asignación de la ayuda en temas y sectores. La globalización, la crisis de la ortodoxia neoliberal, el terrorismo, el incremento de la extrema pobreza en determinadas regiones, el surgimiento de enfermedades infecciosas con capacidad de expandirse globalmente, sumadas al cambio climático, han reconfigurado la agenda de la ayuda internacional. Estos cambios se pueden resumir básicamente en los siguientes puntos:

a. Seguridad y conflicto

Gráfico 2
Promedio de AOD per cápita, según región



Fuente: OCDE (2009).

Los ataques terroristas del 11-S y las subsecuentes guerras en el medio oriente significaron el surgimiento de un proceso de «securitización» de la ayuda que cambió la agenda y sus prioridades geográficas y temáticas de intervención. Así, los criterios de asignación de la ayuda basados sobre los objetivos tradicionales de desarrollo fueron desplazados por prioridades de seguridad y lucha contra el terrorismo. No es coincidencia la creciente concentración de AOD en países funcionales a la «guerra global contra el terrorismo» ubicados en el Oriente Medio (Irak, Afganistán, Pakistán, Jordania); o los llamados «estados frágiles» (Liberia, Sudán, Congo, etcétera) que representan una amenaza al paradigma de la seguridad global. La otra cara de esta concentración es la disminución de los recursos de ayuda internacional para países o regiones que, por su nivel de renta o su baja importancia en la agenda de seguridad global, no forman parte de las prioridades mencionadas. Este es el caso de la mayor parte de los países latinoamericanos que, salvo Colombia (dada su importancia en términos de la agenda de la seguridad global), vienen experimentando una reducción de su importancia relativa como des-

tino de AOD. En esa misma línea, Sanahuja (2007) analiza el volumen de AOD durante el periodo 2001-2005 y concluye que en el conjunto de 34 países de renta media, 24 experimentaron una reducción de la ayuda recibida.

b. Mayor apoyo a la provisión de bienes públicos globales

La comunidad internacional viene demostrando un creciente interés por monitorear los problemas cuyo impacto trasciende las fronteras y tienden a concentrarse en las regiones de mayor pobreza, potenciándose así el radio de acción de enfermedades infecciosas, daño medioambiental, conflictos armados regionales, entre otros. En la actualidad, son numerosas las iniciativas globales de cooperación para combatir pandemias como el VIH/sida, malaria, tuberculosis e influenza. Del mismo modo, se observa la creación de fondos de cooperación globales para reducir los efectos del cambio climático y el apoyo a poblaciones afectadas o desplazadas por el surgimiento de conflictos armados o desastres naturales, entre otros aspectos. En la actualidad, es creciente la importancia de intervenciones financiadas mediante este tipo de fondos, tanto en número como en volumen de recursos que gestionan anualmente. Sólo a manera de ejemplo, podemos mencionar el Fondo Global para combatir el SIDA, la tuberculosis y la malaria; la Alianza Global para Vacunas e Inmunizaciones; el Consejo de Salud Mundial; la Fundación Bill y Melinda Gates, etcétera. Se estima que entre 1997 y el 2004 los recursos destinados a este tipo de intervenciones se incrementaron de 8 mil millones a 20 mil millones (Sanahuja 2007: 86).

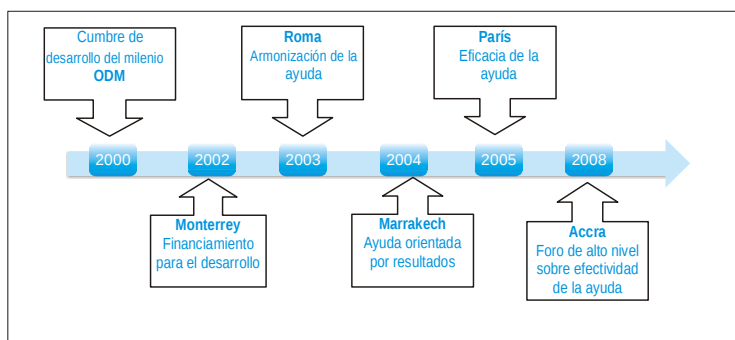
c. Eficacia de la ayuda: ¿Menor espacio para las organizaciones de la sociedad civil?

La fragmentación de las intervenciones de los donantes, cada cual con objetivos y discursos diferentes, sumada a un sistema inter-

nacional de ayuda con insuficientes criterios vinculantes que rijan su cuantía, distribución o metas, promueven el uso de mecanismos discrecionales que incrementan los costos de transacción de las intervenciones, limitando su eficacia y la capacidad injerencia de los países receptores en el diseño de las políticas de ayuda para el desarrollo (Sanahuja 2007: 88).

Hace casi 10 años, con la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se inició un proceso para lograr un marco globalmente consensuado de objetivos y metas que guíe la asignación de la ayuda internacional. Este proceso se ha ido complementando con nuevos acuerdos que buscan armonizar las intervenciones financiadas con recursos de AOD, así como establecer mecanismos de corresponsabilidad entre donantes y receptores de ayuda para dotarla de mecanismos que incrementen su eficacia. El siguiente gráfico da cuenta de las últimas cumbres mundiales en las cuales se ha venido delineando la nueva arquitectura de la ayuda internacional para el desarrollo.

Gráfico 3
Cronología de las cumbres mundiales sobre desarrollo y eficacia de la ayuda



Elaboración: Propia.

La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda suscrita en el 2005 por 122 países, agencias de cooperación y organizaciones de la sociedad civil, constituye un nuevo hito en el discurso de la comunidad internacional por mejorar la distribución de la ayuda para el desarrollo. Este documento recoge y sintetiza el marco de acción sobre la base de metas a lograr hasta 2010, dirigido a fortalecer las estrategias e institucionalidad nacionales, racionalizar y simplificar los procedimientos administrativos para la asignación de recursos de la ayuda, promover una gestión por resultados, así como dar un cambio de visión del desarrollo basado en proyectos dispersos, a un modelo basado en apoyar directamente a los presupuestos de los gobiernos nacionales (Valderrama 2008: 4).

Gráfico 4
Principios de la Declaración de París



Elaboración: Propia.

Riesgos

No obstante, es necesario advertir *algunos riesgos* en la implementación de la Declaración de París. El principal consiste en que el marco de acuerdos de la declaración se concentra exclusivamente en el ámbito estatal, incrementando así la preponderancia de la ayuda alineada y canalizada mediante presupuestos públicos. Este factor puede limitar el acceso de las organiza-

ciones de la sociedad civil, especialmente las ONG, a los recursos de la ayuda internacional. Si bien el documento promueve en cierta medida la participación de estas organizaciones en la definición de las políticas de desarrollo, existe el riesgo que algunos países -sobre todo aquellos con insuficiente capacidad de interactuar con las organizaciones la sociedad civil- limiten la participación de estas organizaciones en los procesos de desarrollo, así como su capacidad de interlocución de las demandas ciudadanas ante los gobiernos.

En la actualidad, una proporción importante de la AOD se canaliza a través de las ONG. Parte del problema es preservar su autonomía e independencia, factores necesarios para promover un desarrollo participativo y de gobernanza democrática. Existe el riesgo de que la Declaración de París se convierta en un argumento a favor del control de las ONG y su subordinación a los gobiernos y sus estrategias de desarrollo nacional. Pero la otra parte del problema es evitar que la cooperación de las ONG siga siendo una de las causas de la fragmentación y atomización de la ayuda, que puede llegar a desdibujar las estrategias nacionales de desarrollo y los programas de los donantes (Sanahuja 2007: 98).

La crisis financiera internacional y los recursos para el desarrollo

La reciente crisis financiera que tuvo su epicentro en los Estados Unidos y se propagó rápidamente a la mayoría de países donantes -que ahora enfrentan una severa reducción de la tasa de crecimiento de sus economías- amenaza con no dejar un país inmune a sus efectos negativos. Esta crisis, que primero cundió en los mercados financieros, se ha instalado en la economía real, afectando seriamente el consumo, el nivel de empleo y la inversión, entre otros.

Como se mencionó anteriormente, la AOD registró su máximo nivel histórico el 2008. Es posible que el impacto de la reciente

crisis no se refleje inmediatamente en las estadísticas de ayuda debido a que los compromisos y presupuestos se realizan con una anticipación promedio de 3 años, y dado que la AOD puede ser utilizada para mitigar los efectos negativos de la crisis internacional en los países más pobres, por lo menos en el futuro inmediato. Sin embargo, los factores que impulsan una tendencia decreciente de los volúmenes de la AOD parecen tener mayor peso que los descritos en el párrafo anterior. El principal mecanismo de transmisión de los efectos de la crisis internacional en la reducción de la AOD radica en que la ayuda suministrada por los países donantes responde a un porcentaje establecido de su PBI.

En el 2008, y en lo que va del año, casi todas las economías de los países desarrollados han experimentado severas reducciones de su tasa de crecimiento, llegando muchas a ser negativas. Como resultado, se espera que la contracción de las economías en países desarrollados tenga un efecto directo en la reducción de sus presupuestos destinados a financiar la AOD en los siguientes años. Por otro lado, la devaluación de las principales monedas también incide directamente en la reducción de los montos de la ayuda denominados en su moneda local. Así, por ejemplo, la devaluación de la Libra Esterlina se ha traducido en reducciones del volumen real de la ayuda del Reino Unido.

En el caso de los países de renta media, que ya venían experimentando el retiro paulatino de fuentes de AOD, la crisis financiera no hará sino reforzar esa tendencia. Expertos holandeses consultados señalan el inevitable retiro gradual en América Latina de agencias como OXFAM NOVIB y CORDAID, para direccionar sus recursos hacia los países más pobres. Adicionalmente, dado que los presupuestos de muchas ONG internacionales que financian actividades en los países del sur tienen un importante componente de subsidio público, es claro que la reducción del PBI de los países donantes producto de la crisis, incidirá directamente en los fondos destinados a financiar las actividades de las ONG.

El informe publicado por la UNCTAD (2009), afirma que la crisis financiera internacional tendrá severos efectos en el volumen de AOD, oscureciendo así el panorama futuro para el logro de iniciativas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De acuerdo al informe, muchos países donantes vienen poniendo en marcha paquetes de estímulo económico financiados mediante reacomodos en sus presupuestos, siendo la AOD un componente no prioritario. Asimismo, el informe señala estudios econométricos que muestran que durante las crisis financieras ocurridas en los últimos 30 años hay una fuerte correlación positiva entre las crisis financieras y la reducción de los volúmenes de ayuda de los países donantes; merma que puede oscilar entre el 20 y 40% en los cinco años posteriores al surgimiento de la crisis. Adicionalmente, la recuperación de los montos de AOD a niveles alcanzados antes de la crisis puede tomar varios años. Como ejemplo se presenta el caso del Japón, que recién está volviendo a los volúmenes de ayuda alcanzados antes de la crisis que experimentó en la década pasada.

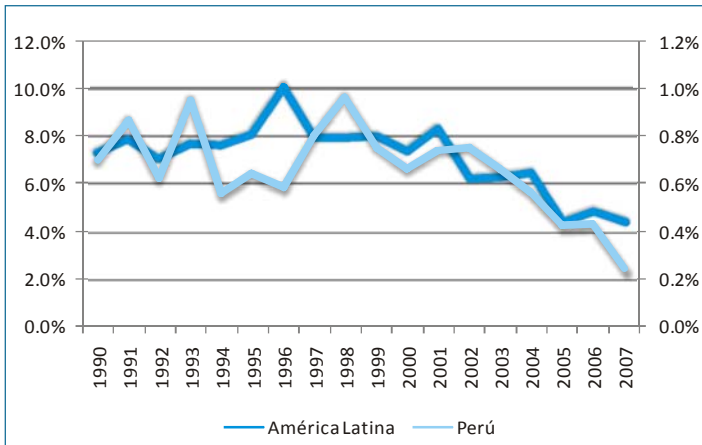
El contexto nacional de la ayuda al desarrollo

2

Perú: Renta media-alta, desigualdad y débil institucionalidad

Gráfico 5

AOD para América Latina y el Perú como porcentaje de la AOD destinada para los países en desarrollo



Fuente: OCDE (2009).

América Latina y el Perú en particular no son la excepción a las tendencias explicadas en la sección anterior. Al ser considerados bajo la categoría de regiones de renta media-alta¹, y no representar una amenaza para la seguridad global (salvo Colombia), su importancia relativa frente a la agenda actual de ayuda para el desarrollo se viene reduciendo de manera significativa en los últimos años. Como resultado, en el 2007, la AOD destinada al Perú fue casi la mitad del monto registrado en 1998. Esta constante y considerable reducción de los volúmenes de ayuda ha hecho que nuestro país se vea desplazado como destino prioritario de estos fondos. Así, de ser el tercer destino de AOD en América Latina

¹ De acuerdo al Banco Mundial, la categoría de país de ingreso medio-alto abarca a aquellas naciones cuyo ingreso per cápita se ubica entre los US\$3,856 y los US\$11,905 anuales. Dentro de esta categoría se ubican países como Chile, Brasil y Colombia.

Tabla 1
AOD para los países latinoamericanos, millones de US\$

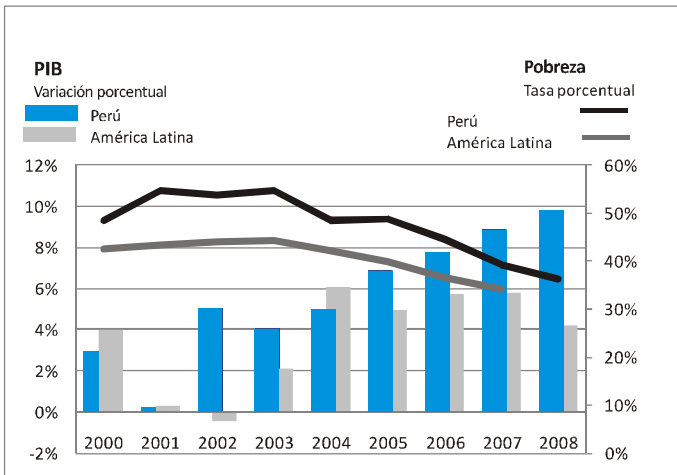
Promedio 1990-1995		Promedio Años 1996-2001		Promedio 2002-2007		Monto Año 2007	
Bolivia	790.2	Nicaragua	963.4	Nicaragua	951.5	Nicaragua	833.6
Nicaragua	768.0	Bolivia	902.7	Bolivia	853.2	Colombia	730.8
Perú	574.0	Honduras	654.3	Colombia	754.7	Bolivia	476.4
Honduras	478.1	Perú	525.9	Honduras	617.4	Honduras	464.2
El Salvador	465.2	Guatemala	330.7	Perú	497.0	Guatemala	449.8
México	422.3	Colombia	313.9	Guatemala	360.1	Brasil	297.1
Ecuador	297.8	Brasil	299.3	Ecuador	360.1	Perú	263.0
Argentina	283.9	El Salvador	293.3	Brasil	229.8	Ecuador	215.3
Guatemala	276.3	Ecuador	239.6	El Salvador	216.0	Rep. Dom.	123.0
Chile	185.5	Rep. Dom.	146.4	México	215.8	México	121.0
Colombia	175.9	Argentina	130.3	Argentina	164.2	Chile	120.1
Costa Rica	167.8	Chile	127.9	Rep. Dom.	113.4	Paraguay	108.0
Brasil	148.9	México	103.8	Cuba	96.7	Cuba	92.0
Paraguay	122.0	Paraguay	100.0	Chile	95.8	El Salvador	88.1
Panamá	107.9	Cuba	90.9	Venezuela	71.4	Argentina	82.0
Uruguay	98.1	Venezuela	61.9	Paraguay	62.3	Venezuela	71.2
Rep. Dom.	87.6	Panamá	39.5	Costa Rica	33.8	Costa Rica	52.7
Cuba	63.8	Uruguay	32.3	Uruguay	23.3	Uruguay	33.8
Venezuela	55.3	Costa Rica	18.7	Panamá	1.8	Panamá	-134.8
Brasil	148.9	México	103.8	Cuba	96.7	Nicaragua	833.6

Fuente: OCDE (2009).

durante la primera mitad de los noventa, ahora es el sétimo por detrás de Colombia o Brasil.

Desde el 2002 hasta el 2008, el Perú experimentó un crecimiento económico sostenido con tasas comparables a la de los «tigres»

Gráfico 6
Pobreza e ingreso en Perú y América Latina



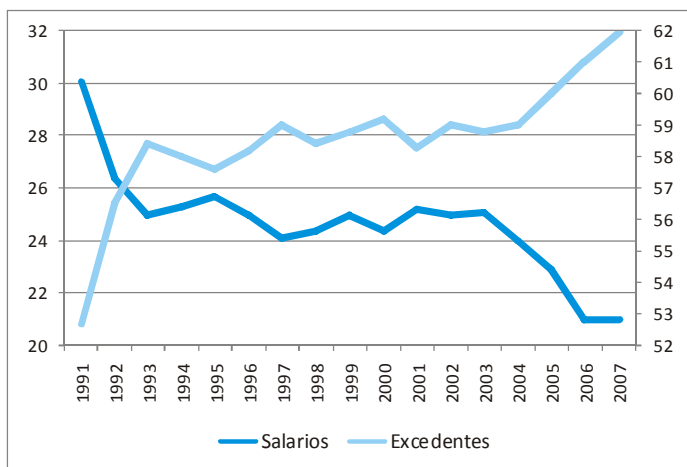
Fuente: CEPAL, INEI.

asiáticos. Este auge estuvo ligado al significativo incremento de los precios de las exportaciones del sector minero y energético, el aumento de la inversión privada, la construcción y la puesta en marcha de tratados comerciales entre el Perú y países desarrollados. Así, el 2008, antes que se evidencien los efectos de la crisis financiera internacional, el PBI del Perú experimentó una tasa anual de crecimiento que bordeó el 10% en comparación al 2007. Este crecimiento económico lo ubicó muy por encima del crecimiento promedio de la región. Producto de esta performance económica sin precedentes, el Perú ha logrado avances en materia de certificación internacional. El 2008 logró el grado de inversión y en la actualidad es considerado como un país de renta media-alta.

Sin embargo, paradojas y problemas estructurales aún persisten y plantean enormes retos para las organizaciones de desarrollo, tanto gubernamentales como no gubernamentales:

- A pesar de las elevadas y sostenidas tasas de crecimiento económico de los últimos años, la pobreza no ha disminuido a la misma velocidad y se ubica aún por encima del promedio regional. Más aún, si analizamos en detalle lo que esconden de esta cifra, vemos que la situación es sumamente compleja. El PBI per-cápita del Perú es similar al de países de Europa del Este, pero al mismo tiempo el ingreso recibido por las zonas de mayor pobreza es menor que el ingreso per-cápita de Sierra Leona (Alasino: 3).
- Asimismo, en ese mismo periodo, la brecha entre ricos y pobres se ha incrementado. De tal manera que el boom económico de los últimos años parece agravado la desigualdad

Gráfico 7
Salarios y excedentes de explotación (% del PBI),
años 1991-2005



Fuente: Campodónico (2009).

en la distribución del ingreso. En tal sentido, el excedente económico (utilidad) de las empresas que representaba el 52,7% del PBI en 1991 llegó a representar el 62,0% en el 2007, mientras que los salarios que perciben los trabajadores siguieron una ruta opuesta: de representar el 30,1% del PBI en el 1991 pasaron a ser el 22,0% el 2007. Este modelo de crecimiento económico con un correlato de mayor desigualdad es un caldo de cultivo perfecto para el surgimiento de conflictos sociales que ponen en riesgo la gobernabilidad y el sistema democrático.

- Adicionalmente a la creciente desigualdad, pobreza y exclusión social, se puede mencionar la debilidad de las instituciones representativas, en especial la de los partidos políticos, pues la mayoría no ha podido conformar cuadros de representatividad que canalicen la demanda ciudadana ante el Estado. A ello se suma una percepción negativa y generalizada por parte de la población sobre los poderes del Estado. La siguiente tabla es un reflejo de la poca confianza que tienen los ciudadanos sobre el sistema democrático en su conjunto.

Tabla 2
Nivel de aprobación ciudadana de los
poderes del Estado a nivel urbano

Poder del Estado	Nivel de aprobación
Poder Ejecutivo	21.2%
Congreso de la República	13.2%
Poder Judicial	21.4%

Fuente: CPI (2009).

Retos y avances de la implementación de la Declaración de París en el Perú

La combinación de un sistema político presidencialista, un aparato de gestión pública altamente centralizado, años de violencia terrorista, la débil institucionalidad política y burocrática, así como la implantación de un modelo económico neoliberal que mantiene altos niveles de desigualdad, han influido en la conformación de una relación tensa entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado.

En términos de gestión pública, la concentración de decisiones en unos cuantos ministerios y la ausencia de un sistema de planificación que derive en una política integral de desarrollo que articule los ámbitos nacional, regional y local, ha originado que las organizaciones privadas de desarrollo se vean obligadas a generar sus propios espacios y mecanismos de intervención de manera aislada, generándose una fragmentación y dispersión en el impacto de su trabajo. Por ello no es casualidad que un importante porcentaje de la ayuda internacional que recibe el Perú sea gestionada a través de organizaciones no gubernamentales de desarrollo.

La combinación de estos factores, sumado a que el Perú es considerado un país de renta media-alta, y por ello no susceptible de ser destino prioritario de ayuda internacional, representa una serie de sustanciales retos para el trabajo de las organizaciones privadas de desarrollo que operan en el país. Uno de los más importantes consiste en lograr maximizar el impacto de su trabajo bajo la ausencia de una política nacional de desarrollo que pueda guiar sus intervenciones y superar su fragmentación.

La Declaración de París, suscrita el 2005 y de la cual el Perú es un país signatario, busca armonizar la relación entre donantes y receptores, así como alinear las intervenciones financiadas por la cooperación internacional a las prioridades establecidas por los

gobiernos de los países receptores para mejorar la eficacia de los recursos. Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, en países con una débil institucionalidad democrática, la implementación de la Declaración de París no está exenta del riesgo de que pueda convertirse en un argumento a favor del control de las ONG, subordinándolas a los gobiernos y sus estrategias de desarrollo.

Desde el 2006, el gobierno peruano se ha mostrado especialmente activo en torno a la generación de una serie de normas² que pueden interpretarse como un intento de ejercer mayor control sobre el uso y destino de los recursos de la ayuda internacional gestionada por las ONG que operan en el Perú. La aprobación de estas normas ha generado un intenso debate que aún no cesa. El argumento por parte del gobierno de mejorar la transparencia en el destino de los recursos gestionados por las ONG, puede colisionar con los derechos y libertades de las organizaciones privadas de desarrollo que operan en el Perú, y pone en riesgo la participación de estas organizaciones en el diseño de las políticas de desarrollo.

En tal sentido, queda el reto de conformar mecanismos de entendimiento y trabajo mutuo entre el Estado y las ONG que permitan superar la dispersión y fragmentación del trabajo, mejorar la transparencia de la información sobre las intervenciones y garantizar su autonomía e independencia, necesarias para promover un desarrollo participativo y un gobierno democrático.

² La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) ha elaborado una serie de normas, como la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional y la ley que modifica sus competencias con relación al control de los recursos de las organizaciones privadas de desarrollo.

Avances

La OECD ha publicado informes que monitorean el avance y los pasos a seguir en torno a la puesta en marcha de la Declaración de París en los países suscriptores del acuerdo.

El último informe sobre el estado de avance de la implementación de la Declaración de París disponible da cuenta de los avances, problemas y acciones a seguir. A pesar del poco tiempo existente entre la suscripción de la declaración por parte del Perú (2006) y la publicación del informe en el 2008, es importante mencionar algunos hallazgos del mismo.

El principio de **apropiación** establece la necesidad de que los recursos de la ayuda al desarrollo se integren a una estrategia dirigida por los países socios para garantizar la eficacia de estos recursos acorde a sus necesidades. Este principio está directamente asociado al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones de los países socios para poder liderar el diseño y puesta en marcha de sus políticas y estrategias de desarrollo coordinando los esfuerzos de todos los actores. Sin embargo, los avances en esta línea resultan aún insuficientes.

Existe cierto nivel de avance por parte de la APCI en la elaboración de un marco normativo orientado a mejorar el diseño de una política común en el uso de los recursos de la ayuda al desarrollo. En esa línea, se puede mencionar ciertos avances como la publicación del Plan Anual de Cooperación Internacional no Rembolsable 2007-2008 que busca orientar la ayuda hacia la seguridad humana, el desarrollo institucional, el desarrollo humano y la competitividad sostenible, enfatizando el apoyo a las capacidades nacionales. En esa misma línea la Política Nacional de la Cooperación Técnica Internacional identifica sectores prioritarios de intervención como el acceso al agua potable y la competitividad económica de la población más pobre.

Tabla 3:
Estado de avance en la implementación de la Declaración
de París en el Perú

Dimensión	Avance al 2007	Problemas	Medidas prioritarias
Apropiación	Moderado	No existe una estrategia de desarrollo consolidada y el liderazgo del Gobierno está fragmentado.	Implementar la PNCTI de forma consistente y acumular experiencias para una futura estrategia más integral adaptada al contexto nacional.
Alineación	Moderado	Avances aún insuficientes en la mayoría de los indicadores.	Reforzar la interlocución entre la APCI y los donantes de menor peso. Asegurar la vinculación de la APCI con los registros nacionales para la captura de información.
Armonización	Bajo	El uso de enfoques programáticos es muy limitado.	Apostar con mayor decisión por los fondos canasta a nivel sectorial con mayor participación de los ministerios.
Gestión orientada por resultados	Bajo	Avances aún incipientes en la formulación de las políticas públicas sobre la base de resultados.	Identificar mejor las sinergias entre el desarrollo del sistema nacional de evaluación y el de la ayuda internacional para el desarrollo.
Responsabilidad Mutua	Bajo	No existe un mecanismo de mutua rendición de cuentas.	Profundizar el debate sobre las responsabilidades del Gobierno y los donantes en la implementación de la Declaración de París en el contexto nacional.

Fuente: OCDE (2008).

Sin embargo, queda aún mucho espacio por recorrer tanto por parte del gobierno como de los demás actores del desarrollo. La suma de una serie de planes sectoriales, regionales y locales, añadida a un conjunto de prioridades gubernamentales heredadas de la campaña electoral, agregada a la débil capacidad del aparato público para su implementación difícilmente puede suplir la ausencia de un sistema y una política nacional de desarrollo. Se requiere de políticas de Estado y no de gobierno que delinee las bases del desarrollo del país en el largo plazo y que permitan la confluencia de todos los actores del desarrollo tanto en el diseño como en la implementación de estas políticas.

En cuanto al proceso de **armonización**, los avances son aún incipientes. Es evidente la necesidad de fortalecer la coordinación entre el Gobierno y los donantes. El uso de mecanismos programáticos sigue siendo muy reducido. En tal sentido, el desafío consiste en superar gradualmente la dispersión de pequeños proyectos flexibilizando sus instrumentos y explorando conjuntamente posibilidades como la canasta de fondos, el apoyo a programas sectoriales o la búsqueda de instrumentos de apoyo presupuestario vinculados a programas regionales (Alasino 2008: 27).

Gestionar los recursos sobre la base de resultados y a emplear la información para mejorar el proceso de adopción de decisiones es otro principio de la Declaración de París. El Gobierno viene poniendo en marcha un sistema de gestión del presupuesto por resultados, mejorando la información estadística y administrativa del gobierno. Sin embargo, se requiere de un mayor avance en esta materia. En la actualidad, solo el 5% del presupuesto gubernamental es asignado bajo criterios de gestión por resultados (Cavero 2009). Asimismo, es necesaria una mejor identificación de las posibles sinergias entre los sistemas nacionales de evaluación y los de la cooperación internacional.

Finalmente, el principio de **alineación** por medio del cual se busca alinear la ayuda con las estrategias y planes de desarrollo del país socio, utilizando los sistemas públicos de gestión es uno de los principios cuya implementación puede generar algunos problemas relacionados con ser un elemento a favor del control de las ONG por parte del Estado.

Perfil de la cooperación privada en el Perú

3

Perfil general

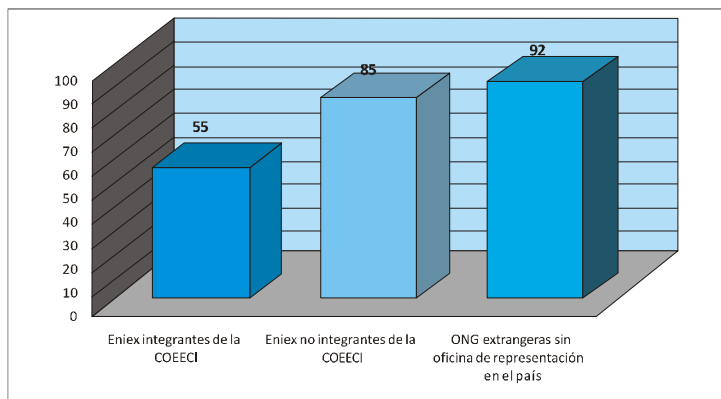
En esta oportunidad, se ha logrado identificar a un total de 232 entidades extranjeras de cooperación que canalizan recursos de cooperación internacional hacia el Perú. Aunque todas comparten una visión de desarrollo y cambio social, varían en cuanto al origen de sus recursos, orientación doctrinaria y modalidad de intervención. De esta manera, mientras unas acogen la doctrina católica y evangélica, otras surgen inspiradas en una orientación humanista. Algunas organizaciones mantienen el componente de trabajo voluntario, otras sustentan sus intervenciones sobre la base de un grupo de contribuyentes particulares o institucionales que aportan recursos regularmente. Otro grupo acude a la venta de productos o campañas de recolección de fondos y donaciones privadas, mientras que la gran mayoría financia una parte de sus actividades con subsidios de sus respectivos gobiernos.

En tal sentido, resulta difícil tratar de establecer algún tipo de categorización para este tipo de organizaciones. Sin embargo, para efectos metodológicos, se ha dividido a estas organizaciones en dos grupos: **a.** Entidades extranjeras de cooperación internacional que cuentan con una oficina de representación permanente en el país (ENIEX)³. Dentro de este grupo podemos diferenciar a las entidades afiliadas a la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI). **b.** Las ONG extranjeras que a pesar de no contar con una representación permanente, canalizan recursos de cooperación hacia el país en forma directa o mediante contrapartes del sector público y privado.

³ Si bien es difícil deslindar lo privado en forma estricta de lo público en los recursos que gestiona la cooperación internacional, el presente estudio ha intentado focalizar su análisis en el componente gestionado por las entidades privadas de cooperación internacional.

Gráfico 8

Número de entidades privadas de cooperación que trabajan en el Perú, según categoría



Elaboración: Propia.

Recursos financieros

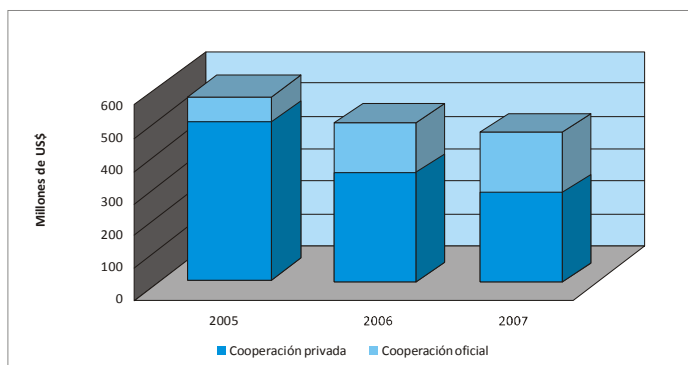
Analizando las cifras disponibles se denota que pese a la reducción sostenida de recursos de AOD hacia el Perú mostrada anteriormente, el componente de ayuda privada se mantiene. Esta tendencia se corrobora por distintas fuentes. El estudio «Políticas de las ONG europeas para América Latina: tendencias y perspectivas recientes» (Biekart 2006) indaga sobre si realmente las ONG europeas están retirándose de América Latina o todavía esta región sigue siendo un destino prioritario para la innovación de políticas públicas así como para la adopción de nuevas formas de cooperación hacia el desarrollo.

El estudio muestra que el volumen de financiamiento proveniente de las ONG europeas todavía no ha disminuido. No obstante, se evidencia la necesidad de focalizar el aporte hacia un número limitado de temas y regiones bajo un contexto político que promueva la realización de acciones conjuntas destinadas al fortalecimiento de capacidades y la consolidación de la sociedad civil.

En esta misma línea, Martínez (2007), quién realizó un mapeo de la cooperación de las ONG españolas en el Perú, concluye que el Perú es uno de los principales destinos de la cooperación no gubernamental española, tanto en términos del número de organizaciones que trabajan en el país como por el volumen del financiamiento destinado como porcentaje del total de la ayuda oficial española.

Sin embargo, la información estadística disponible es aún insuficiente como para afirmar que este incremento representa una tendencia de largo plazo o se trata más bien de un rezago de la información.

Gráfico 9
Volumen de la cooperación internacional canalizada hacia el Perú, según tipo de fuente
Años 2005-2007



Fuente: APCI (2007).

De acuerdo a la información obtenida a través de la realización de este estudio, se ha determinado que el 2007⁴ las entidades privadas de cooperación internacional movilizaron recursos financie-

⁴ Debido a que a la fecha de elaboración no había información disponible sobre los recursos de cooperación de las ENIEX no afiliadas a la COEECI correspondiente al 2008, se realizó la comparación para el año anterior.

ros por un total de 161,7 millones de dólares. Siguiendo la categorización planteada inicialmente, se puede dividir el origen de este monto en tres grupos de organizaciones.

Primero, al analizar esta información de manera desagregada, se observa que las 55 organizaciones que integran la COEECI movilizaron 108,6 millones de dólares. Si bien en número representan el 24% del total de organizaciones incluidas en este documento, en términos de recursos su contribución equivale al 67% del total de recursos identificados en este estudio. Le sigue el grupo de ONG internacionales que cuentan con oficina de representación en el país, pero no se encuentran afiliadas a la COEECI. Este grupo, aunque mucho mayor en número de organizaciones (94), contribuye con el 20% del total de recursos de cooperación privada.

Finalmente, existe otro creciente grupo tanto en número de entidades como en volumen de aporte, conformado principalmente por ONG españolas, alemanas y holandesas que financian proyectos implementados por ONG nacionales directamente desde su país de origen, cuya contribución equivale al 13% del total de recursos de cooperación privada canalizados hacia el Perú que se ha identificado en este estudio.

La siguiente tabla nos muestra el aporte de las ONG extranjeras que apoyan intervenciones en el Perú, categorizadas de la siguiente manera:

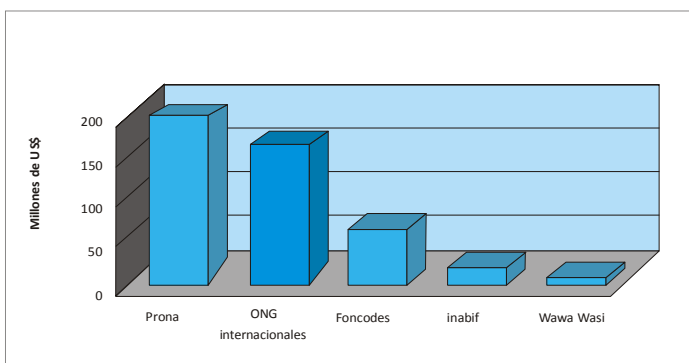
Tabla 4
Volumen de recursos financieros, según tipo de institución, año 2007

Tipo de entidad	Número de entidades	Volumen de recursos canalizados (US\$)	Porcentaje de recursos
1.ENIEX integrantes de COEECI	55	108,566,083	67%
2.ENIEX no integrantes de COEECI	85	32,127,898	20%
3.ONG extranjeras sin representación permanente en el Perú	92	21,005,219	13%
Total	232	161,699,200	100%

El monto de casi 162 millones de dólares no brinda mayores luces por sí solo en términos de su capacidad de generar cambios sustanciales en la promoción del desarrollo. En comparación al PBI anual del Perú, este monto es inferior al 0,15%. Sin embargo, si lo comparamos con otros montos, como el destinado por el gobierno central a los principales programas sociales, se aprecia de mejor manera su importancia en términos relativos.

Gráfico 10

Volumen de recursos canalizados por las ONG internacionales comparado con el presupuesto de los principales programas sociales del gobierno central



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. 2009.

Este monto equivale al 58% de la cooperación oficial registrada por la APCI el 2007. De igual forma, representa el 81% del presupuesto destinado al Programa Nacional de Alimentos (PRONAA) y significa 2,5 veces el presupuesto del FONCODES. Adicionalmente, este aporte cobra mayor vigencia si consideramos que complementa la intervención del Estado en las poblaciones con mayores necesidades, donde se ha tenido dificultades para llegar de manera directa. Asimismo, se apoya a temas que resultan impostergables como el fortalecimiento de capacidades, la adquisición de nuevas técnicas, la protección del medioambiente, el fortalecimiento de la democracia y los derechos de las personas, así como la contribución al diseño de propuestas de políticas y metodologías de trabajo para la agenda de desarrollo nacional.

Haciendo un análisis del presupuesto de las entidades incluidas en este estudio, es interesante anotar que las 7 entidades con mayores recursos (3% del total de entidades del estudio) cuentan con presupuestos anuales superiores a los 4 millones de dólares y movilizan el 36% del total de recursos identificados. Por otro lado, la mayor cantidad de organizaciones (68%) cuenta con presupuestos anuales inferiores al medio millón de dólares, canalizando en conjunto, el 11% de recursos financieros de cooperación privada.

Tabla 5

Estratificación de entidades de acuerdo al volumen de recursos financieros gestionados el 2007

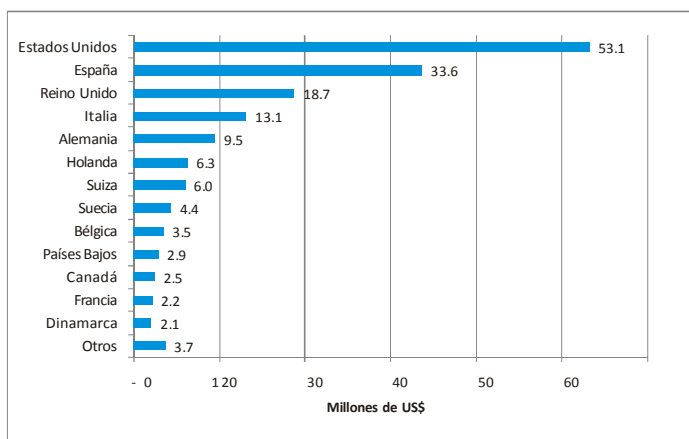
Monto de presupuesto anual (Millones de US\$)	Número de instituciones	MontoUS\$	Porcentaje del monto total del año 2007	Porcentaje del número de instituciones
Menos de 0,5	156	17,780,092	11%	67%
Más de 0,5 y menos de 1	35	23,784,878	15%	15%
Más de 1 y menos de 2	23	33,123,025	20%	10%
Más de 2 y menos de 4	11	28,893,038	18%	5%
Más de 4 y menos de 6	3	15,894,545	10%	1%
Más de 6	4	42,223,623	26%	2%
Total	232	161,699,200	100%	100%

Elaboración: Propia.

Por el lado del **país de origen** de estas entidades, España concentra el mayor número de organizaciones privadas de cooperación internacional (111). Le siguen Estados Unidos (40), Alemania (13), Italia (12) y el Reino Unido (11). En cuanto al país de origen de los recursos, Estados Unidos lidera el volumen de los aportes con 53,1 millones de dólares, seguido de España (33,6) y el Reino Unido (18,7). Es importante resaltar que, comparando estas cifras con las de estudios anteriores, se observa el crecimiento sostenido de la cooperación no gubernamental española hacia el Perú, lo que se refleja tanto en el incremento de entidades como en el volumen de recursos financieros movilizados el 2007.

Gráfico 11

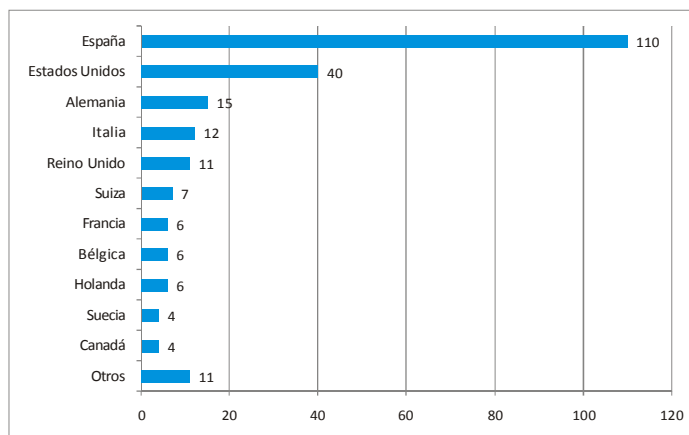
Volumen de recursos según país de origen de las entidades privadas de cooperación que financian intervenciones en el Perú, año 2007



Elaboración: Propia.

Gráfico 12

Número de entidades privadas de cooperación que financian intervenciones en el Perú, según país de origen



Elaboración: Propia.

Perfil de las ENIEX afiliadas a la COEECI

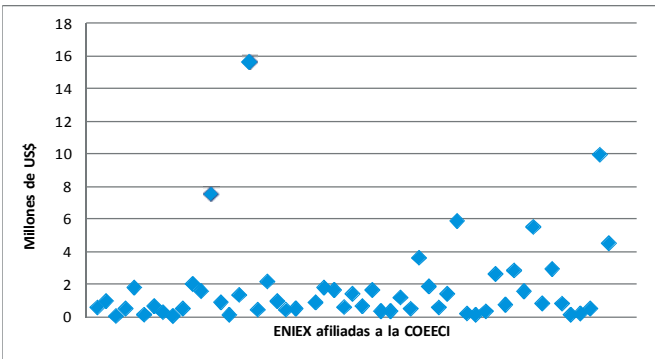
Al igual que en el caso de los estudios realizados el 2000 y 2006, en esta oportunidad las entidades afiliadas a la COEECI facilitaron información a través de una encuesta remitida, documento que permitió realizar un análisis más detallado sobre sus intervenciones y que a continuación presentamos.

Recursos financieros

Como se ha mencionado anteriormente, las 55 entidades que conforman la COEECI movilizaron recursos por un monto de 108,6 millones de dólares, que equivalen al 67% de los recursos de cooperación privada internacional identificados.

Analizando tanto la tabla 4 como el gráfico 13, llaman la atención varios aspectos. Primero, que sólo 7 de las 55 instituciones tienen presupuestos anuales mayores a los 4 millones de dólares y en conjunto representan el 54% de los recursos de las entidades que conforman la COEECI. Segundo, la enorme brecha entre el volumen de recursos de estas organizaciones y el presupuesto de la mayor parte de entidades que no supera los 2 millones de dólares anuales.

Gráfico 13
Grado de dispersión del presupuesto de las entidades afiliadas a la COEECI



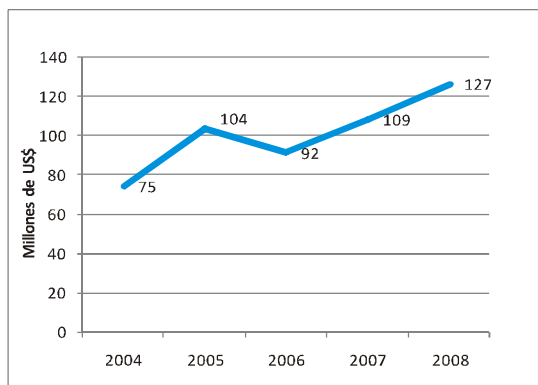
Elaboración: Propia.

Tabla 6
ENIEX afiliadas a la COEECI que movilizaron mayores recursos financieros en el 2007 y 2008

	Institución	País de origen	2007	2008
1	Acción contra el Hambre	España	645,468	645,468
2	Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras	Francia	1,000,000	1,000,000
3	Aide au Développement Gembloux	Bélgica	100,000	300,000
4	Asociación Fundación Contra el Hambre	Suiza	567,000	967,000
5	Asociación Madre Coraje	España	1,800,000	2,200,000
6	Asociación Navarra Nuevo Futuro	España	150,000	150,000
7	Asociación Solidaridad Países Emergentes	Italia	684,438	1,079,363
8	Asociación Solidaridad, Unión y Cooperación	Canadá	310,569	210,000
9	Bomberos sin Fronteras	Francia	60,629	35,385
10	Broederlijk Delen	Bélgica	554,654	698,519
11	Catholic Relief Services	Estados Unidos	2,016,047	2,544,480
12	Centro de Estudios y Solidaridad con América Latina	España	1,617,503	1,138,420
13	CESVI, Cooperazione e Sviluppo	Italia	7,594,938	6,437,569
14	Christian Aid	Reino Unido	900,342	852,689
15	Christian Solidarity International	Suiza	124,450	120,025
16	Consejería en Proyectos	Dinamarca	1,400,000	750,000
17	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, Inc. (CARE Perú)	Estados Unidos	15,614,368	26,292,876
18	CUSO	Canadá	432,344	367,526
19	Deutsche Welthungerhilfe (Agro Acción Alemana)	Alemania	2,173,000	2,500,000
20	Diakonia	Suecia	1,000,000	1,000,000
21	Everychild del Perú	Reino Unido	477,706	421,173
22	Fonds Voor Ontwikkelingssamenwerking-Socialistische Solidariteit	Bélgica	503,502	271,714
23	Fundación Ayuda en Acción	España	9,062,441	8,442,135
24	Fundación Conservación Internacional	Estados Unidos	900,000	900,000
25	Fundación Intermón Oxfam	España	1,828,777	2,277,353
26	Fundación Stromme	Noruega	1,688,577	1,764,769
27	Grupo Voluntariado Civil	Italia	621,500	416,418
28	Heifer Project International	Estados Unidos	1,412,064	1,859,000
29	IBIS	Dinamarca	700,000	700,000
30	Fundación Suiza para el Desarrollo y la Cooperación Internacional	Suiza	1,700,000	1,900,000
31	Koepel van de Vlaamse Noord-Zuidbeweging - 11.11.11	Bélgica	348,014	403,000
32	Lutheran World Relief	Estados Unidos	1,167,000	1,090,000
33	Medicus Mundi Navarra	España	1,250,000	1,600,000
34	Movimiento Laico para América Latina	Italia	526,350	540,972
35	OXFAM GB	Reino Unido	3,622,000	2,757,287
36	Oxfam América Inc.	Estados Unidos	1,889,810	2,000,000
37	Pan para el Mundo - BROT FÜR DIE WELT	Alemania	600,206	600,206
38	Pathfinder International	Estados Unidos	1,421,225	356,739
39	Foster Parents Plan International	Reino Unido	5,894,545	6,290,237
40	Progressio	Reino Unido	253,202	281,179
41	Project Hope the People to People Health Foundation Inc.	Estados Unidos	145,869	145,869
42	Salud sin Límites	Reino Unido	374,202	416,307
43	Save the Children	Suecia	2,640,331	2,934,687
44	Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica	Alemania	780,000	800,000
45	SNV Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo	Países Bajos	2,877,137	3,301,606
46	Socios en Salud	Estados Unidos	1,617,503	2,306,599
47	Soluciones Prácticas – ITDG	Reino Unido	5,500,000	4,500,000
48	SOS FAIM - Acción para el Desarrollo	Bélgica	832,000	1,300,000
49	Fundación Suiza para el Desarrollo Técnico	Suiza	2,980,841	4,240,132
50	Terra Nuova	Italia	846,656	806,734
51	Terre des Hommes Lausanne Suiza filial peruana	Suiza	157,000	185,000
52	Terre des Hommes Alemania	Alemania	250,000	219,000
53	Terre des Hommes Schweiz	Suiza	500,000	400,000
54	World Vision International	Estados Unidos	9,951,876	16,738,838
55	World Wildlife Fund	Estados Unidos	4,500,000	4,300,000
	Total		108,566,083	126,756,273

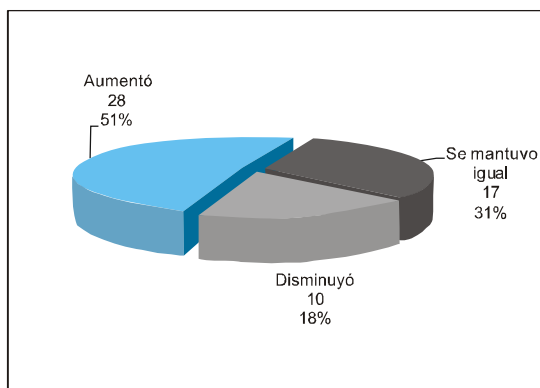
Asimismo, el 51% de las entidades encuestadas manifestó que sus recursos aumentaron o se mantuvieron igual en el año 2008 en comparación con el año anterior, y sólo el 18% indicó registró una disminución durante el mismo periodo.

Gráfico 14
Recursos financieros canalizados
por las ENIEX afiliadas a la COEECI. Años 2004-2008



Elaboración: Propia.

Gráfico 15
Variación porcentual del presupuesto de las ENIEX afiliadas a la
COEECI el 2008 comparado con el promedio de los dos años
anteriores



Elaboración: Propia.

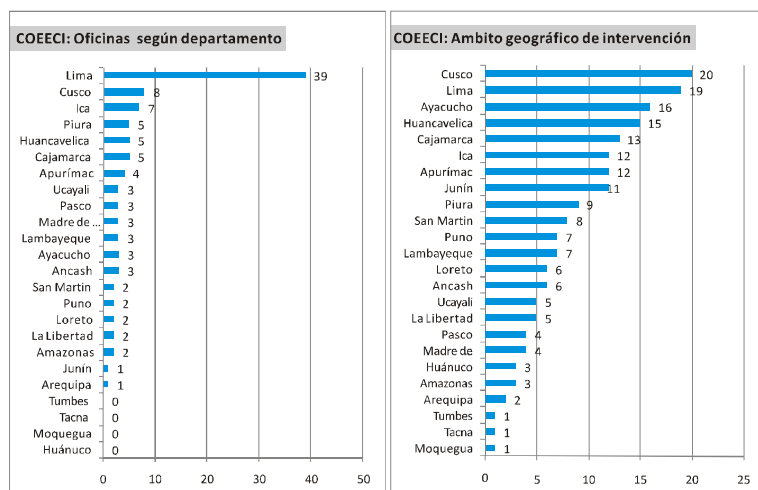
Debido a que este estudio es el tercero que se realiza por encargo de la COEECI, se ha podido establecer una tendencia de su aporte como conglomerado⁵ desde el 2004. Así, se observa que el monto registrado el 2008 experimentó un incremento del 68% con relación al monto registrado el 2004 debido al incremento individual de los presupuestos de las organizaciones afiliadas.

Ámbito geográfico de intervención

Cusco, Lima, Ayacucho, Huancavelica y Cajamarca son áreas prioritarias de intervención de la COEECI. Asimismo, en comparación con años anteriores, se observa un incremento de la importancia de Ica (luego del terremoto del 2007) como zona de intervención, así como una disminución de la importancia de Puno como destino de intervención de las entidades que remitieron información.

Gráfico 16

Ámbito geográfico de intervención de las entidades afiliadas a la COEECI, número de organizaciones según departamento



Elaboración: Propia.

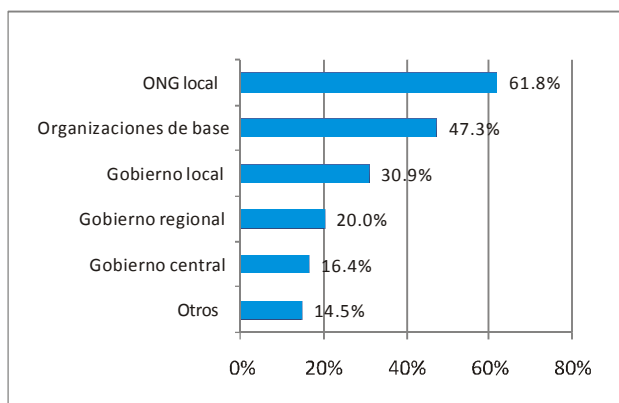
⁵ Los montos consignados corresponden a la COEECI como conglomerado de organizaciones. Esto quiere decir que está sujeto a variaciones en función del número de organizaciones que lo integran.

Contrapartes, ejes temáticos y líneas de intervención

Al indagar sobre el tipo de contraparte con las cuales las ENIEX estudiadas implementan sus intervenciones, resulta claro que la mayor parte trabaja con ONG locales y organizaciones de bases seguidas por los gobiernos locales. Es notoria la diferencia con los gobiernos regionales y el gobierno central.

Gráfico 17

Principales contrapartes de las ENIEX afiliadas a la COEECI

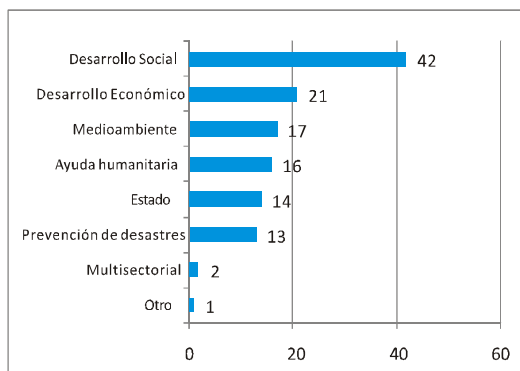


Elaboración: Propia.

Con relación a **sus ejes temáticos de trabajo**⁶, estos se concentran mayoritariamente en el desarrollo social en el cual trabajan 42 entidades, seguido por el desarrollo económico (21), el medioambiente (17), la ayuda humanitaria (16), la gestión del Estado (20) y la prevención de desastres.

⁶ Con la finalidad de poder tener una perspectiva que permita establecer criterios comunes de comparación entre el trabajo de las entidades que brindaron información, se establecieron siete categorías temáticas de trabajo que abarcan el desarrollo social, económico, la protección del medioambiente, la ayuda humanitaria, entre otros aspectos. Estas categorías, a su vez, se dividen en sub-categorías, las cuales son presentadas en el gráfico 19

Gráfico 18
 Número de ENIEX afiliadas a la COEECI según eje temático de trabajo



Elaboración propia.

Es necesario mencionar que en comparación al estudio realizado el 2006, el tema de gestión del Estado ha sido desplazado por la ayuda humanitaria, lo cual se puede explicar por la respuesta de estas organizaciones al terremoto que tuvo su epicentro cerca de la ciudad de Pisco el 2007.

Analizando las intervenciones en torno al desarrollo social, los temas de democracia y ciudadanía, mujer, justicia y derechos humanos, concentran la atención de estas organizaciones. Les siguen en menor medida temas como salud básica, educación, agua y saneamiento, entre otros temas.

Esto va en consonancia a la tendencia mundial de disminución del apoyo a temas como la provisión de servicios básicos y al aumento de la importancia de un trabajo de corte más político. En tal sentido, temas como el de incidencia constituyen ejes transversales en las intervenciones de las ONG europeas destinadas a comprometer a los Estados a asumir responsabilidades. En este escenario, temas como gobernabilidad local y nacional, resolución de conflictos, participación ciudadana, lucha contra la corrupción, acceso al mercado, comercio justo y migración entre otros, ocu-

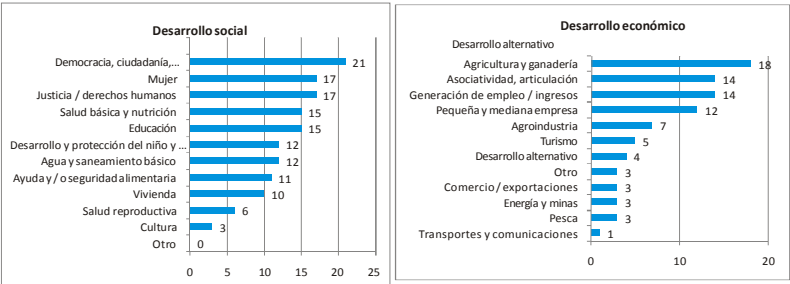
pan un lugar expectante en las intervenciones de las organizaciones bajo estudio (Biekart 2006).

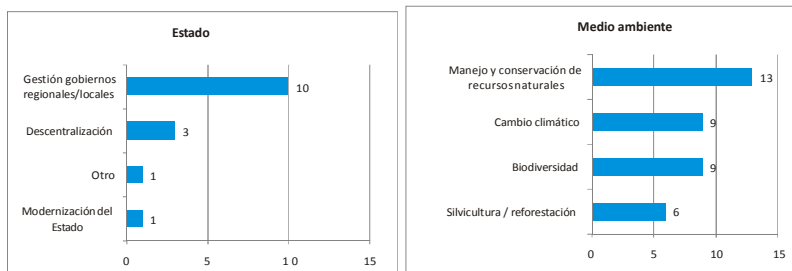
Por el lado del desarrollo económico, las intervenciones se concentran mayoritariamente en los temas de agricultura y ganadería, así como en asociatividad, generación de ingresos en la pequeña y mediana empresa. Le siguen en orden de importancia: desarrollo alternativo, turismo, agroindustria, comercio y exportaciones, entre otros.

En cuanto al tema del Estado, se aprecia -en comparación con el estudio anterior- preponderancia por la mejora de la gestión y una reducción de apoyo a la descentralización, lo cual va en el mismo sentido de la menor importancia del tema en la agenda del gobierno.

Finalmente, se observa que el 42% de las entidades que remitieron información trabaja en más de 9 temas, el 29% en más de 6 y menos de 9 temas, mientras que el 11% trabaja en 3 temas o menos. En tal sentido, se puede afirmar que un significativo porcentaje de estas entidades abarca a una amplia gama de temas de trabajo, mientras que una proporción menor de las mismas trabaja en un reducido número de temas.

Gráfico 19:
Principales sub temas de intervención de las ENIEX afiliadas a la COEECI, número de ENIEX, según tema de trabajo





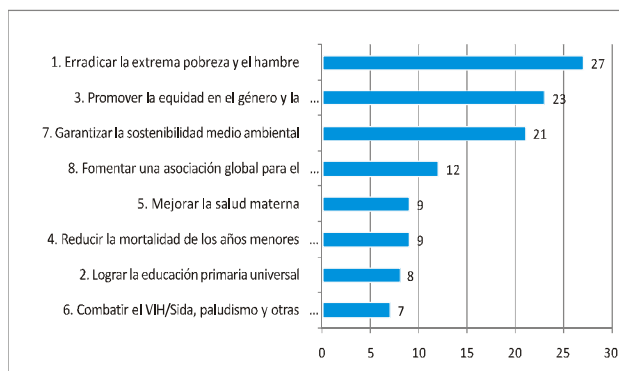
Elaboración: Propia.

Objetivos de Desarrollo del Milenio

Al igual que en el estudio similar realizado en el 2006, se indagó sobre el nivel de adecuación de las intervenciones de las ENIEX afiliadas a la COEECI con relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.

Gráfico 20

Cantidad de ENIEX afiliadas a la COEECI que han alineado sus intervenciones a alguno de los ODM



Elaboración: Propia.

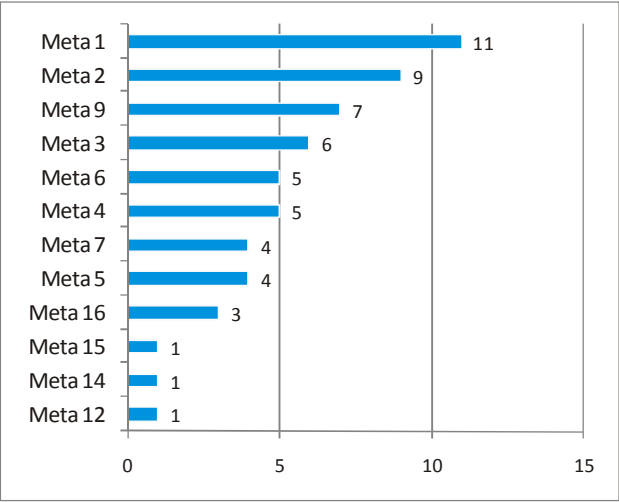
En primer lugar, el 65% de las entidades que brindaron información manifestó que sí ha considerado alguno de los indicadores o metas de los ODM para medir el impacto de sus intervenciones, mientras que el 35% restante manifestó lo contrario. Esta propor-

ción es la misma que la constatada en el estudio anterior, con lo cual se puede determinar que no ha habido mayor avance en la alineación de las intervenciones a los ODM.

Por el lado de los objetivos, los ODM 1 (erradicar la extrema pobreza y hambre), ODM 3 (promover la equidad de género) y el ODM 7 (garantizar la sostenibilidad medioambiental), lideran la alineación de las intervenciones de las instituciones encuestadas. Con relación a las metas, las que han sido mayormente consideradas en la alineación de las intervenciones corresponden a las metas 1, 2, 9 y 3.

Gráfico 21

Número de Eniex afiliadas a la COEECI que considera alguna de las metas de los ODM para medir el impacto de sus intervenciones



Elaboración: Propia.

Estas se relacionan con la reducción del porcentaje de personas en situación de pobreza y hambre, con la incorporación de principios del desarrollo sostenible en sus intervenciones y con el compromiso de que los niños puedan terminar un ciclo completo de la enseñanza primaria.

Tabla 7
Descripción de las 18 metas incluidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas⁷

Meta	Descripción
Meta 1	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día
Meta 2	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre
Meta 3	Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria
Meta 4	Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015
Meta 5	Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años
Meta 6	Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes
Meta 7	Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA
Meta 8	Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves
Meta 9	Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales
Meta 10	Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable
Meta 11	Haber mejorado, para el 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios
Meta 12	Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio
Meta 13	Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados
Meta 14	Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo
Meta 15	Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo
Meta 16	Elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo
Meta 17	Proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable
Meta 18	Velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones

⁷ Para más información consultar <http://www.undp.org/spanish/mdg/goallist.shtml>

Relaciones entre el Estado y las ONG

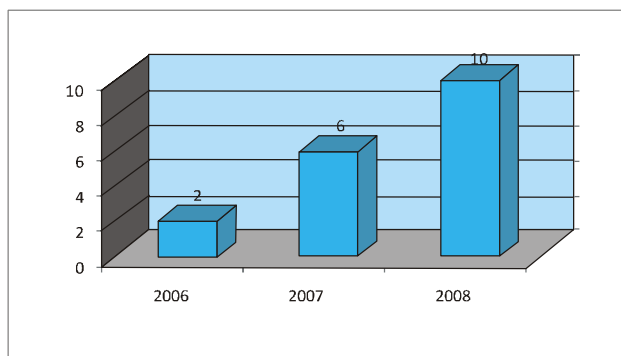
La relación entre el Estado y las ONG son de carácter complejo debido a que se entablan sobre la base de aspectos diversos. Entre los más comunes se puede mencionar: las relaciones de poder, los intereses políticos y las diferentes perspectivas que tiene tanto el Estado como las organizaciones de la sociedad civil sobre la promoción del desarrollo. Esto a la larga puede generar ciertas fricciones entre estos actores del desarrollo, limitando así la posibilidad de generar sinergias. La razón de estas fricciones puede ser explicada por la diferencia existente entre sus estructuras y visión de desarrollo. Mientras los Estados se caracterizan por contar con estructuras de gran tamaño, rígidas y jerárquicas que trabajan bajo una visión centralista y paternalista del desarrollo, las ONG poseen estructuras más flexibles y horizontales basadas en una visión de desarrollo orientada por la participación y empoderamiento (Campbell 1996: 4). Asimismo, otra variable que explica el tipo de relación que se puede entablar entre el Estado y las ONG es el tipo de trabajo realizado. Así, intervenciones relacionadas con la simple provisión de servicios básicos y ayuda humanitaria son generalmente bienvenidas, independientemente del tipo de régimen en el cual se desenvuelven. Sin embargo, aquellas actividades que se relacionan con el fortalecimiento de las organizaciones de base, incidencia en políticas públicas, derechos humanos tienden a generar mayor reticencia en gobiernos que no cuentan con una institucionalidad democrática sólida (Campbell 1996: 4).

Los periodos de relación tensa entre las ONG y los gobiernos de turno no son ninguna novedad. Estos datan desde casi el inicio de las actividades de las ONG en el Perú. Quizá el capítulo más reciente ha sido el desarrollado luego de la publicación del proyecto de ley 2666-2008-CR.

En la práctica, la aplicación de esta ley se percibe como un exceso en la interpretación de algunos principios de la Declaración de

Gráfico 22

Número de procesos de fiscalización realizados a las entidades afiliadas a la COEECI

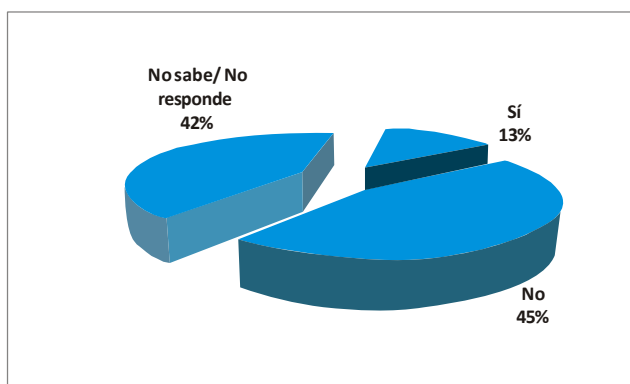


Elaboración: Propia.

Paris. Así, bajo una interpretación del principio de alineamiento de la ayuda al desarrollo a los sistemas nacionales, la ayuda que se canaliza a través de las ONG desaparecería, lo cual afectaría el desempeño de un actor vital que ha cobrado gran relevancia en el proceso de desarrollo nacional.

Gráfico 23

¿Conoce los criterios que llevan a realizar el proceso de fiscalización de determinadas ONG?



Elaboración: Propia.

Luego de su publicación, se observa que los procesos de fiscalización han ido en aumento. De los 2 procesos registrados en el 2006 a un total de 10 en el 2008, lo que representa al 18% de las instituciones afiliadas a la COEECI.

Adicionalmente, el 45% de las instituciones encuestadas manifestaron no conocer los criterios utilizados para realizar los procesos de fiscalización, con lo cual se evidencia la necesidad de una mayor información sobre los mismos. Esto va ligado a la capacidad por parte del Estado, en especial de la APCI, por desarrollar procesos de mejora de la transparencia de la información sobre el uso de los recursos de la ayuda al desarrollo con la finalidad de evitar duplicidades y promover la sinergia en las intervenciones. Ello también pasa por generar capacidades para diseñar mecanismos de equilibrio entre el debate sobre la manera como se determinan las prioridades de intervención, gestión de recursos, rendición de cuentas y el respeto y promoción de los principios democráticos(Alasino 2008).

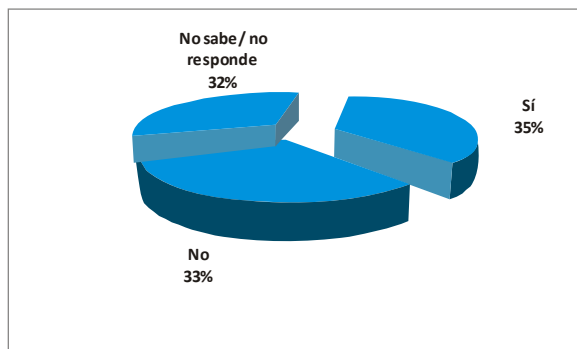
La implementación de la Declaración de París en el Perú

En forma complementaria al análisis realizado en la sección anterior sobre los avances y riesgos en la implementación de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, se intentó recoger la perspectiva de las organizaciones privadas de cooperación internacional sobre el tema. En concreto se indagó sobre 3 aspectos puntuales: las condiciones institucionales existentes para su implementación, su utilidad para mejorar la eficacia de la gestión de la ayuda al desarrollo en el Perú, así como los principios de mayor relevancia en el contexto nacional.

Un primer aspecto sobre el cual se indagó fue el relacionado sobre en qué medida la Declaración es un instrumento adecuado para mejorar la eficacia del trabajo de las organizaciones priva-

Gráfico 24

¿Cree usted que la Declaración de París es un instrumento adecuado para mejorar la eficacia del trabajo de las ENIEX en el Perú?

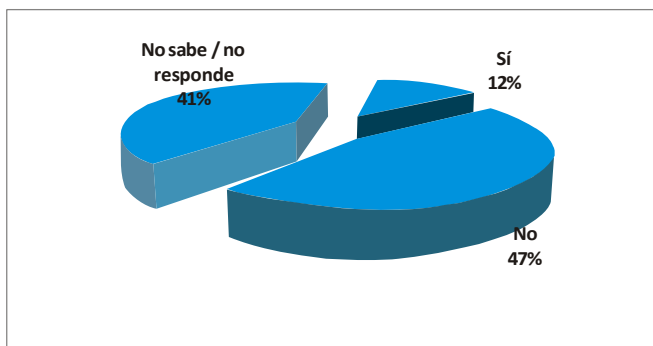


Elaboración: Propia.

das de cooperación internacional. Las respuestas estuvieron divididas. Un 35% considera que la DP sí es un instrumento adecuado, mientras que 33% piensa que no lo es. Como ya se ha mencionado en la sección anterior, la declaración ha sido pensada mayormente desde la perspectiva de los gobiernos y menos en función de las organizaciones de la sociedad civil.

Gráfico 25

¿Existen las condiciones institucionales para la implementación de los principios de la DP en el trabajo de las ENIEX en el Perú?

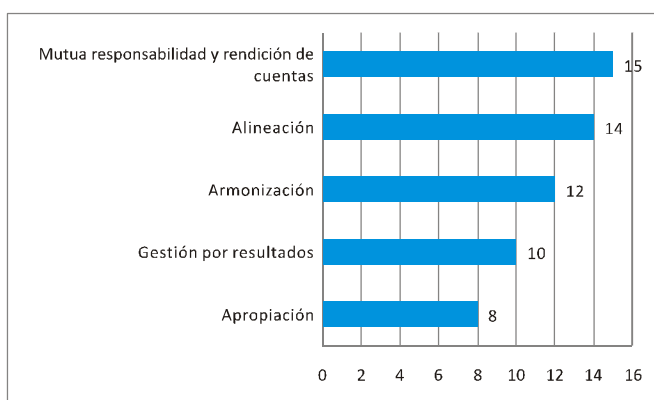


Elaboración: Propia.

Adicionalmente, se preguntó sobre si existen las condiciones institucionales para la adecuada implementación de la Declaración en el Perú. En la misma línea de lo expresado en las secciones anteriores, el 47% de las encuestadas respondió que en la actualidad no existen las condiciones, mientras que el 12% opina que sí existen tales condiciones. Como se mencionó anteriormente, la implementación de la DP constituye un reto no sólo para el gobierno, sino también para las organizaciones de la sociedad civil por mejorar la institucionalidad orientada a mejorar el diálogo y concertación entre los diversos actores del desarrollo y la cooperación internacional, que permita mejorar la eficacia de los recursos de ayuda internacional que recibe el Perú.

Finalmente, se recogió la opinión de las instituciones encuestadas sobre los principios de la DP más difíciles de implementar dadas las condiciones en el contexto peruano. Se observa que los principios de mutua responsabilidad para la rendición de cuentas, así como de las alineación de las intervenciones resulta, en su opinión, como los aspectos de la DP más difíciles de implementar.

Gráfico 26
¿Cuáles son los principios de la DP más difíciles de implementar en el Perú?



Elaboración: Propia.

Retos y perspectivas en el contexto actual

4

Este estudio entrevistó a diferentes profesionales del sector académico, del sector privado y de la cooperación internacional para recoger sus puntos de vista con relación al actual contexto nacional e internacional en el que se desenvuelven las organizaciones privadas de cooperación que operan en el Perú, así como los retos y estrategias que estas organizaciones enfrentan.

Primero se indagó sobre en qué medida la crisis financiera internacional impactará a la ayuda al desarrollo en países de renta media como el Perú:

- En este punto existe un consenso en que la crisis va a acentuar la tendencia decreciente de los recursos de ayuda para el desarrollo recibidos por el Perú. En efecto, parte de los fondos, especialmente de las agencias gubernamentales de los países del norte han sido dirigidos hacia otras prioridades surgidas a partir de este hecho coyuntural. Esta situación evidencia el hecho concreto de que el retiro de los fondos hacia los países declarados de renta media es algo constante y cada vez más profundo. En principio, esto obedece a que se identifica otros espacios -países africanos- como más prioritarios, ya que se supone que los países de renta media tienen recursos propios para promover su desarrollo y la cuestión sería distribuirlos mejor. Por último, se concuerda en que los resultados obtenidos por la cooperación internacional no han sido lo exitosos que se esperaban.
- La crisis mundial va a producir un reacomodo entre los tres grandes estamentos de las sociedades modernas: (i) sector privado (mercado) -que reduce su importancia relativa-, (ii) Estado -que aumenta su importancia-, y (iii) sociedad civil -que aumenta su importancia-. Todo esto abre una serie de perspectivas para las ONG y refuerza algunas antiguas como el caso de las organizaciones de consumidores, la expansión del comercio justo, lucha contra la pobreza, y la ejecución de

proyectos sociales y económicos con recursos públicos, entre otros.

- La disminución de los recursos de ayuda internacional hacia los países de renta media esconde algunas cuestiones cruciales. Por ejemplo, el hecho de que los países europeos hayan disminuido sus montos absolutos para la cooperación durante los últimos años, de manera tal que no sólo no van a cumplir con los porcentajes sobre sus respectivos PBI a los que se habían obligado, sino que tampoco se podrá cumplir con las metas establecidas en los ODM. Los países «desarrollados» ya tenían pobres y desempleo, pero ahora no lo pueden ocultar como antes. Además, los Estados Unidos, el principal proveedor de ayuda al desarrollo, tiene prioridades en oriente. En realidad, esta tendencia ya venía así, previa a la crisis financiera internacional.

Segundo, se preguntó sobre cuál sería una estrategia viable que garantice la sostenibilidad de las organizaciones e incremente la eficacia de sus intervenciones ante la tendencia expresada anteriormente:

- Se señaló que una estrategia viable consiste en buscar fuentes alternativas de financiamiento, principalmente fuentes nacionales, ya que muchos de los países de la región vienen creciendo aceleradamente y generando nueva riqueza que tiene que ser repartida en forma más equitativa. Los Estados van a tener más recursos, así como las empresas privadas (nacionales y extranjeras), con ellos habría que trabajar más.
- Asimismo, se espera en el mediano y largo plazo una transición en donde el tema de la responsabilidad social de las empresas irá cobrando más fuerza. En esta línea, Chile y Brasil son los mejores ejemplos para entender los cambios en la industria del desarrollo en los países de renta media:

una mayor preponderancia de las empresas privadas y créditos para el desarrollo. Sin embargo, es necesario también relevar que la heterogeneidad cultural del Perú puede complicar esta transición.

- Asimismo, la solución también pasa por la necesidad de impulsar procesos de profesionalización de las contrapartes nacionales de modo que puedan integrarse de una mejor manera al mercado o, en su defecto, mostrar que la rentabilidad que producen es, además, social y cultural.

Tercero, en cuanto a los retos que las ONG internacionales y sus contrapartes enfrentan, además de la reducción paulatina de sus fuentes de financiamiento en el actual contexto, se mencionó:

- Las ONG son actores indispensables para generar alternativas y nuevos conocimientos para el desarrollo. La experiencia acumulada es muy importante y corremos el peligro de perderla. Además, en países con sistemas tan frágiles como el nuestro, las ONG actúan en espacios donde el Estado no puede hacerlo. Una cuestión fundamental para que las cosas adquieran más dinamismo sería la voluntad y capacidad de concertación del Estado, un mayor compromiso de las ONG hacia la reflexión y las propuestas, y un mayor diálogo e intercambio con las organizaciones sociales (promover la movilización de la sociedad en función al ejercicio de los derechos y objetivos de desarrollo).
- Las ONG enfrentan el reto de mejorar su respuesta a las expectativas de sus grupos de interés. Cada vez con mayor prioridad, los actores requieren ser guiados con el uso de conocimientos, habilidades y actitudes que se relacionan con integrantes de las ONG con nuevas competencias. El grado de éxito de las ONG estará en función de su capacidad de

insertarse en las demandas de los ciudadanos y de articularlas ante otros actores como el Estado y el sector privado.

- Por otro lado, la mejora de la eficacia de las intervenciones financiadas con recursos de ayuda internacional se encuentra ligada a la adecuación de instrumentos y principios como la Declaración de París, que buscan ser implementados. En tal sentido, mucho de los logros a los que se aspira están en función al grado de compromiso que adquieren los gobiernos -entre ellos el del Perú-. Por ejemplo, es imposible hacer buen uso de los recursos de la cooperación cuando no se tiene una estrategia nacional ni planes de desarrollo a la vista. Una prueba de ello es la actual condición del CEPLAN. Asimismo, esto también guarda íntima relación con los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de los recursos que se canalizan a través de la cooperación internacional. El actual gobierno ha afianzado a la APCI como una entidad de seguimiento y control de las ONG, cuando su misión debió ser la formulación y ejecución de una política de cooperación internacional del Estado. Más aun, muchos de los esfuerzos parecen dirigirse a implementar controles indebidos e inconstitucionales sobre las ONG, cuando los proyectos financiados con ayuda no reembolsable que maneja el sector público son los de mayor envergadura, sobre los que no se tiene ninguna información acerca de su utilización y considerando el hecho que ya existen una serie de herramientas para el control de gastos de las ONG.
- Un elemento importante señalado, consiste en que es imposible proyectar un mejor uso de los recursos de la ayuda internacional cuando las agencias de los países donantes no articulan mínimamente sus acciones. En otras palabras, estos recursos obedecen a los criterios políticos de los países donantes, y muchas veces no existe un diálogo con las necesidades de desarrollo de los países receptores. Así, muchas

veces los recursos no generan sinergias ni impactos positivos en el desarrollo.

- Finalmente se mencionó que las ONG requieren un cambio de cultura organizacional, además de un cambio estratégico. Deben demostrar que cumplen con aquello que proponen, que son transparentes, que respetan los derechos laborales, que pueden ser sostenibles y, sobre todo, que tienen la capacidad para orientar a la opinión pública.

Bibliografía

Bibliografía

Agencia Peruana de Cooperación Internacional (2009) La cooperación internacional no reembolsable en el Perú. APCI.

Alasino, E. (2008) 'Peru: The kingdom of the NGO: Donor Harmonisation: Between Effectiveness and Democratisation. Case Study III'. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.

Baker, J. (2000) 'Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza'. En *Manual para profesionales: Banco Mundial*.

Biekart, K. (2006) *Políticas de las ONG europeas para América Latina: Tendencias y perspectivas recientes*. La Haya: Institute of Social Studies.

Calandria, Asociación Kallpa, Medicus Mundi Navarra and Salud Sin Límites Perú (2009) *Cerrando brechas, aproximando culturas*. Lima: Calandria, Asociación Kallpa, Medicus Mundi Navarra, Salud Sin Límites Perú.

Campbell, W. (1996) 'The potential for donor mediation in NGO-state relations: and Ethiopian case study'. Sussex: Institute of Development Studies.

Campodónico, H. (2009) *Se abre más la boca del cocodrilo*. Cristal de Mira Consultado 10.08.2009, 2009, en <http://www.cristaldemira.com/articulos.php?id=1907>.

Castaño, L. (2000) *Marco conceptual y operativo del banco de proyectos exitosos*. Santiago de Chile: ILPES.

Cavero, E. (2009) 'Hacia la calidad del gasto'. *Diario El Comercio*. 12.09.2008.

Cohen, E. and R. Franco (1992) *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI. http://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=-Uz7leGnN1mkC&oi=fnd&pg=PA11&dq=evaluacion+de+proyectos+de+desarrollo&ots=r_H9jQzhI5&sig=ynGH6acqphLrTBrDxHlyJIR_mmU#PPA9,M1 (consultado 05/03/2009).

Coovadia, H. and J. Handingham (2005) *HIV/AIDS: global trends, global funds and delivery bottlenecks, Globalization and Health* 1(13).

CPI (2009) 'Estudio de Opinión Pública a Nivel Perú Urbano'. Lima: Compañía Peruana de Estudios de Mercados y Opinión Pública.
DAC (2009) *DAC criteria for evaluating development assistance*. Consultado 06/03/2009, 2009, de <http://www.oecd.org/dataoecd/15/21/39119068.pdf>.

Eade, D. and E. Ligteringen (2006) *NGOs and the future: tacking stock, shaping debates, changing practice, Development in Practice* 10(3): 295-299.

Esteva, E. (2006) *Construyendo vidas saludables: Colección buenas prácticas*. Lima: Fundación Ayuda en Acción Perú.

Fondoempleo (2009) *Criterios de evaluación de proyectos de capacitación y promoción del empleo*. Consultado 01.03.2009, 2009, en <http://www.fondoempleo.com.pe/criterios9.html>.

GTZ (1995) *Exitosos, por lo menos satisfactorios*, D+C Desarrollo y Cooperación 3 (mayo-junio 1995): 21-25.

Martínez, I. (2007) *La cooperación de las ONGD españolas en Perú: hacia una acción más estratégica*. Madrid.

Ministerio de Asuntos Exteriores (2001) *Metodología de evaluación de la cooperación española II*. Ministerio de Asuntos Exteriores. <http://www.oecd.org/dataoecd/54/34/35639035.pdf> (consultado 04.04.2009).

Ministerio de Economía y Finanzas (2009) Consulta amigable (Publicación consultada 25/08/2009, de MEF: <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2007&ap=ActProy>).

OCDE (2008) '2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters'. Paris.

OCDE (2009) *International Development Statistics (Publication)*. Consultado el 10.09.2009, en OCDE: *International Development Statistics*.

Sanahuja, J.A. (2007) *¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo*, in M. Mesa (ed.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales*. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (pp. 71-101). Madrid: Ceipaz.

Tezanos, S. and Rafael Domínguez (2009) *Nueva agenda internacional de desarrollo, ¿nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe?* Santander: Universidad de Cantabria.

United Nations Conference on Trade and Development (2009) *Keeping ODA afloat: no stone unturned* [electronic version], Policy Briefs. http://www.unctad.org/en/docs/presspb20092_en.pdf (consultado 01.08.2009).

Valderrama, M. (2008) *Documento base*. Documento presentado en la conferencia 'Consulta Peruana de Sociedad Civil sobre la Eficacia de la Ayuda y la Declaración de París'.

World Bank (2009) Data and Statistics: Country groups. Consultado 02.05.2009, 2009, en http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20421402~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html#Upper_middle_income

Impresión:

ROBLE ROJO GRUPO DE NEGOCIOS S.A.C.

Teléfonos: 348 5571 / 349 6636

info@roblerojo.com

www.roblerojo.com

2009

LIMA - PERÚ

