

**La contribución de
la cooperación privada
internacional al
desarrollo del Perú
2013**



**La contribución de
la cooperación privada
internacional al
desarrollo del Perú**

2013

*La contribución de la cooperación privada internacional
al desarrollo del Perú*

© COEECI

Diciembre, 2013

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

Nº 2013-20042



Licencia Creative Commons 3.0:

Atribución - No Comercial - Compartir bajo la misma Licencia.

Este material puede ser reproducido, copiado o regalado siempre y cuando sea sin fines de lucro y se reconozcan a los distintos autores.

Equipo de investigación:

Arturo Manrique

Luis Vargas

Coordinación con las instituciones de la COEECI:

Job P. Huaripata Huamán

Corrección de estilo:

Luis Manuel Claps

Diagramación:

Rodolfo Loyola



COORDINADORA DE ENTIDADES EXTRANJERAS
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Contacto: coeeci@coeeci.org.pe

Sitio web: <http://www.coeeci.org.pe>

Facebook: <http://www.facebook.com/coeeci>

Teléfono: (00 51) 988 899 103

Se imprimieron 1000 ejemplares

Chataro Editores, Psje. Juan de Arona 151

Lima 39, Perú

La Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI) es una asociación civil fundada en 1994. Agrupa a 58 organizaciones privadas de cooperación internacional para el desarrollo que laboran en el Perú y su principal objetivo es actuar como interlocutor organizado de estas entidades ante el Estado peruano, así como ante las instituciones públicas y privadas involucradas en la promoción del desarrollo. La COEECI busca constituirse en un espacio de intercambio y reflexión sobre temas de interés común.



COORDINADORA DE ENTIDADES EXTRANJERAS
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La COEECI cuenta con un Consejo Directivo para el periodo 2012 - 2013 compuesto de la siguiente manera:

Presidencia:

Eduardo Contreras Ivárcena
LUTHERAN WORLD RELIEF

Vice Presidencia:

Pierre Rouschop
AIDE AU DEVELOPPEMENT GEMBLoux – ADG

Tesorería:

María Esther Zevallos León
ASOCIACIÓN SOLIDARIDAD PAISES EMERGENTES – ASPERM

Secretario:

Christof Wunsch
PAN PARA EL MUNDO

Vocal:

Lennart Reinius
SAVE THE CHILDREN

Vocal:

Mikel Egibar Goikoetxea
EDUCACIÓN SIN FRONTERAS - ESF PERÚ

Vocal:

Rocío Palomino
DIAKONÍA

Vocal:

Javier Alarcón
CONSEJERÍA EN PROYECTOS - PCS

Índice

Presentación	8
LA AYUDA AL DESARROLLO	11
1. Tendencias actuales de la cooperación internacional	12
2. La agenda de la eficacia de la ayuda y la nueva arquitectura de la cooperación internacional	20
3. Tendencia de la cooperación internacional en el Perú	24
4. Perfil de la cooperación privada en el Perú	27
CONTRIBUCIÓN DE LAS ENIEX DE COEECCI AL DESARROLLO DEL PAÍS	31
1. Recursos financieros movilizados	32
2. Contrapartes nacionales	38
3. Ámbitos geográficos de intervención	39
4. Proyectos en ejecución	43
5. Áreas de intervención y temas priorizados	43
6. Contribución al logro de los ODM	49
7. Alineamiento con la PNCTI	50
8. Captación de recursos locales	52
INICIATIVAS DESDE LOS INTEGRANTES DE COEECCI A AGENDA DEL DESARROLLO NACIONAL	57
1. Soberanía Alimentaria: un conjunto de derechos humanos, deberes y capacidades por ejercer	59
2. Informe de la mesa de trabajo de Infancia	73
LOS DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN PRIVADA EN EL PERÚ	85
1. Desigualdad social y lucha contra la pobreza en países PRMA	90
2. Hacia una cooperación estratégica multiactor / multinivel con incidencia en las políticas públicas	96
3. Modelos de desarrollo en debate	101
4. Nuevas modalidades de cooperación y captación de recursos locales	107
Conclusiones y recomendaciones	111

Presentación

Durante los últimos años, la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI) publica regularmente el estudio “La contribución de la cooperación internacional privada al desarrollo del Perú”. Ahora lo presentamos en su quinta versión. Nos incentiva mantener este compromiso la necesidad de rendir cuentas del accionar de una parte importante de las entidades extranjeras que trabajamos en el Perú (casi sesenta entidades agremiadas a COEECI), que canalizamos más del 80% de los fondos de la cooperación privada.

Para la COEECI la cooperación internacional ha tenido y sigue teniendo un papel muy importante en el desarrollo del país. Aún en el marco de las discutibles consideraciones que señalan que el Perú siendo un país de renta media alta, no ameritaría seguir siendo destino de ella, pensamos que nuestra vigencia es fundamental para lograr el anhelo de un país creciendo pero también incluyendo, reduciendo la desigualdad y fortaleciendo la democracia.

La primera parte del estudio nos muestra que pese a factores como la crisis económica internacional, acompañada por otras crisis emergentes como el cambio climático, los problemas medioambientales, la crisis energética, la crisis alimentaria y los problemas inherentes a la seguridad internacional, los flujos de la cooperación a nivel mundial siguen manteniendo una tendencia al crecimiento.

En este escenario, Asia y África son los que más crecieron en ayuda en los últimos doce años. En los países de América del Sur la tendencia es similar aunque mucho más moderada. Las altas tasas de crecimiento económico de los países de la región durante los últimos años, que hicieron que el Banco Mundial los considere como países de renta media alta, influyeron significativamente

en que estas tendencias se mantengan. Esto podría incrementar las brechas entre regiones y la participación de los países sudamericanos en la ayuda al desarrollo sería cada vez más moderada. El caso del Perú es un ejemplo en este sentido.

El estudio muestra que los recursos financieros de los miembros de COEECI mantuvieron una tendencia creciente hasta el año 2011, cuando alcanzaron los US\$143 millones, para luego caer a US\$136 y US\$121 millones en 2012 y 2013 respectivamente. Los miembros de COEECI invirtieron en más de 545 proyectos ubicados en las regiones y poblaciones más pobres. El estudio permite constatar también que los miembros mantienen un alto compromiso con las regiones y poblaciones que disponen de menos oportunidades de incorporarse a los beneficios del crecimiento de la economía nacional.

La COEECI considera que, en el marco de estas tendencias, se han generado cambios en las características de la cooperación para el desarrollo, que tienen en la Alianza de Busan su más reciente expresión. La consideración de nuevos actores para el desarrollo, así como el rol catalizador de la cooperación, la necesidad de que sean los propios países (estado, sociedad civil y otros actores) los que ejerzan el protagonismo en su desarrollo y la ampliación de nuevas formas de cooperación (Sur-Sur, triangular) son elementos nuevos en el contexto que complejizan la arquitectura de la cooperación.

Esta quinta versión del estudio constituye un esfuerzo por rendir cuentas en qué, cómo, dónde y en qué contexto los miembros de COEECI realizan sus acciones para contribuir al desarrollo del país. Es también una invitación al debate para construir una agenda común entre los diversos actores del desarrollo.

1 **La ayuda al desarrollo**

La Declaración del Milenio¹, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000, estableció metas y objetivos de desarrollo claros. Desde entonces se alcanzaron importantes avances en este terreno, acompañados por un incremento significativo de los flujos de ayuda al desarrollo a nivel mundial.

La declaración se propuso “crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza”, a fin de que “la mundialización se convierta en una fuerza positiva” y “sea plenamente incluyente y equitativa” para todos los habitantes del planeta.

En este marco, los países desarrollados se comprometieron a incrementar los recursos destinados a la ayuda al desarrollo en el Sur. Por su parte, los países receptores asumieron el compromiso de apropiarse de los objetivos y metas de desarrollo incorporándolos a sus políticas nacionales.

La valoración de los éxitos y fracasos de la cooperación debe hacerse en función del logro de los Objetivos del Milenio (ODM), tarea que involucra tanto a las agencias de cooperación como al Estado, como los principales agentes del desarrollo.

En este capítulo se describe el impacto de la Declaración del Milenio en los flujos de la cooperación internacional a nivel mundial y su correlato en nuestro país, en lo que va del presente siglo, específicamente en lo que refiere a la evolución de la ayuda oficial y privada.

1 Tendencias actuales de la cooperación internacional

Los siguientes gráficos, elaborados en base a estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)², dan cuenta de la evolución de la cooperación internacional en la década anterior e inicios de la presente. En general se observa una tendencia creciente de los flujos de la cooperación que, dados los montos que se manejan, es más notoria en los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y en la ayuda de origen privado que fluye de Norte a Sur. La ayuda multilateral y la proveniente de los países no CAD, dentro de la que se cuenta la cooperación Sur-Sur, también se incrementó, aunque los montos desembolsados son significativamente menores.

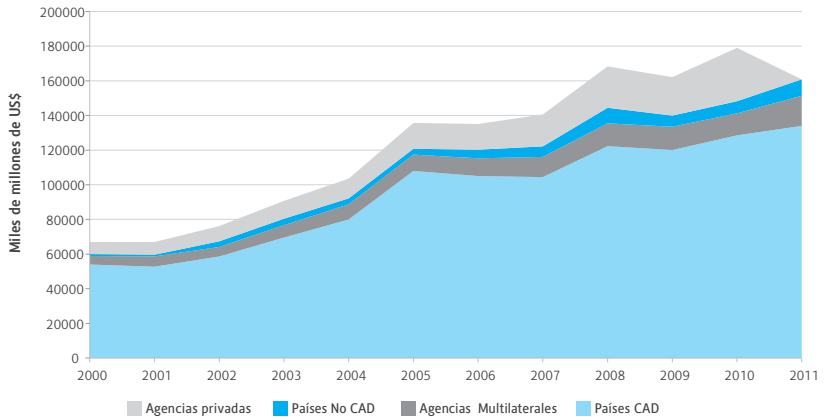
Como se observa en el gráfico 1, entre 2000 y 2011 los flujos de la cooperación internacional pasaron de cerca de US\$67 mil millones a US\$ 160 mil millo-

1 Declaración del Milenio de la Asamblea general de las Naciones Unidas [<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>]

2 La información utilizada en esta sección, salvo mención explícita de otras fuentes, fue tomada del portal de estadísticas de la OCDE [<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>] entre el 26 y el 30 de julio de 2013.

Gráfico 1

Evolución de los flujos de la cooperación internacional a nivel mundial: 2000-2011



Fuente: OCDE. Elaboración: COECCI.

nes, con un incremento de 140% en poco más de una década. El aumento fue aún mayor si tenemos en cuenta que la OCDE todavía no registra el monto de la ayuda privada correspondiente a 2011. En 2010 los flujos de la cooperación internacional, incluyendo la ayuda desembolsada por las agencias privadas, bordearon los US\$180 mil millones.

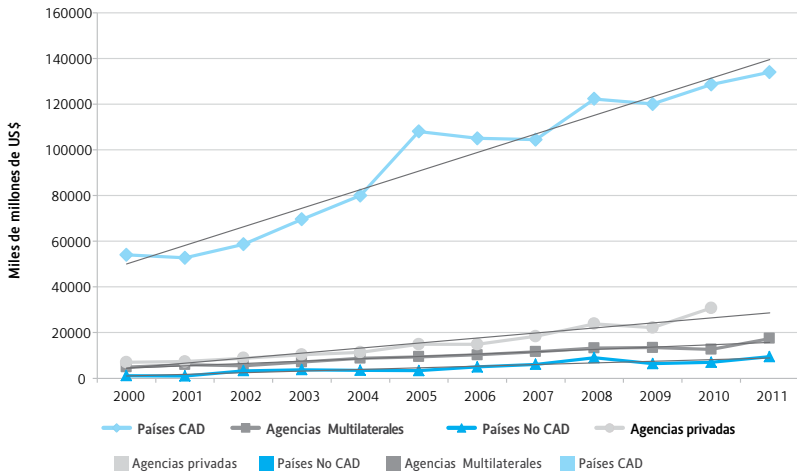
En el gráfico 2 se describen los flujos de la cooperación internacional durante los últimos 12 años, según el origen de los fondos. La ayuda que más creció, en términos monetarios, es la cooperación Norte - Sur proveniente de los países CAD. La cooperación de los países CAD pasó de cerca de US\$54 mil millones en 2000 a casi US\$134 mil millones en 2011, con un incremento del 148%.

La ayuda de las agencias privadas, por su parte, pasó de cerca de US\$7 mil millones en 2000 a casi US\$31 mil millones en 2010. Este incremento del 341% es significativamente más alto que el registrado por los países CAD y las agencias-multilaterales, que crecieron de cerca de US\$5 mil millones en 2000 a US\$17.4 mil millones en 2011, es decir un 254%.

Los flujos de la cooperación mantienen una tendencia alcista, pese a la crisis económica internacional, empujados por los problemas emergentes (cambio climático, problemas medioambientales, crisis energética, crisis de los alimentos, problemas de seguridad humana, entre otros) y por la securitización de la ayuda, que subordina la agenda del desarrollo a los imperativos de la seguridad, la lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas.

Gráfico 2

Tendencias de la cooperación internacional a nivel mundial, según origen de los fondos: 2000 – 2011



Fuente: OCDE. Elaboración: COEECI.

Aunque con montos significativamente menores, la ayuda que más creció es la que proviene de los países que no forman parte del CAD (China, Rusia, República Checa, Hungría, Israel, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Turquía, Bulgaria, Estonia, Letonia, Rumania, Arabia Saudita, Tailandia y Emiratos Árabes, entre otros): de poco más de mil millones a US\$9.5 mil millones, es decir un aumento de 742% en el mismo período.

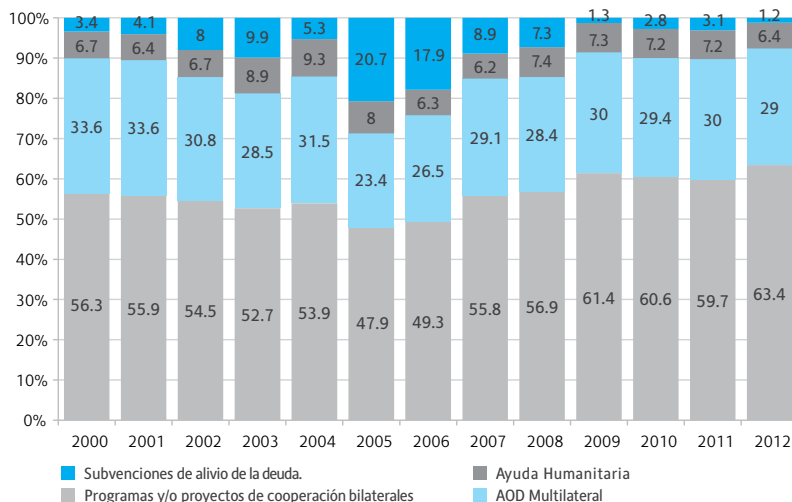
Más allá de un pequeño reflujo entre 2008 y 2009, la crisis económica internacional no afectó —por lo menos hasta ahora— las tendencias crecientes de los flujos de la cooperación internacional a nivel mundial. Esto se debe a que la crisis económica vino acompañada de otras crisis emergentes de carácter estructural y global, que amenazan la sostenibilidad misma del sistema económico internacional y demandan soluciones de más largo aliento: el cambio climático, los problemas ambientales, la crisis energética, la crisis de los alimentos y los problemas de seguridad humana mantuvieron altos los flujos de cooperación internacional. A ello hay que agregar el problema de la securitización³

³ Véase: José Antonio Sanahuja. “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la ‘securitización’ de la ayuda”. Documento Social, 136. Enero-Marzo, 2005. Para Eduardo Ballón, “la securitización no ha sido sino una buena coartada para incrementar los negocios de la industria militar, especialmente norteamericana y europea, pero también para mantener su esquema de control planetario, hoy cuestionado en su simpleza por la

de la ayuda, tras el 11-S de 2001, que subordinó la agenda del desarrollo y las prioridades establecidas por los ODM a los imperativos de la seguridad, la lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas, ubicando a países como Afganistán e Irak —intervenido militarmente por Estados Unidos— entre los primeros receptores. En Sudamérica, Colombia es el primer receptor de ayuda y la mayor parte de ella se destina principalmente a los mismos fines. La persistencia de estos problemas, que amenazan la seguridad mundial, obliga a mantener altos los flujos de la cooperación y condiciona a su vez las asignaciones geográficas de la ayuda.

La mayor parte de la cooperación que brindan los países del CAD se canaliza a través de programas y proyectos de desarrollo y cooperación técnica bilaterales. Un porcentaje importante, sin embargo, se transfiere a través de los organismos multilaterales. En 2011 los países CAD transfirieron poco más de US\$37 mil millones a la ayuda oficial al desarrollo (AOD) multilateral. Esta solo pudo canalizar US\$17.4 mil millones a los países en desarrollo, probablemente utilizando fondos transferidos en años anteriores, lo que indica que un monto importante de la ayuda de los países CAD, que en 2011 fue del 29%, no llega a

Gráfico 3
Composición de la ayuda de los países CAD 2000 – 2011



Fuente: OCDE. Elaboración: COEECI.

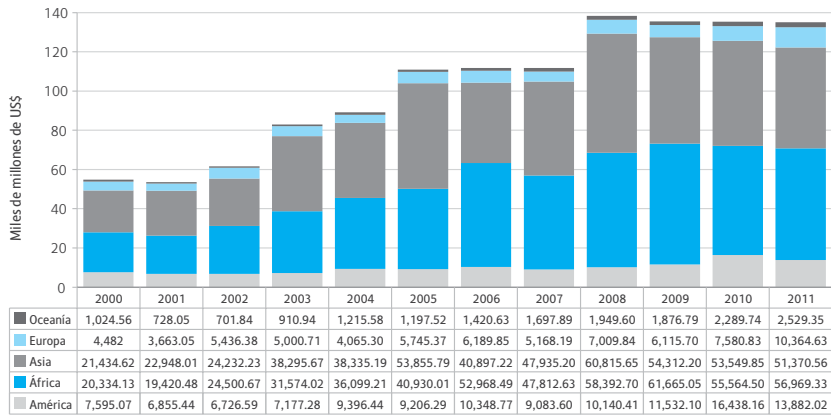
crisis creciente de los países árabes". Eduardo Ballón. "La crisis endémica de la cooperación y la urgencia de responder desde el norte y el sur". En: Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2010". ALOP. México, 2011, p. 16.

los países en desarrollo en el periodo en que se declara. Por otro lado, la ayuda humanitaria se mantiene estable y las subvenciones de deuda tienden a disminuir luego de haber alcanzado a su pico más alto entre 2005 y 2006.

Asia y África han recibido históricamente los mayores flujos de la cooperación internacional y en los que la ayuda al desarrollo creció más en los últimos 12 años, tal como se observa en el gráfico 4. En África la AOD se incrementó un 180% entre 2000 y 2011, mientras que en Asia creció un 140% en el mismo periodo. En América la AOD creció un 83%, pero sobre una base de recursos significativamente menor a la de África y Asia, y su participación en la AOD mundial se redujo de 13.8% a 10.3%. En términos per cápita, sin embargo, América ocupa el segundo lugar (US\$26 por habitante) después de África (US\$54 por habitante). Debido al gran tamaño de su población (3778 millones de personas, el 68% del total mundial) Asia ocupa el tercer lugar como región receptora de ayuda (US\$14 por habitante).

Gráfico 4

Evolución de los flujos de la ayuda oficial al desarrollo, a nivel mundial y por continentes: 2000 - 2011

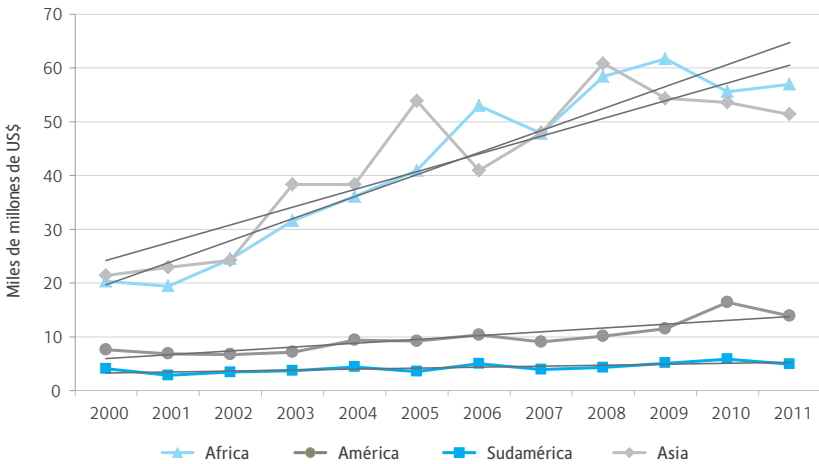


Fuente: OCDE. Elaboración: COEECI.

En el gráfico 5 vemos que la ayuda oficial destinada a África y Asia mantiene una tendencia al crecimiento, pese a que en 2010 tuvo un descenso significativo y, en el caso de Asia, continúa bajando en la actualidad. En años anteriores también se produjeron estos descensos, sin que por ello se haya revertido en el mediano plazo la tendencia al crecimiento. En el continente americano también se observa esta tendencia, aunque mucho más moderada. De mantenerse las actuales tendencias, se incrementarán las brechas y la participación de los

Gráfico 5

Tendencias de la ayuda oficial al desarrollo en África, Asia, América y la Región Sudamericana: 2000 - 2011



Fuente: OCDE. Elaboración: COEECI.

países americanos en la ayuda al desarrollo mundial tenderá a decrecer independientemente de que, como ocurre hasta ahora, aumenten los flujos de la cooperación.

En Sudamérica, la AOD creció un 43.6% entre 2000 y 2010, año en que registró su pico más alto, muy por debajo del promedio regional (116.4%), pasando de US\$4069 millones en 2000 a US\$5842 millones en 2010. Colombia, Brasil, Bolivia y Perú fueron los principales beneficiados en el período. En 2011, la AOD destinada a los países sudamericanos se redujo un 15.7%. Los flujos de cooperación destinados a todo el continente americano registran una caída similar (-15.6%).

Además de la caída registrada en 2011, existen varios factores que plantean un escenario de repliegue de la cooperación para los próximos años en América Latina:

La ayuda a África y Asia mantiene una tendencia creciente. No obstante, ambos continentes sufrieron un reflujo en 2010. La baja persistió en Asia también durante 2011. En América Latina también se registra una tendencia al alza, pese a que en 2011 la ayuda cayó un 15%. De mantenerse estas tendencias, se incrementarán las brechas y la participación de los países de América Latina en la ayuda al desarrollo será cada vez menor.

1. Se mantiene un crecimiento económico sostenido, ligeramente afectado por la crisis económica internacional. Colombia, Perú y Ecuador fueron categorizados como países de renta media alta (PRMA) a partir de 2008, lo que los hace menos elegibles como receptores de ayuda. Las proyecciones indican que la economía regional seguirá creciendo en los próximos años.
2. La inversión extranjera directa (IED) en la región proveniente de los países del Sur, y en particular de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) tiende a incrementarse, de acuerdo a la tendencia mundial y las oportunidades existentes en los países sudamericanos.
3. La dependencia de la ayuda tiende a disminuir y en los últimos años se ha hecho prácticamente insignificante en relación al PBI. En el Perú, el índice de dependencia de la ayuda (AOD / PBI) se redujo de 0.9% en 2003 a 0.3% en 2010, con una tendencia a la baja. Algo parecido ocurre en Colombia y la mayoría de los países de la región, con excepción de Bolivia, cuyo índice de dependencia fue del 4.4% en 2010.
4. La Comunidad Europea anunció en 2012 el retiro de la ayuda bilateral a países de renta media alta para el periodo 2014-2020, entre los que se encuentran once países latinoamericanos incluyendo el Perú (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela).
5. La cooperación temática y la cooperación regional, dirigidas a actores no estatales, se mantendrán. Más allá de las restricciones, es una buena noticia para las entidades de cooperación privada⁴.
6. La ayuda española, la segunda más importante en el continente y en Perú, se viene reduciendo desde 2009 y en 2012 se contrajo un 49.7%, al 0.15% del PBI español (cifra bastante lejana del objetivo propuesto por el gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero de alcanzar el 0.7% del PBI en 2012)⁵.

⁴ En la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo se aprobó en setiembre de 2012 una enmienda a la propuesta de la Comisión Europea sobre el instrumento a la cooperación al desarrollo que restringe la ayuda bilateral a los PRMA, en la que se propone además que países como Colombia, Ecuador y Perú sigan recibiendo ayuda comunitaria hasta el 2020, dadas las enormes desigualdades que subsisten y las altas tasas de pobreza que se registran en las zonas alto andinas. Esta iniciativa, sin embargo, aún no ha sido debatida en el pleno del Parlamento Europeo. Véase: “Eurodiputados defienden que Colombia, Ecuador y Perú sigan recibiendo ayuda”, Agencia EFE [<http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=21500>] y “¿Qué cooperación, para qué desarrollo?” de Mirra Banchón [<http://www.dw.de/qu%C3%A9-cooperaci%C3%B3n-para-qu%C3%A9-desarrollo/a-17071086>].

⁵ Cabe precisar, a propósito de España, que de los 23 países que conforman el CAD, solo cinco —Suecia, Noruega, Luxemburgo, Dinamarca y los Países Bajos— superan el objetivo de las Naciones Unidas de destinar el 0.7% de su PBI a la AOD. En 2011, 16 donantes del CAD redujeron los montos de su ayuda. Ese año, la AOD procedente de los países CAD sumó el 0.31% de su PBI combinado. De haberse cumplido la meta del 0.7%, el monto de la ayuda de los países del CAD habría ascendido a US\$300.3 mil millones. El déficit o brecha en 011 fue del 0.39% del PBI.

En este escenario, es previsible que la cooperación Norte-Sur a los países sudamericanos, incluyendo al Perú, siga disminuyendo en los próximos años, lo que plantea la necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento y fortalecer la cooperación Sur-Sur⁶ como estrategia de compensación. Se hace necesario también promover una cooperación más estratégica⁷, que agregue valor a los procesos de desarrollo internos y contribuya de manera efectiva a la disminución de las desigualdades y al fortalecimiento de la inclusión social.

Un dato importante a tener en cuenta es que la cooperación Sur-Sur, incluida en las estadísticas de la OCDE como parte de los países no CAD, es la que más creció en la última década. Aunque el monto es todavía bajo, el 5.9% mundial en 2011, este tipo de cooperación viene creciendo aceleradamente y en 2010 representó el 3.9% de la ayuda mundial, es decir que en un año aumentó su participación un 2%.

Se prevé que la cooperación Sur-Sur y triangular se incrementen en los próximos años debido al protagonismo que vienen asumiendo los BRICS y los países de renta media alta, sobre todo en América Latina, como ocurre con el incremento de la inversión extranjera directa (IED) y las exportaciones provenientes de los países en desarrollo y las economías emergentes⁸. Es probable que el monto de la cooperación Sur-Sur y triangular esté subreportado en los registros de la OCDE.

Es importante señalar que la cooperación Sur-Sur actual es distinta a la surgida en torno al Movimiento de Países No Alineados y la Conferencia de

Véase: Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. “La alianza mundial para el desarrollo: pasar de las palabras a los hechos. Informe 2012”. Naciones Unidas. Nueva York, 2012. [<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG-Gap-Task-Force-2012-ES.pdf>]

6 El PNUD define a la cooperación Sur-Sur como “un amplio marco de trabajo para la colaboración entre países del Sur sobre temas políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y técnicos”. Implica a dos o más países en desarrollo que, mediante esfuerzos concertados, comparten conocimientos, competencias, experiencias y recursos, que les conduzcan a lograr los objetivos de desarrollo que se han propuesto. La asistencia al desarrollo es solo un elemento de la cooperación Sur-Sur, que incluye además préstamos, subvenciones, comercio, inversión y cooperación técnica. A diferencia de la cooperación Norte-Sur, se rige por el principio de no interferencia y no está condicionada a la adopción de políticas de diverso tipo o reformas económicas o institucionales. La cooperación triangular es una variante de la Sur – Sur que consiste en la cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo financiada o apoyada por uno o más socios de los países del norte u organismos internacionales. Para mayores detalles, véase el portal de la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del PNUD [http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html]

7 El tema de cooperación estratégica se desarrolla con mayor detalle en el Capítulo 4.

8 Véase Joaquín Tres. “La Cooperación Sur-Sur emergente de Busan: ¿retórica coyuntural o resultado de la fortaleza económica de los países emergentes?”, Real Instituto Elcano, 2012. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america-latina/ari23-2012]

Bandung de 1955. Forjada en el marco de la Guerra Fría, aquella cooperación internacional se caracterizó por basarse políticamente en los planteamientos comunes de los países participantes. Actualmente, por el contrario, “surge como parte del empoderamiento económico de un notable número de economías emergentes de países del Sur y por unos flujos financieros y comerciales muy significativos que involucran al Sur y que se han acelerado en los últimos cinco años”⁹.

La cooperación Sur-Sur actual es resultante de un mundo multipolar basado en alianzas horizontales entre países socios, que buscan extraer lecciones de sus propias experiencias dando lugar a agendas de desarrollo más incluyentes, eficaces y horizontales. En este contexto, comienza a vislumbrarse una nueva arquitectura institucional propia de la cooperación Sur-Sur. Uno de los principales retos para COEECI y las instituciones que la integran es que el Perú obtenga los mayores beneficios de ella.

2 La agenda de la eficacia y la nueva arquitectura de la cooperación internacional

El incremento de los flujos de la cooperación internacional en los últimos 12 años vino acompañado del esfuerzo colectivo y el compromiso creciente de los países donantes y socios por aumentar la eficacia de la ayuda, con el propósito de alcanzar los ODM en 2015. El objetivo octavo de la Declaración del Milenio planteó la necesidad de establecer una “asociación mundial para el desarrollo”, en la que los países del Norte se comprometieron a concentrar sus esfuerzos humanos y económicos hacia los países pobres y éstos, a su vez, asumían el compromiso de promover y liderar sus políticas de desarrollo dentro de un sistema económico más justo, incluyente y sostenible. Los mayores desembolsos generaron una significativa demanda de eficacia de la ayuda, promovieron la búsqueda de experiencias exitosas y definición de buenas prácticas que puedan ser replicadas con el apoyo de fondos globales, bilaterales o mediante la cooperación Sur-Sur y triangular.

La “agenda de la eficacia” impulsa además un proceso de cambio en la arquitectura de la cooperación internacional, marcada por los siguientes hitos:

- La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada por la ONU en México, en el año 2002, dio lugar al Consenso de Monterrey, por el cual los donantes se comprometieron a armonizar su procedimientos operacionales, fortalecer las capacidades de gestión de los

⁹ *Ibíd.*

- países receptores y utilizar instrumentos más adecuados, como el apoyo presupuestario, que reduzcan los costos de transacción y mejoren la eficacia de la ayuda.
- La Declaración de Roma sobre Armonización, resultante del I Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda realizado en 2003, reforzó la tendencia iniciada por el Consenso de Monterrey y puso énfasis en la simplificación de procedimientos, unificación de criterios y fortalecimiento de las capacidades institucionales de los países receptores.
 - La Declaración de París, resultante del II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda realizado en 2005, definió un nuevo paradigma en la relación entre países donantes y receptores, que pasaron a denominarse “socios”, entendidos como corresponsables de la ayuda, cuyas relaciones se rigen en base a cinco principios:
 - i) Apropiación: los países socios definen y ejercen la autoridad efectiva sobre sus políticas y estrategias de desarrollo y coordinan su implementación.
 - ii) Alineación: los donantes se alinean con las políticas y estrategias de desarrollo de los países socios, basando su apoyo en las instituciones y procedimientos establecidos por éstos.
 - iii) Armonización: los países donantes implementan acciones comunes orientadas a simplificar procedimientos, complementar acciones y rendir cuentas a la sociedad, incrementando la eficacia de la ayuda.
 - iv) Gestión orientada a resultados: los países socios y donantes se comprometen a reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo y los procesos presupuestarios, promoviendo una gestión basada en resultados que se apoye en los sistemas de evaluación estadística y supervisión de los países socios.
 - v) Mutua responsabilidad: los países socios y donantes se hacen responsables de los resultados del desarrollo y se comprometen a proporcionar información transparente sobre el uso de los recursos.
 - El Programa de Acción de Accra, resultante del III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda realizado en 2008, complementó, profundizó y aceleró los principios de la Declaración de París, fortaleciendo la participación de las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales o subnacionales, reconocidos como actores importantes de la cooperación con representación efectiva en el Grupo de Trabajo del CAD, dando un carácter más democrático e incluyente a la Agenda de París.
 - La Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, resultante del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda realizado en 2011, implica un cambio en el enfoque de la cooperación, que pasó de la agenda de la eficacia de la ayuda a la cooperación para un “desarrollo eficaz”, más incluyente e integral, caracterizada por:

- i) Diversidad de actores: además de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), la Alianza de Busan incorpora e integra a nuevos actores, específicamente el sector privado y cooperantes no tradicionales como los BRICS y los países de renta media alta, que son a la vez receptores y proveedores de ayuda.
- ii) Rol catalizador de la cooperación: la ayuda internacional es una parte de la solución a los problemas del desarrollo, que es impulsado por un crecimiento sólido, sostenible e incluyente y depende de instituciones estatales y no estatales eficaces que diseñan y aplican sus propias estrategias y son mutuamente responsables.
- iii) Apropiación de la ayuda: la alianza para el desarrollo eficaz solo puede tener éxito si es liderada por los países socios, que deben profundizar, extender y llevar a la práctica la apropiación democrática de las políticas y procesos de desarrollo, incluyendo a todos los actores —estatales y no estatales— involucrados en el futuro del país y fortaleciendo los esfuerzos para lograr resultados concretos y sostenibles.
- iv) Ampliación de la cooperación Sur-Sur y triangular: la Alianza de Busan supone el compromiso de los participantes por ampliar y fortalecer la cooperación Sur-Sur y triangular, ayudando a adaptar las alianzas horizontales y triangulares a los diversos contextos nacionales y las necesidades de desarrollo de los países, fortaleciendo las capacidades nacionales y locales para participar de manera efectiva en este tipo de cooperación.

En Busan se hizo evidente que la arquitectura de la cooperación se volvió más compleja y evolucionó más allá del paradigma Norte-Sur, cambio reconocido parcialmente por el Programa de Acción de Accra pero no reconocido por la Declaración de París. La arquitectura emergente se caracteriza por la presencia de un mayor número de actores estatales y no estatales y la cooperación entre países que atraviesan diferentes fases del desarrollo, entre los que sobresalen los BRICS y los países de renta media alta. En este contexto, “cada vez se destacan más la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, las nuevas formas de asociación entre los sectores público y privado y otras modalidades y medios del desarrollo que complementan las modalidades de cooperación Norte-Sur”¹⁰. Cabe señalar que los países en desarrollo y las economías emergentes convertidas en proveedoras de cooperación no necesariamente dejaron de beneficiarse de la cooperación provista por otros países, dado que siguen enfrentando problemas de pobreza y desigualdad social: el 80% de los pobres

¹⁰ Alianza de Busan para la Cooperación eficaz al Desarrollo [http://www.kofid.org/upfile/file_11120111174138851.pdf].

del mundo viven en los países PRMA¹¹. La cooperación Sur-Sur no sustituye ni es subsidiaria de la Norte-Sur, sino que se complementan. La complejidad aumenta con la participación de la sociedad civil, el sector privado y otros actores del desarrollo estatales y no estatales.

Estos cambios en la arquitectura de la cooperación se dan en un mundo multipolar en el que los BRICS y otros países emergentes asumen el protagonismo y reclaman mayores cuotas de poder en las instituciones internacionales, pero sin generar un liderazgo claro para afrontar los problemas globales como la lucha contra la pobreza, la “crisis de sostenibilidad” de la economía, el cambio climático, el problema medioambiental, la crisis energética, el acaparamiento de tierras y recursos naturales, el incremento de los precios de los alimentos y los problemas de malnutrición e inseguridad alimentaria, entre otros. Todo ello tiende a debilitar la cooperación —independientemente de que los montos, como hemos visto, mantienen una tendencia al alza— en la medida que los países del Norte —principalmente los europeos y Estados Unidos— esquivan sus responsabilidades y se abstienen de participar en la cooperación mundial, y los países emergentes del Sur registran una cooperación aún débil y no muestran un compromiso claro por contribuir a la solución de los problemas mundiales¹².

El surgimiento de un mundo multipolar, por otro lado, no necesariamente juega a favor del multilateralismo, ya sea del viejo (representado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, entre otras instituciones) o del nuevo (el anunciado Banco de Desarrollo Sur-Sur propuesto por los BRICS¹³). Los líderes de las nuevas potencias económicas parecen más interesados en la multipolaridad que en el multilateralismo global. En este marco, “podría surgir un mundo multipolar sin multilateralismo global o, en el mejor de los casos, una división entre nuevos foros de las potencias emergentes frente al multilateralismo tradicional de las potencias del viejo orden”¹⁴.

Independientemente del rumbo que tome, la situación obliga a instituciones como COECCI a tomarle el pulso a estos cambios para aprovechar las oportunidades que ofrece el mundo multipolar, sobre todo mediante la cooperación Sur-Sur y triangular y de las alianzas público-privadas, entre otras modalidades de ayuda que configuran la nueva arquitectura de la cooperación internacional.

¹¹ Posición sobre la cooperación Sur-Sur en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo ante el IV Foro de Alto Nivel de Busan. <http://segib.org/news/files/2011/11/Posicion-sobre-Cooperacion-Sur-Sur.pdf>

¹² Jeffrey Sachs. “Un mundo a la deriva”. En: *El País*: 29 de abril, 2012 [http://economia.elpais.com/economia/2012/04/27/actualidad/1335545393_789899.html].

¹³ BRICS, por la creación de un Banco de Desarrollo Sur-Sur” [<http://observadorglobal.com/brics-por-la-creacion-de-un-banco-de-desarrollo-sur-sur-n43299.html>]

¹⁴ Susanne Gratius, “El mundo multipolar de los BRICS” [<http://www.ciudadanoscuba.org/index.php/a-fondo/propuestas/11414-el-mundo-multipolar-de-los-brics.html>]

3 Tendencias de la cooperación internacional en el Perú

En 2008 el Perú fue categorizado como país PRMA según los estándares del Banco Mundial. Esta categoría afectó el flujo de recursos de la cooperación captados por el país, que ya venían disminuyendo desde años atrás. No obstante, como veremos luego, los niveles de ejecución de la cooperación mejoraron en los últimos años. En la tabla 1 se observa que el monto ejecutado en 2012 fue del 89.7% del programado ese año. Es decir que se ejecutaron 9 de cada 10 dólares programados. El nivel de ejecución es más alto en la cooperación privada (93.6%) que en la cooperación oficial (87%). En ésta, la ejecución es mayor en la ayuda bilateral (89.6%) que en la multilateral (73.3%). La alta capacidad de ejecución de los distintos actores de la cooperación es un avance importante en materia de eficacia de la ayuda.

Tabla 1

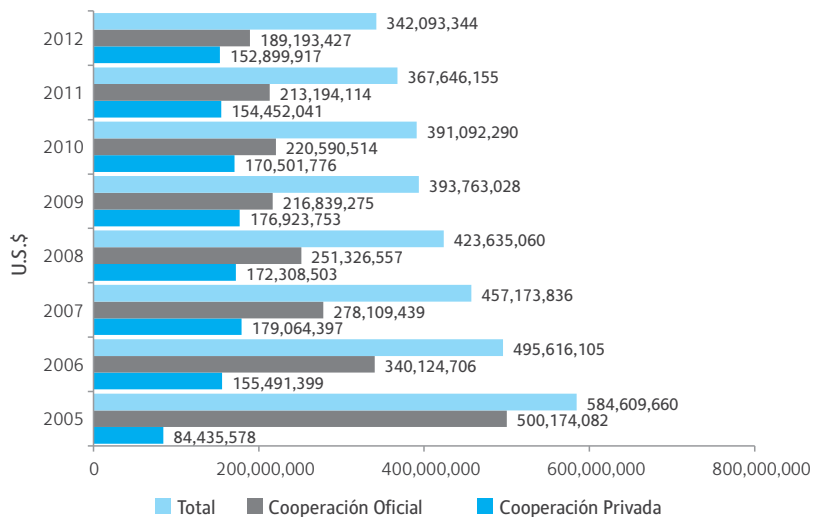
Cooperación internacional no reembolsable programada y ejecutada en 2012, según origen de los fondos

Tipo	Monto			
	Programado		Ejecutado	
	US\$	%	US\$	%
Cooperación bilateral	182'578,094.34	47.9	163'637,490.20	47.8
Cooperación multilateral	34'858,554.27	9.1	25'555,936.93	7.5
Subtotal oficial	217'436,648.61	57.0	189'193,427.13	55.3
Cooperación privada	164'124,059.28	43.0	152'899,917.31	44.7
TOTAL	381'560,707.89	100.0	342'093,344.44	100.0

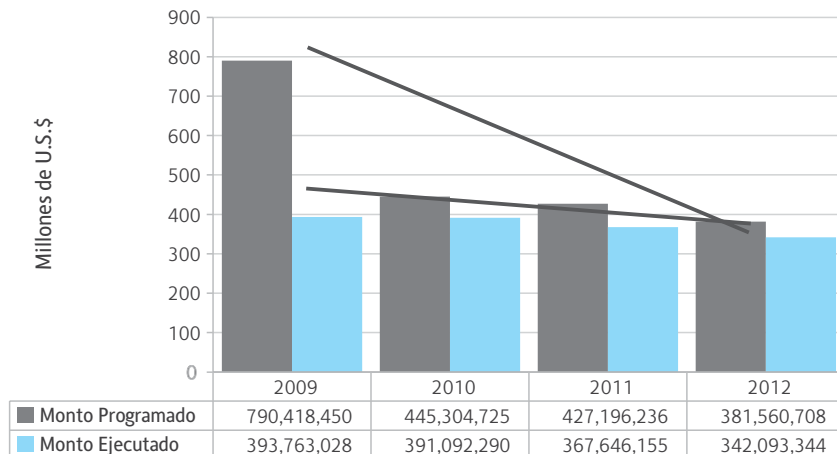
Fuente: OCDE. Elaboración: COECCI.

El gráfico 6 da cuenta de la evolución de la cooperación internacional no reembolsable ejecutada en los últimos siete años. Se observa una clara y progresiva disminución de los recursos de la cooperación entre 2005 y 2012, producida principalmente por el comportamiento de la cooperación oficial. La cooperación privada, por su parte, luego de haber experimentado un incremento importante entre 2005 y 2007, que se mantuvo hasta 2009, comenzó a disminuir desde entonces, aunque con montos que siguen siendo significativamente más altos que los registrados a mediados de la década anterior. En 2005 el monto de la cooperación privada fue un 16.8% de la cooperación oficial. Este porcentaje se incrementó al 80.8% en 2012. De cada 20 dólares que la cooperación internacional invierte en el país, 11 provienen de la ayuda oficial y 9 de la cooperación privada, con una brecha cada vez menor.

En el gráfico 7 vemos que como consecuencia de la crisis internacional, superada la emergencia ocasionada por el terremoto de Ica en 2007, en 2010 se produjo un brusco descenso del monto programado, que registró una baja del

Gráfico 6**Evolución de la cooperación internacional no reembolsable ejecutada en el Perú: 2005-2012**

Fuente: APCI, Julio 2013. Elaboración: COEECI.

Gráfico 7**Tendencias de la cooperación internacional no reembolsable programada y ejecutada en el Perú: 2009-2012**

Fuente: APCI, Julio 2013. Elaboración: COEECI.

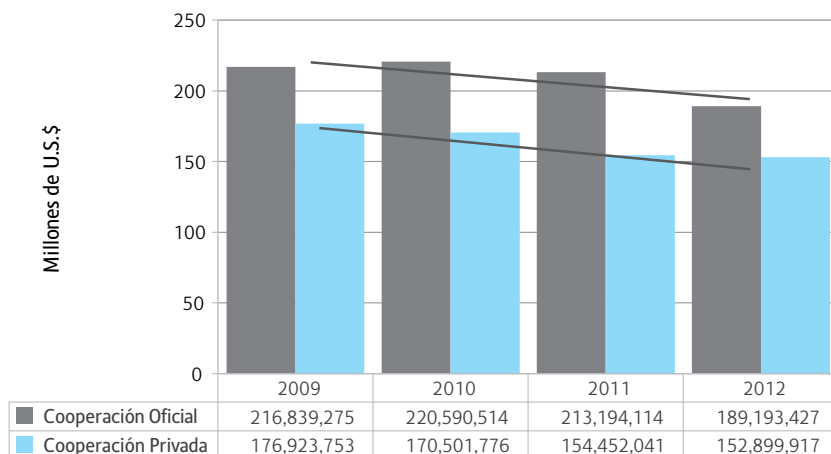
En los últimos años se acortó la brecha entre los montos ejecutados por la cooperación oficial y la cooperación privada, y esta última tiene una mayor participación en la ayuda al desarrollo que la que registraba a mediados de la década pasada.

43.7%. En 2011 y 2012 este monto siguió bajando, pero a un ritmo menor. Lo mismo se observa en el monto ejecutado que, pese a bajar, tiende a reducir la brecha que mantiene con el monto programado, lo que da cuenta de una mejora en la ejecución de las contrapartes nacionales públicas y privadas.

En el gráfico 8 se observan las tendencias seguidas por la cooperación oficial y privada en los últimos cuatro años. Pese a que ambas mantienen una tendencia a la baja, como se señaló anteriormente la brecha entre una y otra también tiende a acortarse. Cabe precisar que de mantenerse estas tendencias, en los próximos años los montos ejecutados de la cooperación oficial y privada serán similares.

Gráfico 8

Tendencias de la cooperación oficial y privada ejecutada en el Perú: 2009-2012



Fuente: APCI, Julio 2013. Elaboración: COEECI.

En lo que respecta al rol del Perú como país cooperante, el informe de 2010 “Situación y tendencias de la cooperación internacional” muestra que la cooperación que brinda nuestro país es aún incipiente¹⁵. De hecho, es más la ayuda

¹⁵ APCI, “Situación y tendencias de la cooperación internacional en el Perú. Años 2010”. Lima, 2013.

que recibimos de la cooperación Sur-Sur (particularmente de Argentina, Brasil, Colombia, México e India) que la que brindamos a otros países (como Guatemala y El Salvador).

Sin embargo, no toda la cooperación técnica que brinda el Perú a otros países es tramitada por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), lo que no invalida la hipótesis de una cooperación Sur-Sur y triangular, que en todo caso debe coordinarse mejor dentro de la nueva arquitectura de la APCI.

En general, la situación de la cooperación internacional en el Perú se caracteriza por:

- i) Disminución progresiva del flujo de la cooperación internacional no reembolsable, que es mayor en la ayuda oficial que en la privada y en la cooperación programada que en la ejecutada.
- ii) Mejora en la capacidad de ejecución de los recursos, que también es mayor en las instituciones privadas que en las instituciones públicas receptoras de ayuda oficial.
- iii) Disminución de los niveles de ejecución de la cooperación privada que, por pequeña que parezca comparada con la cooperación oficial, podría anticipar una reducción mayor en los próximos años.
- iv) Reducido desarrollo de la cooperación Sur-Sur y del rol del Perú como país cooperante, que es aún incipiente, pese a que este tema es prioridad en la agenda de la APCI.

Le corresponde a COEECI fortalecer sus relaciones con la APCI y otros actores de la cooperación oficial y privada, a efectos de mejorar el clima de confianza y generar espacios multiactorales en los que se exploren nuevas estrategias y modalidades de cooperación que agreguen valor a los fondos de la cooperación privada y fortalezcan la cooperación Sur-Sur y triangular, con el apoyo de las OSC y el sector privado, que conduzcan a un desarrollo más eficaz.

4 Perfil de la cooperación privada en el Perú

La cooperación privada en el Perú está integrada por tres tipos de instituciones: las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), las entidades e instituciones extranjeras de cooperación técnica internacional (ENIEX) y las instituciones privadas sin fines de lucro receptoras de donaciones de carácter asistencial o educacional provenientes del exterior (IPREDA).

- Las ONGD son personas jurídicas sin fines de lucro, constituidas en el Perú bajo la modalidad de asociaciones o fundaciones, cuya finalidad es la ejecución de programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, regional y local.

- Las ENIEX son instituciones sin fines de lucro constituidas en el extranjero que se caracterizan por apoyar, financiar o ejecutar, vía convenio, acciones de desarrollo en el país, de manera permanente o temporal.
- Las IPREDA son personas jurídicas constituidas en el Perú, bajo la modalidad de asociación o fundación, que tiene por objeto la realización de acciones de tipo asistencial o educacional.

De acuerdo con la Ley 27692, su norma de creación, la APCI tiene entre sus funciones la conducción y actualización de los registros de ONGD, ENIEX e IPREDA. Las instituciones inscritas en estos registros reportan información permanente sobre las intervenciones que realizan y los montos que ejecutan cada año.

De acuerdo a estos registros, en 2010 existían en el país 2894 ONGD, 256 ENIEX y 1184 IPREDA. La presencia de estas instituciones aumentó notablemente en la década de 2000. En la tabla 2 vemos que el número de ONGD e IPREDA creció más del 50% entre 2005 y 2010. El número de ENIEX se incrementó un 34.7% en el mismo periodo.

Tabla 2
Instituciones de cooperación privada registradas en la APCI: 2005-2010

Tipo de institución	Año		Incremento porcentual
	2005	2010	
ONGD	1,929	2,894	50.0
ENIEX	190	256	34.7
IPREDA	753	1,184	57.2

Fuente: APCI. "Situación y tendencias de la cooperación internacional en el Perú. Año 2010". Elaboración: COEECI.

El departamento de Lima concentra el mayor número de ONGD (1046 o 36% del total). En 2010, solo el 17% de ellas (503) ejecutó acciones con recursos de la cooperación internacional. La mayoría (83%) no tuvo acceso a estos recursos¹⁶.

El 30% de las ENIEX tiene como país de origen a los Estados Unidos (78), seguidas a una considerable distancia de España (39), Italia (26), Alemania (14), Bélgica (14), Canadá (14), Suiza (14), Reino Unido (13), Francia (10), Países Bajos (8) y Suecia (7), entre otros¹⁷.

La crisis económica internacional y la categorización del Perú como país PRMA en 2008 no impidieron que sigan llegando nuevas ENIEX al país, cuyo número y actividad continúan creciendo. En la tabla 3 vemos que el número

¹⁶ *Ibid.*, pág. 150 y ss.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 152 y ss.

de ENIEX pasó de 243 instituciones en 2009 a 278 en 2012, es decir un crecimiento del 14.4%. Se trata además de un crecimiento progresivo que no se interrumpió en ningún año. En 2012 se inscribieron 13 nuevas ENIEX en la APCI, un número mayor al registrado en 2011 y similar al número de instituciones inscritas el año anterior. El número de ENIEX con inscripción vigente también creció sostenidamente en términos absolutos y relativos. En 2009, el 47.5% de las registradas mantenían su inscripción vigente, porcentaje que se incrementó al 51.8% en 2012, lo que evidencia una mayor actividad de este tipo de instituciones.

Tabla 3
ENIEX registradas en la APCI

Año	ENIEX inscritas en el año	ENIEX inscritas en el año	ENIEX con inscripción vigente	
			N	%
2009	243	11	115	47.5
2010	256	13	125	48.8
2011	265	9	131	49.4
2012	278	13	144	51.8

Fuente: APCI: julio, 2013. Elaboración: COEECI.

Finalmente, hay que señalar que no toda la cooperación privada está registrada en la APCI. Existen algunas ONGD, nacionales e internacionales, no inscritas en los registros de ENIEX y ONGD, que sin embargo llevan varios años realizando sus actividades en el país. Las plataformas y organizaciones de productores como CONVEAGRO, ANPE, CCP, CNA, FEMUCARINAP, ONAMIAP y otras, las campañas nacionales e internacionales como la Campaña Peruana por el Derecho a la Educación o la Campaña contra el Bullying, entre otras, tampoco están registradas en la APCI y reciben financiamiento de la cooperación privada internacional.

Pese a las dificultades que atraviesan actualmente las instituciones de la cooperación privada, en sus países de origen y a nivel internacional, siguen apostando por el Perú como un país abierto a diferentes modalidades de cooperación, que requiere reducir los niveles de desigualdad y fortalecer su proceso de desarrollo interno a escala nacional, regional y local.

2 Contribución de las ENIEX de COEECI al desarrollo del país

Este capítulo da cuenta de los resultados de una encuesta institucional aplicada a las ENIEX integrantes de COEECI en el marco del presente estudio. Si bien el instrumento fue adaptado de uno similar utilizado en estudios anteriores, se incorporaron nuevos módulos sobre las intervenciones y proyectos ejecutados, el alineamiento con la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI), la captación de recursos locales y la validación de las recomendaciones del documento “Seis desafíos de la cooperación internacional en el Perú. Definiciones, implicancias y recomendaciones”¹⁸, publicado por COEECI y el colectivo de ONG Belgas en febrero de 2013.

El objetivo de la encuesta fue recoger información básica sobre el trabajo que realizan las ENIEX integrantes de COEECI, incluyendo los recursos financieros que ejecutan anualmente, las contrapartes nacionales con las que trabajan, sus ámbitos de intervención, los temas priorizados en sus programas y proyectos, su alineamiento con los Objetivos del Milenio (ODM) y la PNCTI, y la captación de recursos locales, entre otros aspectos de su labor. Esta información se recogió utilizando los mismos criterios empleados en estudios similares realizados anteriormente por la COEECI, a efectos de que sus resultados sean comparables y se establezcan tendencias que den cuenta de la evolución de la cooperación privada en el Perú, desde la perspectiva de las instituciones participantes.

El trabajo de campo se realizó entre julio y setiembre de 2013. La COEECI distribuyó el cuestionario entre las ENIEX que la integran y de las 55 instituciones con inscripción vigente, 48 lo completaron e hicieron llegar la información en el periodo señalado. Las respuestas fueron validadas internamente y, en algunos casos, se solicitó a las instituciones que las precisen o completen. Luego se procedió a ingresar la información en una base de datos para analizarla. A continuación se presentan los resultados, organizados según los ejes temáticos de la encuesta.

1 Recursos financieros movilizados

De las 55 instituciones que respondieron la encuesta, el 87.5% (42) señaló que no tiene previsto irse del país en los próximos meses o años. Seis instituciones (12.5%) señalaron que tenían previsto hacerlo pero, de concretarse su salida, no ocurriría antes de cuatro años o más. Se puede decir entonces que la totalidad de ENIEX afiliadas a COEECI continuará su labor en el país en los próximos años.

¹⁸ COEECI – Colectivo ONG Belgas del Perú. “Seis desafíos de la cooperación internacional en el Perú. Definiciones, implicancias y recomendaciones”. Lima, 2013.

Por otro lado, cuatro de cada diez ENIEX (39.7%) señalan que su apoyo al país se redujo en los últimos dos años. De las restantes, el 33.2% indica que creció y el resto (27.1%) que se mantuvo igual. En cuanto a sus proyecciones para el siguiente año, tres de cada cuatro ENIEX (75%) señalan que su apoyo al país se mantendrá igual o aumentará (25%). Doce instituciones (25%) manifestaron que su apoyo al país se reducirá el próximo año. La mayoría expresa una visión positiva del futuro de la cooperación internacional en el país.

En 2012 el presupuesto ejecutado por las instituciones asociadas a COEECI representó el 88.9% del total ejecutado por la cooperación privada en el Perú.

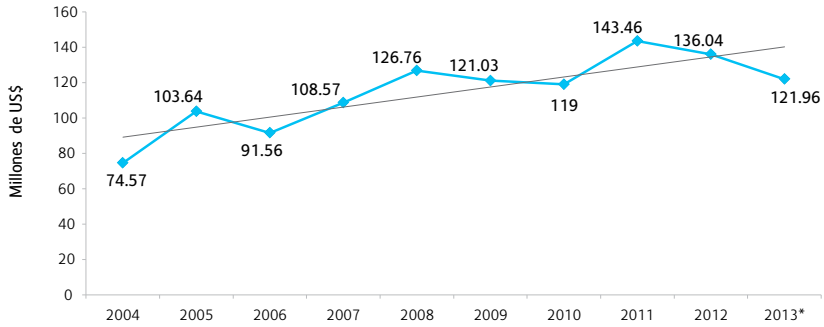
Tabla 4
Participación de las instituciones que integran la COEECI en el universo de ENIEX registradas por la APCI en 2012

Indicadores	APCI	COEECI	
		N	%
ENIEX inscritas	278	55	19.8
ENIEX con inscripción vigente	144	55	38.2
Monto ejecutado por la cooperación privada (en millones de US\$).	152.89	136.04*	88.9

* Monto ejecutado por 48 de las 55 ENIEX que integran la COEECI. Incluye la ejecución directa de recursos y los canalizados a través de ONGD locales que operan como contrapartes.
Fuente: APCI, Julio 2013 - COEECI. Elaboración: COEECI.

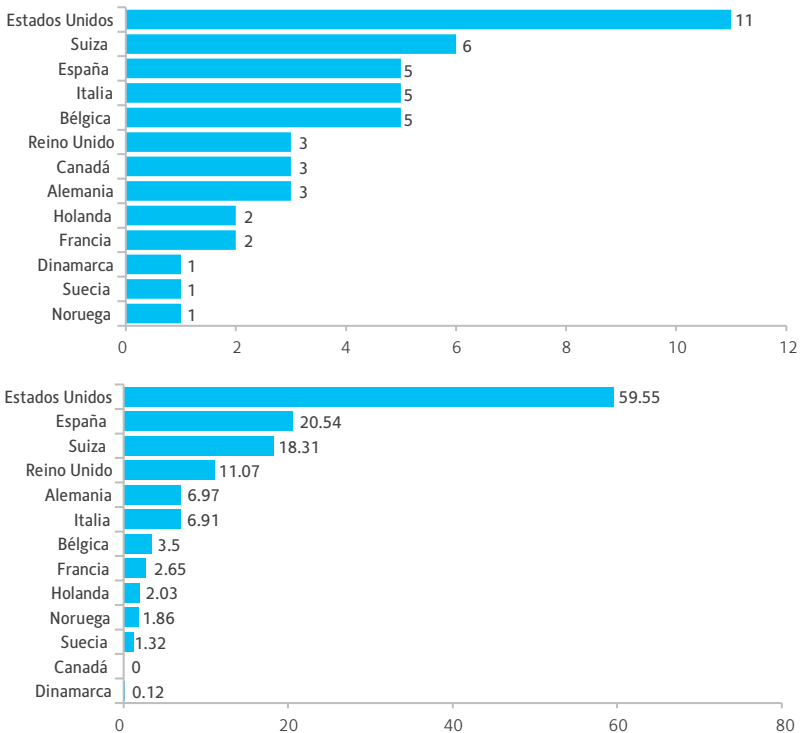
En la tabla 4 vemos que del universo de ENIEX inscritas en la APCI, el 19.8% están afiliadas a la COEECI. Esta participación crece a 38.2% cuando se la compara con las que tienen vigente su inscripción. Una fortaleza de la COEECI es que la integran instituciones que en su mayor parte, como se verá con más detalle, llevan varios años en el país, entre las que se encuentran las que ejecutan los mayores recursos de la cooperación privada. Para el presente estudio, las ENIEX de COEECI reportaron información sobre los recursos que ejecutan directamente (como ENIEX y en algunos casos como ONGD) y que canalizan a sus contrapartes nacionales, principalmente ONGD locales. El monto reportado en 2012, según este criterio, equivale al 88.9% de los recursos ejecutados ese año por la cooperación privada en el país, de acuerdo con el registro de la APCI.

El gráfico 9 da cuenta de los montos canalizados entre 2004 y 2013. Como se observa, a pesar de las dificultades que enfrentan las instituciones de cooperación en el actual contexto internacional, los montos mantuvieron una tendencia alcista hasta 2012. El pico más alto se registró en 2011, año en que se movilizaron US\$143.46 millones. Este incremento se debió principalmente a que las ENIEX más grandes —con algunas excepciones— aumentaron significativamente su presupuesto ese año. En 2012 el monto movilizado disminuyó,

Gráfico 9**Montos canalizados por las ENIEX de COEECI entre 2004 y 2013**

* Monto programado.

Fuente: COEECI.

Gráfico 10**Número de instituciones y montos canalizados por las ENIEX de COEECI en 2012, según país de origen**

Fuente: COEECI.

Tabla 5
Montos canalizados por las ENIEX de COEECI en 2012

N	ENIEX	País de origen	Monto en US\$
1	CARE Perú	Estados Unidos	21'554,553.00
2	World Visión International (Visión Mundial)	Estados Unidos	19'678,656.00
3	Asociación Madre Coraje	España	12'315,218.00
4	SWISSCONTACT	Suiza	10,285,414.00
5	Plan Internacional Perú	Estados Unidos	6'612,522.00
6	Soluciones Prácticas	Reino Unido	6'415,000.00
7	Fundación Ayuda en Acción	España	5'628,851.37
8	Socios en Salud	Estados Unidos	4'640,575.42
9	Save The Children International	Reino Unido	4'361,050.00
10	World Wildlife Fund (WWF)	Suiza	4'300,000.00
11	Pan para el Mundo	Alemania	4'100,000.00
12	Asociación Países Emergentes – ASPeM	Italia	3'125,874.64
13	HELVETAS Swiss Intercooperation Perú	Suiza	2'535,000.00
14	WELTHUNGERHILFE (antes Agro Acción Alemana)	Alemania	2'424,000.00
15	Heifer Project International.	Estados Unidos	2'400,000.00
16	CESVI Fondaciones Onlus	Italia	1'942,684.23
17	Fundación STROMME	Noruega	1'859,250.00
18	SNV - Servicio Holandés de Cooperación Internacional	Holanda	1'800,000.00
19	Fundación Acción Contra el Hambre	Francia	1'455,407.00
20	DIAKONIA - Acción Ecuménica Sueca	Suecia	1'318,947.00
21	Fundación Conservación Internacional	Estados Unidos	1'251,285.70
22	OXFAM América	Estados Unidos	1'200,000.00
23	Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras - AVSF	Francia	1'195,053.00
24	Medicus Mundi Navarra	España	1'140,299.00
25	SOS FAIM PERU / Acción para el Desarrollo.	Bélgica	1'009,205.00
26	Intermon OXFAM	España	979,799.00
27	Islas de Paz	Bélgica	965,298.00
28	Terra Nuova - Centro para el Voluntariado	Italia	938,932.00
29	Progetto Mondo Movimento Laici América Latina	Italia	820,000.00
30	Water For People	Estados Unidos	704,424.00
31	PATHFINDER International	Estados Unidos	702,750.00
32	CUSO Internacional	Canadá	650,000.00
33	Aide au Developpement Gembloux - ADG	Bélgica	607,426.10
34	Fundación Tierra de Hombres Lausanne	Suiza	573,736.00
35	11.11.11. Koepel van de Vlaamse Noord-Zuidbeweging	Bélgica	550,000.00
36	Terre Des Hommes Suiza	Suiza	500,000.00
37	Educación Sin Fronteras	España	480,000.00
38	Lutheran World Relief	Estados Unidos	476,954.00
39	Terre Des Hommes Alemania	Alemania	448,230.00
40	F.O.S. - Fondo de Cooperación al Desarrollo	Bélgica	400,000.00
41	World Neighbors / Vecinos Mundiales	Estados Unidos	325,542.00
42	Health Poverty Action (HPA)	Reino Unido	292,000.00
43	Light Up The World (LUTW)	Canadá	270,000.00
44	SUCO	Canadá	250,000.00
45	Stichting de Waal Foundation	Holanda	225,000.00
46	Consejería en Proyectos (PCS)	Dinamarca	122,367.00
47	Christian Solidarity International	Suiza	120,000.00
48	Grupo Voluntariado Civil	Italia	87,196.31
		Total	136'038,500.00

Fuente: COEECI.

por la reducción del presupuesto de las ENIEX grandes, pero igualmente fue superior a los recursos movilizados en años anteriores y mantuvo una tendencia creciente. El monto proyectado para 2013 es significativamente menor y podría significar un cambio en la tendencia, pero aún no podemos afirmarlo.

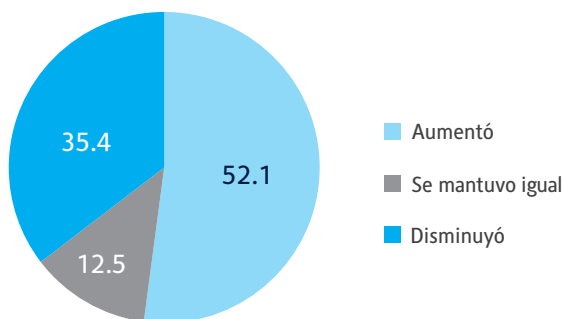
Las instituciones de origen norteamericano integrantes de COEECI (el 22.9%) canalizaron el 43.7% de los recursos en 2012 (gráfico 10). Le siguen en orden de importancia las de España (15.1%), Suiza (13.5%), Reino Unido (8.1%), Alemania (5.1%) e Italia (5.1%).

En la tabla 5 vemos los montos canalizados en 2012, donde CARE Perú y World Vision Internacional son las instituciones que registran los desembolsos más altos, que bordean o sobrepasan los US\$20 millones, seguidas a cierta distancia por la Asociación Madre Coraje y SWISSCONTACT, cuyos montos se ubican por encima de los US\$10 millones. Plan Internacional, Soluciones Prácticas y la Fundación Ayuda en Acción canalizaron montos superiores a los US\$5 millones. Por su parte Socios en Salud, Save The Children, WWF y Pan para el Mundo registran montos que se ubican por encima de los US\$4 millones. ASPEm canalizó un monto superior a los US\$3 millones. Las demás instituciones registran montos menores que, en su mayor parte, se ubican por debajo de US\$1 millón.

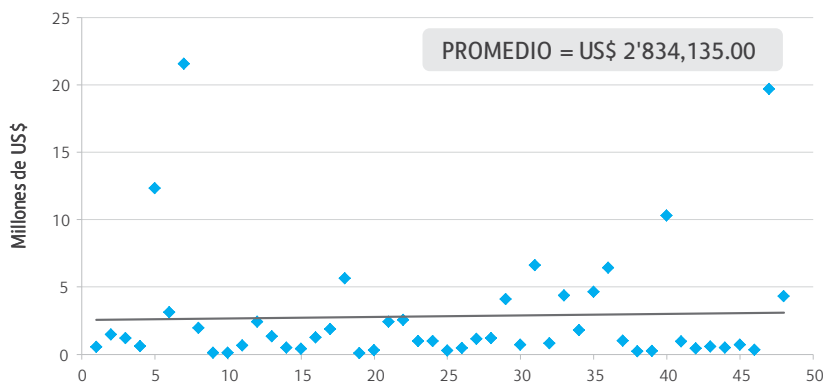
En el gráfico 11 se observa que, pese a la disminución del monto total registrado en 2012, la mayoría de ENIEX (52.1%) reportó un aumento presupuestal ese año, un tercio señaló que su presupuesto disminuyó y el resto declaró que se mantuvo igual. La reducción del monto total en 2012 se explica principalmente por la disminución del presupuesto de CARE Perú, que pasó de US\$29.1 millones en 2011 a US\$21.5 millones en 2012. Es decir, alrededor de US\$7.5 millones menos, el mismo monto en que se redujo el presupuesto global en este último año.

Gráfico 11

Variación del presupuesto de las ENIEX de COEECI entre 2011 Y 2012 (%)



Fuente: COEECI.

Gráfico 12**Análisis de dispersión de los montos ejecutados por las ENIEX de COEECI en 2012**

Fuente: COEECI.

Tabla 6**Montos canalizados por las ENIEX de COEECI en 2012 según rango presupuestal**

Rango presupuestal en US\$	ENIEX		Monto presupuestal	
	N	%	US \$	%
Menos de medio millón.	13	27.1	3'997,289	2.9
Entre medio y 1 millón.	10	20.8	7'492,365	5.5
Entre 1 y 2 millones.	10	20.8	14'172,130	10.4
Entre 2 y 4 millones.	4	8.3	10'484,874	7.7
Entre 4 y 6 millones.	5	10.5	23'030,476	16.9
Entre 6 y 10 millones.	2	4.1	13'027,522	9.7
Más de 10 millones.	4	8.3	63'833,842	46.9
TOTAL	48	100.0	136'038,500	100.0

Fuente: COEECI.

El monto promedio ejecutado en 2012 fue de US\$ 2'834,135 aunque la mayoría de las instituciones se ubica por debajo de este promedio (gráfico 12). Existe, sin embargo, un número minoritario de ENIEX que se ubican muy por encima, sin fijar una tendencia, lo que da cuenta de la alta dispersión y heterogeneidad que caracteriza a las instituciones que integran la COEECI.

En la tabla 6 vemos que el 68.7% de las ENIEX canalizaron el 18.8% de los recursos en 2012, mientras que seis instituciones (12.4%) canalizaron el 56.6%. Esta situación, que confirma la heterogeneidad de las instituciones que integran la COEECI, ya había sido identificada en estudios anteriores y no ha variado en el tiempo.

Tabla 7**Montos canalizados por las ENIEX de COEECI en 2012 según tiempo de permanencia en el país**

Rango presupuestal en US\$	ENIEX		Monto presupuestal	
	N	%	US \$	%
Menos de medio millón.	13	27.1	3'997,289	2.9
Entre medio y 1 millón.	10	20.8	7'492,365	5.5
Entre 1 y 2 millones.	10	20.8	14'172,130	10.4
Entre 2 y 4 millones.	4	8.3	10'484,874	7.7
Entre 4 y 6 millones.	5	10.5	23'030,476	16.9
Entre 6 y 10 millones.	2	4.1	13'027,522	9.7
Más de 10 millones.	4	8.3	63'833,842	46.9
TOTAL	48	100.0	136'038,500	100.0

Fuente: COEECI.

Heterogeneidad no equivale a inestabilidad. En la tabla 7 observamos que las organizaciones con 20 años o más de permanencia en el país, que son la mayoría (70.9%), gestionaron el 82.8% de los recursos canalizados en 2012. Pese a que cuatro de las seis instituciones que han previsto irse del país suman entre 20 y 24 años de presencia en el Perú, la mayoría de las ENIEX más antiguas no piensa hacerlo, lo que evidencia una apuesta de largo plazo reflejada en los mayores recursos que canalizan, que se han mantenido estables a pesar de las dificultades que atraviesan las entidades de cooperación en el actual contexto internacional.

2 Contrapartes nacionales

En la tabla 8 se observa que la mayor parte de las entidades que conforman la COEECI (95.9%) operan con contrapartes nacionales y, en menor medida, con equipos propios. Solo una minoría trabaja exclusivamente con equipos propios. La mayoría realiza un trabajo combinado (68.8%) y tiende a crecer el número de ENIEX que opera solo con contrapartes nacionales (27.1%), varias de las

Tabla 8**Modo en que implementan sus intervenciones las ENIEX de COEECI**

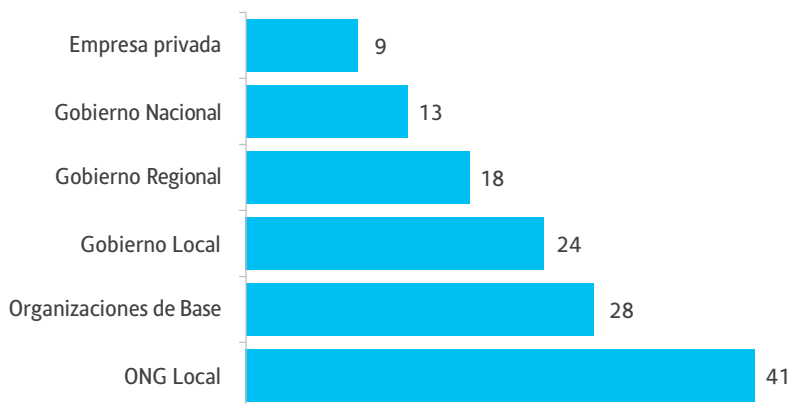
Mediante	N	%
Equipos propios	2	4.1
Equipos propios y contrapartes nacionales	33	68.8
Contrapartes nacionales	13	27.1
TOTAL	48	100.0

Fuente: COEECI.

cuales son ONGD locales que antes funcionaban como equipos propios y ahora se han independizado y adquirido personería jurídica.

Entre las contrapartes nacionales se destacan las ONGD locales, pero también hay una participación importante de las organizaciones de base y los gobiernos subnacionales (gráfico 13). Varias ENIEX reportan también entre sus contrapartes al gobierno central y empresas privadas. Cabe precisar, sin embargo, que la mayor parte de los recursos económicos se invierten mediante ONGD y equipos propios. Las demás contrapartes operan mayormente en la ejecución de las actividades y no administran directamente los recursos.

Gráfico 13
Contrapartes nacionales con las que trabajan las ENIEX de COEECI



Fuente: COEECI.

3 Ámbitos geográficos de intervención

Si bien Lima y Cusco se destacan por ser los departamentos que registran más intervenciones y también donde se ubica la mayor parte de las oficinas institucionales (tabla 9), las ENIEX de COEECI cubren todo el territorio nacional. Se ejecutan 279 intervenciones en todo el país, el 10.4% de las cuales se realizan en Lima y el 8.6% en Cusco. Les siguen, en orden de importancia, Apurímac (6.1%), Ayacucho (5.7%), Huancavelica (5.7%), Junín (5.4%), Cajamarca (5%), Ancash (4.7%), Piura (4.7%), Ica (4.3%), Puno (4.3%), San Martín (3.9%), Arequipa (3.6%), La Libertad (3.6%) y Loreto (3.6%), departamentos que registran diez o más intervenciones. Los demás registran un número menor y los menos intervenidos son Moquegua (1.1%), Tumbes (1.4%), Pasco (1.4%) y Amazonas (1.8%).

Tabla 9**Presencia institucional y cobertura nacional y departamental de las intervenciones de las ENIEX de COEECI 2012**

	Departamento y/o Región	Oficinas	Intervenciones
1	Amazonas	0	5
2	Ancash	4	13
3	Apurímac	5	17
4	Arequipa	3	10
5	Ayacucho	4	16
6	Cajamarca	5	14
7	Cusco	10	24
8	Huancavelica	3	16
9	Huánuco	4	9
10	Ica	3	12
11	Junín	2	15
12	La Libertad	3	10
13	Lambayeque	4	9
14	Lima	39	29
15	Loreto	0	10
16	Madre de Dios	3	7
17	Moquegua	0	3
18	Pasco	0	4
19	Piura	5	13
20	Puno	3	12
21	San Martín	3	11
22	Tacna	0	7
23	Tumbes	1	4
24	Ucayali	2	8
25	Nacional	0	1
	TOTAL	106	279

Fuente: COEECI.

La erradicación de la pobreza extrema y el hambre tienen un alto grado de prioridad al momento de planificar las intervenciones¹⁹: la mayoría (91.7%) tiene como principal beneficiaria a la población rural y un amplio sector focaliza su trabajo en grupos vulnerables²⁰. Estas poblaciones, como se sabe, padecen una mayor pobreza y exclusión social. Esta opción puede no reflejarse en la distribución departamental de la pobreza monetaria debido a varios factores:

1. La Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) mide anualmente la pobreza monetaria, pero su nivel mínimo de representatividad es el departamento. Por

¹⁹ Véase la sección 6 del presente capítulo.

²⁰ Véase la sección 5 del presente capítulo.

lo tanto, no es sensible a la segregación espacial ni las desigualdades existentes a nivel distrital o local, lo que tiende a ocultar la pobreza que se vive en estos espacios, sobre todo en los departamentos que registran menores tasas de pobreza monetaria²¹.

2. Según un estudio realizado por el MEF en 2011, el 54.1% de los distritos del país registran tasas de pobreza superiores al 50% (993 de un total de 1834)²². Estos distritos —en los que residen 7 millones de personas— se encuentran dispersos en todos los departamentos del país, con excepción de El Callao, Madre de Dios y Tumbes, incluyendo aquellos que —de acuerdo con la ENAHO— registran las tasas más bajas de pobreza monetaria.
3. La pobreza multidimensional, que incluye el acceso a los servicios de educación y salud, además de los niveles de vida, registra una tasa significativamente más alta que la pobreza monetaria. El 36.6% de la población peruana —poco más de 11 millones de personas— es pobre multidimensional, frente al 25.8% que registra la pobreza monetaria²³. La pobreza multidimensional se encuentra igualmente distribuida en todos los departamentos del país, incluyendo los que registran baja pobreza monetaria.
4. Los criterios de selección de las zonas de intervención no se limitan a la pobreza. También apuntan a determinados grupos o poblaciones vulnerables, la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria —que afecta a cerca de 14 millones de personas—²⁴, el cambio climático, la gestión de riesgo de desastres, la ayuda humanitaria (como después del terremoto de Ica en 2007) y la incidencia en políticas públicas, entre otros.

La geografía de la ayuda se ve determinada por todos estos factores y la presencia no siempre coincide con la distribución departamental de la pobreza monetaria, dada las limitaciones del indicador. Es importante señalar también que la mayoría de las instituciones promueven y acompañan, desde hace varios años, procesos de desarrollo local y territorial de largo plazo y siguen apostando por su consolidación y sostenibilidad en las zonas donde intervienen, junto a la reducción de la pobreza monetaria que registran algunas de ellas.

²¹ Para mayores detalles, véase el capítulo 4.

²² Este estudio tomó como fuente la información del Censo de 2007 y los resultados de la ENAHO 2009, analizados en base a un modelo econométrico propuesto por el INEI para 2011, teniendo como variable principal la pobreza monetaria. Para mayores detalles, véase: MEF - SNIP. “Los 993 distritos más pobres del Perú”. En: Boletín Política de Inversiones, 1, setiembre, 2011. Documento disponible en: [http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/boletines/boletines_pi/boletin1/BIP_01.pdf]

²³ Enrique Vásquez Huamán. “Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional”. Universidad del Pacífico. Lima, 2013.

²⁴ MIDIS. “Mapa de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria”. Lima, 2012. Documento disponible en: [[http://www.midis.gob.pe/seguimiento/archivos/VulnerabilidadInseguridad Alimentaria.pdf](http://www.midis.gob.pe/seguimiento/archivos/VulnerabilidadInseguridad%20Alimentaria.pdf)]

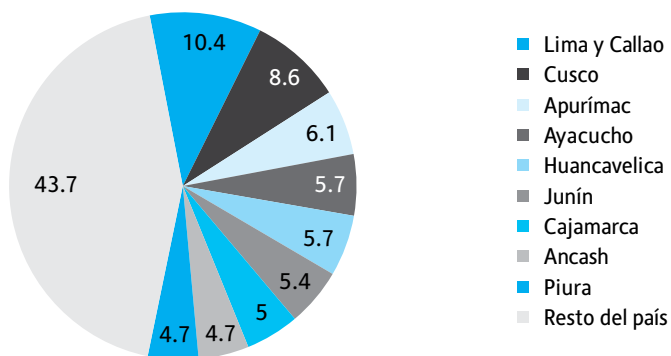
Tabla 10**Oficinas institucionales y cobertura departamental y nacional de las intervenciones de las ENIEX de COEECI según ranking departamental de la pobreza 2012**

Grupos	Departamento	Tasa de pobreza	Grupo de pobreza extrema	Presencia Inst. ENIEX de COEECI			
				Intervenciones		Intervenciones	
				N	%	N	%
GRUPO 1 (Entre 45.5 y 55.5%)	Apurímac	55.5	Grupo 1	5	4.7	17	6.1
	Cajamarca	54.2	Grupo 1	5	4.7	14	5.0
	Ayacucho	52.6	Grupo 2	4	3.8	16	5.7
	Huancavelica	49.5	Grupo 2	3	2.8	16	5.7
			Sub-Total	17	16.0	63	22.5
GRUPO 2 (Entre 31.0 y 44.9%)	Huánuco	44.9	Grupo 1	4	3.8	9	3.2
	Amazonas	44.5	Grupo 2	0	0.0	5	1.8
	Pasco	41.9	Grupo 2	0	0.0	4	1.4
	Loreto	41.8	Grupo 2	0	0.0	10	3.6
	Puno	35.9	Grupo 2	3	2.8	12	4.3
	Piura	34.9	Grupo 3	5	4.7	13	4.7
			Sub-Total	12	11.3	53	19.0
GRUPO 3 (Entre 15.0 y 30.9%)	La Libertad	30.6	Grupo 3	3	2.8	10	3.6
	San Martín	29.6	Grupo 3	3	2.8	11	3.9
	Ancash	27.4	Grupo 3	4	3.8	13	4.7
	Lambayeque	25.2	Grupo 3	4	3.8	9	3.2
	Junín	23.7	Grupo 3	2	1.9	15	5.4
	Cusco	21.9	Grupo 3	10	9.5	24	8.7
			Sub-Total	26	24.6	82	29.5
GRUPO 4 (Entre 10.0 y 14.9%)	Lima y Callao	14.4	Grupo 4	39	36.9	29	10.4
	Ucayali	13.2	Grupo 4	2	1.9	8	2.8
	Arequipa	11.9	Grupo 4	3	2.8	10	3.6
	Tacna	11.7	Grupo 4	0	0.0	7	2.5
	Tumbes	11.7	Grupo 4	1	0.9	4	1.4
				Sub-Total	45	42.5	58
GRUPO 5 (Entre 0.0 y 9.9%)	Moquegua	9.6	Grupo 4	0	0.0	3	1.1
	Ica	8.1	Grupo 5	3	2.8	12	4.3
	Madre de Dios	2.4	Grupo 5	3	2.8	7	2.5
			Sub-Total	6	5.6	22	7.9
			Nacional	---	---	1	0.4
	TOTAL	25.8	6.0**	106	100.0	279	100.0

* Rangos: Entre 18.1 y 24.5% = Grupo 1, Entre 10.0% y 15.7% = Grupo 2, Entre 3.5% y 8.4% = Grupo 3, Entre 0.7% y 1.4% = Grupo 4, Entre 0.1% y 0.2% = Grupo 5. ** Tasa de pobreza extrema. Fuente: COEECI.

En lo que respecta a la ejecución presupuestal por departamento, Lima y Cusco registran los niveles más altos: 2 de cada 10 dólares ejecutados se invierten en estos departamentos. Les siguen en orden de importancia Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Junín, Cajamarca, Ancash y Piura. En estos nueve departamentos se invierte el 56.3% de los recursos canalizados y el resto (43.7%) se distribuye en los demás.

Gráfico 14
Porcentaje promedio del presupuesto ejecutado por las ENIEX de COEECI en 2012 según departamento



Fuente: COEECI.

4 Proyectos en ejecución

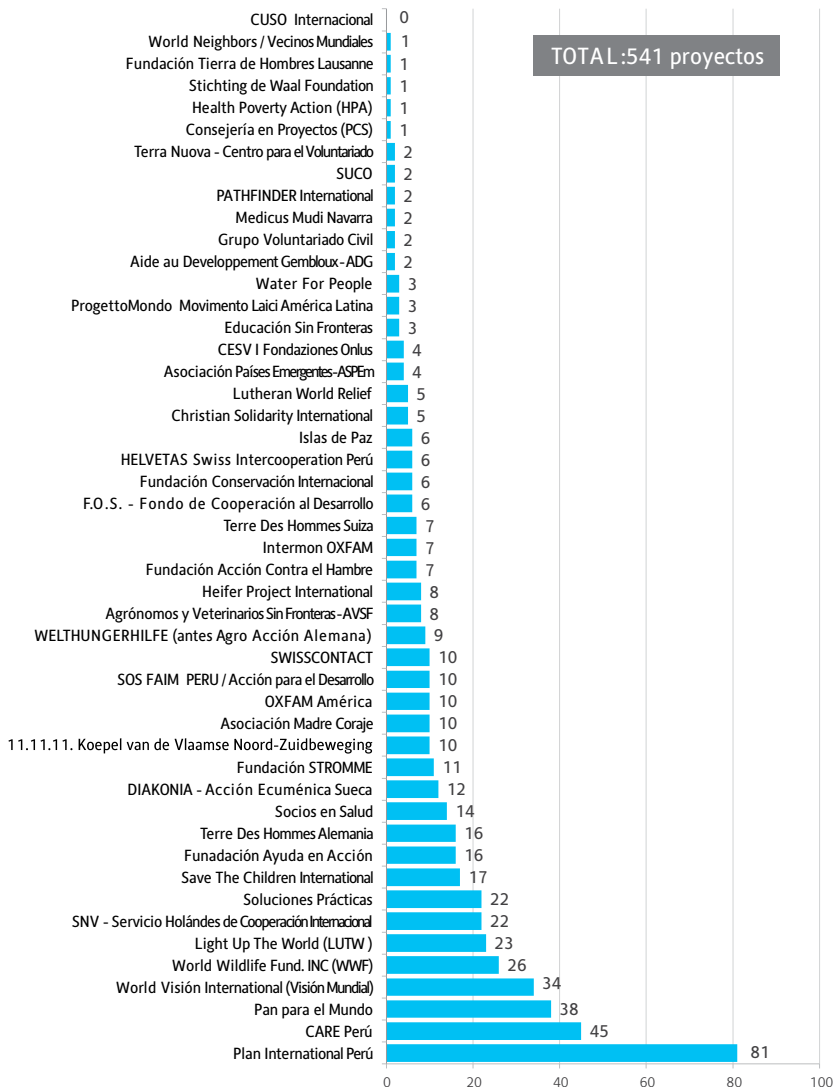
Las ENIEX de COEECI ejecutan actualmente un total de 541 proyectos a nivel nacional. Plan Internacional (15%), CARE Perú (8.3%), Pan para el Mundo (7%) y Visión Mundial (6.3%) ejecutan en conjunto el 36.6%. Luego, el promedio baja de 11.3 a 7.8 proyectos por ENIEX y la mayoría se ubica por debajo. Hay 15 instituciones que ejecutan un máximo de tres proyectos. WWF, Light Up The World, Servicio Holandés de Cooperación Internacional, Soluciones Prácticas, Save The Children International, Fundación Ayuda en Acción, Terre des Hommes Alemania y Socios en Salud ocupan una posición intermedia, a juzgar por el número de proyectos que ejecutan. Cabe precisar que en los últimos años varias instituciones optaron por un enfoque programático en sus estrategias de intervención y operan con un menor número de proyectos, con lo que simplifican sus procesos administrativos y logran mayor eficiencia, sin reducir necesariamente los montos de la ayuda.

5 Áreas de intervención y temas priorizados

En el gráfico 16 se observa que la mayor parte de las instituciones tienen como área principal de intervención el desarrollo social, seguido del desarrollo económico y el medioambiente. A mayor distancia se encuentran las áreas del Estado, la gestión de riesgo de desastres, la ayuda humanitaria y la intervención multisectorial.

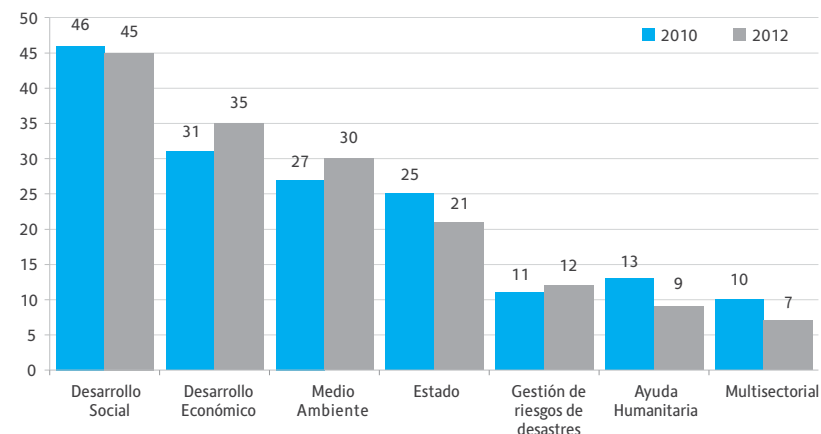
Gráfico 15

Porcentaje promedio del presupuesto ejecutado por las ENIEX de COEECI en 2012 según departamento



Fuente: COEECI.

Gráfico 16
Áreas de intervención de las ENIEX de COEECI 2010 - 2012



Fuente: COEECI.

El número de ENIEX que realizan intervenciones en el área de desarrollo social se mantuvo estable entre 2010 y 2012. El número de instituciones que intervienen en las áreas de desarrollo económico y medioambiente creció, mientras que el número de las que realizan acciones en áreas del Estado, ayuda humanitaria e intervención multisectorial se redujo. El número de instituciones que incorporó la gestión de riesgo de desastres en sus intervenciones se mantuvo estable en el mismo periodo.

En el área de desarrollo social, los temas de ayuda y seguridad alimentaria²⁵, democracia y ciudadanía, mujer, justicia y derechos humanos, salud básica y nutrición y educación son los más trabajados, tal como se observa en el gráfico 17.

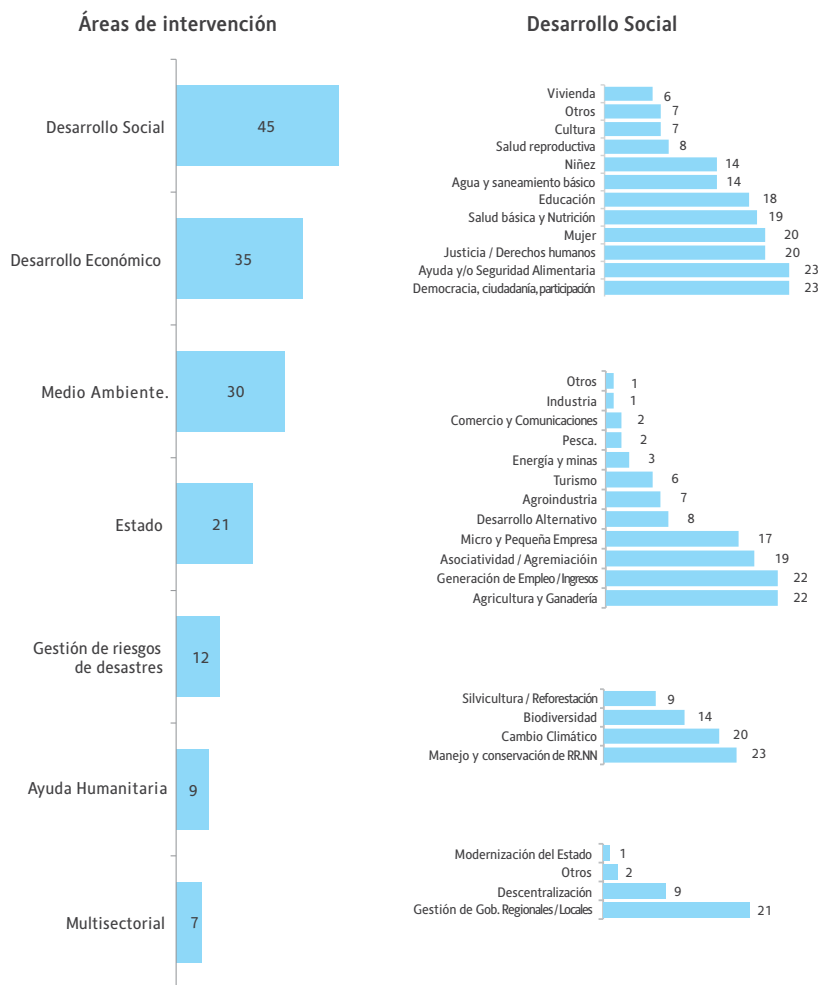
En el área de desarrollo económico, entre los temas que reciben mayor atención de las instituciones que integran la COEECI se destacan el apoyo a la agricultura y la ganadería, la generación de empleo e ingresos, la asociatividad y agremiación de los pequeños productores y la promoción de micro y pequeñas empresas.

Por su parte, el manejo y conservación de los recursos naturales y el cambio climático son los temas más trabajados en el área de medioambiente. Este tipo de intervenciones guardan relación con la vulnerabilidad del país frente a los

²⁵ Véase a este respecto la experiencia del Grupo de Trabajo de Soberanía Alimentaria y Agricultura Familiar que se describe en el capítulo siguiente.

Gráfico 17

Temas apoyados por las ENIEX de COEECI en las principales áreas de intervención



Fuente: COEECI.

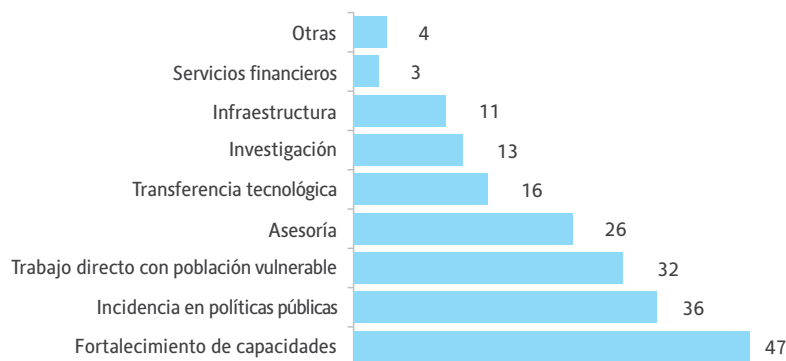
efectos del cambio climático y el deterioro ambiental, y con la necesidad de dar sostenibilidad a las intervenciones en los ámbitos del desarrollo económico y social.

Las ENIEX que realizan intervenciones en áreas del Estado priorizan los temas de gestión de los gobiernos regionales y locales y la descentralización de la gestión pública; los gobiernos subnacionales son sus principales aliados.

La mayor parte de las ENIEX tienen como principales líneas de acción el fortalecimiento de capacidades (98%) y la incidencia en políticas públicas (75%), cuya prevalencia creció con respecto a lo registrado en estudios anteriores. Esta tendencia da cuenta de un aumento de la cooperación estratégica, que prioriza la acción multiactor y multinivel (gráfico 18). El trabajo directo y focalizado con poblaciones vulnerables también registra una incidencia importante, al igual que la asesoría, que complementa el trabajo de incidencia política y el desarrollo de capacidades. La provisión de infraestructura (22.9%) y el acceso a servicios financieros (6.3%), que antes tenían una mayor prevalencia, han sido asumidos por el Estado y el sector privado y registran un menor dinamismo, por debajo incluso de la investigación (27.1%) y la transferencia tecnológica (33.3%).

El fortalecimiento de capacidades y la incidencia en políticas públicas, junto con el trabajo directo y focalizado con poblaciones vulnerable, constituyen las principales líneas de acción de las ENIEX, muy por encima que el desarrollo de infraestructura y los servicios financieros, que antes tenían una mayor prioridad.

Gráfico 18
Principales líneas de acción de las ENIEX de COEECI

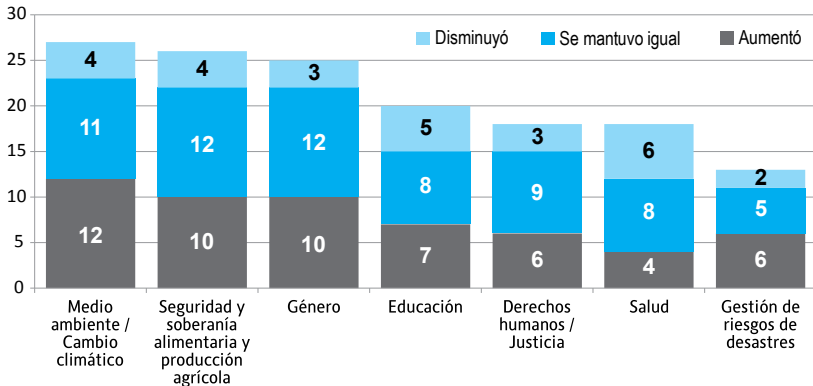


Fuente: COEECI.

Con el propósito de promover una cooperación más estratégica, que ponga énfasis en los temas prioritarios para el desarrollo del país, COEECI viene impulsando desde 2011 la conformación de grupos de trabajo especializados en soberanía alimentaria y agricultura familiar, salud, educación, género, gestión de riesgo de desastres, derechos humanos y medioambiente y cambio climático, con la participación activa de sus afiliados.

Gráfico 19

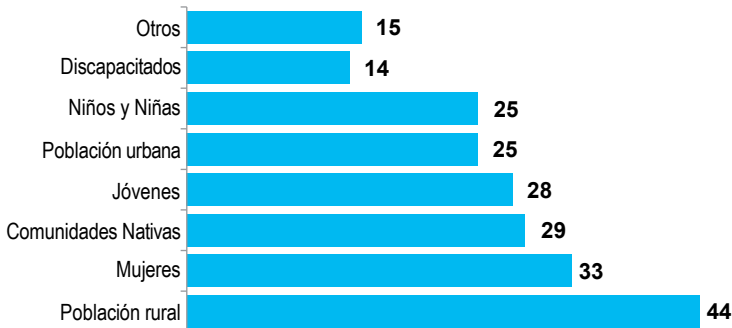
Variación del presupuesto ejecutado entre 2011 y 2012 según temas promovidos por la COEECI



Fuente: COEECI.

Gráfico 20

Población destinataria de las intervenciones que realizan las ENIEX de COEECI



Fuente: COEECI.

En el gráfico 19 vemos que los temas de medioambiente y cambio climático (27), seguridad y soberanía alimentaria (26) y género (25) registran una mayor prevalencia. En este grupo, el número de instituciones que reporta que el presupuesto destinado al desarrollo de estos temas creció o se mantuvo estable es significativamente más alto que las que señalan que disminuyó. Educación (20), derechos humanos y justicia (18), salud (18) y gestión de riesgo de desastres (13) registran una menor prevalencia; pero en este grupo también —con la excepción de salud— el número de ENIEX que reporta que el presupuesto

destinado a su desarrollo aumentó o se mantuvo estable es significativamente más alto que las que señalan lo contrario.

En el gráfico 20 se observa que la mayor parte de las instituciones integrantes de la COEECI ubica como principal destinatario de sus intervenciones a la población rural. Nueve de cada diez (91.7%) señala a esta población como beneficiaria de sus intervenciones. Le siguen en orden de importancia las mujeres (68.8%), comunidades nativas (60.4%), jóvenes (58.3%), población urbana (52%), niños y niñas (52%) y la población discapacitada (29.2%). Es importante señalar que la mayoría de las instituciones destina sus intervenciones a más de uno de estos grupos poblacionales.

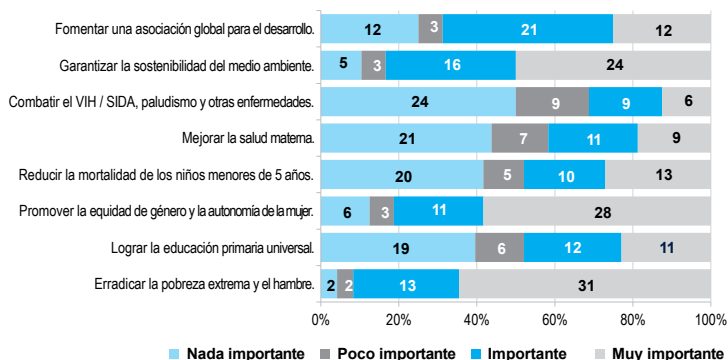
La población rural y los grupos vulnerables —comunidades nativas, mujeres, niños y niñas y jóvenes, entre otros— son los principales destinatarios de las intervenciones. Estas poblaciones padecen un mayor rigor de la pobreza y están expuestas a mayores riesgos alimentarios, medioambientales y sanitarios.

6 Contribución al logro de los ODM

La contribución de las ENIEX de COEECI al logro de los ODM depende, en primer lugar, de la población destinataria de sus intervenciones. En segundo, de las áreas de intervención y temas que desarrollan en dicha población. En el gráfico 21 vemos que los objetivos 1 (“Erradicar la pobreza extrema y el hambre”), 3 (“Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer”) y 7 (“Garantizar

Gráfico 21

Grado de importancia de los ODM en el diseño e implementación de las intervenciones que realizan las ENIEX de COEECI



Fuente: COEECI.

Los objetivos 1, 3 y 7 orientados a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, la promoción de la equidad de género, la autonomía de la mujer y la sostenibilidad del medio ambiente, son los que generan mayor atención en la planificación de las intervenciones, que tienen como principales destinatarios a la población rural y los grupos vulnerables.

la sostenibilidad del medio ambiente”) son los que registran una mayor importancia al momento de planificar las intervenciones, con la población rural y las mujeres como principales destinatarios, en el marco de estrategias integrales que articulan el acceso a servicios básicos con la equidad de género y el desarrollo rural sostenible.

Los objetivos 6 (“Combatir el VIH / SIDA, paludismo y otras enfermedades”), 5 (“Mejorar la salud materna”), 4 (“Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años”) y 2 (“Lograr la educación primaria universal”) registran una menor importancia. Cabe precisar que estos objetivos son cubiertos por el Estado y por la cooperación

oficial bilateral y multilateral, que también los priorizan en sus intervenciones.

Mención aparte merece el objetivo 8 (“Fomentar una asociación global para el desarrollo”), que registra una importancia creciente ligada a la construcción de alianzas a todo nivel con distintos tipos de actores estatales y no estatales, en el marco de un país de renta media alta como el Perú y la Agenda de Busan a favor del desarrollo eficaz y una cooperación más estratégica, con la COEECI como actor clave en la configuración de este nuevo escenario.

7 Alineamiento con la PNCTI

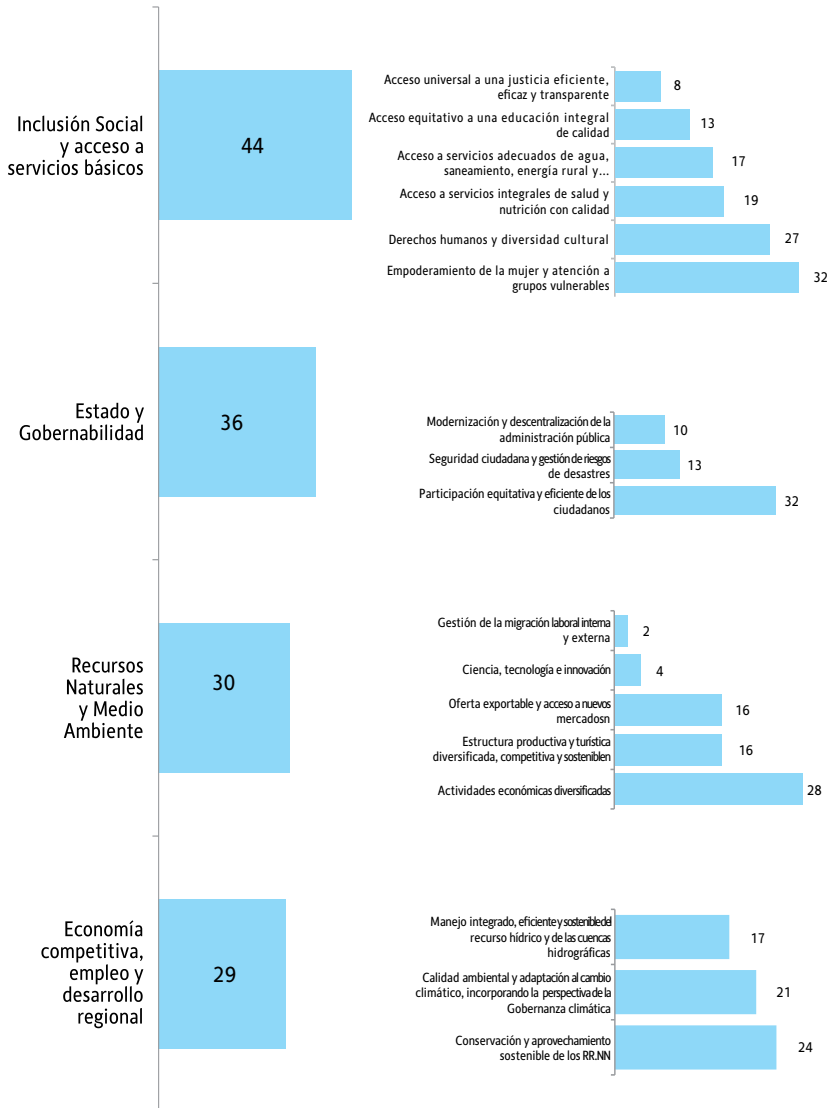
La Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional 2012²⁶, que toma como base los ejes estratégicos del Plan Bicentenario o Plan Nacional de Desarrollo, plantea cuatro áreas de intervención y 17 temas prioritarios hacia los cuales deben orientarse los esfuerzos de la cooperación internacional oficial o privada, en coordinación con el Estado peruano y otros actores del desarrollo.

En el gráfico 22 se da cuenta del alineamiento de las intervenciones con las áreas y temas priorizados por la PNCTI. En general, se reporta un alto nivel de alineamiento en todas las áreas. Nueve de cada diez ENIEX (91.7%) realizan intervenciones en el área de “inclusión social y acceso a servicios básicos”. Las áreas de “Estado y gobernabilidad” (75%), “Recursos naturales y medio ambiente” (62.5%) y “Economía competitiva, empleo y desarrollo regional” (60.4%) registran un alineamiento relativamente alto, que confirma que el tra-

²⁶ APCI. “Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional 2012”. Lima, 2012.

Gráfico 22

Alineamiento de las ENIEC de COEECI con las áreas y temas prioritizados por la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional - PNCTI



Fuente: COEECI.

El trabajo de las ENIEX de COEECI está alineado con la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional. Nueve de cada diez organizaciones realizan intervenciones en el área de “inclusión social y acceso a servicios básicos”, tres de cada cuatro intervienen en el área de “Estado y gobernabilidad” y seis de cada diez en “Recursos naturales y medio ambiente” y “Economía competitiva, empleo y desarrollo regional”, lo que es coherente con las prioridades establecidas por la PNCTI y el Plan Nacional de Desarrollo.

bajo de la COEECI y las ENIEX que la conforman es coherente con las prioridades establecidas por la PNCTI y el Plan Nacional de Desarrollo.

En el área de “inclusión social y acceso a servicios básicos”, los temas de mujer y atención de grupos vulnerables, derechos humanos y diversidad cultural, acceso a servicios integrales de salud y nutrición y acceso a servicios de agua, saneamiento y energía rural son los que registran un mayor apoyo.

En el área de “Estado y gobernabilidad”, la mayoría de las instituciones apoya procesos de participación ciudadana en las políticas públicas. En menor medida, trabajan temas relacionados con la seguridad ciudadana, la gestión de riesgo de desastres y la modernización y descentralización del Estado.

El desarrollo de actividades económicas diversificadas, el fortalecimiento de la estructura productiva y la oferta exportable con acceso a nuevos mercados, son los temas que reciben mayor apoyo en el área de “Economía competitiva, empleo y desarrollo regional”.

Por último, en el área de “Recursos naturales y medio ambiente” los temas de conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, calidad ambiental y adaptación al cambio climático y manejo integrado y sostenible del recurso hídrico, son trabajados por un número importante de ENIEX.

8 Captación de recursos locales

La mayor parte de las ENIEX de COEECI trabajan exclusivamente con recursos propios o de cofinanciación del exterior (tabla 11). Un número creciente de instituciones capta recursos del sector privado y en menor medida del Estado.

En la tabla 12 se observa que, pese a que varias instituciones reportan una disminución, los fondos de cofinanciación externa siguen siendo la principal fuente de financiamiento, seguidos de los fondos propios y los privados a mayor distancia, que registran una importante participación en el presupuesto ejecutado en 2012. El monto captado del Estado es incipiente y poco significativo.

Tabla 11
Modalidad de captación de recursos de las ENIEX de COEECI

Modalidad	N	%
Trabaja exclusivamente con recursos propios y/o de cofinanciación del exterior.	30	62.5
Trabaja con recursos propios y/o de cofinanciación y capta recursos locales del Estado.	3	6.3
Trabaja con recursos propios y/o de cofinanciación y capta recursos de la empresa privada.	10	20.8
Trabaja con recursos propios y/o de cofinanciación y capta recursos locales del Estado y la empresa privada.	5	10.4
TOTAL	48	100.0

Fuente: COEECI.

Tabla 12
Composición interna del presupuesto ejecutado por las ENIEX de COEECI, según fuentes de financiamiento 2012

Fuentes de Financiamiento	ENIEX		Monto ejecutado	
	N	%	US \$	%
Fondos propios	37	77.1	55'204,661	40.6
Fondos de cofinanciación externa	39	81.3	58'430,420	43.0
Recursos locales obtenidos del Estado	3	6.3	598,680	0.4
Fondos privados	13	27.1	21'804,752	16.0
TOTAL			136'038,500	100.0

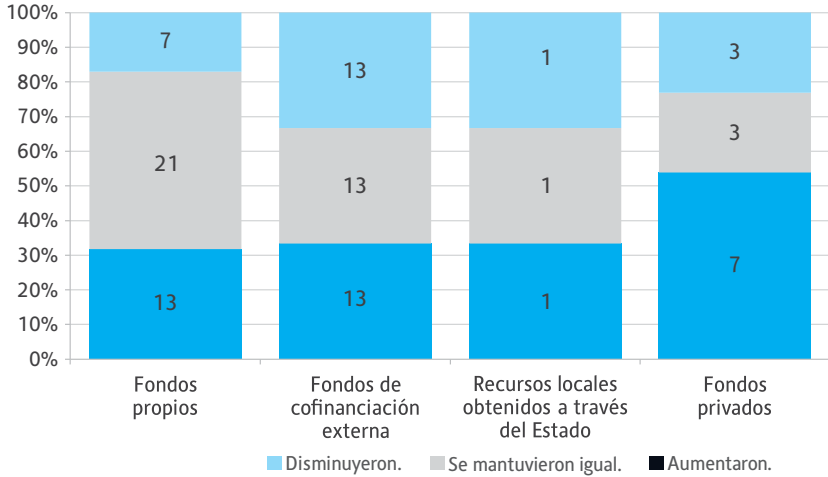
Fuente: COEECI.

Estos datos sugieren que la captación de recursos locales de las ENIEX funciona mejor por el lado del sector privado que del público, lo que plantea la necesidad de estudiar en mayor profundidad este nuevo escenario y construir una política de relacionamiento con la empresa privada que salvaguarde la autonomía de las OSC y reduzca los riesgos de marca para las entidades de la cooperación privada.

En el gráfico 23 se da cuenta del comportamiento de las distintas fuentes de financiamiento entre 2011 y 2012. La mayor parte de las ENIEX que trabajan con fondos propios (41) reportan que se mantuvieron estables o aumentaron. De las instituciones que operan con recursos de cofinanciación (39), un tercio señala que disminuyeron en 2012. Una situación similar, aunque de menor magnitud, se observa en las instituciones que captan recursos del Estado (3). Entre las que captan recursos privados (13) se observa un mayor dinamismo y

Gráfico 23

Variación del presupuesto ejecutado por las ENIEX de COEECI entre 2011 y 2012, según fuentes de financiamiento



Fuente: COEECI.

la mayoría señala que aumentaron los fondos recibidos, lo que es coherente con la creciente participación de este sector en el presupuesto que manejan las instituciones de la COEECI.

3 **Iniciativas desde los integrantes de COEECI a la agenda del desarrollo nacional**

Para la COEECI el desarrollo del país plantea el desafío de construir una agenda común entre los diversos actores del desarrollo. En el marco de lo que propone el IV Foro Internacional de Alto Nivel de Busan, la ruta es pasar de una agenda basada en la eficacia de la ayuda a una cooperación para el desarrollo eficaz. En esta perspectiva, es de fundamental importancia considerar la necesidad de reconocer a otros actores del desarrollo sin cuya actuación no será posible lograrlo.

Con la finalidad de contribuir a la construcción de esta agenda común, la COEECI reitera su compromiso de compartir los aportes que producen los miembros desde sus experiencias en todo el país. En esta oportunidad brindamos al debate los resultados de dos de nuestras mesas de trabajo, que expresan aprendizajes susceptibles de extenderse e incorporarse a la agenda de desarrollo del país.

La primera está referida a la soberanía alimentaria y la agricultura familiar, propuesta por una mesa de trabajo constituida en 2011 por 19 instituciones integrantes de COEECI, que busca contribuir a colocar la soberanía alimentaria en la agenda de las organizaciones agrarias, los movimientos indígenas y campesinos, los tomadores de decisiones y la opinión pública, poniendo énfasis en el aporte de las mujeres rurales. La segunda contribución es la referida a las iniciativas que realizan nuestros miembros en torno a la atención y defensa de los derechos de la infancia, uno de los grupos poblacionales más vulnerables.

Soberanía alimentaria: un conjunto de derechos humanos, deberes y capacidades por ejercer

En el cambiante contexto de la cooperación internacional en un país PRMA como el Perú, la COEECI está buscando nuevos caminos y formas de cooperar. En 2011 se conformó el grupo temático “Soberanía alimentaria y agricultura familiar” (GT SA-AF) como un intento de dar respuestas y propuestas para una cooperación más coordinada, coherente y eficaz.

Conformado actualmente por diecinueve ONG internacionales asociadas a COEECI, el grupo se fijó como objetivo “contribuir a colocar la soberanía alimentaria en la agenda de las organizaciones agrarias, los movimientos indígenas campesinos, los tomadores de decisión y la opinión pública, poniendo énfasis en el aporte de las mujeres rurales”, en base a las experiencias concretas que cada ONG apoya o desarrolla en las regiones del país.

En una primera etapa se elaboró y difundió el documento “Soberanía alimentaria: un conjunto de derechos humanos, deberes y capacidades por ejercer”²⁷ donde se propone una reflexión conceptual que brinda ideas y opiniones para el debate. Plantea una definición de la soberanía alimentaria como “conjunto de deberes y derechos de los pueblos empoderados” y desarrolla una serie de propuestas a todo nivel: productores y productoras, consumidores y consumidoras, y en la definición de políticas públicas. Paralelamente a la difusión de este documento, se iniciaron reuniones de trabajo con gremios y colectivos involucrados en el tema.

En el marco de los espacios promovidos por los poderes Ejecutivo y Legislativo²⁸ en 2013, el GT SA-AF se propuso responder a las solicitudes de las organizaciones de la sociedad civil y el sector público, favorecer la formulación de un discurso compartido y diseñar acciones comunes con los diferentes gremios y la agricultura familiar. Para lograrlo, los integrantes del grupo de trabajo promovieron varias actividades, como la presentación de los conceptos de la soberanía alimentaria en eventos organizados por la sociedad civil peruana o

²⁷ [<http://www.coeeci.org.pe/soberania-alimentaria-un-conjunto-de-derechos-humanos-deberes-y-capacidades-por-ejercer/>]

²⁸ Desde el Poder Ejecutivo, mediante una comisión multisectorial, en julio de 2013 se aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ENSAN) y desde el Poder Legislativo, se aprobó el dictamen de Ley del Derecho a la Alimentación, Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional por la Comisión Agraria y la Comisión de Inclusión Social, en el mismo mes y por unanimidad. [<http://www.coeeci.org.pe/soberania-alimentaria-un-conjunto-de-derechos-humanos-deberes-y-capacidades-por-ejercer/>]

actores públicos²⁹ y la participación en discusiones, reuniones y talleres en torno al dictamen de la Ley del Derecho a la Alimentación, Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Para aportar insumos a los debates en curso y con motivo del Año Internacional de la Agricultura Familiar (2014), el GT SA-AF está coordinando un proceso de consulta con las organizaciones de la sociedad civil para medir los aportes de la agricultura familiar en términos económicos, sociales, culturales y medioambientales, más allá de las estadísticas y tomando en cuenta las experiencias y voces regionales.

Considerando la acogida de las reflexiones y aportes del GT SA-AF, tenemos el agrado de compartir con ustedes el documento “Soberanía alimentaria: un conjunto de Derechos Humanos, deberes y capacidades por ejercer”³⁰ como contribución de la cooperación privada internacional al desarrollo del Perú.

1 Introducción

En la actualidad peruana y latinoamericana, la soberanía alimentaria reviste cada vez mayor importancia y urgencia. A pesar del impresionante crecimiento económico y los programas estatales, se mantienen alarmantes niveles de inseguridad alimentaria que revelan la recalcitrante persistencia de la desigualdad, la vulnerabilidad y la exclusión social de millones de familias. Esta situación se agrava por los efectos del cambio climático.

Nos preocupan los impactos negativos de la inseguridad alimentaria en la salud, el crecimiento y desarrollo de niñas, niños y mujeres gestantes, que se cuestran sus oportunidades de desarrollo y posibilidades de una vida digna. A la vez, recalamos el rol central de la mujer y los pequeños productores, tanto como los afectados y otros actores clave en la superación de este flagelo social.

El marco legal internacional, elaborado con participación de los países de la región, reconoce el derecho humano a la alimentación adecuada en el marco de Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, en el cual los Estados se obligan a avanzar lo más pronto posible en la realización de este derecho. En los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los gobiernos se comprometieron a reducir el hambre y la pobreza a la mitad al 2015. En base

²⁹ Taller de discusión en torno a la ley organizado con CEPES en marzo de 2013; apoyo común al “Foro Nacional de Mujeres por Seguridad y Soberanía Alimentaria” organizado por la Alianza de Organizaciones Agrarias del Perú; presentación del documento “Soberanía alimentaria: un conjunto de Derechos Humanos, deberes y capacidades por ejercer” en diversas oportunidades como el aniversario CNA, el Día de la Mujer Rural y el Día de la Alimentación, entre otros.

³⁰ Versión actualizada al 20 de octubre de 2013.

al concepto de soberanía alimentaria se articula una estrategia prometedora hacia la realización sostenible del derecho humano a la alimentación adecuada.

Por ello, consideramos de vital importancia que el tema retome su prioridad en las agendas políticas nacionales e internacionales, en las organizaciones de la sociedad civil y en las organizaciones campesinas, indígenas y rurales a quienes la presente publicación está dirigida.

Exponemos aquí nuestra reflexión en torno al concepto de soberanía alimentaria con el objetivo de brindar insumos para el debate. Buscamos promover además la construcción conjunta de alternativas factibles, convencidos de que el desafío planteado requiere esfuerzos mancomunados para el diseño de nuevas políticas públicas, con enfoques innovadores y estrategias que trasciendan la mera mención retórica y logren mejoras reales, tangibles y sostenibles para las familias más afectadas, haciendo realidad la inclusión social.

COEECI - Grupo temático “Soberanía alimentaria y agricultura familiar”

Aide au Développement Gembloux - ADG

Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras - AVSF

Ayuda en Acción

Broederlijk Delen - BD

Brot für die Welt - Pan para el Mundo - PpM

Care Perú

Deutsche Welthungerhilfe - DWHH

Fundación contra el Hambre

Heifer Project Internacional

Isla de Paz

Lutheran World Relief - LWR

OXFAM

Project Counselling Service (PCS)

Project Hope

SOS Faim

SUCO

Terra Nuova

VECO

World Neighbors - WN

2 Temática a nivel internacional

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, en el marco del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dirigentes de 185 países y de la Comunidad Europea reafirmaron en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.”³¹ Además, en el marco de los Objetivos de Milenio, se comprometieron a reducir a la mitad el número de personas que pasan hambre para el año 2015.

Con arreglo al artículo 2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados parte contrajeron obligaciones jurídicamente vinculantes de adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos y sociales reconocidos en él. Una equivocación básica, que ha tenido efectos negativos en la aplicación de los derechos económicos y sociales, es que esos derechos deben ser atendidos por el Estado. En el pasado, esa equivocación hizo que muchos se opusieran a los derechos económicos y

para el año 2015.

Paralelamente, el concepto de soberanía alimentaria³² fue desarrollado por Vía Campesina y llevado al debate público en ocasión de la misma cumbre. Desde entonces, dicho concepto se ha convertido en uno de los principales temas del debate agrario internacional, incluso en el seno de las Naciones Unidas. Numerosos actores, desde movimientos sociales hasta gobiernos, adoptaron el concepto y se utiliza ampliamente. De alguna manera, el éxito de la soberanía alimentaria como discurso se volvió un problema ya que se utiliza para distintos propósitos, lo que derivó en una situación de rápido vaciamiento del contenido y significado originales. Las raíces de la soberanía alimentaria están en la vida y la lucha de los agricultores campesinos, pescadores y pueblos indígenas.

31 Definición actualizada en 2004 por el Relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación: “El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso regular, permanente y sin restricciones a la alimentación, ya sea directamente o a través de la compra, a un nivel suficiente y adecuado, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que el consumidor pertenece, y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, satisfactoria, digna y libre de temor.”

32 Fuente: editorial publicado en la revista Seedling de GRAIN en abril de 2005. Soberanía alimentaria y sistema alimentario mundial. [<http://www.grain.org/article/entries/1086-soberania-alimentaria-y-sistema-alimentario-mundial>]

En cierta forma, el concepto surgió como reacción al mal uso de la “seguridad alimentaria”. La definición oficial mencionada anteriormente (Declaración de Roma) no explica de dónde provienen los alimentos, quién los produce y en qué condiciones. Se admite cualquier escenario, hasta que se importen alimentos baratos en lugar de producirlos localmente. Esto refuerza la dependencia del mercado internacional que expulsa de sus tierras a los campesinos que no pueden competir con las importaciones subsidiadas. Muchos terminan en las ciudades buscando empleos precarizados o inexistentes. La seguridad alimentaria, entendida de esa forma, solo contribuye a crear más pobreza, marginación y hambre. Frente a estas interpretaciones, la soberanía alimentaria pone a la autonomía, los mercados locales y la acción comunitaria en el centro. Abarca no solamente el control de la producción y los mercados, sino también el derecho a la alimentación, el acceso de los pueblos a la tierra, el agua y los recursos genéticos y el uso de enfoques para la producción ambientalmente sustentables.³³

sociales, basándose en la suposición de que eran costosos, socavaban la creatividad, eliminaban los incentivos y conducían a un aparato estatal excesivo. Actualmente se reconoce en general que esa opinión era consecuencia de una interpretación errónea de la naturaleza de esos derechos y las correspondientes obligaciones estatales. Una comprensión realista de las obligaciones de los Estados debe tener en cuenta que, como dice el artículo 2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, el individuo es el sujeto activo, no el objeto, del desarrollo económico y social.

Asbjørn Eide, “El derecho humano a una alimentación adecuada y a no padecer hambre”, FAO, 2000.

3 Contexto y avances en el Perú

El Perú es un país de larga historia democrática, enmarcada en una cultura de la paz, megadiverso, multiétnico, pluricultural y multilingüe. Se asienta en un territorio de 1.25 millones de Km², dividido en tres zonas geográficas: costa (zona árida), sierra (valles interandinos y alta montaña) y selva (Amazonía). Su población supera los 29 millones de habitantes, repartidos entre la zona urbana (74%) y rural (26%). Lima, capital de la República, concentra casi 8.5 millones de habitantes.

³³ Véase también varios artículos sobre la temática disponibles en el sitio web: [<http://www.soberaniaalimentaria.com>]

La política peruana es una política de Estado independiente de los rasgos coyunturales que presente cada gobierno, tal como quedó establecido en el Acuerdo Nacional³⁴. En este documento de medular importancia para el Perú, se establecen un total de 31 políticas de Estado como base para la transición y consolidación democrática y la afirmación de una identidad nacional que refleja una visión de futuro común.

Estos acuerdos permitieron que el Estado peruano pase de restringir los gastos fiscales en general, especialmente los gastos sociales, a invertir más en políticas sociales de reducción de la pobreza. Este incremento en el gasto se consiguió gracias al crecimiento económico y la mejora de la recaudación fiscal. Junto al proceso de descentralización, los presupuestos y gastos sociales aumentaron de S/. 25 a S/. 41 mil millones entre 2005 y 2010, es decir un 63,2%. Gran parte de los programas sociales nacionales están a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social³⁵, pero se articulan a diferentes ministerios y distribuyen los recursos por resultados y no por sectores, programas, proyectos ni actividades.

A pesar del crecimiento económico sostenido de los últimos diez años, con tasas del 4% al 6% anual, persiste una redistribución inequitativa de la riqueza que limita el desarrollo económico y sostiene patrones de injusticia social. Según el enfoque monetario usado por el gobierno, la tasa de pobreza se redujo de 27.8% a 25.8% entre 2011 y 2012. Mientras que según el enfoque multidimensional de E. Vásquez³⁶, la tasa de pobreza pasó de 39.9% en 2011 a 36.6% en 2012. Esta reducción en la tasa de pobreza multidimensional significó que 773,733 habitantes dejaron de sufrir privaciones en 2012 y que 11,160,015 de peruanos continúan siendo pobres, de los cuales 6 millones viven en zonas rurales poco atendidas.

Según un reciente informe de la ONG Save the Children, el 24% de los niños peruanos están desnutridos. En ciertas zonas rurales, como ocurre en distritos de Huancavelica, la desnutrición alcanza el 73%. Un informe del Programa Mundial de Alimentos (PMA), muestra que en 2010 el 46.2% de los niños urba-

34 El Acuerdo Nacional fue suscrito por los líderes de los diversos partidos políticos y los representantes de la sociedad civil en el año 2002. Es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y el consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática.

35 El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) es un organismo del Poder Ejecutivo creado en 2011 cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, promover el ejercicio de sus derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de sus propias capacidades.

36 E. Vásquez, octubre de 2013. Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional. Documento de discusión. Universidad del Pacífico.

nos de 6 a 36 meses eran anémicos, proporción que se eleva a 57.5% en el medio rural.³⁷ Paradójicamente, las familias campesinas de estas zonas son las más afectadas por la pobreza y la malnutrición, mientras se estima que producen el 70% de los alimentos que llegan a las ciudades del Perú. Como dato adicional, según la Encuesta de Salud Escolar del año 2010, el 23% de los escolares presenta sobrepeso. Asimismo, la Encuesta Nacional de Hogares señala que el sobrepeso y la obesidad afectan a uno de cada tres hogares pobres del país. Si bien antes era un problema de hogares con mayor poder adquisitivo, hoy la obesidad también está penetrando en zonas con menos recursos económicos.

La Defensoría del Pueblo ofrece un mecanismo de protección de los derechos constitucionales y fundamentales de las personas, que acoge las quejas de la población. Cuando los reclamos se acumulan en un determinado sector o las denuncias se vuelven recurrentes y revelan la existencia de problemas estructurales en el Estado, la Defensoría estudia a fondo el caso y evalúa las políticas públicas que allí se hacen explícitas. Sin embargo, el mecanismo es desconocido por gran parte de los peruanos y peruanas, sobre todo en las zonas rurales.

Frente a estas paradojas, la COEECI promovió la creación del grupo temático “Soberanía alimentaria y agricultura familiar”. En 2011, realizó un primer análisis que se publicó en el informe “La contribución de la cooperación privada internacional al desarrollo del Perú: Panorama, perspectivas y desafíos en el contexto nacional y global”. Este análisis evidenció cuatro retos que el sector público debe superar, bases para la intervención de las instituciones que conforman el grupo temático de la COEECI:

- A pesar de que el Perú dispone de una gran diversidad de productos agrícolas, las familias campesinas e indígenas son las más afectadas por la pobreza y la desnutrición crónica, en especial las mujeres, niños y niñas.
- Los saberes tradicionales no se toman suficientemente en cuenta para el desarrollo de tecnologías que propicien el uso sostenible de los recursos naturales.
- El gran potencial de los mercados campesinos y su capacidad de garantizar una alimentación sana y diversa a los consumidores rurales y urbanos, además de generar ingresos para las familias campesinas, está siendo postergado por el negocio de la agroexportación.
- La soberanía alimentaria es un derecho humano internacionalmente reconocido que no se asume con suficiente firmeza en el país.

37 F. Eguren (25-02-2012). Desnutrición y malnutrición. Diario La Primera, Columna Globalización con Equidad. [http://www.diariolaprimeraperu.com/online/columnistas-y-colaboradores/desnutricion-y-malnutricion_106056.html]

Una luz de esperanza...

El año 2013 fue declarado “Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”, llevando consigo promesas de cambio, debates y propuestas. Dos acontecimientos mayores que dieron esperanza a la pequeña agricultura familiar marcaron el escenario peruano: mediante una comisión multisectorial, el Poder Ejecutivo elaboró la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; la Comisión Agraria y la de Inclusión Social del Poder Legislativo aprobaron por unanimidad el dictamen de la “Ley del Derecho a la Alimentación, Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional”.

De esos procesos se puede resaltar lo siguiente:

- Los objetivos del dictamen de la ley que incorpora el derecho a la alimentación como fundamental e inherente a la condición de todo ser humano. Sería un paso importante en la legislación peruana: es uno de los pocos países de América Latina en los que este derecho no forma parte de su marco legislativo, cuando estamos muy cerca de cumplir el décimo aniversario de su reconocimiento.
- La apertura de varias instituciones para que los procesos sean participativos, aunque los plazos no permitieron un debate suficientemente amplio; tampoco la participación de varios sectores representativos de la sociedad peruana, tanto nacional como regional.
- El reconocimiento brindado a la pequeña agricultura familiar como actor fundamental de la seguridad alimentaria y nutricional, considerando que producen el 60% de los alimentos que se consumen en las ciudades.

Estos aportes son ciertamente loables, pero: ¿qué sucede en la práctica? ¿Esperanzas o nuevas desilusiones para los pequeños productores agropecuarios, las familias campesinas e indígenas? En octubre de 2013, ambos proyectos parecen carecer del apoyo y el consenso suficientes, con el temor de que se vuelvan “no prioritarios” de nuevo.

... en un enfoque global lleno de contradicciones

Si bien agricultura familiar, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria fueron conceptos incorporados al discurso del gobierno, en los hechos se privilegia el latifundio y los megaproyectos de infraestructura. El objetivo es aumentar las superficies cultivadas y fortalecer las grandes empresas, consideradas como las

únicas “eficientes”. En la costa, 35% de las tierras pertenecen a 46 empresas que poseen cada una más de 10,000 ha. Una de ellas alcanza las 80,000 ha.³⁸

Por otro lado, se están desarrollando varios megaproyectos de infraestructuras de irrigación, entre los que se destaca el recientemente aprobado Proyecto Chinecas para la costa ancashina. Nuevas tierras a cultivar: 33,000 ha. Costo total: S/. 1550 millones. Costo por ha: aproximadamente S/. 47,000 (>US\$17.000)³⁹. El ministro de Agricultura prometió que el 30% de estas tierras estarían a disposición de los pequeños agricultores. ¿Y el otro 70%?

Frente a esta situación, la sociedad civil y los actores públicos debaten numerosas propuestas, pero ninguna recibió el aval ni el apoyo de todos, en particular sobre la ley que propone limitar la tenencia de la tierra.

4 Soberanía alimentaria: una estrategia para realizar el derecho humano a la alimentación adecuada para todos

La noción de soberanía alimentaria introducida por Vía Campesina aporta una nueva dimensión al concepto técnico de seguridad alimentaria, centrado en el acceso a los alimentos: el derecho de pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas vinculadas a todos los aspectos de la producción, transformación y comercialización para una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada.

Nosotros, miembros de la COEECI, la entendemos como punto de partida para lograr la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. La soberanía alimentaria nos permite definir y deducir políticas, conceptos técnicos y estrategias, y agregamos los aspectos de sostenibilidad, deberes de los actores involucrados y sus capacidades necesarias para poder cumplirlos.

Entendemos la soberanía alimentaria como un conjunto de derechos y deberes de pueblos empoderados para definir sus propias políticas y estrategias de producción, distribución y consumo sostenible de alimentos, que garanticen el derecho humano a la alimentación adecuada para toda la población, sin afectar la soberanía alimentaria de otros pueblos ni de las futuras generaciones.

Se propone promover, desarrollar y fortalecer la soberanía alimentaria en torno a tres ejes articulados y complementarios:

- 1.** Los derechos de los actores, que apuntan a asegurar una alimentación saludable, es decir en calidad y cantidad suficiente, culturalmente apropiada para toda la población.

³⁸ F. Eguren, 8 de mayo de 2012. Ponencia en CONVEAGRO.

³⁹ Página oficial del Proyecto Chinecas. [<http://www.pechinecas.gob.pe>]

2. Los deberes de los actores, que resultan de estos derechos de forma directa o indirecta para lograr una soberanía alimentaria de forma sostenible.
3. Las capacidades de los actores, necesarias para cumplir con sus deberes y ejercer sus derechos de manera sostenible.

Este enfoque nos parece más integral y realista. No se avanza en el tema, al insistir en derechos que no se conocen o en deberes sin las capacidades necesarias en las personas e instituciones responsables. Muestra a la vez la complejidad del tema y sus múltiples interrelaciones, que requieren sobre todo una política coherente que las tome en cuenta de forma integral.

Consideramos que todos los actores involucrados tienen derechos y deberes. Sin embargo, se deben resaltar las obligaciones de los Estados⁴⁰ de respetar, proteger y cumplir la realización de los derechos de los ciudadanos, incluyendo el derecho a una alimentación adecuada y otros relacionados, atendiendo al principio de su indivisibilidad y las normas vigentes como las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación. Los acuerdos del derecho internacional firmados por el Estado deben traducirse en leyes y reglamentos nacionales, luego de su ratificación parlamentaria⁴¹.

5 Derechos y deberes

Entendiendo la soberanía alimentaria como un conjunto de deberes y derechos de los pueblos empoderados, a continuación señalamos los más importantes para estimular el diálogo y el debate.

DERECHOS:

Productoras y productores de alimentos:

- A producir sus alimentos utilizando tecnologías que reconocen y toman en cuenta los conocimientos y las prácticas tradicionales, así como el esfuerzo de los distintos grupos en la generación de variedades (sui generis vs. patentes individuales);

⁴⁰ Entendiendo el término “Estado” en la interpretación de las ciencias políticas como el sistema de las entidades públicas que regula los asuntos de una sociedad, es decir los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

⁴¹ El reconocer los principios de derechos humanos implica que los Estados están obligados a no discriminar a ninguna persona en el acceso a la alimentación o los medios para alimentarse y deberán cooperar para generar un ambiente propicio para la realización de este derecho, tanto en su propio territorio como fuera del, de conformidad con los Principios de Maastricht sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados en el área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- Acceso a los recursos naturales (territorio, tierra, agua, semillas) en cantidad y calidad suficiente como para llevar a cabo una producción sostenible;
- Acceso a diversos medios de producción (tecnologías apropiadas, infraestructura de base, fuentes de financiamiento);
- Acceso a información confiable y actualizada sobre la situación alimentaria a nivel local, nacional e internacional.

Consumidoras y consumidores:

- Acceso a una alimentación de calidad y cantidad suficiente y culturalmente apropiada, en particular para niñas y niños;
- Derecho a percibir ingresos u otros medios suficientes que garanticen el acceso a alimentos inocuos y nutritivos;
- Acceso a información confiable y actualizada sobre la situación alimentaria a nivel local, nacional e internacional.

Definición de políticas:

- Derecho de los consumidores y productores (mujeres y hombres) a organizarse y participar en la toma de decisiones sobre políticas de seguridad alimentaria que les afectan, para defender articuladamente sus intereses ante las instancias competentes;
- Derecho de productores y consumidores a incidir en la formulación de las políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos;
- Tomar las decisiones y medidas necesarias para lograr la soberanía alimentaria en el territorio de su mandato.

DEBERES:

Productoras y productores, consumidoras y consumidores:

- Proteger y mantener un medioambiente saludable, la biodiversidad, los germoplasmas nativos y la salubridad del agua;
- Evitar la sobreexplotación de los suelos, la deforestación, el monocultivo con expansión de la frontera agrícola, el hacinamiento de los animales y la utilización de agroquímicos nocivos;
- Proteger y respetar los derechos de los integrantes del núcleo familiar por igual, en particular de las mujeres, las niñas y niños;
- Participar en los procesos de toma de decisiones sobre las políticas y acciones que afectan la soberanía alimentaria.

Estados y gobiernos, incluyendo los niveles regionales y locales:

- Garantizar el acceso a una alimentación suficiente y adecuada, agua potable, educación y una vida saludable son derechos humanos inalienables;
- Priorizar la soberanía alimentaria como un objetivo fundamental del Estado;

- Garantizar la soberanía alimentaria de las generaciones actuales y futuras en el área de su mandato, sin afectar la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación de otros pueblos y países;
- Proteger los derechos de consumidores y productores, especialmente los pequeños y familiares. Promover la agricultura ecológica de bajos insumos externos; valorizar los conocimientos locales y las labores de generación de razas y variedades (derechos sui generis); el acceso a tierras, agua, financiamiento, tecnología y mercados;
- Proteger a productores y consumidores vulnerables e implementar estrategias orientadas a reducir su indefensión, buscando lograr una inclusión social plena;
- Conservar el medioambiente y la biodiversidad para las generaciones actuales y futuras, especialmente la agrobiodiversidad, las especies y variedades autóctonas y las fuentes de agua;
- Crear los mecanismos que garanticen la articulación e incorporación de los intereses legítimos de los productores y consumidores en la formulación de las políticas acerca de la soberanía alimentaria;
- Mantener la necesaria coherencia y compatibilidad entre leyes, normas y reglamentos de distinta índole, dando la debida prioridad a la soberanía alimentaria como derecho humano ante otros intereses (comercio interior y exterior, inversiones públicas y privadas) y evaluar el posible impacto de leyes, normas y otras decisiones políticas sobre la soberanía alimentaria.

CAPACIDADES

Productoras y productores, consumidoras y consumidores:

Se trata de fortalecer las siguientes capacidades con el fin de conocer, ejercer y hacer respetar sus derechos y deberes.

- **Manejo de información.** Una de las herramientas con mayor potencial para ejercer el derecho a definir sus propias políticas y estrategias de producción, distribución y consumo de alimentos es el manejo de la información. Es necesario conocer el pasado, el presente y con qué se cuenta para afrontar el futuro de la soberanía alimentaria. Al respecto, las nuevas tecnologías aportan un apoyo muy significativo.
- **Manejo y conservación del agua, los suelos agrícolas y no agrícolas.** La progresiva degradación y contaminación de los suelos y el agua hacen necesario un manejo ecológico, económico, social y culturalmente apropiado de ellos para asegurar su calidad y salubridad.
- **Manejo y preservación de la biodiversidad, producción de semillas.** La preservación de la agrobiodiversidad está en función del uso de los recursos. En diversas zonas del país, los guardianes de la agrobiodiversidad siembran cada año parte de las semillas con el objetivo de multiplicar y preservar la

especie. La preservación supone el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de la comunidad en los beneficios.

- **Técnicas de producción agropecuaria.** Mediante el intercambio de experiencias, talleres de formación y la experimentación e innovación campesinas, se busca mejorar los sistemas de producción agropecuaria de manera sostenible en base a la propia iniciativa de las familias campesinas como motores del cambio.
- **Capacidades de gestión.** Organización para definir, alcanzar y evaluar sus propósitos, con el adecuado uso de los recursos disponibles. También se busca promover los ensayos de tecnología en fincas, para una mejor gestión del riesgo en la innovación productiva.
- **Emprendimiento e innovación.** Con el propósito de adaptarse al cambio climático es necesario innovar tecnologías y procesos que permitan lograr una transformación productiva sustentada en la diversificación y reconversión que contemple la eficiencia productiva y la protección ambiental.
- **Liderazgo.** El objetivo es formar campesinos que lideren procesos de transformación en sus comunidades, relativos a la forma de cultivar sus alimentos pero también a la apuesta política de transformar las relaciones de poder existentes.

Organización

Necesarias para asegurar la distribución y acceso a los recursos. Nuestro grado de dependencia es tan elevado que dos de cada tres alimentos que se consumen hoy en cualquier parte del mundo proceden de cultivos cuyas semillas pertenecen a tan solo diez empresas.

- **Propuesta, incidencia y decisión.** Fortalecer y desarrollar la capacidad de generar propuestas productivas sostenibles, para lograr una comunicación efectiva entre el Estado y la población organizada.

6 Conclusiones

Con este primer ejercicio de análisis, el grupo temático “Soberanía alimentaria y agricultura familiar” se propone brindar ideas y opiniones para el debate y la construcción conjunta, bajo un enfoque de derechos, deberes y fortalecimiento de capacidades.

Junto al contenido propuesto en el presente documento, que irá evolucionando, el debate interno iniciado nos lleva a compartir unas reflexiones finales. Nos proponemos promover y facilitar la discusión y concretizar estas propuestas.

En un país como el Perú, el término seguridad alimentaria todavía predomina en el debate, aunque varios discursos proponen medidas que conducen

a la soberanía. La complejidad del tema abre varias ventanas que admiten diferentes interpretaciones y orientaciones, con fines políticos contradictorios. Por lo tanto, es necesario que esos sectores proyecten una visión coherente de la soberanía alimentaria. Aunque no exista una receta única para promoverla e implementarla, el lenguaje y los objetivos comunes son necesarios.

La soberanía alimentaria es un compromiso del Estado hacia la población, de los productores hacia los consumidores, de la sociedad civil a las organizaciones campesinas e indígenas...

Para lograrla, se necesitan una serie de medidas que permitan el ejercicio de derechos y deberes en complementariedad; ayuden a reconocer los aportes de la agricultura familiar a la soberanía alimentaria del país; valoricen el rol primordial de la mujer; aporten al empoderamiento de consumidores y productores; aseguren la implementación coordinada de políticas, con mecanismos de implementación y recepción de quejas si no se cumplen. Y finalmente, necesitaremos estrategias que redefinan el rol de la cooperación y de las ONG en el Perú.

Informe de la mesa de trabajo de infancia

1 Introducción

Los miembros de COEECI que dedican sus esfuerzos íntegra o prioritariamente al beneficio de la niñez, particularmente los grupos más vulnerables, contribuyen con la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el Perú. Sus programas pueden adoptar un enfoque temático o abordar los derechos en su integralidad, atender a niños de diversas edades o determinados grupos etarios, actuar tanto en zonas rurales como sectores urbanos marginales. Las intervenciones incluyen atención directa a los niños y niñas cuyos derechos son vulnerados y el fortalecimiento de sus capacidades, familias y comunidades. También promueven la incidencia en políticas públicas y la difusión de sus derechos. El presente artículo se basa en entrevistas realizadas a cinco miembros de COEECI que priorizan la infancia en su trabajo. Se recogieron también las contribuciones de cinco instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Funcionarios gubernamentales y representantes de la sociedad civil peruana reconocen la sustantiva contribución de las ENIEX a la realización de los derechos de niños y niñas. Sin embargo, los recursos financieros internacionales para el Perú y América Latina se han visto reducidos y re-direccionados hacia África y Asia, a pesar de que el Perú es reconocido como uno de los países más inequitativos de la región. Esto impacta directamente en el cumplimiento de los derechos de la infancia y su consecuente desarrollo, dado que el trabajo que despliega la sociedad civil está fuertemente financiado por la cooperación internacional.

Aunque con alguna excepción, las ENIEX del sector infancia comenzaron a avizorar una sostenida reducción de fondos para sus programas en el país en el mediano y largo plazo. Unas encuentran que sus programas están maduros para ser transferidos y se preparan para la eventualidad de terminar su presencia en el país. Otras podrían convertirse en organizaciones peruanas y continuar sus operaciones, mientras buscan afinar la focalización de sus programas y racionalizar los costos de operación. Sin excepción, todas se preparan para iniciar o incrementar la recaudación de fondos a nivel nacional y local, y dirigen sus esfuerzos también hacia el sector privado nacional.

Este nuevo escenario podría colocar a tradicionales aliados en una situación de fuerte competencia, entre las propias ENIEX y entre estas y las ONG peruanas, por el acceso a los recursos financieros locales. Será necesario diseñar estrategias adecuadas para fortalecer las alianzas, proteger los principios

y valores organizacionales y asegurar la sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional. A puertas de conmemorar los 25 años de vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño, la sociedad civil atraviesa una crisis financiera y los avances en el ejercicio de los derechos de la niñez están lejos de ser suficientes. Dicha situación afecta la gobernabilidad democrática y la posibilidad de que los niños y niñas sean verdaderos sujetos de derecho.

2 Definición de la problemática

El “Informe Anual 2012 de Unicef en Perú”⁴² indica que el 38% de la población nacional son niñas, niños y adolescentes. Casi un 40% de ellos vive en la pobreza, es decir que del total de 10,2 millones de niños y niñas que habitan en el Perú, 6,5 millones son pobres y 2,1 millones viven en la extrema pobreza. Los niños de las zonas más pobres (urbanas marginales, zonas andinas y amazónicas) corren 10 a 12 veces más riesgo de morir antes de cumplir los 5 años que los hijos de las familias del 20% más rico. Muchos de ellos no reciben suficiente alimentación ni atención médica y se ven obligados a abandonar la escuela.

De acuerdo con el estudio “Niños del Milenio”⁴³ publicado en junio de 2012, la desigualdad en general y la desigualdad de oportunidades en particular han motivado la atención de investigadores y formuladores de políticas en el país. Aunque hay evidencias que indican que en los últimos años disminuyó la desigualdad en el ingreso, esta reducción es mínima comparada con los altos niveles de desigualdad presentes en el país. Esta situación oculta tendencias importantes de desigualdad en otras dimensiones relevantes como la ubicación (urbana, rural, remota), etnicidad y estadio de vida. Por ejemplo, aunque la desigualdad en el ingreso según el coeficiente Gini puede mostrar una ligera disminución, la brecha en ingresos o en otras dimensiones del bienestar entre áreas urbanas y rurales o entre grupos étnicos está aumentando.

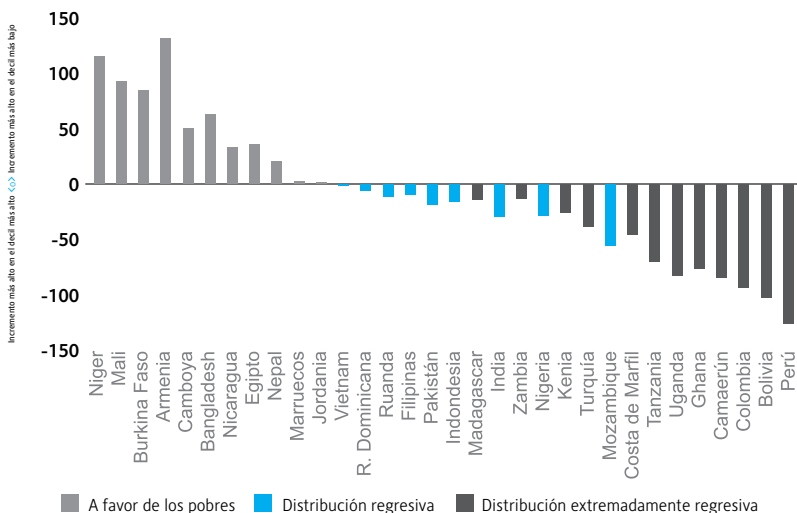
El estudio internacional Born Equal elaborado por Save the Children en 2012⁴⁴ muestra que de los 32 países estudiados, el Perú presenta la distribución más regresiva en cuanto a crecimiento del ingreso por niño. El siguiente gráfico permite visualizar que en casi un quinto de los países (Bolivia, Perú, Zambia, Costa de Marfil, Ghana y Camerún) los niños más pobres en realidad

⁴² [<http://www.unicef.org/peru/spanish/Informe-Anual-Unicef-Peru-2012.pdf>]

⁴³ Niños del Milenio es un estudio sobre pobreza infantil de la Universidad de Oxford que sigue las vidas de 12,000 niños en cuatro países (Etiopía, India, Perú y Vietnam) durante 15 años. [<http://www.younglives.org.uk>]

⁴⁴ [http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/images/Born_Equal.pdf]

Diferencia entre el más bajo y el más alto decil de incremento de ingresos por niño



experimentaron pérdidas absolutas en su ingreso disponible. Cuatro de estos países enfrentaron caídas significativas en el ingreso disponible absoluto por niño en el decil más bajo de hogares desde 1990: Bolivia (40%), Perú (30%), Zambia (20%) y Costa de Marfil (10%). Es decir que durante los últimos diez años de crecimiento económico constante, los niños pobres del país se volvieron aún más pobres.

El informe “Estado mundial de la infancia 2012: Niños y niñas en un mundo urbano”, publicado por UNICEF⁴⁵ precisa que la pobreza infantil no se encuentra solo en las áreas rurales, sino también en las áreas urbanas. En el Perú, afirma el documento, viven 7 millones de niños, niñas y adolescentes (de 0 a 17 años) en zonas urbanas. El 33% de ellos (cerca de 2,3 millones) lo hacen en situación de pobreza.

Este porcentaje de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza en zonas urbanas revela que la pobreza infantil es mayor que la pobreza urbana general del país. Así, mientras el promedio nacional urbano es de 19,1%, según los datos del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)⁴⁶ la pobreza infantil en las ciudades llega al 33%. Solamente en Lima Metropolitana hay 340 mil niños, niñas y adolescentes pobres.

⁴⁵ [<http://www.unicef.org/spanish/sowc2012/>]

⁴⁶ [<http://www.sisfoh.gob.pe>]

Otra de las problemáticas graves que afectan a la niñez es la violencia. Según un reciente estudio del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) sobre violencia contra la infancia, el 44% de los casos se dan en el hogar y la mayoría tiene a niñas como víctimas. A pesar de las repetidas recomendaciones del Comité de Derechos del Niño que monitorea el cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas, y la voluntad de prohibirlo en todos los ámbitos incluyendo la familia expresada por el Congreso Peruano en 2007, el castigo corporal y humillante continúa siendo legal.

El Perú se encontraba en el puesto 16 entre los países con mayor número de denuncias por violación sexual a nivel mundial en 2009, con una tasa anual de 22.40 por 100,000 habitantes, que lo ubica en el sexto puesto en América Latina y El Caribe y primero en América del Sur⁴⁷. De acuerdo a los datos del Centro Emergencia Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el 94% de las violaciones sexuales ocurridas en el Perú en 2011 se dieron contra mujeres y el 77% contra niñas o adolescentes. A pesar del alto número de denuncias, que entre otros factores se explica por la existencia de mecanismos institucionales que las hacen posibles, los datos del Poder Judicial indican que el 90% de los casos de violación sexual contra niños, niñas y adolescentes denunciados quedan en la impunidad, sea por desconocimiento de las víctimas y familiares, presiones ejercidas por el perpetrador hacia la víctima o los funcionarios del sistema judicial o insuficiente capacidad de los operadores de justicia.

El Ministerio de Educación reportó 200 casos de maltrato en las escuelas entre enero y junio de 2012. Según un estudio de la Universidad de San Marcos, alrededor del 50% de los estudiantes declaran haber sido víctimas de bullying en la escuela alguna vez. La propuesta de reforma del Código del Niño y el Adolescente incluye provisiones relativas al derecho a la integridad y al derecho de los estudiantes a ser respetados por sus profesores, así como una prohibición explícita del castigo corporal degradante. Se espera que esta iniciativa legislativa sea aprobada prontamente después de cinco años de tratamiento en el Congreso de la República.

El Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación indica que el 12.8% de la población afectada por la violencia política fueron niños o adolescentes. Sin embargo, no existe una política pública para prevenir el reclutamiento de niños ni un programa para el desarme, la desmovilización y la reintegración de esos niños a la sociedad. Tampoco se ha penalizado a miembros de Sendero Luminoso o de las Fuerzas Armadas peruanas por el reclutamiento de niños o adolescentes.

⁴⁷ Jaris Mujica (2011). "Violaciones sexuales en el Perú 2000-2009 - Un informe sobre el estado de la situación". Lima, PROMSEX [<http://es.scribd.com/doc/176001416/PROMSEX-Violaciones-Sexuales-Peru-2000-2009>].

En agosto de 2011 aproximadamente 17,000 niños y adolescentes vivían abandonados en centros residenciales. Sin embargo, estos centros no tomaban en cuenta las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños de Naciones Unidas, que previenen la ruptura familiar y aseguran que los niños que viven en ambientes alternativos reciban un cuidado de calidad.

Si bien el acceso a la educación ha mejorado, las escuelas públicas en zonas urbano-marginales y rurales demandan pagos a las familias pobres. Es necesario garantizar el acceso a la educación, la calidad educativa y la permanencia de los niños en las escuelas, que se ve amenazada por la incapacidad económica de las familias y la falta de adecuación curricular a distintas realidades geográficas y culturales.

A pesar de que el Código de los Niños y Adolescentes reconoce algunos derechos de los menores con discapacidad, no reconoce su derecho a expresarse libremente respecto a todos los asuntos que les conciernen en condiciones semejantes a otros niños. Adicionalmente, el Perú no tiene programas públicos en otras áreas cruciales para el desarrollo de niños y niñas con discapacidad tales como deportes y acceso a una educación inclusiva o especial. Al respecto, el Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU recomendó que se asignen fondos en el presupuesto público para la provisión de educación inclusiva a niños y adolescentes con discapacidad, capacitación técnica para maestros y capacitación ocupacional para jóvenes con discapacidad.

3 Enfoques de intervención

Las organizaciones de la sociedad civil, particularmente los socios de COEECI y sus contrapartes, desarrollan programas y proyectos que van desde acciones puntuales de apoyo a iniciativas estatales o no gubernamentales, proyectos de corta duración (hasta tres años) o de largo plazo (más de 15 años).

Las intervenciones se focalizan geográficamente en zonas urbano-marginales o rurales con el propósito de alcanzar a la población más vulnerable y menos atendida por el Estado. Paralelamente, pueden focalizar en determinados grupos de menores o problemáticas particulares: niñas, niños con discapacidad, niños y niñas víctimas de violencia, niños en contacto con la ley, niños de comunidades alto-andinas amazónicas o afro-descendientes, primera infancia, adolescencia y otros.

Adicionalmente, las organizaciones trabajan en base a enfoques transversales que recorren todos sus programas. Entre ellos se destacan:

- El enfoque de género, por el que se busca dar visibilidad a la situación particular de las niñas y crear condiciones para promover la equidad en las intervenciones, mientras se busca atender sus necesidades específicas.

- El enfoque de derechos, por el que se promueve que principalmente el Estado, la comunidad, la familia y la comunidad internacional aseguren que todos los niños y niñas gocen de ellos y los garantes rindan cuentas a la sociedad, especialmente a los menores, sobre su responsabilidad. Que los niños sean sujetos de derechos y no objeto de caridad, con capacidad para exigirlos y participar en todos los asuntos que les conciernen.
- El interés superior del niño, que debe prevalecer en todo momento por encima del interés de otros involucrados, particularmente en el ámbito judicial.
- La participación infantil y la integración de las voces de los niños y niñas en sus programas, tanto en intervenciones comunitarias como en acciones de incidencia política. Reconocimiento de las organizaciones de niños como actores sociales integrantes de la sociedad civil local y nacional.
- El potencial de los niños pequeños para transformar a sus padres, familias y comunidades mediante la “danza de la ternura”.
- El enfoque comunitario, por el cual la comunidad organizada y sus autoridades son actores protagónicos irremplazables que participan a lo largo de todo el ciclo del proyecto. Las familias son un medio privilegiado para lograr el cambio a favor de los niños y niñas. La comunidad garantiza la sostenibilidad de las acciones y para ello es importante el fortalecimiento de capacidades de los actores.
- La Justicia Juvenil Restaurativa, una manera de tratar con niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley, con la finalidad de reparar el daño individual y social causado por el delito cometido. Para ello se requiere la participación activa del adolescente, la víctima y, de ser el caso, otros individuos y miembros de la comunidad.

Los miembros de COECCI que priorizan la atención de la infancia aportan valor agregado al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil peruana brindando apoyo técnico y financiero, promoviendo el intercambio con otros países y continentes, favoreciendo la gestión del conocimiento, estimulando sus capacidades, incluyendo a los niños y sus organizaciones, apoyando en labores de incidencia política, desarrollando y probando en el campo iniciativas innovadoras que pueden ser apropiadas, replicadas y elevadas a escala masiva por los actores nacionales.

Para influir en los tomadores de decisión se utilizan dos estrategias: la colaboración con el Estado desde una perspectiva crítica, buscando influir en el mejoramiento de las políticas públicas, incluyendo la inversión pública en infancia, y promoviendo mayor accesibilidad y mejor calidad en los servicios; y la vigilancia social para garantizar la transparencia del Estado y la participación ciudadana, particularmente de niños y niñas y sus organizaciones.

Se trata de trabajar con las organizaciones de niños y niñas, darles voz y crear una masa crítica comprometida con el tema de la infancia. Se remarca la

estrategia de un trabajo coordinado y articulado con los espacios de concertación dispuestos y con las iniciativas que promuevan y garanticen el ejercicio de los derechos fundamentales de la niñez.

La participación de las organizaciones privadas de cooperación internacional en espacios de concertación Estado - sociedad civil ha demostrado ser beneficiosa y efectiva. Tal es el caso del trabajo conjunto realizado a favor de una agenda unitaria por los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y por políticas públicas de calidad para hacerla factible, desde la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza.

Se reconoce la importancia de las organizaciones internacionales por:

- a) Intervenir directamente en la atención de niñas, niños y adolescentes.
- b) Apoyar a ONG nacionales y locales que trabajan por los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- c) Participar en la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, en el Colectivo Interinstitucional “Todos con la infancia, vota por la niñez ¡ahora!” y en espacios equivalentes que contribuyen al desarrollo de políticas públicas, en colaboración con sus socias nacionales que a su vez participan en espacios descentralizados y locales equivalentes.
- d) Vincular la realidad peruana a redes de información, proyectos conjuntos e intercambio de experiencias con otros países.

4 Las respuestas y contribuciones de la COEECI

Los socios de COEECI cuyo trabajo se dirige íntegra o prioritariamente a la infancia dedican sus esfuerzos a la construcción de una sociedad donde niños, niñas y adolescentes disfruten de todos sus derechos, como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño.

Con relación a salud y nutrición se desarrolló la Campaña Alto al Hambre⁴⁸, con el objetivo de provocar un cambio a favor de una comunidad en Huancavelica donde el índice de desnutrición crónica de la niñez alcanza el 47.8%. Para este propósito, jóvenes voluntarios recolectaron fondos con los que se dotó a las familias de módulos de animales menores para incrementar el consumo de proteínas en los niños y niñas, mientras que los padres fueron capacitados en alimentación balanceada y hábitos saludables.

En cuanto a protección se está desarrollando un proyecto de prevención del abuso sexual a niños y niñas de entre 3 y 12 años de edad, mediante el fortalecimiento de sus capacidades personales de auto-cuidado y respuesta adecuada

48 [<http://www.altoalhambre.org>]

frente a situaciones de riesgo. El combate al castigo físico y humillante y la promoción del buen trato se promociona con acciones concertadas entre el Estado y la sociedad civil, con énfasis en el fortalecimiento de capacidades de padres y madres en pautas de crianza con un enfoque transversal de género. La campaña nacional por el Buen Trato para la Niñez busca generar una cultura de buen trato colocando el tema en la agenda de los tomadores de decisiones y promoviendo la prevención del maltrato y el abuso sexual, junto a la mejora de los métodos de crianza que tengan como base el apego, el desarrollo del individuo, la familia y la comunidad.

La campaña Por Ser Niña⁴⁹ busca contribuir a que las niñas y adolescentes de entre 12 y 18 años permanezcan en la secundaria y culminen oportunamente sus estudios, en un ambiente seguro e inclusivo, y que desarrollen habilidades sociales, cuenten con destrezas para la vida y estén empoderadas para el ejercicio de sus derechos. Se brinda apoyo al sistema nacional y los sistemas locales de protección de niñas, niños y adolescentes mediante el fortalecimiento de capacidades de los operadores, la facilitación de la articulación multisectorial con la sociedad civil, la difusión de los derechos de los menores y los mecanismos del sistema de protección y la colaboración con gobiernos locales y entes gubernamentales nacionales para el mejoramiento de las políticas públicas, en especial la inversión pública en niños y niñas. La campaña Basta de *Bullying*⁵⁰ convoca a estudiantes y adultos a sumarse a los esfuerzos para detener el fenómeno y construir así una sociedad más justa y segura.

En la *gestión del riesgo de desastres y respuesta a emergencias* se prepara a las comunidades para responder ante estas situaciones con enfoque en los derechos de niños, niñas y adolescentes, garantizar su sobrevivencia, educación, salud, protección y participación durante la respuesta. Asimismo, se apoya el incremento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, así como la coordinación y colaboración con las entidades gubernamentales, para la reducción de riesgos y vulnerabilidad en caso de desastres.

En la *promoción de la justicia* el proyecto Justicia Juvenil Restaurativa⁵¹ ha garantizado una adecuada defensa a 2000 adolescentes en conflicto con la ley desde su detención en comisarías. Un 60% de ellos ingresó al Programa de Justicia Restaurativa, que logró un alto grado de efectividad al reducir la reincidencia a solo 7.5%. También asistió a 196 víctimas. En delitos de violencia sexual, se aportó un documento jurídico sobre la valoración de la prueba que contiene criterios unificados y sólidos para acoger la denuncia de la víctima en un entorno de protección de derechos que evita su re-victimización. En base a este documento y otras contribuciones, la Corte Suprema de Justicia del Perú

49 [<http://www.porserninas.org>]

50 [<http://www.bastadebullying.com>]

51 [<http://www.justiciajuvenilrestaurativa.org>]

aprobó un Acuerdo Plenario en el que se establecen los criterios que los magistrados deben aplicar obligatoriamente al tramitar casos de violencia sexual. Con la iniciativa Acceso a la Justicia, la sociedad civil influyó en el Consejo Nacional de la Magistratura para lograr la no ratificación de tres magistrados de la Corte Superior de Justicia de Huánuco que absolvieron reiteradamente a inculpados por violación sexual de niños, niñas y adolescentes.

En relación al desarrollo integral de la primera infancia la sociedad civil desarrolla capacidades a todo nivel para lograr mayor inversión en servicios accesibles para el desarrollo de menores de 5 años y mujeres gestantes, bajo un modelo de atención integral, inclusivo y articulado a la comunidad y al Sistema Nacional de Atención a la Niñez. Se promueve el acceso a servicios de educación, salud y protección de calidad, fortaleciendo los sistemas de vigilancia nutricional y promoviendo pautas de crianza para el desarrollo infantil.

En educación se busca mejorar el aprendizaje y las habilidades para la vida de niñas, niños y adolescentes mediante una experiencia educativa de alta calidad, bilingüe y culturalmente relevante, en un ambiente sin violencia donde reciben buen trato y son respetados. Para ello se procura incrementar el acceso inclusivo y la calidad de la educación, desarrollar habilidades sociales y laborales, promover la participación en la gestión institucional y pedagógica, y la descentralización educativa.

5 Conclusiones

No es meridianamente claro si existe – o debería existir - una diferencia significativa entre el rol y la actuación de las ENIEX y las ONG en el Perú. Hay quienes consideran que ambos grupos trabajan exactamente igual y quizás la única diferencia visible sea que las organizaciones internacionales tienen mejor acceso a fondos. Se podría agregar que la mayoría de las ENIEX entrevistadas pone cuidado en no reemplazar al Estado o la sociedad civil local y no tienen una vocación por permanecer en el país indefinidamente.

Para las organizaciones privadas de cooperación internacional entrevistadas, es muy importante contribuir a facilitar procesos de articulación entre actores e instituciones que trabajan por el desarrollo humano integral. En un contexto de retracción de recursos, es más significativo que nunca desarrollar estrategias para sumar antes que competir. En este sentido, algunas ENIEX apuestan por especializarse en uno o varios temas, otras en mejorar la focalización de sus programas, y también en buscar fuentes de financiamiento alternativas o complementarias tanto internacionales como locales para sostener su trabajo en el tiempo. El riesgo es que la lucha por la sobrevivencia ponga en riesgo los valores y finalmente la causa que justifica la tarea.

El reto es desarrollar una estrategia colectiva de seguridad financiera a largo plazo, donde las ENIEX formen consorcios con las ONG nacionales para ampliar el abanico de mecanismos de movilización de recursos de fuentes internacionales, nacionales, regionales y locales. Hay que fortalecer la captación de fondos, lo que incluye implementar proyectos de manera eficiente y efectiva para responder con exactitud y oportunidad a las entidades financieras. Varias ENIEX han iniciado estudios exploratorios sobre las posibilidades de recaudación en el Perú, iniciativas que COEECI podría aprovechar para coordinar ejercicios de mayor envergadura útiles a un mayor número de organizaciones.

La capacidad de las organizaciones internacionales para influir en los donantes puede demostrar que, si bien el Perú es considerado un país de renta media, aún existen comunidades con altos niveles de desigualdad e índices de desarrollo humano comparables a los de Haití, la nación más pobre de América.

Si bien el Perú ha logrado avances significativos en la realización de los derechos de los niños, la población en general aún los considera propiedad privada de la familia y defiende el castigo corporal de niñas y niños como medio educativo. Los operadores de justicia aún no han interiorizado la Convención sobre los Derechos del Niño y continúan actuando en base al paradigma de la situación irregular de la infancia: la escuela y la familia siguen siendo los entornos donde más se vulneran sus derechos. Las organizaciones han obtenido resultados visibles que contribuyeron a la formulación de políticas públicas a favor de la niñez. Sin embargo, demasiadas veces las normas legales y políticas generadas no son implementadas adecuadamente.

Quedan aún por trabajar temas de gravitante importancia para la infancia: la pobreza en grupos marginalizados; la inequidad; las múltiples formas de violencia, especialmente aquellas no visibilizadas o reconocidas como la negligencia y el abandono, el castigo y el infanticidio; el bajo nivel educativo que persiste a pesar del crecimiento económico; el reconocimiento de los Derechos del Niño por la población y por los propios niños; el rol de vigilancia de la sociedad civil; la movilización social por los derechos de la niñez; la participación protagónica de los niños y el fortalecimiento de sus organizaciones; el fortalecimiento organizacional de la sociedad civil; la movilización de recursos, incluyendo el acercamiento al sector privado como potencial fuente de fondos y también como responsable por la promoción y el respeto de los derechos de la niñez.

Corresponde a COEECI jugar un papel facilitador de colaboración y articulación entre sus miembros, particularmente en el sector infancia. El Perú ha ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño tempranamente, su legislación se ha venido concordando con ella desde 1990 y en las políticas públicas se reconoce al Estado como el principal garante de los derechos de los niños y niñas. Sin embargo, los retrocesos que se están produciendo en los últimos años demandan acciones estratégicas coordinadas desde la sociedad civil. Es importante facilitar espacios de discusión sobre el enfoque de los derechos

del niño, que beneficiarán las acciones de incidencia política y la implementación de mejores programas. El año 2014 ofrece una brillante oportunidad para realizar un balance sobre la situación de la infancia en el marco de la celebración de los 25 años de la Convención sobre los Derechos del Niño y repensar estratégicamente el futuro de la sociedad civil que durante años ha realizado contribuciones decisivas para su implementación.

4 Los desafíos de la cooperación privada en el Perú

Este capítulo presenta la validación por los miembros de COEECI de las recomendaciones propuestas en el documento “Los seis desafíos de la cooperación internacional en el Perú”⁵², publicado por la institución en febrero de 2013. Tomando como base estas recomendaciones y los resultados del estudio, se promueve una reflexión sobre los desafíos de la cooperación privada desde ejes como desigualdad y pobreza, el avance de una cooperación estratégica que incida en las políticas públicas, el debate sobre los modelos de desarrollo y las nuevas modalidades de cooperación, y la captación de recursos locales para lograr un desarrollo eficaz en el marco de la Agenda de Busan.

En 2012, la COEECI y el Colectivo de ONG Belgas lideraron una reflexión sobre la situación de la cooperación al desarrollo en el Perú, sus desafíos y agenda futura. En el marco de la reducción de los flujos de la cooperación internacional, la categorización del Perú como país PRMA y la profundización de la crisis económica internacional, se elaboró un documento de análisis crítico de las principales declaraciones o programas de acción de los cuatro foros de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda (Roma 2003, París 2005, Accra 2008 y Busan 2011), que fue distribuido entre los miembros de COEECI y analizado juntamente con los colectivos de ONG de la cooperación española e italiana. Los resultados de estos análisis fueron presentados en el Foro “Desafíos y propuestas de acción para la cooperación al desarrollo en el Perú” realizado en noviembre del mismo año, con la participación de las principales entidades de la cooperación técnica internacional, el sector público y representantes de las ENIEX, ONGD y la sociedad civil.

La sistematización que recogió los principales aportes se organizó en torno a seis grandes desafíos y el siguiente conjunto de recomendaciones:

- 1. Proponer, establecer y difundir una definición integral y consensuada del desarrollo.** Este desafío enfatiza la necesidad de contraponer al paradigma económico actual, que simplifica el concepto de desarrollo y lo reduce a crecimiento económico y consumismo desmedido, una noción centrada en las personas, sus derechos y necesidades, que integre las múltiples dimensiones de la vida humana y contribuya de manera efectiva a reducir las desigualdades mediante la inclusión social.
- 2. Aportes y fortalezas de la cooperación en países de renta media alta (PRMA).** Se plantea la necesidad de relevar la pronunciada desigualdad y pobreza “dura” que aún subsiste, el bajo desempeño educativo de la población escolar, el alto nivel de informalidad, la falta de confianza interpersonal, la débil institucionalidad democrática, los preocupantes niveles de corrupción, la producción de drogas ilegales y el narcotráfico, el deterioro del medioam-

⁵² COEECI – Colectivo ONG Belgas del Perú, Ob. Cit.

biente, los efectos del cambio climático, el escaso ordenamiento territorial, entre otros problemas que caracterizan a los países PRMA y forman parte de la agenda pendiente del Perú. Pese al reducido tamaño de los fondos de la cooperación en términos relativos, es mucho lo que pueden hacer con el valor agregado de su efecto demostrativo en materia de políticas públicas.

3. Nuevas estrategias de cooperación entre ONGD y ENIEX. Este desafío marca, en primer lugar, la necesidad de mantener los principios fundamentales y las estrategias básicas que definen el trabajo del sector no-gubernamental. En segundo, propone fortalecer el vínculo de las ENIEX y ONGD con las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales. En este marco, explorar nuevas estrategias y modalidades de cooperación con la participación de múltiples actores estatales y no estatales, incluyendo el sector privado.
4. Ampliar relaciones y sinergias entre los diferentes actores del desarrollo. El relacionamiento con el Estado y la empresa privada, en un escenario adverso en el que algunas ENIEX y ONGD son percibidas como “anti-sistema”, “ prescindibles” o actores secundarios, es un reto necesario. El desarrollo requiere la generación de espacios multiactores que amplíen las relaciones y sinergias entre las ENIEX y ONGD, el Estado y la empresa privada, en el marco de la Alianza de Busan.
5. Generar un entorno favorable para el trabajo de las OSC. La participación de la sociedad civil y sus organizaciones en los asuntos más importantes de sus comunidades, localidades y regiones es una estrategia básica del trabajo de las ENIEX y ONGD. Sin embargo, éstas destinan pocos recursos para implementar o fortalecer las agendas de las OSC en forma directa. Por otro lado, las OSC desarrollan sus actividades en un ambiente hostil debido a su trabajo de fiscalización de los gobiernos de turno, que suelen verlas con recelo y desconfianza. De ahí que sea necesario fortalecer su institucionalidad y destinar fondos a aspectos más políticos orientados a dinamizar su participación en los distintos espacios de decisión a nivel nacional, regional y local.
6. Monitorear y evaluar los compromisos de los Estados, organizaciones de desarrollo y empresas privadas. El Estado peruano suscribió compromisos internacionales a favor de una mayor eficacia de la ayuda (Monterrey, Roma, París, Accra y Busan). Sin embargo, ha mostrado poco interés en impulsar este proceso en el país. La APCI, el organismo llamado a liderarlo, privilegió el control y la fiscalización de las ENIEX y ONGD antes que servir como herramienta de cooperación. Las ENIEX, por otro lado, mostraron poco interés en seguir las recomendaciones sugeridas de la Declaración de París, el Programa de Acción de Accra y la Alianza de Busan. Es necesario que el Estado, las ENIEX y ONGD y la empresa privada asuman la agenda de la eficacia y se comprometan a monitorear conjuntamente los compromisos de la cooperación internacional y evaluar su cumplimiento.

Tabla 13**Validación de las recomendaciones para abordar los desafíos de la cooperación privada en el Perú**

Recomendaciones		Escala de valoración			
		No es importante	Poco importante	Importante	Muy importante
Desafío 1: Proponer, establecer y difundir una definición integral y consensuada del desarrollo					
1. Impulsar la discusión sobre modelos de desarrollo en el país, teniendo a la inclusión social como principal finalidad.	N %	1 10.4	4	17 89.6	26
Desafío 2: Aportes y fortalezas de la cooperación en países PRMA					
2. Contribuir al análisis crítico del concepto de renta media alta y del rol de los países PRMA en la arquitectura global de la cooperación.	N %	8 29.2	6	27 70.8	7
3. Visibilizar el trabajo de las ONGD, en alianza con las ENIEX, identificando y difundiendo las buenas prácticas, lecciones aprendidas e impactos logrados en el desarrollo del país.	N %	1 10.4	4	24 89.6	19
4. Identificar y divulgar las políticas públicas e institucionalidades nacidas del trabajo de la cooperación privada en el país.	N %	4 18.8	5	29 81.2	10
5. Impulsar un mayor acercamiento con la sociedad para explicar el trabajo de la cooperación al desarrollo en el país y su impacto en la mejora de la calidad de vida y el bienestar de la población.	N %	4 25.0	8	22 75.0	14
6. Visibilizar el trabajo de la COECCI y los colectivos de ONG internacionales, su contribución a la discusión y análisis del desarrollo sostenible, los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia.	N %	3 14.6	4	32 85.4	9
Desafío 3: Nuevas estrategias de cooperación entre ONGD – ENIEX					
7. Definir una agenda común de incidencia política entre ONGD y ENIEX, como mecanismo que permita establecer las prioridades de la cooperación privada.	N %	4 29.2	9	19 70.8	16
8. Promover debates y espacios de concertación en torno a los temas de los derechos humanos, soberanía alimentaria, industrias extractivas, relaciones de género y otros que forman parte de la agenda global de la cooperación.	N %	1 10.4	4	25 89.6	18
Desafío 4: Ampliar relaciones y sinergia entre los diferentes actores del desarrollo					
9. Discernir estrategias conjuntas entre las ENIEX y ONGD para construir relaciones sinérgicas y exitosas con el Estado, el sector privado y otros actores del desarrollo.	N %	2 16.7	6	19 83.3	21
Desafío 5: Creación de un entorno favorable para el trabajo de las OSC					
10. Fortalecer la institucionalidad de las organizaciones de la sociedad civil y contribuir a la construcción de agendas consensuadas de desarrollo, documentando y difundiendo los casos exitosos de concertación entre OSC y Estado y capacitándolas en mecanismos de negociación, incidencia, cabildeo y otras formas de participación, que no se limiten a la movilización y la protesta.	N %	1 10.4	4	20 89.6	23

Desafío 6: Monitorear y evaluar los compromisos de los Estados, organizaciones de desarrollo y empresas privadas

11. Continuar con las reflexiones sobre Busan y la cooperación eficaz, contribuyendo al desarrollo de mecanismos públicos y transparentes de seguimiento y evaluación de los compromisos adquiridos por los distintos actores del desarrollo.	N	2	12	27	17
	%		29.2		70.8
12. Continuar con las reflexiones sobre Busan y la cooperación eficaz, contribuyendo al desarrollo de mecanismos públicos y transparentes de seguimiento y evaluación de los compromisos adquiridos por los distintos actores del desarrollo.	N	3	15	18	12
	%		37.5		62.5

Fuente: COEECI.

Cada uno de estos desafíos fue acompañado de una o varias recomendaciones, validadas en el marco del presente estudio. En la tabla 13 se observa que la mayoría de ENIEX afiliadas a COEECI considera importante o muy importante las recomendaciones que se desprenden de los desafíos propuestos. Las recomendaciones asociadas al desafío 6 registran una menor valoración positiva, aunque también mayoritaria. Por lo tanto, todas las recomendaciones fueron validadas por las instituciones que integran la COEECI.

En las secciones siguientes se reflexiona sobre los resultados del estudio en base a cuatro ejes temáticos que, a su vez, están asociados a las recomendaciones propuestas, en los siguientes términos:

Ejes temáticos	Recomendaciones asociadas
1. Desigualdad social y pobreza	R2
2. Cooperación estratégica e incidencia en las políticas públicas	R3, R4, R5, R6, R7, R8 y R10
3. Modelos de desarrollo	R1
4. Nuevas modalidades de cooperación y captación de recursos locales	R9, R11, R12

Estas reflexiones recogen las ideas y análisis de varios especialistas en cooperación entrevistados en el presente estudio⁵³, pero la responsabilidad de su contenido recae enteramente en los autores del texto y la COEECI.

⁵³ Las personas entrevistadas fueron las siguientes: Eduardo Contreras (presidente de COEECI), Pinna Huamán (secretaría ejecutiva de la ANC), Ruth Anastasio (Cáritas España – ex presidenta del Foro de ONGD Españolas en Perú), Rómulo Torres (Red Jubileo) y Carlos La Torre (AECID).

1 Desigualdad social y lucha contra la pobreza en países PRMA

El Perú fue declarado como país PRMA en 2008, según los criterios establecidos por el Banco Mundial. Esta categorización, que comparte en el área andina con Colombia y Ecuador, reduce la elegibilidad de estos países como receptores de ayuda al desarrollo⁵⁴. El anuncio de la Comunidad Europea del retiro de la ayuda bilateral a los PRMA a partir de 2014, que incluye a 11 países latinoamericanos, entre ellos Ecuador, Colombia y Perú, confirma esta hipótesis. No es casualidad que la decisión incluya a un importante número de países de América Latina, entre los que se encuentran Brasil y México, los más grandes de la región. Con un crecimiento promedio del PBI de 4.2% anual, que permitió sacar de la pobreza a unas 70 millones de personas, América Latina es la región que más creció en la última década después de China y Asia Oriental. Para los próximos años, se prevé que la economía de la región seguirá creciendo. Ello ha tenido como correlato un importante avance en el logro de los ODM, sobre todo en materia de reducción de la pobreza extrema y ampliación de la cobertura educativa, debido al crecimiento económico y la implementación de programas sociales innovadores (Bolsa Escola y Bolsa Familia en Brasil, Oportunidades en México y Puente en Chile, entre otros) que contribuyeron de manera efectiva a reducir la pobreza e impedir que se transmita generacionalmente.

Este crecimiento, sin embargo, no vino acompañado de una reducción de la desigualdad al mismo ritmo: su impacto en la disminución de la desigualdad ha sido mínimo en América Latina y El Caribe. Medida en términos monetarios la pobreza se redujo significativamente, pero la región sigue siendo la más desigual del mundo. Según la CEPAL, el coeficiente de Gini promedio de la región es 0.52, superior al que registran África Subsahariana (0.44), Asia del Este y el Pacífico (0.41), África del Norte y Medio Oeste (0.38), Asia del Sur (0.38), Europa del Oeste y Rusia Central (0.35) y los países de la OCDE (0.33)⁵⁵. Entre 2002 y 2010, el coeficiente de Gini se redujo en 14 de los 18 países latinoamericanos y en 13 de ellos esta disminución fue superior al 5%. Sin embargo, el promedio sigue siendo alto. Incluso Venezuela (0.41), el país menos desigual de la región, registra un coeficiente de Gini que es igual o superior al promedio que registran otras regiones del mundo⁵⁶.

⁵⁴ Banco Mundial. "World Development Indicators 2013". Washington, 2013.

⁵⁵ CEPAL. "Panorama económico y social de América latina y el Caribe 2013". Nueva York, 2013.

⁵⁶ Juan Pablo Jiménez e Isabel López Azcúnaga. "¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal". Working Paper. Serie 33, 2012. Documento disponible en: [\[http://www.desigualdades.net/bilder/Working_Paper/33_WP_Jimenez_Online.pdf\]](http://www.desigualdades.net/bilder/Working_Paper/33_WP_Jimenez_Online.pdf)

Las causas de la desigualdad hunden sus raíces en la historia del continente, cuyo patrón de desarrollo ha perpetuado las brechas socioeconómicas basadas en el origen étnico racial, clase social y género, además de las desigualdades territoriales⁵⁷. Esta herencia histórica es funcional a los modelos económicos extractivistas que han proliferado en la región, que a su vez contribuyen a perpetuarla. El predominio de instituciones extractivistas que impiden y obstaculizan el desarrollo de instituciones inclusivas⁵⁸ reproduce esta situación.

Se hace evidente, a la luz de este análisis, que el nivel de renta per cápita no necesariamente implica mayor inclusión social y menos aún la mejora del bienestar humano. En una coyuntura de crecimiento económico como la que actualmente viven los países latinoamericanos, la distribución del ingreso puede reproducir viejas desigualdades estructurales legitimadas bajo una apariencia de prosperidad económica. Si la economía se desacelera o entra en crisis, la persistencia de estas desigualdades puede devolver a la pobreza a quienes salieron de ella. La renta per cápita es un indicador poco sensible a las desigualdades humanas y la pobreza en sus múltiples dimensiones, por lo que tiende a ocultarla o subestimar su magnitud real. Esta situación fue advertida tempranamente en el “Informe sobre el Desarrollo Humano 1996”⁵⁹ del PNUD, que se califica el PBI como un “instrumento defectuoso” para medir el bienestar humano porque, entre otras cosas, evalúa los medios y no el fin del desarrollo. Según este documento, el PBI muestra las siguientes limitaciones:

- Registra solo los intercambios monetarios y por tanto es insensible a la “economía del cuidado” familiar y comunitaria, contribuyendo a invisibilizar aún más el trabajo de las mujeres.
- Considera lo positivo y lo negativo en condiciones de igualdad. Por ejemplo, no discrimina entre los ingresos que provienen de la economía lícita y la ilícita, que incluye a la delincuencia común y el crimen organizado.
- Registra tanto las adicciones como su remedio. La adicción al juego, por ejemplo, se registra dos veces: cuando se juega y cuando se invierte en el tratamiento del trastorno.
- Considera los recursos naturales como si fueran gratuitos y no toma en cuenta los costos de su agotamiento ni la degradación ambiental.

⁵⁷ CEPAL. “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”. Santiago de Chile, 2010.

⁵⁸ Instituciones extractivistas son aquellas diseñadas para extraer el ingreso de un sector de la sociedad y transferirlo a otro. Las instituciones inclusivas, por el contrario, son aquellas que concentran un alto poder de centralización en el Estado, pero son los suficientemente plurales como para que ningún grupo pueda apoderarse de él. Véase al respecto: Daron Acemoglu y James A. Robinson. “Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza”. Ediciones Deusto. Barcelona, 2012.

⁵⁹ PNUD. “Informe sobre Desarrollo Humano 1996”. Nueva York, 1996.

- No asigna valor al tiempo libre ni a los impactos que provoca el hecho de que gran parte de la población tenga que renunciar a su tiempo de ocio para ampliar la jornada laboral en procura de mayores ingresos.
- Deja de lado y no asigna valor a la libertad humana, los derechos humanos o la participación de las personas en las decisiones que afectan sus vidas. “Sería perfectamente posible alcanzar un ingreso per cápita elevado y satisfacer todas las necesidades materiales en una cárcel estatal bien administrada”⁶⁰ ironiza el IDH 1996.

Por estas razones, el PBI —agregado o per cápita— no es un indicador adecuado para medir el bienestar humano e incluso el “bienestar económico”. En base a este criterio, el IDH 1996 identificó cinco tipos de crecimiento económico no deseados o defectuosos:

1. El crecimiento sin empleo, que no incrementa ni diversifica las oportunidades de trabajo de la población.
2. El crecimiento mudo, que niega la participación a las comunidades más vulnerables y no contribuye al desarrollo de la democracia.
3. El crecimiento sin equidad o implacable, que no reduce o agrava la desigualdad, incluso cuando incrementa los ingresos de todos los estratos de la población y reduce la pobreza monetaria.
4. El crecimiento desarraigado, homogeneizador, que utiliza modelos ajenos o foráneos concebidos en otros países sin tener en cuenta las culturas locales.
5. El crecimiento sin futuro, físicamente destructivo, que arrasa bosques, contamina ríos y agota los recursos naturales sin tener en cuenta a las generaciones futuras.

No es exagerado afirmar que varias de estas formas de crecimiento “patológico” están presentes en los países PRMA y, más que efectos perversos o no deseados, son elementos constitutivos del actual patrón de crecimiento y los modelos extractivistas en los que se basan. La persistencia de las desigualdades amenaza la sostenibilidad de los logros obtenidos en materia de lucha contra la pobreza y tienen un efecto negativo en la vida de las personas que la padecen cotidianamente. El aumento del ingreso per cápita puede predecir un mayor bienestar humano en países más igualitarios o que registran un bajo nivel de desigualdad. No ocurre lo mismo en los que registran mayor desigualdad, ya que el incremento del ingreso per cápita garantiza un mayor bienestar humano ni asegura la disminución de la pobreza.

Por eso que el PNUD creó el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D), indicador que da cuenta del bienestar de las personas

60 *Ibíd.*

según el grado de desigualdad en el acceso a servicios de salud, educación e ingresos. De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano 2013, el Perú registra un IDH de 0.741, que lo ubica en el puesto 77 del ranking mundial de 187 países, con un nivel de desarrollo humano alto⁶¹. Cuando se ajusta este IDH con el factor desigualdad en cada una de sus dimensiones (esperanza de vida, años promedio de escolaridad, ingreso familiar o consumo per cápita), el IDH de Perú pierde un 24.3% y se ubica en 0.561 (IDH-D), lo que equivale a un nivel de desarrollo humano medio por debajo de países como Honduras (puesto 120), Nicaragua (129) o Guatemala (133). Es importante señalar que, en su mayor parte, se trata de desigualdades estructurales ligadas al género, lugar de nacimiento, área de residencia, educación de los padres y origen étnico, entre otras, que merman el nivel de desarrollo humano.

El complemento del IDH-D es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que el PNUD utiliza desde 2010. Este índice entiende la pobreza como un fenómeno multidimensional e incluye la desigualdad como factor subyacente a cada uno de sus componentes. Se trata de un indicador más fiable que el de pobreza monetaria basado únicamente en el ingreso. La pobreza multidimensional se compone de un conjunto de indicadores agrupados en tres ejes: educación, salud y niveles de vida. El componente educativo se mide por los años de instrucción de los miembros de la familia y la tasa de matrícula. La salud toma como base a la nutrición y la mortalidad infantil. Los niveles de vida, por su parte, incluyen el acceso a servicios de agua, saneamiento y electricidad, el tipo de combustible utilizado para cocinar y el tipo de piso de la vivienda.

En un reciente estudio de la Universidad del Pacífico, basado en el enfoque de pobreza multidimensional de Alkire y Foster, se estimó que 11'160,015 personas, el 36.6% de la población peruana, son pobres multidimensionales⁶². La tasa de pobreza monetaria se ubica en 25.8%, que equivale a 7'880,757 personas. Esto significa que 3'279,258 pobres multidimensionales son invisibles para el Estado y la política social. Una vez más se evidencian las limitaciones del ingreso monetario como indicador de la pobreza en un contexto de desigualdad social.

En la misma línea, Escobal y Ponce pusieron en evidencia las limitaciones de los índices de Gini y Theil para dar cuenta de la desigualdad vertical y horizontal que existe en el Perú⁶³. Los autores parten de reconocer que estos indicadores describen un panorama actual menos desigual que el que existía a

⁶¹ PNUD. "Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del sur: Progreso humano en un mundo diverso". Nueva York, 2013.

⁶² Enrique Vásquez Huamán. "Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional". Universidad del Pacífico. Lima, 2013.

⁶³ Javier Escobal y Carmen Ponce. "Polarización y segregación en la distribución del ingreso en el Perú: Trayectorias desiguales". Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE. Lima, 2012.

comienzos de la década de 1980 y que en años recientes se produjo una disminución en el índice de Gini.

En efecto, el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso bajó de 0.50 en 2007 a 0.45 en 2012⁶⁴. Esta estimación, sin embargo, se basa en la ENAHO y los niveles de representatividad de esta encuesta son muy agregados como para realizar análisis por grupos específicos. La ENAHO incorpora una representatividad departamental solo a partir de 2001 y no es posible desagregar sus resultados a nivel provincial ni distrital. Además, las encuestas de hogares subrepresentan a los hogares más ricos y, por esa razón, los índices de Gini tienden a subestimarse y no dan cuenta de los niveles de desigualdad realmente existentes.

El coeficiente de Gini no es necesariamente sensible a dinámicas de segregación espacial o concentración del ingreso por grupos específicos. Esta situación cambia cuando se pasa de indicadores agregados de individuos a medidas de desigualdad que diferencian entre grupos con características comunes. El cruce de las encuestas de hogares con información individual de los censos de población y vivienda permite obtener estimaciones de gasto per cápita, pobreza y desigualdad con mayor desagregación espacial. La aplicación de esta metodología permitió evidenciar que durante el periodo 1993-2007 los indicadores de crecimiento y pobreza en la sierra presentan una tendencia negativa. Este empobrecimiento vino acompañado de un coeficiente Gini decreciente. En la costa, se produjo un crecimiento económico con reducción de la pobreza. Por su parte, la selva presenta resultados mixtos. Existe, de acuerdo con este estudio, una tendencia a largo plazo a la segregación y polarización espacial a favor de las grandes ciudades en detrimento de las ciudades más pequeñas. A la creciente polarización espacial se suma una creciente polarización entre grupos indígenas y no indígenas. Se demuestra así que es posible observar reducciones del coeficiente de Gini con aumentos en otros indicadores de desigualdad y polarización entre distintos grupos sociales o zonas del país, lo que guarda relación con la creciente conflictividad social actual.

En este contexto, es pertinente que la COEECI y sus miembros promuevan la discusión y análisis de las dificultades que enfrentan los países PRMA. Los siguientes problemas no resueltos forman parte de esta agenda pendiente:

1. Persistencia de la desigualdad y la pobreza “dura” pese al crecimiento económico, cuyas dimensiones tienden a ser subestimadas por las mediciones oficiales basadas en la pobreza monetaria.
2. Bajo desempeño educativo de la población escolar pese al incremento de la matrícula, lo que contribuye a reproducir la desigualdad y la pobreza en el mediano y largo plazo.

64 INEI. “Evolución de la pobreza monetaria 2007 – 2012. Informe técnico”. Lima, 2013. p. 24.

3. Altos niveles de desnutrición crónica infantil y vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, que afecta al 18.1% de los niños menores de 5 años — según la ENDES 2012— y al 47.5% de la población del país —cerca de 14 millones de personas— según el MIDIS⁶⁵.
4. Altos niveles de informalidad, que según la OIT bordea el 70% de la fuerza laboral en el Perú y supera el 60% del PBI.
5. Débil institucionalidad democrática con predominio de instituciones extractivistas que excluyen a un sector importante de la población, sobre todo a las mujeres, niños y pueblos indígenas.
6. Altos niveles de corrupción que, como afirma el historiador Alfonso Quiroz, afecta entre el 30% y 40% del presupuesto público y entre el 3% y 4% del PBI. La corrupción estructural reduce entre un 40% y 50% las posibilidades de desarrollo del país⁶⁶.
7. Problemas de narcotráfico y producción de drogas ilegales, actividades en expansión en el país, que generan mayor violencia, inseguridad y la afectación del medioambiente en las cuencas cocaleras.
8. Destrucción ambiental y contaminación debido a la expansión de las actividades extractivas formales e informales.
9. Problemas de ordenamiento territorial, consecuencia de la disputa en torno a los recursos naturales y la baja gobernabilidad que caracteriza a los países PRMA como el Perú.
10. Baja confianza interpersonal y en las instituciones, que limita la acción colectiva y el desarrollo de la ciudadanía, así como la articulación entre los actores económicos, verdadero obstáculo para cualquier proyecto de desarrollo.

A estos problemas se suma la creciente inseguridad ciudadana y la conflictividad social que caracteriza a los países PRMA que, a decir de Franco Gamboa, configuran “democracias anómicas” en las que las personas se acostumbran a vivir al borde del riesgo, la incertidumbre y la corrupción cotidiana, aceptando como “normal” la violación de los derechos humanos, los abusos de poder y el autoritarismo de toda laya⁶⁷, lo que una vez más arraiga en la desigualdad existente.

⁶⁵ MIDIS. “Mapa de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria”. Lima, 2012. Documento disponible en: [<http://www.midis.gob.pe/seguimiento/archivos/VulnerabilidadInseguridadAlimentaria.pdf>]

⁶⁶ Alfonso W. Quiroz. “Historia de la corrupción en el Perú”. Instituto de Estudios Peruanos – IEP. Lima, 2013.

⁶⁷ Franco Gamboa Rocabado. “Los perfiles de la democracia anómica en América Latina: conflictos y la sombra del nuevo caos”. Biblioteca Saavedra Fajardo de Pensamiento Político Hispánico, 2009. Disponible en: [<http://www.saavedrafajardo.org/Archivos/tribuna/DOC0305-FGR.pdf>]

La COEECI y otras plataformas y entidades de cooperación privada realizan un seguimiento de estos problemas y las respuestas que reciben desde el Estado y la sociedad civil, enfatizando el trabajo de la cooperación privada. Estos esfuerzos deben basarse en una sistematización de las experiencias desarrolladas por las ENIEX y ONGD, para proponerlas como modelos de intervención y evidencias para las políticas públicas y programas sociales. Estas propuestas deben formar parte de una agenda transformadora que apunte al cambio estructural y la reducción de las desigualdades, y conduzca al desarrollo incluyente y sostenible a escala nacional, regional y local.

2 Hacia una cooperación estratégica multiactor / multi-nivel con incidencia en las políticas públicas

En el Perú, la dependencia de la ayuda externa se redujo significativamente en la última década: de 0.9% en 2003 a 0.3% del PBI en 2010. En 2012, de acuerdo a nuestros estimados, la dependencia de la ayuda externa se ubicó en 0.16% del PBI. En relación al presupuesto público, la ayuda externa se ubica en el 1.1% y sube al 1.8% cuando se lo compara con el gasto social, que incluye la inversión en educación, salud, programas sociales y previsional. En este escenario, no tiene sentido una cooperación asistencialista que pretenda competir con el Estado en la provisión de servicios o el desarrollo de infraestructura social o económica. Es necesario avanzar hacia una cooperación estratégica, con base territorial, que favorezca el desarrollo incluyente y sostenible y fortalezca las instituciones y la gobernanza local.

Tabla 14
Indicadores de dependencia de la CINR

Indicadores	Monto y/o porcentaje
Monto ejecutado por la CINR (millones de nuevos soles)*	872.3
Producto Bruto Interno – PBI (millones de nuevos soles)	538,006
% de la CINR respecto al PBI	0.16%
Presupuesto público (millones de nuevos soles)	79,762
% de la CINR respecto al presupuesto público	1.1%
Gasto social (millones de nuevos soles)	49,716
% de la CINR respecto al gasto social	1.8%

* El monto ejecutado en el 2012, según la APCI, fue de US\$342.1 millones que, convertidos en soles, dan la suma indicada (Tasa de cambio = S/. 2.55).

Fuentes: APCI / INEI. "Compendio estadístico del Perú 2013". Elaboración: COEECI.

Tabla 15
Tipos de cooperación privada

Indicadores	Tipos de cooperación	
	Tradicional	Estratégica
a) Enfoque de la cooperación	Asistencial / paternalista	Derechos / inclusión social / desarrollo sostenible
b) Relación con el Estado	Compite con el Estado y lo sustituye en la provisión de servicios	Alianzas estratégicas con los distintos niveles de gobiernos para mejorar la cobertura y calidad de servicios y el acceso a derechos a través de las políticas públicas
c) Relación con la población	Relación vertical / clientelismo	Relación horizontal / de socios
d) Tipos de acción	Activismo / acción instrumental	Acción multiactor - multinivel (acción estratégica)
e) Líneas de acción prioritizadas	Desarrollo de infraestructura y provisión de bienes y servicios	Desarrollo de capacidades e incidencia política
f) Soporte de las intervenciones	ENIEX-ONG local (o equipo propio)	Redes y plataformas de acción
g) Lógica de intervención	Proyectos	Programas / procesos

Elaboración: COEECI.

En la tabla 15 vemos las principales diferencias entre la cooperación privada tradicional y la cooperación estratégica. Se trata de tipos ideales que sirven para evaluar o describir tendencias en curso y no necesariamente dan cuenta de una o varias instituciones en particular. Éstas, en su quehacer institucional, pueden estar más cerca de uno u otro tipo de cooperación e incluso ambos. Lo importante es resaltar las diferencias entre estas modalidades de cooperación y la necesidad de avanzar hacia una cooperación estratégica que supone, entre otras cosas, mecanismos de articulación multiactor y multinivel que permitan la concertación entre actores estatales y no estatales y la cooperación internacional, para construir visiones integrales y compartidas del desarrollo, fortalecer la gestión territorial orientada a resultados y aumentar el impacto de las intervenciones a escala local, regional y nacional. La cooperación estratégica permite:

- a) Fortalecer las relaciones multiactor y multinivel, mediante la conformación de redes y plataformas de acción locales, regionales y nacionales.
- b) Construir una visión integrada y compartida del desarrollo entre múltiples actores con intereses distintos pero agendas comunes.
- c) Trabajar en una agenda transformadora, que apunte al cambio estructural y garantice el desarrollo incluyente y sostenible a escala local, regional y nacional.

- d) Formular mecanismos de cooperación directa, entre distintos actores del desarrollo y a distinta escala, generando procesos de cambio estructural que incidan de manera efectiva en las políticas públicas.
- e) Cambiar el enfoque reduccionista de los proyectos por intervenciones integrales basadas en programas que involucren a un mayor número de actores y respondan mejor a una agenda transformadora.

La cooperación estratégica agrega valor a los fondos de la ayuda. Aunque su volumen se mantenga estable o incluso baje, sus efectos e impactos podrían aumentar a partir de una mayor eficacia.

La acción multiactor y multinivel es un componente central de la cooperación estratégica. La acción a niveles meso y macro opera principalmente mediante el fortalecimiento de la gobernanza y la incidencia política. La primera refiere a los procedimientos institucionales, relaciones de poder y modos de gestión públicos y privados, ya sean formales o informales, que regulan el comportamiento de los actores económicos, políticos y sociales, promoviendo su participación activa en las decisiones que los afectan, la transparencia y la rendición de cuentas. Gobernanza equivale a buen gobierno o gobierno eficiente, democrático, participativo y transparente. La incidencia, por su parte, es un tipo de intervención social en las decisiones de política pública que, por un lado, supone el posicionamiento de los actores en relación al sistema político —mediante el fortalecimiento organizacional, la conformación de alianzas estratégicas, la generación y participación en redes y plataformas de distinto nivel— mejorando su capacidad para influir en las decisiones. Por otro, se expresa en la mejora de la legislación y normatividad técnica o sectorial, la ubicación y debate de ciertos temas en la agenda pública, el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios para abordar los temas de la agenda social y el servicio a los ciudadanos, la generación de nuevos liderazgos y el impulso a experiencias de gestión exitosas, entre otras.

El espacio natural de realización de la acción multiactor y multinivel es el territorio y el desarrollo territorial. Hay que precisar que el territorio no se reduce a lo local ni se limita a lo geográfico. Además de ser un espacio geográfico, es una realidad política, económica, ecológica y cultural⁶⁸. Por otro lado, cobija la memoria histórica y la experiencia individual y colectiva, así como la tradición cultural de las personas que lo habitan. Se trata, por tanto, de un espacio multidimensional y organizado en el tiempo, una construcción social y

⁶⁸ Es importante no perder de vista la valoración cultural del territorio, que difiere en las distintas culturas. En la cultura Occidental, por ejemplo, el territorio es resultado del dominio que los individuos y colectivos humanos ejercen sobre la naturaleza. Los pueblos indígenas, por el contrario, se perciben como parte del territorio que ocupan y mantienen una relación armoniosa con la naturaleza.

no algo externo que viene dado objetivamente. El desarrollo territorial combina un conjunto de factores y dimensiones que desencadenan procesos de cambio estructural orientados a mejorar la calidad de vida de las personas. Se caracteriza por el énfasis en los procesos y no en los proyectos, en la integralidad de la intervención y no en la acción sectorial, junto con la acción multiactor y multinivel dirigida a favorecer cambios estructurales para la erradicación de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de las personas. Se trata de un proceso de transformación productiva y cambio institucional basado en la acumulación y expansión de las capacidades individuales y colectivas de los actores que operan en el territorio y en la potenciación de los recursos humanos y naturales existentes, aprovechando al máximo las oportunidades que se generen dentro y fuera de él.

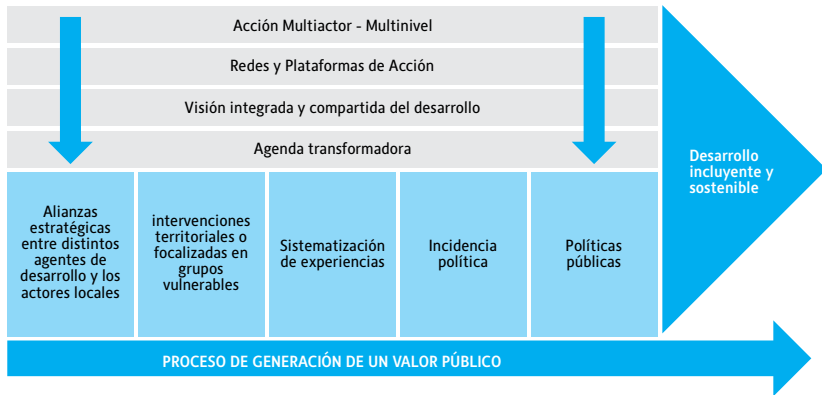
La cooperación estratégica permite impulsar cambios a distintos niveles o escalas, que suponen el desarrollo de una cadena de valor (figura 1). Entre las actividades de soporte o transversales se encuentra, en primer lugar, la acción multiactor y multinivel, que conduce al desarrollo de redes y plataformas de acción y la construcción de una visión integrada y compartida del desarrollo que, a su vez, conlleva una agenda transformadora, orientada a lograr el cambio estructural. Una de las críticas que se hacen a los ODM es precisamente que carecieron de una agenda transformadora y, por lo mismo, no promovieron cambios estructurales en los países dejando intactas, como es evidente en los PRMA, las estructuras de desigualdad preexistentes⁶⁹.

La construcción de una agenda transformadora es una actividad central de la cooperación estratégica, que además permite proyectarse a un escenario post 2015 (o post ODM) que supondrá cambios importantes en la cooperación internacional. Estas definiciones transversales son el soporte de las actividades directas, entre las que se encuentran la construcción de alianzas estratégicas entre los distintos agentes de desarrollo y los actores locales, que sirven de base para la realización de intervenciones territoriales o focalizadas en grupos vulnerables. Las experiencias requieren ser sistematizadas y puestas en valor a efectos de incidir en las políticas públicas y producir cambios. La cadena de valor de la cooperación estratégica conduce a la generación de un valor público, que no es otro que el desarrollo entendido como la ampliación de libertades y la mejora de la calidad de vida de las personas sin distinción de género, raza, edad o clase social.

Las ENIEX que integran la COEECI avanzaron en el desarrollo de una cooperación estratégica, tanto individual como colectivamente. El trabajo de in-

⁶⁹ “Informe europeo sobre el desarrollo 2013, Post-2015: Acción mundial para un futuro incluyente y sostenible”. Overseas Development Institute (ODI), German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), European Centre for Development Policy Management (ECDPM). Bruselas, 2013.

Figura 1
Cadena de valor de la cooperación estratégica



Elaboración: COEECI.

cidencia que realizan y su aporte a las políticas públicas se reconoce cada vez más, así como el constante señalamiento de las causas estructurales que reproducen la desigualdad, la injusticia y la vulnerabilidad social en el país, con propuestas que buscan influir en el debate público y sirven de base para el desarrollo de una agenda transformadora. Para continuar en este camino, las ENIEX deberán tener en cuenta:

- Las estrategias y experiencias de incidencia en las políticas públicas tienen que ser evaluadas, sistematizadas y difundidas, darse a conocer sus logros y los cambios producidos en la vida de las personas a escala local, regional y nacional.
- Hasta el momento, se le dio más importancia al trabajo de incidencia política nacional que al regional y local. Sin embargo, la incidencia en espacios subnacionales contribuye a democratizar la sociedad y fortalece las organizaciones de la sociedad civil. Además, promueve una ciudadanía activa y permite la acumulación de poder en los actores locales, por lo que debería ser potenciada en el marco de una cooperación estratégica descentralizada.
- Las ENIEX y ONGD deben presentarse y posicionarse ante la sociedad como organizaciones eficientes. Por ejemplo, si se busca que la ejecución y redistribución del gasto social en los gobiernos subnacionales sea más eficaz, hay varias instituciones que tienen una larga experiencia en acompañar, asesorar y facilitar estos procesos, demostrando a su vez una transparencia en la gestión de los recursos que debe ser puesta en valor.

- En el Estado, sobre todo en los gobiernos subnacionales, hay un interés creciente por conocer las buenas prácticas de la cooperación privada y sus aportes a las políticas públicas a escala nacional, regional y local, lo que constituye terreno fértil para el desarrollo de una cooperación estratégica descentralizada.
- La cooperación estratégica tiene en la COEECI una plataforma de acción que permite la coordinación y articulación entre las ENIEX que la integran y sus contrapartes nacionales, lo que debe conducir a la realización de intervenciones conjuntas en los espacios subnacionales que aporten valor a los fondos ejecutados individualmente.
- Hay que fortalecer la relación y el diálogo entre la COEECI y la APCI, identificando intereses y objetivos comunes, así como una agenda de trabajo conjunta en beneficio del país.

Es importante no perder de vista que el objetivo de la cooperación estratégica es el desarrollo inclusivo y sostenible a escala nacional, regional y local. No se trata solo de agregarle valor a las intervenciones o captar recursos locales que permitan mejorar los programas o proyectos. Lo que se busca es hacer más eficiente la cooperación. El debate sobre los modelos de desarrollo en los países PRMA como el Perú es clave para la construcción de una visión compartida y la agenda transformadora que conduzca a su realización.

3 Modelos de desarrollo en debate

En los últimos veinticinco años, el modelo económico peruano se ha regido por los postulados del consenso de Washington. A partir del ajuste estructural de comienzos de la década de 1990, la política económica del país asumió un modelo de crecimiento basado en la extracción de materias primas (minería, agroexportación, pesca, hidrocarburos) y el desarrollo de un conjunto de servicios comerciales, financieros y turísticos, en su mayor parte asociados a las actividades extractivas. La industria recibió un importante impulso como proveedora de maquinarias y equipos, sobre todo en el sector metalmecánico. No ocurrió lo mismo con la pequeña y mediana agricultura y la agricultura familiar, sistemáticamente relegadas por el modelo. Esto se evidencia en las altas tasas de pobreza y desnutrición que afectan a la población que depende de estas actividades.

En los últimos diez años, este modelo ha obtenido importantes logros a nivel macroeconómico, expresados en el crecimiento del PBI y la reducción de las tasas de pobreza y pobreza extrema. En lo que respecta al del PBI, creció a una tasa de 5.8% ente 2001 y 2012, cercano al promedio que registró el país entre 1961 y 1970 (5.9%). Las tasas más altas de crecimiento del PBI se registraron en 2008 (9.8%), 2007 (8.9%) y 2010 (8.8%). En 2009, debido al impacto de

la crisis económica internacional, hubo una reducción drástica de la tasa de crecimiento, que se ubicó en 0.9%. En 2010, sin embargo, se dio una recuperación significativa y alcanzó el 8.8%. En 2011 (6.9%) y 2012 (6.3%), las tasas de crecimiento fueron más bajas, lo que da cuenta de un desaceleramiento de la economía⁷⁰. Lo mismo ocurrió con el PBI per cápita, que creció a una tasa promedio de 4.6% entre 2001 y 2012, la más alta registrada en los últimos 60 años. De acuerdo con el Banco Mundial, el PBI per cápita saltó de US\$2045 en 2001 a US\$6568 en 2012, incremento del 221.2%⁷¹ que significó para el Perú ser considerado país PRMA desde 2008.

En lo que respecta a la pobreza, se redujo 29% entre 2001 y 2012 pasando de 54.8% a 25.8% en el periodo, manteniendo una tendencia a la baja. Actualmente, de acuerdo con este indicador, existen 7'880,757 pobres en el país. Cabe precisar, sin embargo, que este dato se refiere a la pobreza monetaria. Como ya fue señalado, el número de pobres multidimensionales es mayor: 11'160,015 personas, con una tasa de pobreza del 36.6%. La pobreza extrema, por su parte, se redujo 18.4%, de 24.4% en 2001 a 6% en 2012, lo que equivale a 1'831,969 personas que en viven en situación de pobreza extrema en el país. La brecha de la pobreza siguió la misma tendencia que la pobreza extrema, con una orientación clara a la baja. La brecha entre pobres y pobres extremos también se redujo, pasando de 30.4% en 2001 a 19.8% en 2012.

La pobreza y la pobreza extrema, como también fue señalado, se concentran en el área rural, sobre todo en la población que vive de la agricultura familiar y en las comunidades campesinas e indígenas. Afectan principalmente a las mujeres y los niños, que la padecen con mayor rigor. En las últimas dos décadas las políticas orientadas al agro priorizaron la agroexportación y la mediana agricultura, desatendiendo sistemáticamente a los pequeños agricultores y las comunidades campesinas e indígenas que, en el esquema propuesto, son percibidas como proveedores de mano de obra rural precarizada. El crecimiento económico, en consecuencia, hizo del Perú un país PRMA; pero la persistencia de las desigualdades sociales, no tomadas en cuenta por el modelo, impide que se cierren las brechas históricas —entre ricos y pobres, de género, étnica, entre lo urbano y lo rural— con elevadas tasas de pobreza y exclusión social.

El Perú experimenta una situación paradójica desde los comienzos de la década pasada. Por un lado, el modelo económico primario exportador que pone toda su apuesta de crecimiento en el mercado externo y en la articulación con la economía global en desmedro del mercado interno. Y por otro, un proceso de descentralización y reorganización del Estado que apunta a profundizar la de-

⁷⁰ La información sobre el PBI fue obtenida del portal de estadísticas económicas del BCRP, disponible en: [<http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-anales-historicos.html>]

⁷¹ La información sobre el PBI per cápita fue obtenida de la Base de Datos del Banco Mundial, disponible en: [<http://datos.bancomundial.org/>]

mocracia en el país, establecer nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, sobre todo en los espacios locales y regionales, con una mayor participación de la población en los procesos de desarrollo interno. Evidentemente, estas aspiraciones entran en contradicción con un modelo económico que prioriza los intereses foráneos o de la élite limeña y concibe el territorio como fuente de extracción de materias primas en el que las poblaciones, son percibidas como generadoras de conflictos y obstáculo para el crecimiento económico más que como sujetos de desarrollo. Esta situación desencadena una serie de conflictos sociales que ponen en riesgo la gobernanza del país, la estabilidad democrática y la propia sostenibilidad del modelo económico. La ortodoxia liberal de la élite limeña se beneficia más que nadie del modelo y lo defiende de cualquier posible cambio. Como escribe Steven Levitsky:

El Consenso de Washington perdió fuerza en América Latina en los años 2000, pero persiste un Consenso de Lima —y es más fuerte que nunca—. Una gran parte de la élite limeña adhiere —y fervorosamente— a un modelo económico ultraliberal. Existe un nivel de fundamentalismo neoliberal que no se ve en otras partes. Hasta en las economías más liberales de la región (Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay) se debaten medidas de intervención estatal (promoción industrial, regulación de capitales extranjeros, políticas redistributivas) que son una herejía en Lima. Esta alergia a la intervención estatal no se limita a la derecha: se extiende al centro y hasta al centro-izquierda... Y no se limita a la élite: el Consenso de Lima abarca casi toda la clase media limeña y una parte significativa de los sectores populares. Como escribe Carlos Meléndez, la amplitud del consenso probablemente se debe a la profunda crisis del Estado (y del estatismo) de los 1980 —y la extraordinaria resurrección económica (bajo el modelo liberal) de los 2000⁷².

El “consenso de Lima” no tolera cambios en el modelo y es el “garante” más efectivo de su continuidad.

Con el plazo para el cumplimiento de los ODM tan próximo, se hace necesario reabrir el debate en torno a los modelos de desarrollo en el Perú. Sobre este particular, en el “Informe europeo sobre el desarrollo 2013”, basado en un estudio de caso, se señala que en el Perú el marco de los ODM no fue particularmente importante como “fuente de inspiración, guía o referencia para la construcción de un consenso de desarrollo nacional o para movilizar el apoyo interno o externo”⁷³. El marco de la política era anterior y se institucionalizó en el Acuerdo Nacional de 2002. En el mejor de los casos, tuvieron una influencia menor, aunque ello no impidió que el país haga su propio camino para lograrlos y alcanzar, facilitado

⁷² Steven Levitsky. “El consenso de Lima”. En: Diario La República: 12/05/2013. [<http://www.larepublica.pe/columnistas/aproximaciones/el-consenso-de-lima-11-05-2013>]

⁷³ “Informe europeo sobre el desarrollo 2013”. Ob. Cit., p. 32.

por el crecimiento económico de los últimos años, algunos de ellos. En el mismo documento se señala, sin embargo, que “persisten grandes desigualdades estructurales y los pobres están concentrados sobre todo en las zonas rurales y en las poblaciones indígenas”⁷⁴. La llamada “trampa de la renta media”, reforzada por el comportamiento de la élite gobernante, supone la incapacidad del modelo para solucionar estos problemas y sus implicancias para el desarrollo:

Desde 2000, la gobernanza política del Perú parece demasiado fragmentada como para encontrar soluciones que le permitan salir de la *trampa de la renta media*. En la última década se han producido situaciones de bloqueo político, reflejo de la debilidad de la coalición gobernante (...). *La élite gobernante no apoya lo suficiente la transformación económica basada en la creación de empleo en los segmentos más pobres de la población y en una reducción de las desigualdades* a través de la creación de vínculos más estrechos entre los sectores económicos y las regiones. Al mismo tiempo, *existe un consenso bastante amplio entre la élite política, los economistas y los tecnócratas sobre la necesidad de salvaguardar la estabilidad macroeconómica*⁷⁵.

El “consenso de Lima” conduce inevitablemente a la “trampa de la renta media”, que prioriza la “estabilidad macroeconómica” del modelo e impide avanzar en el camino del desarrollo. La CEPAL advirtió hace unos años sobre este problema, cuando señaló que hay brechas clave por cerrar en la región —la del financiamiento, la desigualdad y la protección social, el capital humano, la productividad y la inversión— si queremos seguir avanzando por el camino del desarrollo⁷⁶. Alejandro Foxley señala que “la trampa consiste en la incapacidad de sostener por más de una década crecimientos superiores al 5%, acompañados de reducción de las desigualdades y consolidación y perfeccionamiento de las instituciones democráticas”⁷⁷. El actual modelo no está en capacidad de asumir este reto. Para Foxley, hay cuatro factores que conducen a la “trampa de la renta media”:

1. “Desaceleración del crecimiento por incapacidad de lograr mejoras continuas en competitividad y productividad”.
2. “Baja calidad de la educación y lenta transferencia de conocimiento e ideas innovadoras”.
3. “Excesiva desigualdad y desprotección de los grupos vulnerables”.

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 32.

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 274 (cursivas y negritas nuestras).

⁷⁶ CEPAL. “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”. Ob. Cit.

⁷⁷ Alejandro Foxley. “La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina”. CIEPLAN. Santiago de Chile, 2012, p.11.

4. “Incapacidad de las instituciones para proveer estabilidad, buena calidad de gestión y transparencia, así como una adecuada calidad en las decisiones del sistema político”⁷⁸.

Con excepción de la desaceleración del crecimiento, todos los demás factores están presentes en el caso peruano. El crecimiento económico, por otro lado, “se debe en gran parte a la industria extractiva y se explica por las necesidades de China en materia de importación de minerales”⁷⁹, que lo hace dependiente de la demanda del gigante asiático. Si esta demanda se contrajera —o si los chinos encontraran mejores fuentes de abastecimiento— el modelo colapsaría. La “estabilidad” del modelo, en consecuencia, se encuentra amenazada no solo por dentro —como sostienen los defensores del “consenso de Lima”— sino también desde fuera. Mientras que el “crecimiento económico” no sirva para apalancar procesos internos de desarrollo, persistirá la amenaza y el país caerá inevitablemente en la trampa. El debate en torno al modelo de desarrollo debería tomar en cuenta las necesidades específicas de los PRMA como el Perú, para que puedan seguir desarrollándose partiendo de la heterogeneidad de su estructura interna, la pobreza persistente, la débil institucionalidad y gobernanza democrática, la baja calidad de los servicios públicos y, sobre todo, la disminución de las desigualdades estructurales.

Pese a sus evidentes logros macroeconómicos, el actual modelo presenta una serie de limitaciones:

1. No enfrenta ni ofrece una solución al problema de la desigualdad y, por el contrario, opera sobre las estructuras desiguales preexistentes y las reproduce.
2. No ofrece una solución sostenible al problema de la pobreza y, al priorizar la pobreza monetaria, tiende a subestimar su magnitud real.
3. Es extractivista y se basa en la explotación intensiva de los recursos naturales —principalmente minerales— sin considerar los costos ambientales derivados de su explotación.
4. Es primario exportador y su estabilidad interna depende de la demanda externa y los precios de las materias primas o commodities en el mercado mundial.
5. No prioriza la mediana y gran agricultura, en desmedro de la pequeña agricultura y agricultura familiar —de la que viven alrededor de 10 millones de personas con las tasas más altas de pobreza, pobreza extrema y desnutrición infantil crónica.

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 16.

⁷⁹ “Informe europeo sobre el desarrollo 2013”. Ob. Cit., p. 275.

6. La calidad de la educación sigue siendo baja pese al incremento de la cobertura y tasas de escolaridad, lo que reproduce la mediocridad y las desigualdades sociales y desincentiva la innovación tecnológica productiva.
7. Predominan las instituciones extractivistas funcionales al modelo, que impiden u obstaculizan el desarrollo de una institucionalidad inclusiva y democrática.

En este modelo se configura una economía rentista que obtura el desarrollo de la ciudadanía y el Estado se desentiende del problema —y en general de los problemas del desarrollo— porque responde a los intereses de un pequeño grupo de contribuyentes, que son los que financian sus actividades. “El problema de los recursos naturales —nos dice Antonio Zapata— es que facilitan una economía rentista. Donde abunda la minería, el Estado suele vivir de impuestos a la exportación, que le proporcionan una renta fácil. Ella significa un estímulo negativo que bloquea la construcción de un sistema tributario moderno. Por el contrario, en países sin renta, la población tributa y por ello mismo desarrolla su noción de ciudadanía. Quien paga impuestos se preocupa por el destino de su plata y por consiguiente del Estado. Por el contrario, en países rentistas, la gente tiende a la informalidad. Predomina el ocio tributario, como en el Perú, cuya recaudación históricamente es más baja que el promedio latinoamericano”⁸⁰. En un escenario como este, las grandes empresas influyen el sistema político y estimulan una institucionalidad extractivista orientada a satisfacer sus intereses. Su correlato es la informalidad, que además disputa con las grandes empresas el control de los recursos naturales en una dinámica contraria al desarrollo inclusivo y sostenible.

El debate en torno a los modelos de desarrollo toma como punto de partida estas limitaciones y sus implicancias para el futuro del país. Hay que evitar caer en la “trampa de la renta media” y seguir avanzando en el camino del desarrollo. El objetivo común es marchar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible, en el que todos los integrantes de la sociedad —independientemente de su edad, sexo, etnia, cultura, ubicación geográfica, ingreso o nivel educativo— puedan participar y compartir sus beneficios, sin perjudicar los derechos de las generaciones futuras. Ante las alternativas y modelos, es importante que el debate opere en distintos niveles:

1. A nivel macro, debe incorporar la problemática de la desigualdad como un componente central del debate sobre el desarrollo en los países PRMA, incluyendo los aspectos de la pobreza no relacionados con la renta que reflejan su naturaleza multidimensional.

⁸⁰ Antonio Zapata. “País minero”. En: Diario La República: 13/05/2009. [<http://www.larepublica.pe/columnistas/sucedio/pais-minero-13-05-2009>]

2. A nivel local y regional, debe documentar las distintas experiencias de desarrollo promovidas por las ENIEX de COEECI y otros colectivos de la sociedad civil en los espacios subnacionales, teniendo en cuenta sus logros y también las limitaciones internas y externas.
3. Es necesario abrir el diálogo entre las propuestas de nivel macro y las generadas a nivel local y regional, teniendo en cuenta la retroalimentación y el enriquecimiento mutuo en el marco de la descentralización y la cooperación estratégica descentralizada.

El debate en torno a los modelos de desarrollo y el financiamiento de la cooperación privada son los principales desafíos que enfrenta la COEECI en estos tiempos. Asistimos a profundos cambios que impactan al sector de la cooperación privada y motivan a la institución y sus miembros a revisar su rol como cooperantes, los enfoques del desarrollo, las estrategias y prioridades de intervención. En definitiva, una gran oportunidad para fortalecer los lazos internos. Hay que seguir trabajando para dar a conocer las realidades de los países PRMA y sus necesidades específicas, para consolidar el desarrollo más allá de la coyuntura del crecimiento económico. Es necesario también definir el valor agregado que aporta la cooperación en la reducción de las desigualdades y la mejora de la calidad de vida de las personas.

4 Nuevas modalidades de cooperación y captación de recursos locales

Las nuevas modalidades de cooperación están asociadas a la proliferación de diversos actores en la actual arquitectura de la cooperación internacional, entre los que destacan los países emergentes, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. El último IDH señala que “el ascenso del Sur influye sobre la cooperación para el desarrollo de manera bilateral, regional y mundial. En el aspecto bilateral, los países están innovando mediante asociaciones que agrupan inversión, comercio, tecnología, opciones de financiación y asistencia técnica. A nivel regional, los acuerdos comerciales y monetarios proliferan en todas las regiones y se observan esfuerzos pioneros en el suministro de bienes públicos regionales. Mundialmente, los países en desarrollo participan activamente de foros multilaterales como el G-20, las instituciones Bretton Woods y otros, e impulsan reformas en las normas y prácticas mundiales”⁸¹. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular son dos modalidades que crecen entre los países

⁸¹ PNUD. “Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del sur: Progreso humano en un mundo diverso”. Ob. Cit., p. 56.

emergentes y no se limitan a la asistencia técnica. En la actualidad, Brasil, China e India son grandes proveedores de ayuda al desarrollo y han diseñado su propio modelo de cooperación bilateral. Este tipo de ayuda opera principalmente entre Estados y en algunos casos involucra alianzas público privadas.

La cooperación privada entre OSC del Norte y el Sur lleva ya varias décadas, pero fue en el Foro de Accra (2008) que se reconoció a estos colectivos como actores importantes del desarrollo, cuya labor complementa a la del Estado. La Alianza Busan recuperó el rol del sector privado como agente del desarrollo, al promover su participación activa en el diseño e implementación de políticas y estrategias. En Busan se impuso una visión del desarrollo centrada en el crecimiento económico, la movilización de recursos locales y la inserción en la economía global, dejando en un segundo plano la inclusión social y la sostenibilidad económica, social y ambiental. Esta propuesta es distinta a la visión de Accra, que fue respetuosa de los compromisos internacionales sobre la igualdad de género, los derechos humanos, la discapacidad y la sostenibilidad ambiental. Se otorga a las alianzas público-privadas el mismo nivel que la cooperación Sur-Sur y triangular, como complemento de las modalidades de cooperación Norte-Sur, otorgándole a la empresa privada un rol protagónico como agente del desarrollo.

En este escenario, se corre el riesgo de que las empresas privadas terminen imponiendo su propia visión del desarrollo o que con el pretexto de apoyarlo busquen generar un entorno propicio para sus negocios. La Alianza Busan es una señal de alerta en ese sentido y sirve de marco para evaluar la relación entre las OSC y las empresas. Esta relación, según Ramiro y Pérez⁸², opera según diversas modalidades:

- 1) La cofinanciación o financiación de proyectos o campañas
- 2) Los patrocinios de actividades
- 3) La captación de fondos
- 4) La creación de fundaciones
- 5) La emisión de certificaciones y avales a los códigos de conducta
- 6) La participación en voluntariado corporativo
- 7) Las alianzas público-privadas

En el Perú existen varias experiencias de colaboración entre empresas, ONGD y ENIEX, modalidad que creció en los últimos años. Generalmente, operan mediante la captación de recursos y la financiación o cofinanciación de

⁸² Pedro Ramiro y Silvia M Pérez. "Sector privado y cooperación al desarrollo: Empresas, gobiernos y ONG ante las alianzas público-privadas". Centro de Documentación Hegoa. Boletín de Recursos de Información 28. Julio, 2011.

proyectos y actividades⁸⁴. Como se discutió en el capítulo II, el 31.2% de las ENIEX de COEECI capta recursos privados. Estos fondos representaron el 16% del total del presupuesto ejecutado en 2012. La mayoría señala que los recursos privados con que cuentan aumentaron en el último año. Lo contrario ocurre con el Estado, donde la captación de recursos es significativamente menor. Existen, sin embargo, experiencias de trabajo conjunto entre ENIEX y ONGD con el Estado mediante la prestación de servicios (capacitación, asesoría y asistencia técnica, entre otras) y de intervenciones de desarrollo más amplias, que no han sido difundidas adecuadamente. Hay un creciente interés por captar recursos del Estado, aunque el marco legal resulta poco permeable a este tipo de iniciativas.

En la COEECI sigue vigente la iniciativa de constituir un grupo de trabajo sobre el tema de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) que permita aprender de las experiencias en curso pero que también debata sobre los impactos de esta relación en el quehacer institucional y los filtros o criterios a tener en cuenta a la hora de las alianzas.

La crisis financiera empujó a varias ENIEX a captar fondos locales de empresas o del Estado, lo que aumenta y complejiza las relaciones que construyen con distintos actores y reaviva el debate con las ONGD y otras plataformas nacionales que compiten por estos recursos. Estos cambios son expresión del nuevo contexto planteado en Busan: se diversifican los instrumentos y los actores de la cooperación, con un protagonismo creciente del sector privado. Otras ENIEX y ONGD optaron por racionalizar sus actividades y, en algunos casos, iniciaron procesos de reorganización institucional. Mientras tanto, la mayor parte de los países donantes mantiene sus asignaciones de manera más o menos estable. Por otro lado, las ENIEX con fuentes de financiamiento de donantes privados (particulares) sortearon mejor la crisis. La captación de recursos de personas naturales, familias y colectivos, continuará en alza frente a la caída de los recursos públicos en algunos países del Norte.

Aunque el sector privado representa una oportunidad para captar recursos y establecer alianzas, los enfoques y estrategias de las ENIEX y ONGD no siempre se complementan con las empresas. Al momento de relacionarse con ellas,

⁸⁴ En la actualidad se ejecuta una experiencia de alianza público-privada para el desarrollo (APPD) en la provincia de Acobamba, departamento de Huancavelica. Promovida por la AECID, la APPD Acobamba se constituyó en 2011 con la participación de tres empresas (Telefónica, BBVA y Santillana) y cuatro ONG españolas (Ayuda en Acción, Ecología y Desarrollo, Entreculturas - Fe y Alegría y Solidaridad Internacional). Como contraparte nacional contó con el Gobierno Municipal de Acobamba y algunas ONGD locales, operadoras de las ENIEX españolas en la zona. En la APPD Acobamba cada socio mantiene su independencia y no se maneja una sola idea de desarrollo; la apuesta está en la articulación de las acciones que se comprometieron a realizar. La experiencia se encuentra en proceso de ejecución y aún está pendiente su evaluación.

las organizaciones deben tener claro que su funcionamiento es distinto al de un financiador o donante tradicional. Se deberán establecer criterios de relacionamiento que les permitan mantener su autonomía ante este tipo de aliados.

Las ENIEX y ONGD interesadas en relacionarse con las empresas pueden aprovechar mejor los recursos a su alcance para atraer inversiones, por ejemplo mediante la emisión de certificados de donación. Un aspecto preocupante es que el trabajo de las organizaciones pueda verse condicionado por utilizar recursos de empresas cuyas prácticas no fueran socialmente responsables o sostienen visiones del desarrollo incompatibles con las OSC. El destino de los recursos privados está condicionado por el ámbito de influencia de las empresas y sus prioridades temáticas. No siempre hay coincidencia de enfoques y estrategias con la promoción de una ciudadanía activa en la defensa de los derechos humanos. La coordinación con distintos actores del desarrollo, incluyendo la empresa privada y el Estado, sigue siendo un desafío para las ENIEX y ONGD. Estas instituciones pueden capitalizar mejor su rol de facilitadoras y acompañantes de procesos de desarrollo si demuestran que son eficaces y consiguen resultados en la gestión de fondos de origen público y privado, aspecto que desde la COEECI debe ser fortalecido.

La cooperación Sur-Sur y triangular también es un tema a explorar desde la COEECI y otras plataformas. El incipiente desarrollo de estas modalidades en nuestro país, que hasta ahora se caracteriza por ser una asistencia técnica dispersa entre actores estatales, expresada en actividades y no necesariamente en programas o proyectos de mayor alcance, debería motivar el análisis y reflexión. En la APCI, por ejemplo, existe la propuesta de constituir un Fondo Peruano de Cooperación Sur-Sur. ¿Debería ser solo para actores estatales? Las ENIEX y ONGD están llamadas a desempeñar un rol protagónico en el ascendente debate sobre la cooperación Sur-Sur, promoviendo la participación de actores no estatales —además de los actores públicos— con enfoque de derechos e inclusión social.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones y recomendaciones

Los resultados del estudio, expuestos de manera detallada en los capítulos anteriores, nos permiten arribar a las siguientes **conclusiones**:

1. Los flujos de la cooperación mantienen una tendencia creciente pese a la crisis económica internacional. Esto se debe, en primer lugar, a los problemas emergentes como el cambio climático, la degradación ambiental, la crisis energética, el costo de los alimentos y los problemas de seguridad humana, que obligan a incrementar los recursos destinados a atenderlos. Segundo, a la llamada securitización de la ayuda, que subordina la agenda del desarrollo a los imperativos de la seguridad, la lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas.
2. La ayuda a África y Asia se mantiene en crecimiento, igual que en los países de América Latina. Sin embargo, ésta creció a menor ritmo que aquella y en 2011 se redujo un 15.6%. De mantenerse estas tendencias, aumentarán las brechas entre regiones y la participación de los países en la ayuda al desarrollo será cada vez menor, independientemente de que aumenten los flujos como hasta ahora.
3. La nueva arquitectura de la cooperación internacional resultante de Busan es más compleja y evolucionó más allá del paradigma Norte-Sur. Los países emergentes y el sector privado son los principales protagonistas. En este escenario, se destaca cada vez más la cooperación Sur-Sur y triangular, así como las alianzas público privadas y otras modalidades de ayuda —que involucran a actores estatales y no estatales— que complementan y no necesariamente sustituyen a la cooperación Norte-Sur.

4. En el Perú los montos de la ayuda vienen disminuyendo desde mediados de la década pasada, principalmente por la reducción de los fondos de la cooperación oficial. La cooperación privada también ha comenzado a disminuir desde 2009, pero a un ritmo menor. Se acortó la brecha entre los montos ejecutados por la cooperación oficial y la privada y ésta tiene una mayor participación que la registrada a comienzos de la década anterior.
5. El desarrollo de la cooperación Sur-Sur y triangular y el rol del Perú como país cooperante son aún incipientes, pese a lo prioritario del tema en la agenda de la APCI. La CSS que recibimos de Argentina, Brasil, Colombia, México e India supera la que brindamos a países como Guatemala y El Salvador, que se limita a asistencia técnica ente actores estatales.
6. La crisis económica internacional y la categorización del Perú como país PRMA en 2008 no evitó que sigan llegando nuevas ENIEX al país, cuyo número continúa creciendo, y registran además una mayor actividad. La cooperación privada sigue apostando por el Perú como un país abierto a diferentes modalidades trabajo, que requiere reducir sus niveles de desigualdad y fortalecer su proceso de desarrollo interno a escala nacional, regional y local.
7. A pesar de las dificultades que enfrentan las instituciones de cooperación privada en el actual contexto internacional, los montos canalizados por las ENIEX de la COEECI mantuvieron una tendencia creciente hasta 2012. El pico más alto se registró en 2011, año en que movilizaron US\$143.46 millones. En 2012 el monto bajó a US\$136.04 millones, superior a los montos

registrados en años anteriores, manteniendo por lo tanto una tendencia al alza. Ese año, el presupuesto ejecutado por las ENIEX de COEECI representó el 88.9% del total del monto ejecutado por la cooperación privada en el Perú.

- 8.** En 2012, pese a la disminución del monto total registrado ese año, la mayoría de las ENIEX de COEECI (52.1%) reportó un aumento de su presupuesto, un tercio señaló que disminuyó y el resto declaró que se mantuvo igual que el año anterior. La reducción del monto total en 2012 se explica principalmente por la disminución del presupuesto de CARE Perú, que pasó de US\$29.1 millones en 2011 a US\$21.5 millones al año siguiente, es decir US\$7.5 millones menos, lo mismo que se redujo el presupuesto global de este último año.
- 9.** La COEECI está conformada por un conjunto heterogéneo de ENIEX con una apuesta común de largo plazo a favor del desarrollo del país: el 70.9% de las instituciones que la integran tienen 20 años o más trabajando en el Perú y gestionaron el 82.8% de los recursos ejecutados en 2012. En este grupo se encuentran las seis ENIEX más grandes, que gestionan el 56.6% de los recursos.
- 10.** En 2012 se ejecutaron 279 intervenciones en todo el territorio nacional: el 10.4% en Lima y el 8.6% en Cusco. Les siguen, en orden de importancia, Apurímac (6.1%), Ayacucho (5.7%), Huancavelica (5.7%), Junín (5.4%), Cajamarca (5%), Ancash (4.7%), Piura (4.7%), Ica (4.3%), Puno (4.3%), San Martín (3.9%), Arequipa (3.6%), La Libertad (3.6%) y Loreto (3.6%), departamentos que registran 10 intervenciones o más en cada caso.
- 11.** Se da una alta prioridad a la lucha contra la pobreza como criterio para las intervenciones, lo que se evidencia en las poblaciones destinatarias: el 91.7% de las ENIEX tiene como principal beneficiaria a la población rural y un sector mayoritario de ella realiza trabajos focalizados en grupos vulnerables. Esta elección no necesariamente se refleja en la distribución geográfica de la pobreza monetaria debido, en primer lugar, al nivel de representatividad departamental del indicador, que no es sensible a la segregación espacial ni a las desigualdades que existen a nivel distrital o local; y en segundo lugar, a sus limitaciones para dar cuenta de las múltiples dimensiones de la pobreza.
- 12.** La mayoría tienen como área de intervención principal el desarrollo social, seguido del desarrollo económico y el medioambiente. Más atrás, las áreas de Estado, gestión de riesgo de desastres, ayuda humanitaria y la interven-

ción multisectorial. El número de ENIEX que realizan intervenciones en el área de desarrollo social se mantuvo estable en 2012 y creció el número de instituciones que intervienen en las áreas de desarrollo económico y medioambiente, en comparación con las áreas de Estado, ayuda humanitaria y la intervención multisectorial, que registran una disminución.

13. Las principales líneas de acción son el fortalecimiento de capacidades y la incidencia en políticas públicas, junto con el trabajo directo y focalizado con poblaciones vulnerables. La provisión de infraestructura y el acceso a servicios financieros, que antes tenían una mayor prioridad y ahora fueron asumidos por el Estado y el sector privado, registran una menor incidencia, por debajo incluso de la investigación y la transferencia tecnológica.
14. La mayoría tienen como principal destinatario de sus intervenciones a la población rural y los grupos vulnerables —comunidades nativas, mujeres, niños y niñas, jóvenes, entre otros— que padecen con mayor rigor la pobreza y están expuestas a mayores riesgos alimentarios, medioambientales y sanitarios.
15. Los ODM orientados a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre (1), la promoción de la equidad de género y la autonomía de la mujer (3) y la sostenibilidad del medio ambiente (7) son los que tienen una mayor relevancia en la planificación de las intervenciones, cuyos principales destinatarios son la población rural y los grupos vulnerables, en el marco de abordajes integrales que articulan el acceso a servicios básicos con la equidad de género y el desarrollo rural sostenible.
16. Las intervenciones están alineadas con la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI): el 91.7% realizan intervenciones en el área de “inclusión social y acceso a servicios básicos”, el 75% interviene en el área de “Estado y gobernabilidad”, el 62.5% ejecuta acciones en el área de “Recursos naturales y medio ambiente” y el 60.4% realiza intervenciones en el área de “Economía competitiva, empleo y desarrollo regional”, lo que es coherente con las prioridades establecidas por la PNCTI y el Plan Nacional de Desarrollo.
17. Los fondos de cofinanciación externa siguen siendo la principal fuente de financiamiento, seguidos de los fondos propios y más atrás los recursos privados, que registran una participación cada vez mayor. En 2012, el 31.2% captó recursos del sector privado y representaron el 16% del presupuesto ejecutado. La mayor parte captó recursos del sector privado y señaló que

aumentaron ese año. La capacitación de recursos del Estado es aún incipiente y poco significativa.

En este marco, es necesario que la COEECI y las instituciones que la integran atiendan a las siguientes **recomendaciones**:

1. Los cambios que se están produciendo en la arquitectura de la cooperación internacional obligan a COEECI y a las ENIEX que la integran a tomarle el pulso a este proceso, con el propósito de aprovechar las oportunidades que ofrece la cooperación Sur-Sur y triangular, entre otras modalidades de ayuda que vienen desarrollándose en un mundo multipolar, en el que los BRICS y los países emergentes —entre ellos el Perú— asumen cada vez más mayor protagonismo.
2. Es importante que la COEECI fortalezca sus relaciones con la APCI y otros actores de la cooperación oficial y privada, a efectos de mejorar el clima de confianza y generar espacios multiactores, en los que se exploren nuevas estrategias y modalidades de cooperación que agreguen valor a los fondos de la cooperación privada y fortalezcan la cooperación Sur-Sur y triangular, con el apoyo de las OSC y el sector privado. El incipiente desarrollo de estas modalidades de cooperación en nuestro país, que hasta ahora se caracteriza por ser una asistencia técnica dispersa entre actores estatales, debería provocar el análisis y la reflexión con miras a enriquecer este proceso.
3. Es conveniente que COEECI y otras plataformas y entidades de la cooperación privada promuevan la discusión y análisis de los problemas no resueltos que caracterizan a los países PRMA, entre los que se destacan la persistente desigualdad y pobreza, la desnutrición crónica infantil, la alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, la baja calidad educativa, los altos niveles de informalidad, la débil institucionalidad democrática, la corrupción, el narcotráfico, la destrucción del medioambiente, el cambio climático, la creciente inseguridad ciudadana y la alta conflictividad social. Las soluciones deben formar parte de una agenda transformadora que apunte a la reducción de las desigualdades, y conduzca al desarrollo incluyente y sostenible a escala nacional, regional y local.
4. Es importante que la COEECI se fortalezca y se promueva la cooperación estratégica, sin perder de vista que su objetivo es contribuir al desarrollo inclusivo y sostenible a escala nacional, regional y local. Las ENIEX de la COEECI avanzaron en este proceso y se reconoce cada vez más el trabajo de incidencia que realizan y su aporte a las políticas públicas, así como el señalamiento de las causas estructurales que reproducen la desigualdad,

la injusticia y la vulnerabilidad social en el país. Hay que potenciar este trabajo que ya se viene haciendo. No se trata solo de agregarle valor a las intervenciones o captar recursos locales que permitan mejorar los programas o proyectos. La cooperación estratégica apunta a una mayor eficacia de la ayuda o, mejor aún, tiene como propósito lograr el desarrollo eficaz.

- 5.** Es necesario dar el debate sobre los modelos de desarrollo en países PRMA como el Perú. El plazo para el cumplimiento de los ODM está muy próximo. El escenario post 2015 marcará la necesidad de marchar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible, en el que todos los miembros de la sociedad —independientemente de su edad, sexo, etnia, cultura, ubicación geográfica, ingreso o nivel educativo— puedan participar y compartir los beneficios del desarrollo, sin perjuicio de los derechos de las futuras generaciones. La COEECI debe promover y liderar este debate, con la participación activa de los distintos sectores y niveles del Estado, la sociedad civil y el sector privado. La confluencia de actores diversos, en distintos niveles, no solo contribuirá a enriquecer el debate, sino que es decisiva para la construcción del triángulo virtuoso del desarrollo incluyente y sostenible.
- 6.** Es conveniente que las ENIEX de la COEECI estudien con mayor detalle las posibilidades de captar recursos del sector privado y el Estado, a efectos de construir una política de relacionamiento con estos actores, que salvaguarde la autonomía de las OSC y reduzca los riesgos de marca para las entidades de la cooperación privada.

Estas recomendaciones deben ser asumidas sin perjuicio de las que se desprenden del documento sobre los “Seis desafíos de la cooperación internacional en el Perú”, publicado anteriormente por COEECI, validadas en el presente estudio.

