



COEECI

COORDINADORA DE ENTIDADES EXTRANJERAS  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

CONTRIBUCIÓN DE LA  
**COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL  
Y DE LA  
SOCIEDAD CIVIL**  
AL DESARROLLO DEL  
**PERÚ**  
2015







**CONTRIBUCIÓN DE LA COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL Y DE LA SOCIEDAD CIVIL  
AL DESARROLLO DEL PERÚ**

## **Contribución de la cooperación internacional y de la sociedad civil al desarrollo del Perú**

© COEECI

Calle Coronel Zegarra 270 - Jesús María

1a ed. - Junio, 2016

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-07950



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.

### **Elaborado por:**

#### **Equipo de Investigación**

Arturo Manrique Guzmán

Luis Vargas Casas

Ing. Estadístico, Saúl Cabrera Manrique

### **Coordinación con las instituciones de la COEECI:**

Diana Conrado Bello

### **Edición:**

Consejo Directivo de la COEECI

### **Corrección de estilo:**

Gaby Cevasco

### **Diseño y diagramación:**

Ymagino Publicidad S.A.C.

### **Impresión:**

Ymagino Publicidad S.A.C.

Urb. Santa Elisa II Etapa, Mz. E Lt. 8, Los Olivos, Lima

Junio 2016

Teléfono: (51 1) 528 5843

juan.kanashiro@ymagino.com



COORDINADORA DE ENTIDADES EXTRANJERAS  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

**Contacto:** [coeecic@coeecic.org.pe](mailto:coeecic@coeecic.org.pe)

**Web:** [www.coeecic.org.pe](http://www.coeecic.org.pe)

**Teléfono:** (00 51) 988 899 103

Se imprimieron 1000 ejemplares



COORDINADORA DE ENTIDADES EXTRANJERAS  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

CONTRIBUCIÓN DE LA  
**COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL**  
Y DE LA  
**SOCIEDAD CIVIL**  
AL DESARROLLO DEL  
**PERÚ**  
2015



COORDINADORA DE ENTIDADES EXTRANJERAS  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

**La Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI) es una red fundada en el año 1994. Agrupa a más de 50 organizaciones privadas de cooperación internacional para el desarrollo que laboran en el Perú.**

Su principal objetivo es actuar como interlocutor organizado de estas entidades ante el Estado peruano, así como ante las instituciones privadas y públicas relacionadas con el tema. La COEECI busca constituirse en un espacio de intercambio y reflexión, sobre temas de interés común, para los actores del desarrollo, y lograr niveles de coordinación a fin de llevar acciones que permitan coadyuvar los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo.



**La COEECI cuenta con un Consejo Directivo para el periodo 2016 - 2017 compuesto de la siguiente manera:**

**Presidente**

Pierre Rouschop  
AIDE AU DÉVELOPPEMENT GEMBLoux - ADG

**Vicepresidenta**

Doris Salazar  
DEUTSCHE WELTHUNGERHILFE  
(AGRO-ACCIÓN ALEMANA)

**Tesorero**

Carlo Prodezza  
TERRA NUOVA CENTRO PARA EL  
VOLUNTARIADO

**Secretario**

Alfredo García  
HEIFER PROJECT INTERNATIONAL

**Vocales**

Clara Ruiz  
ASOCIACIÓN ENTREPUEBLOS

Lieven Pype  
CUSO INTERNATIONAL

Rocío Palomino  
DIAKONÍA

Christof Wunsch  
EVANGELISCHES WERK FÜR DIAKONIE UND  
ENTWICKLUNG E.V

# Índice

---

<b>Introducción</b>	10
<b>Capítulo 1: El contexto de la ayuda al desarrollo</b>	15
1. Tendencias actuales de la ayuda al desarrollo	18
2. La nueva arquitectura de la ayuda al desarrollo	36
3. Situación actual de la ayuda al desarrollo en el Perú	42
4. Perfil de la cooperación privada en el Perú	52
<b>Capítulo 2: La contribución de las ENIEX de la COEECI al desarrollo en el Perú</b>	56
1. Recursos financieros movilizados	57
2. Contrapartes nacionales	71
3. Ámbitos geográficos de intervención	73
4. Proyectos en ejecución	77
5. Áreas de intervención y temas priorizados	79
6. Contribución al logro de los ODM	86
7. Alineamiento con la PNCTI	89
8. Captación de recursos locales	93
<b>Capítulo 3: La sociedad civil en el Perú</b>	97
1. El rol de la sociedad civil en el desarrollo	98
2. La relación Estado, sociedad civil y empresa privada	105
3. La contribución de la sociedad civil al desarrollo y retos al futuro	107

<b>Capítulo 4: Retos y perspectivas de la cooperación privada internacional en el Perú</b>	<b>112</b>
1. La pobreza persistente y el problema de las desigualdades sociales	113
2. ¿En qué medida el modelo extractivista primario - exportador ha contribuido a reducir la pobreza y las desigualdades sociales?	123
3. La ayuda al desarrollo en el actual contexto internacional	126
4. Los desafíos de la cooperación internacional privada	128
<b>Aportes de la sociedad civil al desarrollo del país</b>	<b>131</b>
1. Los retos de la articulación de los actores y las actoras de la sociedad civil en el Perú	132
2. Defensores de derechos humanos en el Perú	146
3. Consulta, legitimidad y ciudadanía desde las organizaciones indígenas amazónicas	153
4. La lucha por la democracia desde el movimiento LGTBI y de mujeres	160
5. La agenda legislativa de las organizaciones feministas en el Perú: 2015	166
6. Pulpines y el trabajo digno: crónica de una lucha	172
7. Sindicalismo peruano: encarando su reestructuración en un escenario global y local incierto	180
8. Esfuerzos de la sociedad civil por atender a la agricultura familiar	187
9. La economía solidaria y el comercio justo: un aporte al desarrollo sostenible y sustentable en el Perú	193
10. La sociedad civil y sus desafíos frente al cambio climático	200

# Introducción

El 15 de septiembre de 2015, el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon<sup>1</sup>, subrayó:

*La sociedad civil es el oxígeno de la democracia. Se ve claramente en las democracias más dinámicas y estables del mundo, donde gobierno y sociedad civil trabajan conjuntamente en pos de objetivos comunes. La sociedad civil actúa como catalizador del progreso social y del crecimiento económico. Cumple un papel fundamental al exigir cuentas al gobierno y ayuda a representar los distintos intereses de la población, incluidos sus grupos más vulnerables. La función de la sociedad civil nunca ha sido tan importante. Pronto se comenzará a aplicar una nueva y alentadora agenda para el desarrollo, acordada por todos los gobiernos del mundo.*

Sin embargo, para la sociedad civil, la libertad de acción está disminuyendo o incluso desapareciendo. Un número alarmante de gobiernos ha adoptado restricciones que limitan la capacidad de las organizaciones no gubernamentales para trabajar o recibir financiación, o para ambas cosas.

Sin embargo, para la sociedad civil, la libertad de acción está disminuyendo o incluso desapareciendo. Un número alarmante de gobiernos ha adoptado restricciones que limitan la capacidad de las organizaciones no gubernamentales para trabajar o recibir financiación, o para ambas cosas.

<sup>1</sup> Ban Ki-moon, 2015. Mensaje del Secretario General con ocasión del Día Internacional de la Democracia. <http://www.un.org/es/events/democracyday/2015/sgmessage.shtml>

La Alianza Mundial para la Participación Ciudadana (CIVICUS)<sup>2</sup>, en su informe 2014-2015, confirma la preocupación del Secretario General de la ONU, mencionando que:

*En muchos contextos, la sociedad civil es atacada cuando defiende y promueve los derechos humanos, aboga por cambios en las políticas o exige rendición de cuentas a las élites políticas y económicas. En el año 2014, se pudo documentar ataques significativos en 96 países a los derechos fundamentales de la sociedad civil de libertad de asociación, de reunión y de expresión. Estos ataques incluyen variadas formas, que van desde restricciones a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para recibir fondos; requerimientos de auditorías y regulaciones onerosas; mal uso de leyes y reglamentaciones, tales como las que se refieren al orden público; persecución judicial y encarcelamiento de activistas; la demonización de la sociedad civil en el discurso político, y ataques verbales y físicos muchas veces de naturaleza extrema.*

En el Perú, el 2015, fue un año complejo para las organizaciones de la sociedad civil, en particular las ONGD peruanas. En el primer semestre, se desarrollaron campañas de desprestigio contra las ONGD e, incluso, contra las ENIEX, a través de las redes y los medios de comunicación masivos, por trabajar y visibilizar algunas agendas sensibles relacionadas con los impactos ambientales y sociales de las actividades extractivas o los derechos sexuales y reproductivos. La presión de parte de algunas bancadas del Congreso,

Por otro lado, Perú es un país de renta media alta (PRMA), que además ha solicitado su integración en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esto coincidirá, a corto o mediano plazo, con el retiro de la cooperación internacional en su forma actual, proceso iniciado hace unos años.

así como de los sectores más conservadores de la Iglesia o de las élites económicas, hizo que desde el Estado se tomaran medidas para controlar más el trabajo de las ONGD y ENIEX. Ante esta situación, las OSC peruanas mostraron su preocupación y disconformidad, en particular la Asociación Nacional de Centros (ANC) y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH). Desde el año pasado y hasta la fecha, la COEECI acompaña a la ANC a buscar soluciones a este impase a través del diálogo con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).

Por otro lado, Perú es un país de renta media alta (PRMA), que además ha solicitado su integración en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esto coincidirá, a corto o mediano plazo, con el retiro de la cooperación internacional en su forma actual, proceso iniciado hace unos años.

En este contexto, la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación

2 CIVICUS, 2015. Informe anual 2014-2015. <http://www.civicus.org/images/SOCSEExecutiveSummaryESP.pdf>



## Contribución de la cooperación internacional y de la sociedad civil al desarrollo del Perú

Internacional (COEECI) realizó su sexto estudio titulado *Contribución de la cooperación internacional y de la sociedad civil al desarrollo del Perú*. Además del análisis clásico de la evolución de la cooperación internacional y de la COEECI en el Perú, este estudio propone una reflexión sobre la contribución de las OSC al desarrollo del país, incluyendo diversos artículos que ilustran sus aportes y los desafíos futuros.

En la primera parte del estudio (capítulos 1 y 2), se pone en evidencia la evolución de la cooperación en el Perú, pública y privada. Este análisis resalta, y confirma, algunas tendencias importantes: la cooperación Norte - Sur ha disminuido su importancia relativa significativamente, en los últimos años. En el Perú se observa una disminución progresiva tanto de la cooperación oficial como de la cooperación privada, disminución más evidente todavía en la COEECI.

Entre el 2013 y 2015, se ha producido una reducción significativa de fondos del 31.5% en las ENIEX que integran la COEECI. Ella se explica, (i) por la caída de los fondos de cofinanciación externa, y (ii) por la salida de CARE Perú, que continúa su trabajo como ONGD y que en el 2012 había reportado US\$ 21.5 millones de dólares. A pesar de este recorte, las ENIEX de COEECI están presentes en todo el territorio nacional actuando en la mayoría de los casos en un partenariado con ONGD peruanas. Su marco de acción prioriza las regiones que registran mayores niveles de pobreza o desigualdades y que cuentan con menos acceso a los servicios del Estado. Por otro lado, las ENIEX han fortalecido su presencia en las áreas de

desarrollo social, desarrollo económico, medio ambiente y gestión de riesgos de desastres, y la promoción de los temas de soberanía alimentaria y agricultura familiar, salud, educación, género, gestión de riesgos de desastres, derechos humanos y medioambiente y cambio climático.

En los capítulos 3 y 4, el estudio analiza la contribución de las OSC al desarrollo (y en particular las ONGD y ENIEX), su relación con el Estado y la empresa, así como los retos al futuro. En PRIMA como el Perú, subsiste la desigualdad social, pues el ciclo de crecimiento económico no ha venido acompañado de cambios estructurales que lo hagan sostenible en el tiempo. Esta situación se agrava aún más por los problemas de corrupción e inseguridad. En este contexto, el desarrollo sigue siendo una apuesta de mediano y largo plazo y una tarea pendiente; apuesta y tarea en las cuales las OSC tienen mucho que aportar. Este desarrollo debe venir acompañado de la promoción de una ciudadanía activa, que promueva el acceso y sobre todo el ejercicio de derechos en los distintos grupos poblacionales. Para eso, las OSC tienen una experiencia de muchos años y un compromiso de largo plazo con el desarrollo, multidimensional y coherente con el actual enfoque del desarrollo humano, en equilibrio con la naturaleza, que diferencia claramente desarrollo de crecimiento económico, que prioriza actualmente el Estado y el sector empresarial. Por lo tanto, resulta también pertinente promover un debate en torno a los modelos de desarrollo en curso, en los distintos niveles territoriales, debate que no solo debe ser impulsado y apoya-



En particular, su aporte a las políticas públicas y al debate sobre el desarrollo requiere ser visibilizado y potenciado, promoviendo cambios estructurales que contribuyan a reducir las desigualdades sociales, económicas, geográficas, interétnicas, de género, etc. en la población.

do por la cooperación, sino que, además, tiene que abordar temas como el rol y las estrategias de la ayuda al desarrollo. La cooperación estratégica es una propuesta en construcción que permite promover cambios a distintos niveles o escalas, mediante la acción multiactor - multinivel y la incidencia política y social.

Esta reflexión tiene fundamentos alimentados por una experiencia y una expertise amplia de las OSC. En particular, su aporte a las políticas públicas y al debate sobre el desarrollo requiere ser visibilizado y potenciado, promoviendo cambios estructurales que contribuyan a reducir las desigualdades sociales, económicas, geográficas, interétnicas, de género, etc. en la población. La parte 2 del presente documento contribuye a visibilizar algunas experiencias que han sido implementadas con o sin el apoyo y/o la participación de las ENIEX, pero que demuestran la capacidad de acción, de adaptación y de innovación de la sociedad civil peruana en un ambiente cambiante.

De este estudio queremos resaltar tres temas, desafíos o tareas pendientes para la COEECI:

## 1. La reflexión sobre el rol de las ENIEX y su relación con las OSC peruanas.

La disminución de fondos nos obliga no solamente a continuar la reflexión sobre el rol de las ENIEX y cómo llevarlo en un PRMA como el Perú, tomando en cuenta el contexto internacional, sino también a tomar iniciativas y decisiones para implementar estrategias adaptadas a la nueva configuración del contexto. Las ENIEX han tomado una diversidad de caminos, desde el retiro a la “cooperación estratégica”, pasando por diversos procesos, donde las relaciones de partenariatio con sus copartes peruanas deben evolucionar si se quiere evitar entrar en competencia. Queda pendiente profundizar el debate interno y el debate entre las ENIEX y las OSC peruanas, a fin de construir estrategias comunes que permitan cumplir su función tal como lo define la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011), “posibilitando que la población reclame sus derechos, promoviendo el enfoque de derechos, ayudando a configurar políticas y alianzas para el desarrollo y fiscalizando su puesta en práctica; también proporcionando servicios en ámbitos complementarios a los estatales”. Para lograrlo es importante que las ENIEX redefinan su rol y sus relaciones de partenariatio con las OSC peruanas.

## **2. El debate sobre los modelos de desarrollo: una tarea inconclusa a impulsar.**

Las organizaciones de la sociedad civil, frente a la agenda del crecimiento económico promovida por el Estado y el sector privado, han iniciado en varios espacios una reflexión sobre los modelos económicos que predominan en el mundo, explorando alternativas con un enfoque de derechos que pone en el centro a la persona humana en armonía con ecosistemas sustentables y diversos. Si es cierto que las ENIEX no tienen el rol central en este debate en el Perú, es parte de su función compartir sus experiencias e impulsar, apoyar y/o facilitar el debate que las OSC peruanas han iniciado.

## **3. El entorno propicio: un proceso inconcluso.**

En Busan, los Estados firmantes se comprometieron a “implementar completamente sus respectivos compromisos para permitir que las OSC ejecuten su rol como actores independientes en el desarrollo, con un enfoque particular en un entorno propicio, consistente con los derechos internacionales acordados, que maximicen las contribuciones de las OSC al desarrollo”. CIVICUS demuestra en su último informe que, en la práctica, se retrocede al respeto en numerosos países. Lamentablemente, Perú tampoco ha implementado sus compromisos, promulgando, al contrario, medidas que limitan el trabajo de las OSC.

De su lado, las OSC se han comprometido en muchos espacios de concertación con los sectores público y empresarial. Aunque haya varios resultados interesantes, existe también un sentimiento de frustración. Se espera que el Estado no sólo cumpla con los compromisos formales de promover la participación, sino tome en cuenta las experiencias, las competencias y los aportes de las OSC y que se concrete la concertación en políticas o medidas con medios para implementarlas.

Aunque siempre las OSC promuevan el diálogo para buscar soluciones sustentables, es igualmente importante evaluar hasta dónde deben involucrarse y tomar la decisión de retirarse cuando las condiciones mínimas de diálogo no existan.

En este escenario, los desafíos de todas las OSC, peruanas e internacionales, son comunes. Por lo tanto, la COEECI continuará acompañando a las OSC peruanas en su desafío por construir el entorno propicio para que las personas puedan ejercer sus derechos.

Finalmente, este 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.

**Consejo Directivo**  
COEECI

## CAPÍTULO 1

# El contexto de la AYUDA AL DESARROLLO

El 2015, de acuerdo con la “Declaración del Milenio” del año 2000, es el último año de vigencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, en este marco, se ha producido un intenso debate a nivel internacional, orientado a la construcción de una nueva agenda de desarrollo, que sustituya a los ODM y establezca nuevos retos de aquí al 2030.

El 2012, en el marco de la Conferencia Río + 20, las Naciones Unidas iniciaron una consulta internacional, que incluyó a organismos multilaterales, gobiernos centrales, gobiernos locales, ONG, movimientos sociales, academia, empresas privadas, entre otros actores del desarrollo, orientada a definir la visión, objetivos, metas y enfoques sobre los cuales se erija la nueva agenda post 2015.

Esta consulta se basó en la propuesta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), presentada por los gobiernos de Perú, Colombia, Guatemala y los Emiratos Árabes, proceso que concluyó el 25 de setiembre de 2015, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sos-

tenible”<sup>3</sup>, que plantea 17 Objetivos y 169 metas, que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Esta agenda regirá los procesos de desarrollo mundiales en los próximos quince años.

Los ODS profundizan en la agenda de los ODM, sobre la base de sus logros, poniendo de relieve el tema ambiental y los problemas de seguridad humana. Los ODM lograron reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven con menos de \$ 1.25 al día o pobres extremos,

3 ONU. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Documento A / 69 / L. 85. Nueva York - EE.UU. Documento disponible en: [http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/08/120815\\_outcome-document-of-Summit-for-adoption-of-the-post-2015-development-agenda.pdf](http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/08/120815_outcome-document-of-Summit-for-adoption-of-the-post-2015-development-agenda.pdf)

con respecto a las que había en 1990. Se estima que actualmente viven alrededor de 1 200 000 personas en esta situación. Esta cifra, sin embargo, se incrementa a 1 500 000 de personas, de acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional del PNUD. Además, existen alrededor de

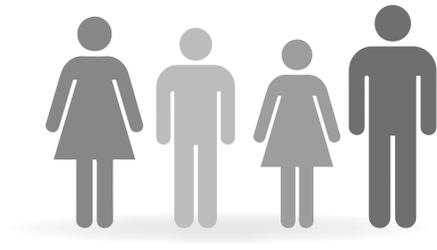
800 millones de personas que están en riesgo de volver a caer en la pobreza, en caso de crisis. La pobreza, entonces, se ha reducido, pero ha crecido la vulnerabilidad económica de un importante sector de la población mundial.

**Los ODM también han permitido que más niños y niñas tengan acceso a la educación primaria; la mortalidad infantil se ha reducido de manera significativa, pese a no haberse logrado la meta;**

el acceso al agua potable ha aumentado significativamente en las distintas regiones del mundo, y millones de vidas se han salvado en la lucha contra la malaria, el VIH-SIDA y la tuberculosis. El balance, en general, pese a no haberse cumplido todas sus metas, es positivo.

Actualmente

**1 200 000  
personas**



viven con

**\$ 1.25 al día**



en pobreza

**EXTREMA**





Los ODM también han permitido que más niños y niñas tengan acceso a la educación primaria; la mortalidad infantil se ha reducido de manera significativa, pese a no haberse logrado la meta; el acceso al agua potable ha aumentado significativamente en las distintas regiones del mundo, y millones de vidas se han salvado en la lucha contra la malaria, el VIH-SIDA y la tuberculosis. El balance, en general, pese a no haberse cumplido todas sus metas, es positivo.

Un dato importante a tener en cuenta es el referido al ODM 8, orientado a “fomentar una alianza mundial para el desarrollo”. Después de haber aumentado significativamente en la primera década del nuevo milenio, la asistencia oficial al desarrollo descendió en el 2011 y 2012, pero aumentó en 6.1% en el 2013<sup>4</sup> y, en el 2014, tuvo un ligero descenso de 0.5%<sup>5</sup>. Sin embargo, mantiene una tendencia creciente, que requiere ser ponderada con las nuevas modalidades de la ayuda al desarrollo, que incluyen la mutua responsabilidad entre donantes y países socios.

En este contexto, los ODS se proponen poner fin a la pobreza en el mundo en

el 2030, además de erradicar el hambre, lograr la seguridad alimentaria, garantizar una vida sana y una educación de calidad a todas las personas, lograr la igualdad de género, asegurar el acceso al agua y a la energía para toda la población, promover el crecimiento económico sostenido, adoptar medidas urgentes contra el cambio climático, promover la paz, facilitar el acceso a la justicia, entre otros.

Al igual que con los ODM, la valoración de los éxitos o fracasos de la cooperación debe hacerse en función del logro de las metas planteadas por los ODS, lo que no sólo involucra a los agentes de la cooperación internacional, pública y privada, sino también a los Estados y los distintos niveles de gobierno, junto con las organizaciones de la sociedad civil y la empresa privada, que son los principales agentes del desarrollo.

En este capítulo se da cuenta del comportamiento de la cooperación pública y privada, a nivel internacional y nacional, en los últimos años, teniendo como marco la agenda de desarrollo de los ODM y los retos que plantean los ODS para los próximos quince años.

4 ONU. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2014*. Nueva York - Estados Unidos, 2014.

5 ONU. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*. Nueva York - Estados Unidos, 2015.

## 1 Tendencias actuales de la ayuda al desarrollo

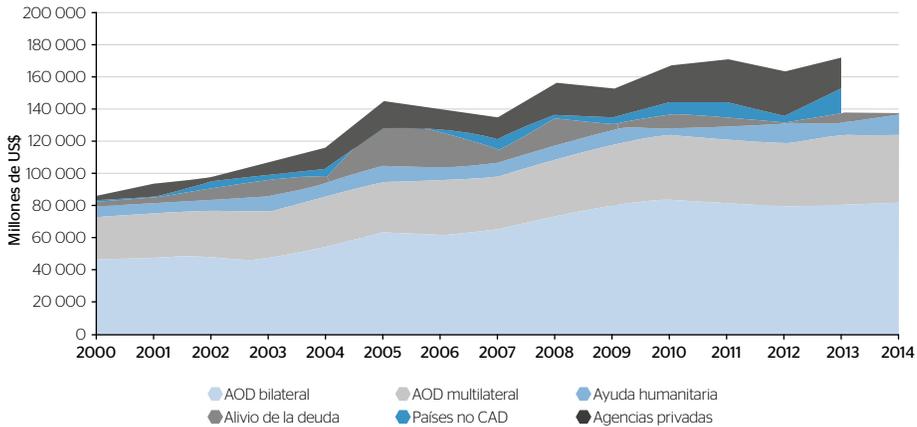
Los flujos de la ayuda al desarrollo, pese a la disminución que registraron el 2011 y 2012, mantienen una tendencia creciente. En el **gráfico 1**, elaborado en base a las estadísticas de la OCDE<sup>6</sup>, se observa que la ayuda al desarrollo –que, además de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), incluye a los países que no forman parte de este comité (países no CAD) y la ayuda privada– tuvo un incremento importante entre el 2000 y 2010, habiéndose prác-

ticamente duplicado en este periodo de tiempo. Durante el último lustro, los flujos de la ayuda se han moderado, sin que se revierta la tendencia fijada en la década anterior.

La AOD bilateral y multilateral sigue siendo la más importante, en general, y marca la tendencia de los flujos de la ayuda al desarrollo, pero en los últimos años se ha producido un incremento importante de la ayuda privada y de la ayuda que proviene de los países no CAD, pese a que no se disponen datos para el año 2014.

**Gráfico 1**

**Evolución de los flujos de la ayuda al desarrollo oficial y privada, a nivel mundial: 2000 - 2014**



Fuente: OCDE, setiembre 2015. Elaboración: COEECI.

6 La información que se utiliza en esta sección, salvo mención explícita de otras fuentes, ha sido tomada del portal de estadísticas de la OCDE, sito en la siguiente dirección: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>. La búsqueda de los datos se realizó entre el 1 y el 5 de setiembre de 2015.



En general, entre el 2000 y el 2013, los flujos de la ayuda al desarrollo se incrementaron en 105.1%, pasando de 88 mil millones de dólares a 182 mil millones de dólares. En el 2014, la AOD bilateral y multilateral mantuvo la tendencia al alza y es de esperar un comportamiento similar de la ayuda proveniente de los países no CAD y de las agencias privadas.

En el **gráfico 2**, se observa que la ayuda que más ha crecido es la AOD bilateral y la AOD multilateral, dentro del esquema de cooperación Norte - Sur, seguida de la ayuda privada. La AOD bilateral pasó de 45 mil millones de dólares, en el 2000, a cerca de 80 mil millones de dólares, en el 2014, lo que equivale a un incremento de 77.2%. La AOD multilateral, por su parte, creció en 50.9% en el mismo periodo de tiempo, pasando de 27 mil millones de dólares, en el 2000, a 41 mil millones de dólares, en el 2014.

La ayuda privada, por otro lado, aumentó en 341.5%, pasando de cerca de siete mil millones de dólares, en el 2000, a 31 mil millones de dólares, en el 2013, incremento que es significativamente más alto, en términos porcentuales, que el que registran la AOD bilateral y la AOD multilateral. Es importante subrayar, asimismo, que la ayuda privada se ha mantenido estable, por encima de los 30 mil millones de dólares, en los últimos cuatro años.

Los flujos de la cooperación Norte - Sur han mantenido una tendencia creciente en los últimos años, debido a la importancia que han adquirido en la agenda del desarrollo los problemas medioambientales, el cambio climático, la crisis energética, la crisis de los alimentos, los

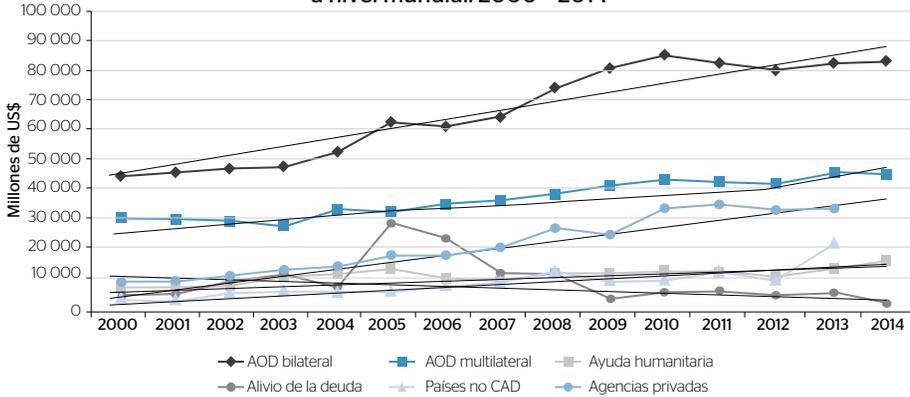
Los flujos de la cooperación Norte - Sur han mantenido una tendencia creciente en los últimos años, debido a la importancia que han adquirido en la agenda del desarrollo los problemas medioambientales, el cambio climático, la crisis energética, la crisis de los alimentos, los problemas de seguridad humana y la creciente "securitización" de la ayuda. Su importancia relativa, sin embargo, ha disminuido significativamente, comparada con los crecientes flujos de capital que se orientan hacia los países del sur, los cambios en la racionalidad de la ayuda al desarrollo y la creciente importancia que ha adquirido la cooperación Sur - Sur en los países en desarrollo.

problemas de seguridad humana y la creciente "securitización" de la ayuda. Su importancia relativa, sin embargo, ha disminuido significativamente, comparada con los crecientes flujos de capital que se orientan hacia los países del sur, los cambios en la racionalidad de la ayuda al desarrollo y la creciente importancia que ha adquirido la cooperación Sur - Sur en los países en desarrollo.

La ayuda de los países que no forman parte del Comité de Ayuda al Desarrollo es la que más ha crecido proporcional-

**Gráfico 2**

**Tendencias de la ayuda al desarrollo oficial y privada, a nivel mundial: 2000 - 2014**



Fuente: OCDE, setiembre 2015. Elaboración: COEECI.

mente<sup>7</sup>; no obstante que los montos que registra son significativamente menores que la AOD y la ayuda privada. Entre el 2000 y 2013, la ayuda de los países no CAD creció en 457.4%, pasando de poco más de mil millones de dólares a dieciséis mil millones de dólares, en este periodo de tiempo.

Estos datos evidencian que la crisis económica internacional, más allá los reflujos registrados en el 2008 y 2009, y en el 2011 y 2012, no ha afectado la tendencia creciente de la ayuda al desarrollo, iniciada en la década anterior. Como se señaló en el estudio anterior, “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 la cooperación internacional<sup>8</sup>. A ello hay que agregar la creciente “securitización” de la ayuda, también mencionada en el estudio anterior, que provee de mayores recursos a determinadas regiones del mundo -entre ellas los países andinos-, pero subordina la agenda del desarrollo a los imperativos de la seguridad, el antiterrorismo y la lucha contra las drogas.

En general, los fondos destinados a la ayuda al desarrollo han crecido y mantienen una tendencia creciente, que se ha ido moderando, comparada con la década anterior.

7 República Checa, Hungría, Israel, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Turquía, Bulgaria, China, Chipre, Estonia, Kuwait, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Rumanía, Rusia, Arabia Saudita, Tailandia, Emiratos Árabes, entre otros países donantes.

8 COEECI. *La contribución de la cooperación privada internacional al desarrollo del Perú 2013*. Lima - Perú.



**Su importancia relativa, sin embargo, ha disminuido, debido a los siguientes factores:**

**1. La creciente privatización y transnacionalización de la financiación del desarrollo**, que se hace particularmente evidente en la pérdida de importancia de los flujos de la ayuda al desarrollo, comparada con otros flujos de capital (flujos públicos, flujos privados, inversión extranjera directa, acreedores oficiales y privados, remesa de emigrantes, etc.), que son cada vez mayores y tienden a invisibilizarla en términos macroeconómicos.

**2. Los cambios en la racionalidad de la ayuda, condicionada, por un lado, por las metas internacionales de desarrollo -expresadas en los ODM y, en la agenda post 2015, por los ODS-, que han reorientado la ayuda hacia los países de menor renta en el África Subsahariana, Asia Meridional y el Sudeste Asiático; y, por otro, por la creciente “securitización” de la ayuda, expresada en “la guerra contra el terrorismo” y la “guerra contra las drogas”, en el caso de la región andina. A ello hay que agregar la dificultad para definir y promover una agenda de desarrollo diferenciada para los países de renta media (PRM), entre los que se encuentra el Perú.**

**3. La creciente importancia de la cooperación Sur - Sur y de la Cooperación Triangular**, que tiene una particular relevancia en los países de renta media (PRM) y supone la emergencia de nuevos actores de la cooperación en los países del sur. La

cooperación Sur - Sur supone una relación horizontal entre donantes y receptores, que genera beneficios para ambos, en términos de la transferencia efectiva de capacidades institucionales y tecnológicas, inversiones, acceso a mercados y la internacionalización de los actores económicos<sup>9</sup>. Este tema se desarrolla con más detalle en las siguientes páginas.

La incidencia de estos factores tiende a relativizar la importancia de la ayuda al desarrollo que proviene de los países del norte. A ellos hay que agregar el rol que juegan las remesas internacionales. Las remesas son parte de los ingresos generados por los emigrantes en el país de residencia, que se transfiere para el sustento y sostén de sus familias en el país de origen. En el 2014, las remesas en el mundo se estimaron en 580 mil millones de dólares<sup>10</sup>, una cifra que es 3.2 veces más alta que los 182 mil millones de dólares que se destinan a la ayuda al desarrollo. Entre el 2000 y el 2014, el monto de las remesas pasó de 127 mil millones de dólares a 580 mil millones de dólares, lo que equivale a un incremento de 356%, manteniendo una tendencia creciente. En el Perú, el monto de las remesas pasó

<sup>9</sup> Véase: José Antonio Sanahuja. *La política de desarrollo de la UE y América: estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional*. Cuadernos Ce ALCI. Fundación Carolina. Madrid - España, 2008.

<sup>10</sup> La información del Banco Mundial sobre las remesas internacionales se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>

Las remesas del exterior tienen una contribución importante en el **crecimiento económico de nuestro país**, pero no necesariamente inciden en un **mayor desarrollo**



de 718 millones de dólares, en el 2000, a 2 639 millones de dólares, en el 2014; es decir, tuvo un incremento de 268% en este periodo de tiempo. En el 2014, el monto de las remesas equivalió al 1.3% del PBI, muy por encima del 0.2% del PBI que registró la ayuda al desarrollo ese año<sup>11</sup>. Las remesas del exterior tienen una contribución importante en el crecimiento económico de nuestro país<sup>12</sup>, pero no necesariamente inciden en un mayor desarrollo, sino que, como lo demuestra un estudio del INEI y la OIM<sup>13</sup>, incrementan las desigualdades entre las familias que reciben remesas de sus miembros en el exterior y las que no tienen acceso a este tipo de ingresos. Las remesas tienen un

impacto directo en la economía de las familias que tienen acceso a este recurso y en la macroeconomía, pero no necesariamente inciden en el desarrollo local y regional.

La ayuda al desarrollo, en ese sentido, sigue teniendo una importancia estratégica, como una apuesta por el desarrollo a distintos niveles, que incide además en las políticas públicas. En el contexto actual, con una mayor participación de los actores del sur, adquiere particular relevancia la cooperación triangular y la acción multiactor / multinivel, que agrega valor a los fondos de la ayuda al desarrollo que vienen de los países del norte. La cooperación triangular y la acción multiactor / multinivel son dos instrumentos importantes de la cooperación estratégica, que apunta a construir una visión integrada y compartida del desarrollo, con actores e intereses diversos, pero con agendas comunes, que promueva el cambio estructural y el desarrollo incluyente y sostenible, a escala local, regional y nacional.

11 En el 2014, el PBI fue de S/ 575 983 millones . En dólares, a una tasa de cambio de S/ 2.838, este monto equivale a US\$ 202 954 millones. Los datos han sido tomados del portal de BCRP, disponible en la siguiente dirección: <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/nota-semanal/cuadros-estadisticos.html>

12 Véase al respecto: Nikita Céspedes. "Remesas externas y crecimiento económico en el Perú". En: Revista *Moneda*, Nº 150. Lima - Perú, 2012.

13 INEI y OIM. *Perú: Remesas y desarrollo*. Lima - Perú, 2010.



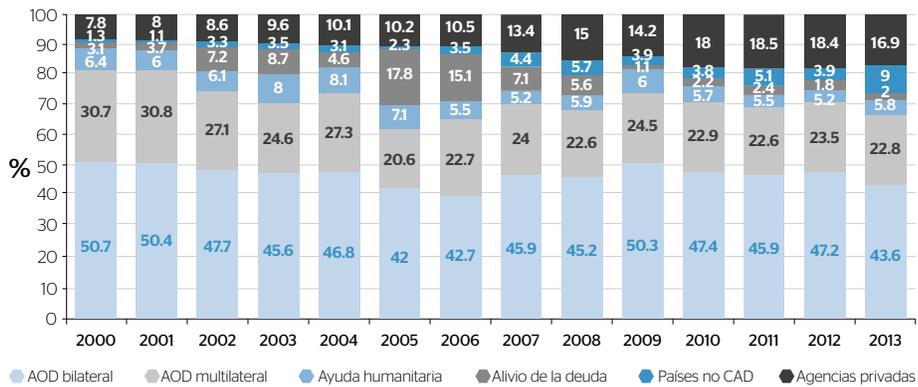
En términos generales se observa que la AOD bilateral y multilateral ha perdido importancia en términos relativos, no obstante que los montos se han mantenido en alza, como se ha visto anteriormente

El **gráfico 3**, da cuenta de la composición de la ayuda al desarrollo, dentro del eje Norte - Sur, en los últimos años. En términos generales se observa que la AOD bilateral y multilateral ha perdido importancia en términos relativos, no obstante que los montos se han mantenido en alza, como se ha visto anteriormente. En

el 2000, la AOD bilateral y multilateral representó el 81.4% de la ayuda, porcentaje que se redujo al 66.4%, en el 2013. La ayuda de las agencias privadas, por el contrario, aumentó en términos absolutos y relativos, pasando del 7.3%, en el 2000, al 16.9%, en el 2013. La ayuda de los países que no forman parte del Comité de Ayuda al Desarrollo registra un comportamiento similar, aunque en menor magnitud. Entre el 2000 y el 2013, la ayuda de los países no CAD pasó del 1.3% al 9%, respectivamente. La ayuda humanitaria, que tuvo su pico más alto en el 2003 y 2004, con porcentajes superiores al 8%, se redujo al 5.8% en el 2013. El alivio a la deuda, que en el 2005 representó cerca del 18% de la ayuda, se contrajo al 2%, en el 2013.

**Gráfico 3**

**Composición de la ayuda al desarrollo: 2000 - 2013**



Fuente: OCDE, setiembre 2015. Elaboración: COEECI.

En el **gráfico 4**, que da cuenta de la distribución regional de la ayuda al desarrollo proveniente de los países CAD, vemos que el porcentaje de la ayuda destinada a América Latina y el Caribe disminuyó

en la primera mitad de la década anterior y, desde entonces, se ha mantenido estable. En los últimos años, la ayuda de los países CAD de la UE, destinada a América Latina y el Caribe, se ubicó por

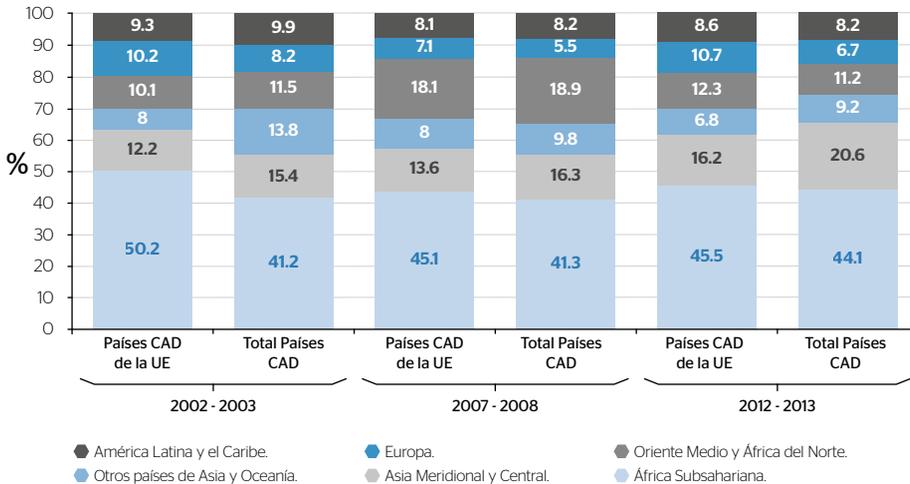
## Contribución de la cooperación internacional y de la sociedad civil al desarrollo del Perú

encima del promedio de los países CAD. Por otro lado, el porcentaje de la ayuda orientada al África Subsahariana aumentó en el último lustro; no obstante que los países CAD de la UE han moderado su ayuda a esa región en los últimos diez años. El porcentaje de la ayuda destina-

da al Oriente Medio y África del Norte creció significativamente en la segunda mitad de la década anterior, sin embargo, disminuyó en los últimos años, ubicándose en el nivel que registró a inicios del milenio.

**Gráfico 4**

### Distribución regional de la ayuda oficial al desarrollo de los países CAD: 2002 - 2013



Fuente: OCDE, setiembre 2015. Elaboración: COEECI.

Estados Unidos, España, Suiza, Reino Unido, Alemania, Italia y Bélgica, son los principales países que proveen de ayuda al desarrollo a los países de la región andina y, en particular, al Perú. En el **gráfico 5**, vemos que los Estados Unidos, que en el 2013 destinó el 0,18% de su PBI a la ayuda al desarrollo<sup>14</sup>, han incrementado la ayuda al África Subsahariana en los últimos cinco años, que se explica principalmen-

Estados Unidos, España, Suiza, Reino Unido, Alemania, Italia y Bélgica, son los principales países que proveen de ayuda al desarrollo a los países de la región andina y, en particular, al Perú

<sup>14</sup> OECD. *Development Co-operation Report 2015. Making Partnerships Effective Coalitions for Action.* OECD Publishing, París - Francia, 2015.

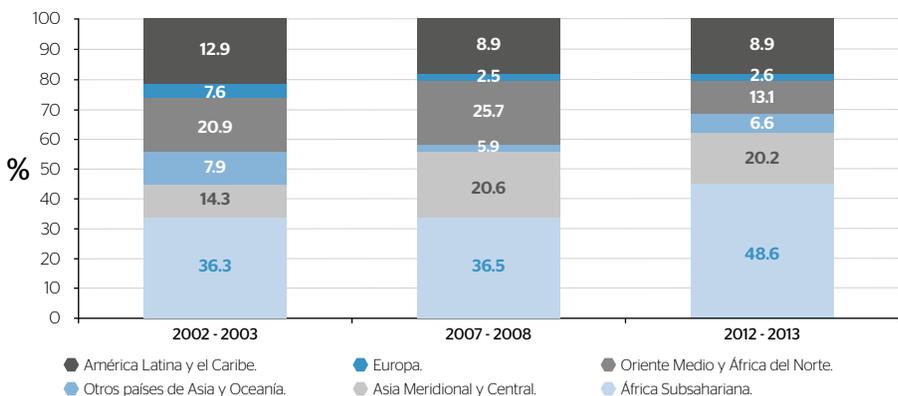


te por la disminución de la ayuda destinada al Oriente Medio y África del Norte. En general, los EE.UU. destinan a estas regiones poco más del 60% de la ayuda que brindan, porcentaje que se ha mantenido

estable en los últimos trece años. La ayuda norteamericana a América Latina y el Caribe, por su parte, se redujo a inicios del 2000, pero se ha mantenido estable en los últimos diez años.

**Gráfico 5**

**Distribución de la ayuda oficial al desarrollo proporcionada por los EE.UU. de América: 2002 - 2013**



Fuente: OCDE, setiembre 2015. Elaboración: COEECI.

España es el segundo país más importante que provee de ayuda al desarrollo a los países de la región andina. En los últimos años, a causa de la crisis económica que vive este país, la ayuda al desarrollo ha disminuido significativamente. En el 2012, alcanzó su punto más bajo, ubicándose en el 0.15% del PBI, porcentaje que creció al 0.16% y 0.17%, en el 2013 y 2014, muy por debajo del 0.46% que registró en el 2009<sup>15</sup>. A inicios del 2000, un tercio de la ayuda española se destinaba a los países de América Latina y el Caribe, siendo

En los últimos años, a causa de la crisis económica que vive España, la ayuda al desarrollo ha disminuido significativamente

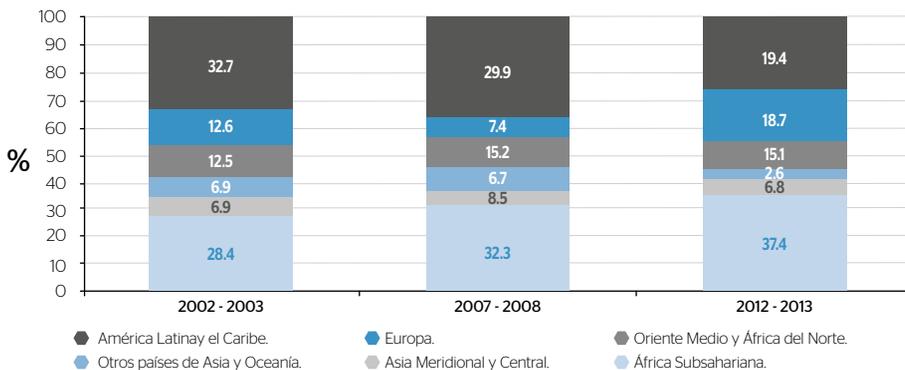
esta región, además, la que mayor ayuda recibía, por encima del África Subsahariana, tal como se observa en el **gráfico 6**. Esta situación cambió en el 2013, en que la ayuda española destinada a América Latina y el Caribe se redujo en términos absolutos y relativos, ubicándose por debajo del 20%, porcentaje bastante menor que el que registra el África Subsahariana y similar al que se destina a otros países de Europa.

<sup>15</sup> OECD. Ob. cit. Véase también: Coordinadora ONG para el Desarrollo. *La ayuda oficial al desarrollo en 2015. Análisis y valoración de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo*. Madrid - España, 2015.



**Gráfico 6**

**Distribución de la ayuda oficial al desarrollo proporcionada por España: 2002 - 2013**



**Fuente:** OCDE, setiembre 2015. Elaboración: COEECI.

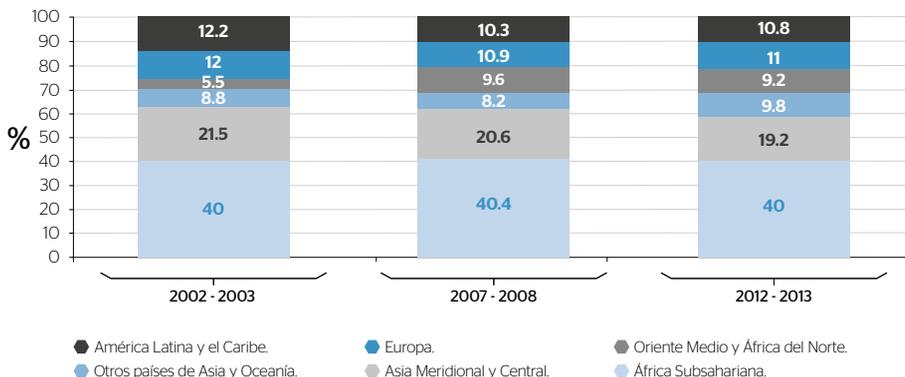
La ayuda de Suiza es la tercera más importante que se brinda a nuestro país. En el 2013, este país destinó el 0.47% de su PBI a la ayuda al desarrollo<sup>16</sup>. En el **gráfico 7**, vemos que la distribución de la ayuda de Suiza se ha mantenido estable en

la ayuda Suiza se ha mantenido estable en los últimos trece años

los últimos trece años, siendo las variaciones mínimas entre las distintas regiones del mundo.

**Gráfico 7**

**Distribución de la ayuda oficial al desarrollo proporcionada por Suiza: 2002 - 2013**



**Fuente:** OCDE, setiembre 2015. Elaboración: COEECI.

<sup>16</sup> OECD. Ob. cit.



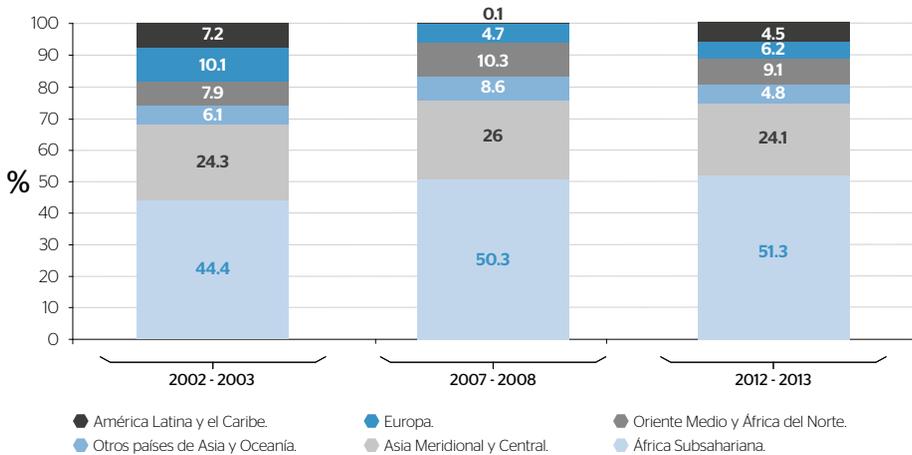
La ayuda oficial del Reino Unido se ha reducido al mínimo en nuestra región. En el 2013, este país destinó el 0.71% de su PBI a la ayuda al desarrollo<sup>17</sup>. En el **gráfico 8**, vemos que el porcentaje de la ayuda al África Subsahariana tuvo un incremento importante en la segunda mitad de la década pasada y ha seguido creciendo en los últimos años, en desmedro de la ayuda dirigida a otros países de Asia y

La ayuda oficial del Reino Unido se ha reducido al mínimo en nuestra región.

Oceanía y Europa. La ayuda destinada a América Latina y el Caribe se redujo al mínimo en la segunda mitad de la década pasada, pero volvió a crecer en los últimos años.

**Gráfico 8**

Distribución de la ayuda oficial al desarrollo proporcionada por Reino Unido: 2002 - 2013



Fuente: OCDE, setiembre 2015. Elaboración: COEECI.

Alemania destinó el 0.38% de su PBI a la ayuda al desarrollo en el 2013<sup>18</sup>. En los últimos años, la ayuda alemana dirigida al África Subsahariana y al Oriente Medio y África del Norte se ha reducido significativamente (**gráfico 9**). La ayuda destinada a América Latina y el Caribe, por el contrario, se recuperó, luego de una lige-

ra disminución en la segunda mitad de la década pasada. Un comportamiento similar se observa en el caso de la ayuda destinada a los países de Europa, que es mayor que la que se destina a América Latina y el Caribe. La ayuda al Asia Meridional y Central, por su parte, mantiene una tendencia al alza.

17 OECD. Ob. cit.

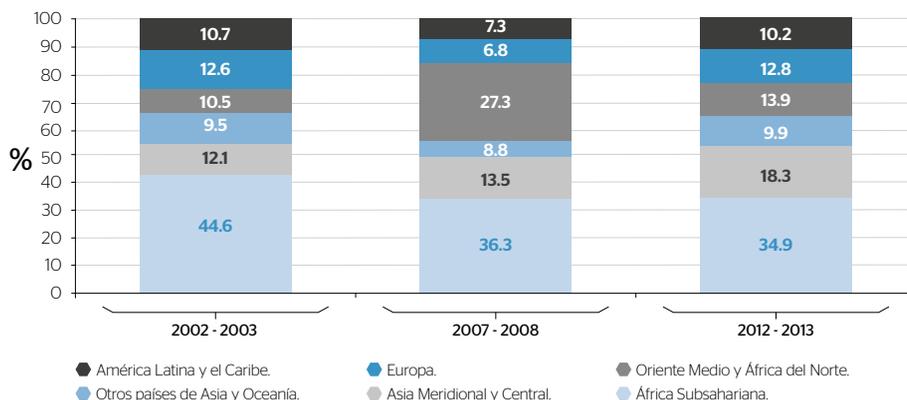
18 OECD. Ob. cit.



La ayuda Alemana destinada a América Latina y el Caribe se recuperó, luego de una ligera disminución en la segunda mitad de la década pasada

### Gráfico 9

Distribución de la ayuda oficial al desarrollo proporcionada por Alemania: 2002 - 2013



Fuente: OCDE, setiembre 2015. Elaboración: COEECI.

La ayuda italiana, oficial y privada, sigue siendo una de las más importantes en nuestro país. En el 2013, este país destinó el 0.17% de su PBI a la ayuda al desarrollo<sup>19</sup>. En el **gráfico 10**, vemos que el porcentaje de la ayuda italiana destinada a América Latina y el Caribe se ha mantenido estable en los últimos trece años. No ocurre lo mismo con la ayuda al África Subsahariana, que se redujo drásticamente en la segunda mitad de la década pasada, pero se ha estabilizado en los últimos años. La ayuda al Oriente Medio y África del Norte se incrementó significativamente en la segunda mitad de la década pasada, pero ha disminuido en los últimos años.

La ayuda italiana, oficial y privada, sigue siendo una de las más importantes en nuestro país. En el 2013, este país destinó el 0.17% de su PBI a la ayuda al desarrollo.

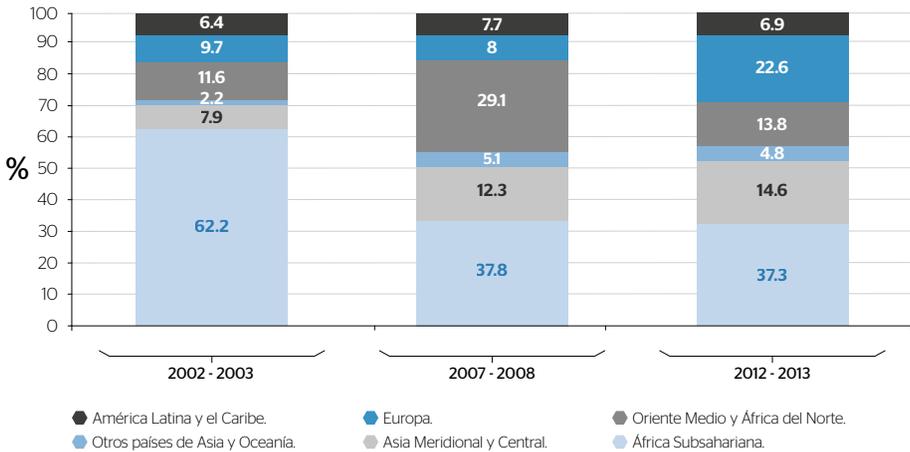
La ayuda destinada a los países de Europa, por el contrario, creció del 8% al 22.6 entre el 2007 y el 2013 y, actualmente, es la segunda más importante, después de la ayuda destinada al África Subsahariana.

<sup>19</sup> OECD. Ob. cit.



Gráfico 10

Distribución de la ayuda oficial al desarrollo proporcionada por Italia: 2002 - 2013



Fuente: OCDE, setiembre 2015. Elaboración: COEECI.

Bélgica destinó el 0.45% de su PBI a la ayuda al desarrollo en el 2013<sup>20</sup>. La ayuda belga, como se observa en el **gráfico 11**, se destina en su mayor parte al África Subsahariana, no obstante que el porcentaje de la ayuda a esta región disminuyó en la segunda mitad de la década pasada. La ayuda destinada a América Latina y el Caribe se ha mantenido estable en los últimos trece años, con una concentración en los países andinos, Bolivia, Ecuador y Perú<sup>21</sup>. Se trata, sin embargo, de un porcentaje minoritario, comparado con la ayuda al África Subsahariana y a otras regiones del mundo. La ayuda belga dirigida a Europa, al igual que lo observado en los casos de España, Alemania e Italia, se ha incrementado en los últimos

La ayuda de Bélgica destinada a América Latina y el Caribe se ha mantenido estable en los últimos trece años, con una concentración en los países andinos, Bolivia, Ecuador y Perú. Se trata, sin embargo, de un porcentaje minoritario, comparado con la ayuda al África Subsahariana y a otras regiones del mundo.

años, ubicándose por encima de América Latina y el Caribe.

Un dato importante a tener en cuenta es que, en el 2010, un porcentaje superior al 8% de la ayuda al desarrollo registrada por la OECD, esto es alrededor de diez mil seiscientos millones de dólares, provenía de países como Arabia Saudita, China y

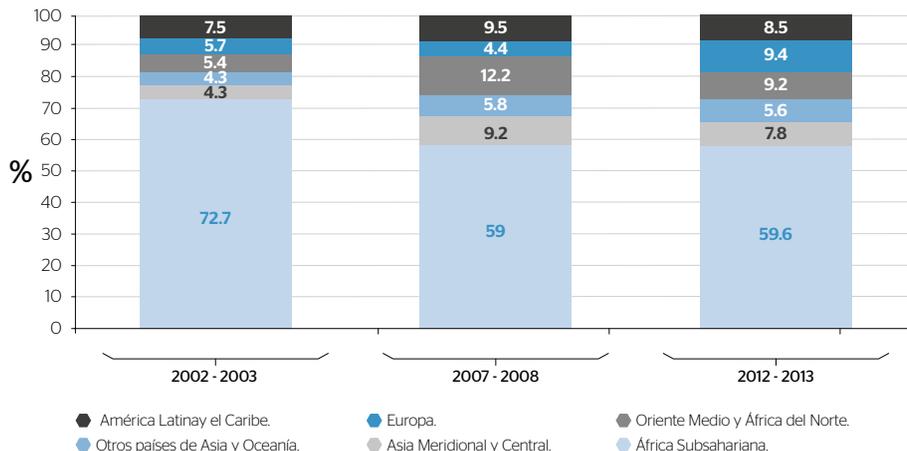
20 OECD. Ob. cit.

21 Sin embargo, en 2015, Bélgica tomó la decisión de poner fin a la cooperación bilateral con estos tres países. Se prevé un período hasta mitad de 2019 para culminar esta cooperación.



Gráfico 11

Distribución de la ayuda oficial al desarrollo proporcionada por Bélgica: 2002 - 2013



Fuente: OCDE, setiembre 2015. Elaboración: COEECI.

Turquía, que operan en el eje de cooperación Sur - Sur<sup>22</sup>. En el 2013, el informe de la OECD registra un monto de cercano a los siete mil millones de dólares que corresponde a la ayuda bilateral (5.9 mil millones de dólares) y multilateral (0.9 mil millones de dólares) que ese año brindaron Brasil Chile, China, Colombia, India, Indonesia, México, Qatar y Sudáfrica<sup>23</sup>. El volumen de esta ayuda, sin embargo, es mucho mayor e incluye no solo la ayuda financiera, sino también la asistencia técnica, que no siempre se registra dentro de los montos de la ayuda al desarrollo.

La cooperación Sur - Sur implica a dos o más países en desarrollo entre sí o con economías emergentes, que comparten

conocimientos, competencias, experiencias y recursos, con el fin de lograr sus objetivos de desarrollo. La cooperación Sur - Sur incluye préstamos, subvenciones, comercio, inversión y asistencia técnica. A diferencia de la cooperación Norte - Sur tradicional<sup>24</sup>, la CSS se rige por los principios de horizontalidad, solidaridad, reciprocidad, no interferencia en asuntos internos, igualdad entre socios y respeto a la soberanía nacional, diversidad cultural y culturas locales, y no está condicionada a la adopción de políticas de diverso tipo o reformas económicas o

22 José Antonio Alonso, Jonathan Glennie y Andy Summer. *Receptores y contribuyentes. Los países de renta media y el futuro de la cooperación al desarrollo*. DESA Working Paper, N° 135, p. 15.

23 OECD. Ob. cit., p. 300 y ss.

24 Tradicional en un sentido "antes de la Declaración de París". Desde los acuerdos firmados en París, varios países del norte están en proceso de cambio en su concepción de la cooperación bilateral, privilegiando cada vez más los principios que rigen la cooperación Sur-Sur.



institucionales<sup>25</sup>. La cooperación triangular es una variante de la CSS, que consiste en la cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo, que es financiada o apoyada por uno o más socios de los países del norte o por los organismos multilaterales. La CSS es una oportunidad para superar la concepción dual del sistema de cooperación, que se reduce a la idea de “países donantes” y “países receptores” de ayuda, reemplazándola por un enfoque más incluyente, en el que los países en desarrollo y sobre todo los países emergentes se involucran en los procesos de ayuda al desarrollo.

En América Latina, la cooperación Sur - Sur opera de distintas maneras, siendo percibida en unos casos como un nuevo paradigma de cooperación internacional, que funciona con una lógica horizontal, bajo el principio de “no interferencia” entre países socios, y en otros casos se concibe como una modalidad complementaria de la cooperación Norte - Sur, que tiene en la cooperación triangular un instrumento importante de desarrollo. Argentina, Cuba, Ecuador, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay, República Dominicana, Honduras, México, España y Portugal, han adoptado el primer enfoque en sus políticas de cooperación. Paraguay, Costa Rica, Panamá, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Perú, por el contrario, operan

con el segundo enfoque<sup>26</sup>. Cualquiera que sea el caso, la cooperación Sur - Sur viene creciendo entre los países en desarrollo y en las economías emergentes, y el volumen de esta ayuda es muy superior al que registran los organismos internacionales.

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) viene realizando desde hace varios años el Informe de la cooperación Sur - Sur en Iberoamérica, que da cuenta de la evolución de este tipo de cooperación en nuestra región, en sus distintas modalidades<sup>27</sup>. El SEGIB distingue entre cooperación horizontal Sur - Sur bilateral, cooperación Sur - Sur triangular y cooperación Sur - Sur regional. Esta última modalidad involucra a varios países de la región como receptores de ayuda de algún organismo regional de los países del sur. En la **tabla 1**, vemos que en los últimos años se ha producido un crecimiento importante de la cooperación Sur - Sur en la región, que además tiende a diversificarse. Entre el 2009 y 2013, la cooperación Sur - Sur triangular pasó del 3.7% al 13.6%, respectivamente. La cooperación Sur - Sur regional, por su parte, pasó de 0.3% al 6.4% en el mismo periodo de tiempo. Los programas, proyectos y acciones de cooperación Sur - Sur presentaron el siguiente perfil en el 2013:

25 Véase al respecto: APCI. La cooperación Sur - Sur y Triangular. Lima - Perú, S/F. Disponible en: [www.apci.gob.pe](http://www.apci.gob.pe) APCI. Catálogo de la oferta peruana de cooperación técnica internacional. Lima - Perú, 2011. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur - Sur. Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales para la gestión de la cooperación Sur - Sur en los países de Iberoamérica. Documento de Trabajo N° 6 - año 2014. ALOP y The Reality of Aid. Cooperación Sur - Sur: ¿Un desafío al sistema de la ayuda?. Medellín - Colombia, 2010.

26 Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur - Sur. *Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales para la gestión de la cooperación Sur - Sur en los países de Iberoamérica*. Documento de Trabajo N° 6. Montevideo - Uruguay, 2014.

27 Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). *Informe de cooperación Sur - Sur en Iberoamérica*. Años: 2010, 2011, 2012, 2013 - 2014 y 2015. Madrid - España.

- **Cooperación horizontal Sur - Sur bilateral:** se ejecutaron 576 proyectos y 399 acciones de esta modalidad de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe. Brasil, Argentina, México, Chile y Uruguay, con el 85% del total de proyectos y acciones, son los principales oferentes de cooperación Sur - Sur bilateral en la región. El Salvador, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Colombia, Cuba, México y Perú, por su parte, son los principales receptores de este tipo de ayuda.
- **Cooperación Sur - Sur triangular:** se llevaron a cabo 68 proyectos y 98 acciones de esta modalidad de cooperación en la región. Chile es el país que destaca como oferente en esta modalidad de cooperación, seguido de Brasil, México y Argentina. Alemania y Estados Unidos, por su parte, destacan como segundos oferentes, con el 72.1% de los proyectos, seguidos a

mayor distancia de Japón y España. El Salvador, Honduras, Bolivia y Guatemala, que se benefician con el 54% de los proyectos, son los principales receptores de este tipo de ayuda.

- **Cooperación Sur - Sur regional:** se ejecutaron 50 programas y 28 proyectos bajo esta modalidad de cooperación que, en su mayor parte, estuvieron orientados al fortalecimiento de capacidades, la mejora de servicios económicos y de infraestructura, la educación, las políticas sociales, la innovación científico - tecnológica, la mejora de las comunicaciones, el fortalecimiento institucional y la protección del medioambiente. Estos programas y proyectos sobre todo se llevaron a cabo a través de organismos regionales, como el SICA, la CAN, UNASUR, el MERCOSUR, la Alianza Pacífico, entre otros, con la participación de los representantes de los distintos países de la región.

El África Subsahariana es la región a la que se destinan los mayores montos de la ayuda al desarrollo, seguida del Asia Meridional y Central y del Oriente Medio y África del Norte.

La ayuda a América Latina y el Caribe se ha mantenido estable en los últimos diez años, pese a las variaciones registradas en otras regiones. Se trata, sin embargo, de un monto minoritario. Ocho de cada cien dólares que se destinan a la ayuda al desarrollo se dirigen a los países de ALC. La mayoría de los países cooperantes, con excepción de España, han mantenido estables los porcentajes de la ayuda que brindan a nuestra



región. En el 2003, el 32.7% de la ayuda española se destinaba a América Latina y el Caribe. En el 2013, este porcentaje se redujo al 19.4%. Los montos de la ayuda, sin embargo, siguen siendo más altos que los registrados a inicios de la década anterior.



**Tabla 1**

<b>COOPERACIÓN SUR - SUR EN IBEROAMÉRICA: 2009 - 2013</b>						
Tipo	Programas ibero-americanos	Proyectos	Acciones	Total		
				N	%	
<b>2009</b>						
Cooperación horizontal Sur - Sur bilateral.	0	881	321	1 202	96.0	
Cooperación Sur - Sur triangular.	0	37	9	46	3.7	
Cooperación horizontal Sur - Sur regional.	4	0	0	4	0.3	
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>918</b>	<b>330</b>	<b>1 252</b>	<b>100.0</b>	
<b>2010</b>						
Cooperación horizontal Sur - Sur bilateral.	0	529	313	842	90.5	
Cooperación Sur - Sur triangular.	0	42	41	83	8.9	
Cooperación horizontal Sur - Sur regional.	6	0	0	6	0.6	
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>571</b>	<b>354</b>	<b>931</b>	<b>100.0</b>	
<b>2011</b>						
Cooperación horizontal Sur - Sur bilateral.	0	586	229	815	79.3	
Cooperación Sur - Sur triangular.	0	74	70	144	14.0	
Cooperación horizontal Sur - Sur regional.	37	32	0	69	6.7	
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>692</b>	<b>299</b>	<b>1 028</b>	<b>100.0</b>	
<b>2012</b>						
Cooperación horizontal Sur - Sur bilateral.	0	506	203	709	79.5	
Cooperación Sur - Sur triangular.	0	77	55	132	14.8	
Cooperación horizontal Sur - Sur regional.	38	13	0	51	5.7	
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>596</b>	<b>258</b>	<b>892</b>	<b>100.0</b>	
<b>2013</b>						
Cooperación horizontal Sur - Sur bilateral.	0	576	399	975	80.0	
Cooperación Sur - Sur Triangular.	0	68	98	166	13.6	
Cooperación horizontal Sur - Sur regional.	50	28	0	78	6.4	
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>672</b>	<b>497</b>	<b>1 219</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

En la **tabla 2**, se resumen las orientaciones políticas y estratégicas con las que los diversos países de la región participan en la cooperación Sur - Sur. La integración regional y el desarrollo de capacidades institucionales son los temas priorizados por Perú, entre las nueve opciones abiertas. Es importante señalar que, junto

con Cuba y Paraguay, el Perú es uno de los países que menos opciones registran. Llama la atención, también, que Bolivia, que es uno de los principales beneficiarios de la cooperación Sur - Sur, no registre una orientación de política definida en torno a este tema.

**Tabla 2**

<b>ORIENTACIONES POLÍTICAS Y ESTRATÉGICAS DE LA COOPERACIÓN SUR - SUR EN IBEROAMÉRICA</b>	
<b>Orientaciones políticas y estratégicas</b>	<b>Países</b>
<b>Integración regional.</b>	Uruguay, Brasil, Ecuador, Argentina, República Dominicana, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Perú, Honduras, México, Chile, Panamá.
<b>Inserción internacional.</b>	Brasil, Ecuador, República Dominicana, Costa Rica, Colombia, Panamá.
<b>Construcción de posturas regionales comunes.</b>	República Dominicana, Uruguay.
<b>Incidir en la gobernanza de la cooperación internacional.</b>	República Dominicana, Ecuador, El Salvador.
<b>Diversificación de relaciones comerciales e inversiones.</b>	Colombia, México.
<b>Fortalecimiento de las relaciones extra regionales.</b>	Colombia, Brasil, Chile, España, Argentina, Portugal.
<b>Apoyo al desarrollo de capacidades propias y de sus socios.</b>	Uruguay, Brasil, Argentina, República Dominicana, Cuba, Costa Rica, Paraguay, Colombia, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Perú, Honduras, México, España.
<b>Proyección de capacidades nacionales.</b>	Argentina, Uruguay, El Salvador, Ecuador, República Dominicana, Costa Rica, Colombia, Chile, Panamá, Guatemala.
<b>Consolidar proceso de desarrollo nacional.</b>	República Dominicana, Paraguay.

**Fuente:** Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur - Sur. Ob. cit., p. 22.



En general, la información disponible muestra que la cooperación Sur - Sur, en sus distintas modalidades, se viene expandiendo en América Latina. La cooperación Norte - Sur, por su parte, tiende a disminuir, en términos absolutos y relativos, debido a la creciente privatización y transnacionalización de la financiación del desarrollo, los cambios en la racionalidad de la ayuda, la creciente importancia que ha adquirido la cooperación Sur - Sur y el rol que juegan las remesas a nivel internacional. En el 2003, la AOD representó el 0.31% del PBI de América Latina y el Caribe, porcentaje que se redujo a 0.18% en el 2012<sup>28</sup>. En el Perú, la AOD representó el 0.2% del PBI en el 2014, porcentaje bastante más bajo que el registrado por Haití (19.29%), Nicaragua (15.67%), Guyana (9.24%), Dominica (7.76%), Granada (5.72%), Bolivia (5.68%), Honduras (4.88%), entre otros<sup>29</sup>. El crecimiento económico y la Inversión Extranjera Directa (IED), proveniente de los países del norte y del sur, hacen que la ayuda al desarrollo pierda importancia, en términos relativos, lo que se hace evidente en relación al PBI.

En este contexto, la cooperación Sur - Sur y la cooperación estratégica son herramientas que agregan valor a los procesos de desarrollo internos y contribuyen de manera efectiva a cerrar las brechas estructurales que afectan a los países de América Latina. Conviene recordar que los flujos de la cooperación se han mantenido en alza debido a la presencia de los problemas emergentes, como el cambio

Estas brechas afectan no solo a los países de renta media, como Perú, sino que también están creciendo en los países desarrollados, lo que explica el aumento de los fondos de la ayuda que se destinan a los países de Europa y que, en su mayor parte, se orientan a atender estos problemas.

climático, el deterioro ambiental, la crisis energética, la crisis de los alimentos y los problemas de seguridad humana, que se han hecho globales y afectan de diversas maneras a la población, independientemente del nivel socioeconómico. Como lo ha propuesto la CEPAL, la cooperación en los países de renta media debe contribuir a cerrar las brechas estructurales del desarrollo, que incluyen las brechas de ingreso, la desigualdad, la pobreza, la inversión y el ahorro, la productividad y la innovación, la infraestructura, la educación, la salud, la fiscalidad, el género y el medioambiente<sup>30</sup>.

Estas brechas afectan no solo a los países de renta media, como Perú, sino que también están creciendo en los países desarrollados, lo que explica el aumento de los fondos de la ayuda que se destinan a los países de Europa y que, en su mayor parte, se orientan a atender estos problemas.

28 Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur - Sur. Ob. cit., p. 10.

29 CEPAL. *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Ob. cit.

30 *Ibid.*, p. 20 y ss.

## 2 La nueva arquitectura de la ayuda al desarrollo

Existen tres acontecimientos que han marcado el rumbo de la ayuda al desarrollo en lo que va del presente siglo. **El primero**, tiene que ver con el desarrollo creciente de la cooperación Sur - Sur. Como se señaló en el estudio anterior, la CSS actual es distinta a la que surgió en la Conferencia de Bandung, de 1955, en el marco de la guerra fría. La CSS actual surge como resultado del empoderamiento económico de los países del sur, que ha dado lugar al desarrollo de flujos financieros y comerciales entre las economías del sur, que tienden a ser cada vez más importantes, configurando un mundo multipolar, que se basa en alianzas horizontales entre países socios<sup>31</sup>. La CSS no sustituye y tampoco es dependiente de la cooperación Norte - Sur y, más bien, la complementa y se potencia en combinación con esta y a través de distintas modalidades y actores estatales y no estatales, que incluyen a la sociedad civil y el sector privado. En este marco, los países del sur extraen lecciones de sus propias experiencias de cooperación y promueven agendas de desarrollo más incluyentes, eficaces y horizontales, configurando una nueva arquitectura de la cooperación, que es resultado de la confluencia de diversos actores en el norte y en el sur.

**En segundo lugar**, está el rol jugado por la “agenda de la eficacia” en la nueva arquitectura de la cooperación internacio-

nal. La “agenda de la eficacia”, impulsada por la “Declaración del Milenio”, produjo un importante incremento de los flujos de la ayuda, como resultado del esfuerzo colectivo de los países donantes de aumentar los desembolsos, condicionado a un uso más eficaz de la ayuda, que promueva las experiencias exitosas y las buenas prácticas de los países socios. Este impulso vino acompañado de un proceso de cambio en la arquitectura de la cooperación internacional, que tuvo como hitos al Consenso de Monterrey (Monterrey - México, 2002), la Declaración de Roma sobre Armonización (Roma - Italia, 2003), la “Declaración de París” (París - Francia, 2005), el “Programa de Acción de Accra” (Accra - Ghana, 2008) y la “Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo” (Busan - Corea del Sur, 2011). En este marco se definió un nuevo paradigma de la ayuda al desarrollo, expresado en los cinco principios de la “Declaración de París” (Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión orientada a resultados y Mutua responsabilidad) y en el paso de la “agenda de la eficacia” a un “desarrollo eficaz”, consagrado en Busan, que incluye una diversidad de actores del norte y del sur, y el compromiso de ampliar y fortalecer la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular.

**En tercer lugar**, están los problemas emergentes, ya mencionados anteriormente, que han diversificado la agenda del desarrollo, centrada en la pobreza, la salud, la educación, la desigualdad de

31 COEECI. Ob. cit.



género y el medioambiente, en el marco de los ODM, y que actualmente, además de los problemas mencionados, incluye la crisis de los alimentos, la desigualdad social –en todas sus formas–, el cambio climático, los problemas ambientales – que se han diversificado–, la crisis hídrica, la crisis energética y los problemas de seguridad humana. La existencia de estos problemas plantea nuevos retos para la ayuda al desarrollo, que involucra no sólo a los países de renta baja, sino también a los países de renta media baja y renta media alta, a nivel global.

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible, recientemente aprobados en la Asamblea General de las Naciones Unidas, responden a esta nueva problemática. Los ODS, como se señaló anteriormente, profundizan en la agenda de los ODM y ponen de relieve el tema ambiental y los problemas de seguridad humana, además de la pobreza, la salud, la educación, la desigualdad de género y las desigualdades en general, dentro de los países y entre países. Como se señala en el documento que le sirve de sustento:

“el desarrollo sostenible afronta inmensos desafíos. Miles de millones de nuestros ciudadanos siguen viviendo en la pobreza y privados de una vida digna. Van en aumento las desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos. Existen enormes disparidades en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder. La desigualdad entre los géneros sigue siendo un reto fundamental. Es sumamente preocupante el desempleo, en particular entre los jóvenes. Los riesgos mundiales para la salud, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, la escalada de los conflictos, el extremismo violento, el terrorismo y las consiguientes crisis humanitarias y desplazamientos forzados de la población, amenazan con anular muchos de los avances en materia de desarrollo, logrados durante los últimos decenios. El agotamiento de los recursos naturales y los efectos negativos de la degradación del medio ambiente, incluidas la deserti-

ficación, la sequía, la degradación del suelo, la escasez de agua dulce y la pérdida de biodiversidad, aumentan y exacerban las dificultades a que se enfrenta la humanidad.

El cambio climático es uno de los mayores retos de nuestra época y sus efectos adversos menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar el desarrollo sostenible. La subida de la temperatura global, la elevación del nivel del mar, la acidificación de los océanos y otros efectos del cambio climático están afectando gravemente a las zonas costeras y los países costeros de baja altitud, incluidos numerosos países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo. Peligra la supervivencia de muchas sociedades y de los sistemas de sostén biológico del planeta<sup>32</sup>”.

32 ONU. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Ob. cit., pp. 5 y 6.

En un contexto como este, los desafíos que afronta el desarrollo sostenible no se concentran en los países pobres o de renta baja y abordan problemas globales que involucran, directa e indirectamente, a los países de renta media baja y renta media alta. Por esa razón, como se ha visto anteriormente, un porcentaje creciente de la ayuda al desarrollo que brindan algunos países de Europa se queda en

este continente. La importancia creciente de la cooperación Sur - Sur en los países latinoamericanos opera bajo la misma lógica. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se describen en la **tabla 3**, responden a esta problemática global y desafían a los países del norte y del sur, que tienen que orientar recursos y fortalecer sus relaciones de cooperación para enfrentarla.

**Tabla 3**

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)	
ODS	Descripción
<b>ODS 1:</b>	Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
<b>ODS 2:</b>	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
<b>ODS 3:</b>	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
<b>ODS 4:</b>	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
<b>ODS 5:</b>	Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
<b>ODS 6:</b>	Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible, y el saneamiento para todos.
<b>ODS 7:</b>	Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
<b>ODS 8:</b>	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.
<b>ODS 9:</b>	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.
<b>ODS 10:</b>	Reducir la desigualdad en y entre los países.
<b>ODS 11:</b>	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
<b>ODS 12:</b>	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
<b>ODS 13:</b>	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
<b>ODS 14:</b>	Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
<b>ODS 15:</b>	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.



OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)	
ODS	Descripción
<b>ODS 16:</b>	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos, y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
<b>ODS 17:</b>	Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

En la **tabla 4**, se comparan los ODM con los ODS sobre la base de los problemas que abordan. Es importante precisar que algunos de los ODS ya estaban incluidos dentro de los ODM como metas y que, en el contexto actual, han adquirido mayor jerarquía, con un significado más amplio. El ODS 2, por ejemplo, ya estaba incluido en la Meta 2 del ODM <sup>133</sup>. El objetivo actual, sin embargo, habla de “poner fin al hambre”, no de “reducir a la mitad”, y vincula este objetivo al logro de la seguridad

alimentaria y la mejora de la nutrición, sobre la base de una agricultura sostenible. Los objetivos de educación y salud, por su parte, no se limitan a la educación primaria o a la salud materno - infantil y el VIH / SIDA, la malaria y otras enfermedades, como ocurría con los ODM (ODM 2, ODM 4, ODM 5 y ODM 6)<sup>34</sup>, sino que se extienden a toda la población, en todas las edades y durante toda la vida (ODS 3 y ODS 4).

**Tabla 4**

PROBLEMAS QUE ABORDAN LOS ODM Y LOS ODS		
Problemas	Respuestas	
	ODM	ODS
<b>Pobreza.</b>	ODM 1.	ODS 1, ODS 8 y ODS 9.
<b>Crisis de los alimentos.</b>		ODS 2.
<b>Salud.</b>	ODM 4, ODM 5, ODM 6.	ODS 3.
<b>Educación.</b>	ODM 2.	ODS 4.
<b>Desigualdad de género.</b>	ODM 3.	ODS 5.
<b>Desigualdad social.</b>		ODS 10.
<b>Cambio climático.</b>		ODS 13.
<b>Problemas ambientales.</b>	ODM 7.	ODS 12, ODS 14 y ODS 15.
<b>Crisis hídrica.</b>		ODS 6.
<b>Crisis energética.</b>		ODS 7.
<b>Problemas de seguridad humana.</b>	ODM 8.	ODS 11, ODS 16 y ODS 17.

33 El ODM 1 se proponía “erradicar la pobreza extrema y el hambre” y su Meta 2 apuntaba a “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre”.

34 ODM 2: “Lograr la educación primaria universal”; ODM 4: “Reducir la mortalidad infantil y de la niñez”; ODM 5: “Mejorar la salud materna”; y ODM 6: “Combatir el VIH - SIDA, la malaria y otras enfermedades”.

Los ODM circunscribían la desigualdad a las relaciones de género (ODM 3)<sup>35</sup>. Los ODS, por su parte, abordan el problema de la desigualdad en todas sus formas, dentro de los países y entre países (ODS 10), sin quitarle especificidad al género (ODS 5), que además no se limita a promover la “autonomía” de la mujer, sino que explícitamente apuntan a “empoderar” a las mujeres y a las niñas. Para los ODM, los problemas ambientales se circunscriben a la preservación de los recursos naturales, el acceso al agua y servicios de saneamiento, y la mejora de los asentamientos humanos y tugurios (ODM 7). Los ODS, por el contrario, abordan los problemas ambientales en su integralidad, que incluyen el consumo y la producción sostenible (ODS 12), y el cuidado de los ecosistemas marinos y terrestres (ODS 14 y ODS 15). Además, los ODS 6 y ODS 7 abordan directamente la crisis hídrica y la crisis energética, que tienen una relación estrecha con el problema ambiental. Los ODM no incluyeron el problema del cambio climático como parte de la agenda del desarrollo. Los ODS sí lo incluyen, a través del ODS 13, que propone adoptar medidas urgentes para combatir este problema y sus efectos.

**Los ODM no se ocuparon del problema de la seguridad humana y del desarrollo sostenible. Los ODS sí lo incluyen, cuando se proponen:**

1. “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (ODS 11); y

35 ODM 3: “Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer”.

2. “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles” (ODS 16).

Los ODM, por último, proponían una “asociación mundial para el desarrollo” (ODM 8) que, entre otras cosas, planteaban como metas “desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio” (Meta 12), “atender las necesidades especiales de los países menos adelantados” (Meta 13), “encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo” (Meta 15), con un marcado sesgo a favor de una economía de mercado. Los ODS, por su parte, proponen una “alianza mundial para el desarrollo sostenible”, que renueva el compromiso con el desarrollo de los países socios, pero en un plano de igualdad, que no necesariamente se enmarca dentro de una economía de mercado.

En el marco de los ODS, los problemas del desarrollo no se concentran en los países pobres o de renta baja, sino que son problemas mundiales que afectan de distintas maneras a los países del norte y del sur. Se trata de “problemas globales”, que se han diversificado y han adquirido relevancia en la agenda mundial del desarrollo. Como se señala en un documento de trabajo del colectivo de ONG belgas:

*La “cara de la pobreza” ha cambiado fundamentalmente. La brecha de la pobreza entre países (o grupos de países*



*como el Norte o el Sur) ya no existe. Hoy en día, la pobreza está principalmente presente en economías de rápido crecimiento, en Estados débiles, en países en conflicto y... en nuestras propias sociedades occidentales. Muchos países del Sur disponen de un potencial de riquezas, especialmente porque tienen recursos naturales importantes. Las desigualdades patentes que se perciben en estos países se deben a relaciones de poder inicuas y a una gobernanza inadecuada. Estos problemas no se solucionarán con "más" ayuda sino con un mejor reparto de las riquezas disponibles. El concepto "desarrollo" también se ha deteriorado. Se identifica con el crecimiento en el libro de recetas neoliberales. Este modelo conduce cada vez más a una desigualdad creciente, a una escasez acrecentada de materias primas y la existencia misma del planeta está en peligro. Por la mundialización intensiva, hacemos todos frente a un conjunto de "problemas globales" que se deben tratar urgentemente a nivel mundial<sup>36</sup>.*

Los ODS responden a estos "problemas globales", que no son ajenos a nuestra región y, en general, a los países de renta media baja y renta media alta. Estos países, según la CEPAL, representan a más del 70% de la población mundial e incluyen a más del 70% de la población pobre. En este contexto es pertinente la propuesta de este organismo, que apunta a reincorporar a los países de renta media en el sistema de cooperación internacional. "El enfoque de brechas propuesto por la CEPAL refleja la variedad y heterogeneidad de las necesidades de desarrollo de

América Latina y Caribe"<sup>37</sup>. De lo que se trata es de construir una "visión inclusiva del desarrollo", que tome en consideración las distintas brechas que caracterizan a los países en desarrollo, estableciendo prioridades, de acuerdo a la realidad de cada país y región. En este marco, el nivel de ingreso como criterio de clasificación de países constituye un enfoque limitado y reduccionista, que impide visualizar las distintas brechas que existen al interior de los diferentes grupos sociales y entre países. Se requiere, en ese sentido, diversificar los criterios de clasificación, tomando en cuenta las brechas estructurales que obstaculizan el crecimiento sostenido, igualitario e inclusivo de los países de nuestra región. Es importante no perder de vista que:

*... la mayor participación de los países de renta media en el sistema de cooperación, ya sea como donantes o receptores, tiene implicancias positivas en el crecimiento y el desarrollo global, por su importancia económica y social en la economía mundial y, por consiguiente, por las enormes externalidades positivas en el crecimiento y bienestar global que surgen de la cooperación con estos"<sup>38</sup>.*

La convergencia entre los "problemas globales", que abordan los ODS, y el "enfoque de brechas estructurales", propuesto por la CEPAL, es fructífera y prometedora para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, y plantea nuevos retos para las políticas de cooperación de los países del Norte y del Sur, que tienen que actualizar sus marcos de referencia y planes de acción, adaptándolos a los nuevos desafíos que propone el desarrollo sostenible.

<sup>36</sup> Jean Bossuyt y otros. *¿Qué futuro para las ONG belgas de la cooperación internacional del siglo XXI? Una agenda de cambios*. Nota de Debate del Colectivo de ONG Belgas. Febrero, 2015, p. 2.

<sup>37</sup> CEPAL. Ob. cit., p. 30.

<sup>38</sup> CEPAL. Ob. cit., p. 9.

**3**

## Situación actual de la ayuda al desarrollo en el Perú

El Perú, desde el 2008, ha sido categorizado como País de Renta Media Alta (PRMA), de acuerdo con los estándares del Banco Mundial. Esta clasificación, como se ha señalado anteriormente, se ha tornado inadecuada, debido a que no da cuenta de las desigualdades estructurales y de la diversidad de problemas que afectan al país, que no se reducen a un problema de ingresos o de pobreza monetaria. Es importante por eso evaluar el impacto que esta categorización ha tenido en el comportamiento de la cooperación en el país, sobre la base de los flujos de recursos, de origen público y privado, que se han desembolsado en los últimos años.

En la **tabla 5**, vemos que los montos de la cooperación, aparentemente, han disminuido en los últimos años, sobre todo la cooperación oficial, en sus distintas modalidades. Es importante señalar, sin embargo, que el registro de esta información en la base de datos de la APCI se estabiliza pasados los dos años de la fecha reportada. En el estudio anterior, por ejemplo, el monto de la cooperación oficial en el 2012, que solo incluyó a la cooperación bilateral y multilateral, fue de 189 200 000 de dólares<sup>39</sup>. La cifra actual, por el mismo concepto y con los mismos componentes, es de 263 900 000 de dólares, para el año 2012, es decir, un monto que es 39.5% más alto. En el caso de la

ayuda privada, el estudio anterior registró un monto 152 900 000 de dólares para el año 2012. El dato actual es de 166 millones de dólares para el mismo año, que es 8.6% más alto que el registrado en el estudio anterior. Es probable, en consecuencia, que el monto registrado siga creciendo en los próximos meses y, por esa razón, no podemos afirmar de manera categórica que se ha producido una disminución de los montos de la ayuda al desarrollo en el país.

El Perú, desde el 2008, ha sido categorizado como **País de Renta Media Alta (PRMA)**...



aunque la realidad sea muy **distinta**.

39 COEECI. Ob. cit.



**Tabla 5**

COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE EJECUTADA ENTRE EL 2010 Y 2014, SEGÚN TIPO DE FUENTE									
Año		Tipo de fuente							Total
		Cooperación oficial					Cooperación privada		
		Bilateral	Multilateral	Descentralizada	Fondo contravalor	Total cooperación oficial			
2010	US\$	147 570 961	37 549 485	24 267 326	26 230 043	235 617 815	150 416 112	386 033 927	
	%	38.2	9.7	6.3	6.8	61.0	39.0	100.0	
2011	US\$	209 553 225	58 951 392	22 817 525	44 561 475	335 883 617	153 172 562	489 056 179	
	%	42.8	12.1	4.7	9.1	68.7	31.3	100.0	
2012	US\$	221 210 828	42 684 951	13 576 627	39 779 524	317 251 930	166 028 356	483 280 286	
	%	45.8	8.8	2.8	8.2	65.6	34.4	100.0	
2013	US\$	202 509 700	38 756 727	11 393 010	23 705 218	276 364 655	159 214 106	435 578 761	
	%	46.5	8.9	2.6	5.4	63.4	36.6	100.0	
2014	US\$	161 897 555	27 029 569	11 894 752	8 893 915	209 715 791	148 376 978	358 092 769	
	%	45.2	8.0	7.5	2.5	63.2	36.8	100.0	

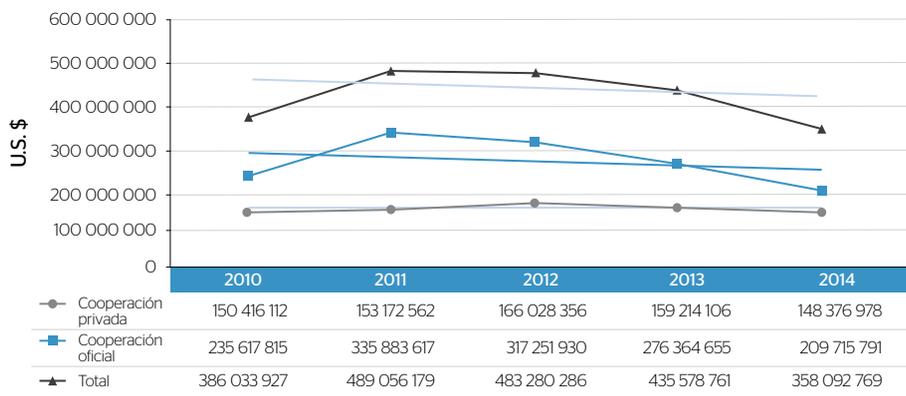
Fuente: SIGO - APCI, julio, 2015. Elaboración: COEECI.

En el **gráfico 12**, vemos que la ayuda oficial registra una tendencia a la baja con las cifras actuales. Es probable, sin embargo, que esta situación cambie, a medida que se actualicen los datos de los últimos

años. La ayuda privada, por su parte, se ha mantenido estable y es probable que el monto del 2013 y 2014 aumente en los próximos meses.

**Gráfico 12**

Tendencias de la cooperación oficial y privada, ejecutada en el Perú entre el 2010 y 2014



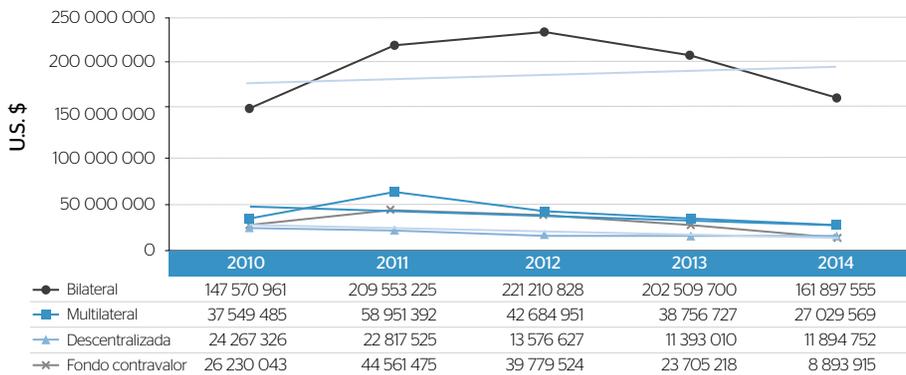
Fuente: APCI, julio 2015. Elaboración: COEECI.

En el **gráfico 13**, vemos que la cooperación oficial, en sus distintas modalidades, registra una tendencia a la baja con las cifras actuales, situación que podría variar

en la medida en que se actualicen los datos del 2013 y 2014, sobre todo, en lo referente a la ayuda bilateral y multilateral.

**Gráfico 13**

**Tendencias de la cooperación oficial ejecutada en el Perú entre el 2010 y 2014**



Fuente: APCI, julio 2015. Elaboración: COEECI.

En la **tabla 6**, vemos que la ayuda norteamericana sigue siendo la más importante en el Perú, pese a que registra una ligera disminución en el 2014. Uno de cada cuatro dólares de la ayuda al desarrollo, que se destina al país, proviene de los EE.UU. La mayor parte de la ayuda norteamericana es de origen privado o se canaliza a través de instituciones privadas (63.6%). La ayuda española, por su parte, a pesar de los problemas de financiamiento que atraviesa, sigue siendo la segunda más importante en el país, haciéndose efectiva mayormente a través de fuentes oficiales (59.5%). La Unión Europea se ubicó en el 2013 como el tercer más importante cooperante, pero redujo el monto de su ayuda a menos de la mitad en el 2014,

siendo desplazada por Alemania, Suiza y Canadá. La ayuda alemana, que se ubicó en el tercer lugar en el 2014, opera mayormente a través de fondos privados (67.2%). La ayuda de Suiza, que se ubicó en el cuarto lugar en el 2014, opera en su mayor parte con fondos oficiales (58.7). En general, la mayoría de los principales países cooperantes (EE.UU., Alemania, Países Bajos, Austria, Australia, Reino Unido, Suecia y Francia) canaliza su ayuda a través de fondos privados. El monto de la ayuda oficial, sin embargo, es mayor que la ayuda privada, debido a que la Unión Europea, China y Japón, que se ubican entre los diez principales cooperantes, canalizan su ayuda al desarrollo principalmente a través de fuentes oficiales.



Uno de cada cuatro dólares de la ayuda al desarrollo, que se destina al país, proviene de los EE.UU. La mayor parte de la ayuda norteamericana es de origen privado o se canaliza a través de instituciones privadas (63.6%). La ayuda española, por su parte, a pesar de los problemas de financiamiento que atraviesa, sigue siendo la segunda más importante en el país

**Tabla 6**

PRINCIPALES PAÍSES COOPERANTES, SEGÚN TIPO DE COOPERACIÓN Y MONTO EJECUTADO: 2013 - 2014							
Nº	Países cooperantes	Oficial		Privada		Total	
		US\$	%	US\$	%	US\$	%
<b>2013</b>							
<b>1</b>	Estados Unidos.	31 195 744	15.5	51 443 136	32.3	82 638 880	22.8
<b>2</b>	España.	24 423 492	12.2	23 882 598	15.0	48 306 090	13.5
<b>3</b>	Unión Europea.	38 981 133	19.2	0	0.0	38 981 133	10.9
<b>4</b>	Alemania.	13 014 492	6.4	20 442 015	12.8	33 456 507	9.2
<b>5</b>	Japón.	32 940 379	16.3	43 539	0.0	32 983 918	9.1
<b>6</b>	Suiza.	13 370 145	6.6	10 385 471	6.5	23 755 616	6.6
<b>7</b>	Canadá.	12 615 501	6.2	662 1967	4.2	19 237 468	5.3
<b>8</b>	Italia.	8 801 177	4.3	2 306 712	1.4	11 107 889	3.1
<b>9</b>	Austria.	0	0.0	10 660 058	6.7	10 660 058	2.9
<b>10</b>	Países Bajos.	40 299	0.0	9 048 874	5.7	9 089 173	2.5
<b>11</b>	Bélgica.	5 028 979	2.5	2 964 633	1.9	7 993 612	2.2
<b>12</b>	Australia.	3 512 590	1.7	3 568 365	2.2	7 080 955	2.0
<b>13</b>	China.	6 980 691	3.4	0	0.0	6 980 691	1.9
<b>14</b>	Reino Unido.	2 219 722	1.1	3 335 434	2.2	5 555 156	1.5
<b>15</b>	Finlandia.	3 048 839	1.5	1 265 754	0.8	4 314 593	1.2
<b>16</b>	Francia.	2 178 515	1.1	1 966 774	1.2	4 145 289	1.1
<b>17</b>	Noruega.	1 034 640	0.5	2 286 904	1.4	3 321 544	0.9
<b>18</b>	Otros.	3 123 362	1.5	8 991 872	5.7	12 115 234	3.3
<b>TOTAL</b>		<b>202 509 700</b>	<b>100.0</b>	<b>159 214 106</b>	<b>100.0</b>	<b>361 723 806</b>	<b>100.0</b>



## Contribución de la cooperación internacional y de la sociedad civil al desarrollo del Perú

PRINCIPALES PAÍSES COOPERANTES, SEGÚN TIPO DE COOPERACIÓN Y MONTO EJECUTADO: 2013 - 2014							
Nº	Países cooperantes	Oficial		Privada		Total	
		US\$	%	US\$	%	US\$	%
<b>2014</b>							
1	Estados Unidos	29 576 556	183	51 636 614	34.8	81 213 170	26.2
2	España	30 978 798	191	21 129 054	14.2	52 107 852	16.9
3	Alemania	10 196 580	63	20 896 271	14.1	31 092 851	10.0
4	Suiza	12 393 865	77	8 722 820	5.9	21 116 685	6.8
5	Canadá	13 345 895	82	5 527 058	3.7	18 872 953	6.1
6	Unión Europea	15 716 561	97	0	0.0	1 571 6561	5.1
7	China	14 664 600	91	0	0.0	14 664 600	4.7
8	Japón	10 476 105	65	38 153	0.0	10 514 258	3.4
9	Países Bajos	782 688	0.5	8 640 283	5.8	9 422 971	3.0
10	Bélgica	6 827 917	42	2 205 426	1.5	9 033 343	2.9
11	Austria	0	0.0	8 300 740	5.6	8 300 740	2.7
12	Cuba	7 833 751	48	0	0.0	7 833 751	2.5
13	Italia	3 053 996	19	2 304 574	1.6	5 358 570	1.7
14	Australia	1 023 492	0.6	4 047 217	2.7	5 070 709	1.6
15	Reino Unido	1 828 177	1.2	3 208 000	2.2	5 036 177	1.6
16	Suecia	84 033	0.0	2 789 780	1.9	2 873 813	0.9
17	Francia	770 434	0.5	1 777 777	1.2	2 548 211	0.8
18	Otros	2 344 107	14	7 153 211	4.8	9 497 318	3.1
<b>TOTAL</b>		<b>161 897 555</b>	<b>100.0</b>	<b>148 376 978</b>	<b>100.0</b>	<b>310 274 533</b>	<b>100.0</b>

Fuente: SIGO - APCI: julio, 2015. Elaboración: COEECI.

**Los montos de la cooperación privada se han mantenido estables en los últimos cinco años y es probable que esta tendencia se confirme, en la medida en que la APCI actualice el registro de datos del 2013 y 2014.** Lo mismo se puede decir de la ayuda oficial, que actualmente registra una tendencia a la baja. La ayuda bilateral, por otro lado, sigue siendo mayoritaria en la cooperación oficial, seguida de la ayuda multilateral, la ayuda descentralizada y los fondos contravalor.



La participación del Perú en la cooperación Sur - Sur ha crecido en los últimos años, tal como se observa en el **tabla 7**. Hasta el 2010, su participación en la CSS era sobre todo a través de acciones, principalmente como oferente de ayuda. En los últimos tres años, por el contrario, ha aumentado su participación en proyectos y en programas de CSS y se ha reducido el número de acciones en las que ha participado. La participación del Perú en proyectos de CSS, mayormente, es en calidad de receptor de ayuda. La participación en programas y proyectos iberoamericanos se orientan especialmente a fortalecer las capacidades de los países de la región para cooperar entre sí en los distintos ámbitos sectoriales.

En el 2014, según el Informe de la cooperación Sur - Sur en Iberoamérica 2015<sup>40</sup>, la participación del Perú en la CSS se concentró principalmente en la dimensión social (43.3%) y en la dimensión de infraestructura y servicios económicos (24.4%), seguidas a mayor distancia por la dimensión productiva (9.8%), fortalecimiento institucional (7.3%) y medio ambiente (7.3%). Las actividades de salud (22%), educación (9.8%), política so-

cial (9.8%), agricultura (7.3%) y gobierno (7.3%), son las que registran una mayor frecuencia, según la misma fuente. La participación en la cooperación triangular sigue siendo menor aún. Perú participa como primer oferente, con el apoyo financiero de Alemania y Corea, en proyectos de asistencia técnica a Guatemala, Paraguay y Honduras, sobre temas de gestión tributaria, registro civil y competitividad agrícola. Asimismo, ha realizado acciones de cooperación triangular con Guatemala, Brasil, Ecuador y Paraguay, en temas de políticas y estrategias educativas, innovación agraria, procesos electorales y tributación, que han contado con el apoyo financiero de Alemania, BID, IDH y Unión Europea. Junto a Colombia y Brasil se ha promovido en el Intercambio Sur - Sur de experiencias sobre la creación y el desarrollo de Comités de Pobreza en América Latina y países de la OECS, que contó con el apoyo financiero del Banco Mundial y la participación, en calidad de países receptores, de Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Granada, Dominica, San Cristóbal y Nieves y Barbuda.

<sup>40</sup> Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). *Informe de cooperación Sur - Sur en Iberoamérica*. Año: 2015. Madrid - España.

**Tabla 7**

PARTICIPACIÓN DEL PERÚ EN LA COOPERACIÓN SUR - SUR: 2009- 2013							
Tipo	Programa y/o proyectos iberoamericanos	Proyectos		Acciones		Total	
		Oferente	Receptor	Oferente	Receptor	N	%
<b>2009</b>							
Cooperación horizontal Sur - Sur bilateral.	0	0	21	27	12	60	95.2
Cooperación Sur - Sur triangular.	0	0	0	0	0	0	0.0
Cooperación horizontal Sur - Sur regional.	3	0	0	0	0	3	4.8
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>12</b>	<b>63</b>	<b>100.0</b>
<b>2010</b>							
Cooperación horizontal Sur - Sur bilateral.	0	5	28	37	29	99	87.7
Cooperación Sur - Sur triangular.	0	0	1	2	7	10	8.8
Cooperación horizontal Sur - Sur regional.	4	0	0	0	0	4	3.5
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>29</b>	<b>39</b>	<b>36</b>	<b>113</b>	<b>100.0</b>
<b>2011</b>							
Cooperación horizontal Sur - Sur bilateral.	0	3	36	13	22	74	61.2
Cooperación Sur - Sur Triangular.	0	6	5	7	11	29	24.0
Cooperación horizontal Sur - Sur regional.	18	0	0	0	0	18	14.8
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>41</b>	<b>20</b>	<b>33</b>	<b>121</b>	<b>100.0</b>
<b>2012</b>							
Cooperación horizontal Sur - Sur bilateral.	0	8	30	9	18	65	67.0
Cooperación Sur - Sur triangular.	0	3	3	0	0	6	6.2
Cooperación horizontal Sur - Sur regional.	26	0	0	0	0	26	26.8
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>11</b>	<b>33</b>	<b>9</b>	<b>18</b>	<b>97</b>	<b>100.0</b>
<b>2013</b>							
Cooperación horizontal Sur - Sur bilateral.	0	8	41	19	18	86	71.7
Cooperación Sur - Sur triangular.	0	2	5	4	1	12	10.0
Cooperación horizontal Sur - Sur regional.	22	0	0	0	0	22	18.3
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>10</b>	<b>46</b>	<b>23</b>	<b>19</b>	<b>120</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Según la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), el Perú interactúa como oferente y como receptor de cooperación Sur - Sur con diversos países de la región, ofreciendo ayuda a El Salvador, Guatemala, Costa Rica, Chile, Colom-

bia, México y Paraguay, y recibiendo ayuda de Argentina, México, Brasil, Colombia y Chile<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> APCI. *La Cooperación Sur - Sur y Triangular*. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: [http://www.apci.gob.pe/gestion/attach/La\\_Cooperacion\\_SurSur\\_Triangular.pdf](http://www.apci.gob.pe/gestion/attach/La_Cooperacion_SurSur_Triangular.pdf)



En la **tabla 8**, vemos que nuestro país ofrece ayuda sobre todo en temas de salud y recibe ayuda principalmente en temas de desarrollo social, desarrollo productivo y medio ambiente. Las acciones

de CSS en las que participa el Perú se extienden además a países de otras regiones, como Tailandia, Malasia e Indonesia, en el Sudeste Asiático, y Sudáfrica y Argelia, en África.

**Tabla 8**

COOPERACIÓN SUR - SUR EN EL PERÚ	
Países	Temas
<b>Oferente</b>	
El Salvador.	Agricultura, acuicultura y pesca. Género y políticas de igualdad. Comercio y turismo. Modernización del Estado.
Guatemala.	Pesca, investigación energética y administración tributaria.
Costa Rica.	Salud. Justicia. Turismo.
Chile.	Salud.
Colombia.	Salud.
México.	Áreas naturales protegidas.
Paraguay.	Identidad.
<b>Receptor</b>	
Argentina.	Desarrollo social y desarrollo productivo.
México.	Medio ambiente, ciencia y tecnología y temas sociales.
Brasil.	Desarrollo social y desarrollo productivo.
Colombia.	Medio ambiente.
Chile.	Medio ambiente y saneamiento.

**Fuente:** Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).

En general, la situación de la ayuda al desarrollo en el Perú se caracteriza por:

**a.**

**Una aparente disminución de los fondos de la ayuda al desarrollo**, que se explica por la reducción de la ayuda oficial, que puede ser más un problema de registro que una tendencia real, hipótesis que se despejará en los próximos meses, cuando se actualicen los datos de la APCI sobre los montos ejecutados en el 2013 y 2014.

**b.**

**Los montos de la ayuda privada se han mantenido estables en los últimos cinco años** y es probable que se confirme esta tendencia en los próximos meses, cuando se actualice la información del 2013 y 2014 en los registros de ENIEX, ONGD e IPREDA, a cargo de la APCI.

**c.**

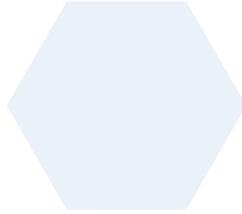
**La mayoría de los países cooperantes canaliza su ayuda a través de fondos privados.**

El monto de la ayuda oficial, sin embargo, es mayor que el de la ayuda privada, debido a que la Unión Europea, China y Japón, que están entre los diez principales cooperantes, operan solo a través de fuentes oficiales. Es probable que esta situación cambie también, en la medida en que APCI actualice los datos de la cooperación oficial y privada del 2013 y 2014.

**d.**

**La participación del Perú en la cooperación Sur - Sur ha crecido en los últimos años,**

debido a que ha aumentado su involucramiento en proyectos y en programas de CSS, situación que contrasta con la disminución del número de acciones de CSS en las que el Perú ha participado, sin que hasta la fecha se cuente con cifras sobre los montos con los que opera este tipo de cooperación.



Esta situación evidencia un proceso de cambio en la ayuda al desarrollo que opera en nuestro país, caracterizado por un crecimiento de la CSS, que sigue siendo menor aún, pero con posibilidades de seguir expandiéndose en los próximos años, sin que hasta el momento la cooperación privada registre un involucramiento en esta modalidad de cooperación. La cooperación oficial, por su parte, aparentemente ha disminuido, pero es probable que registre un monto mayor que el actual en los próximos meses, por lo que aún es temprano para afirmar que se ha reducido. Los montos de la cooperación privada, sin embargo, se han mantenido estables.

El retiro de los flujos de la ayuda al desarrollo del país, como consecuencia de la categorización del Perú como País de Renta Media Alta (PRMA), al parecer, ha tenido un impacto menor que el esperado. Un mayor impacto, en todo caso, ha tenido el incremento de la inversión privada y los montos de las remesas y de los capitales que provienen de las actividades ilegales, que han hecho que los flujos de la ayuda al desarrollo pierdan importancia, en términos relativos.

Las desigualdades estructurales, por otro lado, se han mantenido, al igual que los problemas de inseguridad, el deterioro ambiental y otros problemas globales que afectan al país.

Este diagnóstico obliga a replantear la estrategia de la cooperación en Perú, que debería orientarse a mejorar el clima de confianza en los actores de la cooperación oficial y privada, promoviendo la generación de espacios multiactor / multinivel y la incorporación de nuevos actores y nuevos temas en la agenda del desarrollo, basados en los ODS y en los problemas globales, sin perder de vista el debate en torno al modelo de desarrollo. De lo que se trata es de transitar de una cooperación tradicional, basada en el modelo Norte - Sur y en el asistencialismo, a una cooperación estratégica, que agregue valor a los fondos de la ayuda oficial y privada, incorporando nuevos actores al desarrollo y nuevas modalidades de ayuda -cooperación Sur - Sur, cooperación triangular, canasta de fondos, ayuda presupuestal, etc.-, con la participación de la sociedad civil, el Estado y el sector privado.

## 4 Perfil de la cooperación privada en el Perú

La cooperación privada en el Perú opera a través de tres tipos de instituciones: las Entidades e Instituciones Extranjeras de Cooperación Técnica Internacional (ENIEX), las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) y las Instituciones Privadas sin fines de Lucro Receptoras de Donaciones de Carácter Asistencial o Educativo provenientes del Exterior (IPREDA). Las ENIEX son instituciones sin fines de lucro, constituidas en el extranjero e inscritas en nuestro país como cooperantes privados, que se caracterizan por apoyar, financiar y/o ejecutar, vía convenio, acciones de desarrollo en el país, de manera permanente o de forma temporal. Las ONGD son personas jurídicas sin fines de lucro, constituidas en el Perú, bajo la modalidad de asociaciones, que tienen por finalidad la ejecución de programas y proyectos de desarrollo, a nivel nacional, regional y local. 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.

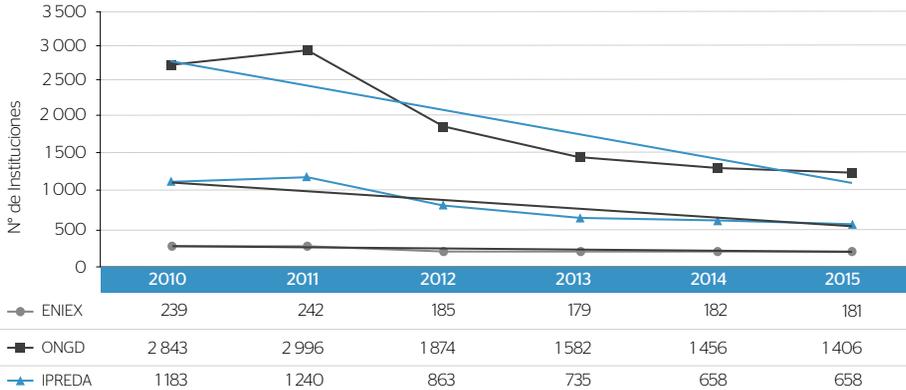
La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), de acuerdo con su norma de creación (Ley N° 27692), tiene entre sus funciones la conducción y actualización de los registros de ENIEX, ONGD e IPREDA. Las instituciones inscritas en estos registros reportan información permanente sobre las intervenciones que realizan y los montos que ejecutan anualmente. En el 2015, de acuerdo con el registro de APCI, están inscritas en el país 181 ENIEX, 1 406 ONGD y 658 IPREDA. En el **gráfico 14**, vemos que el número de instituciones de cooperación privada en el país, aparentemente, ha disminuido en los últimos cinco años. Sin embargo, como seguidamente veremos para el caso de las ENIEX, es probable que ello se deba a la depuración del padrón de la APCI en el 2010 y 2011, más que a una disminución real del número de instituciones que se mantienen activas en el país.

La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), de acuerdo con su norma de creación (Ley N° 27692), tiene entre sus funciones la conducción y actualización de los registros de ENIEX, ONGD e IPREDA. Las instituciones inscritas en estos registros reportan información permanente sobre las intervenciones que realizan y los montos que ejecutan anualmente



**Gráfico 14**

**Evolución del número de entidades de cooperación privada, por tipo de institución: 2010 - 2015**



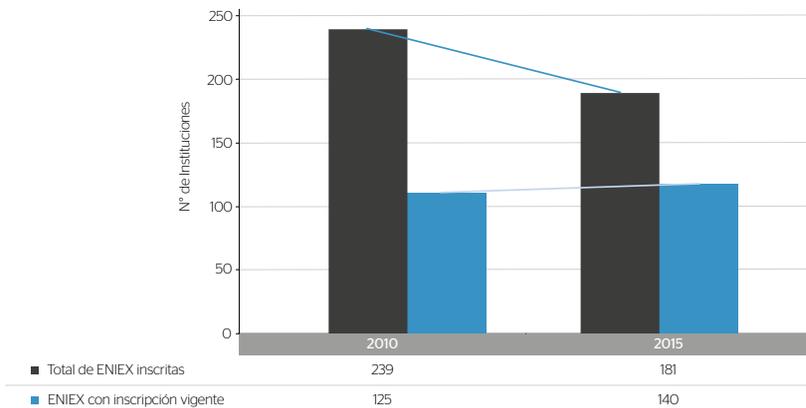
**Fuente:** APCI, julio 2015. Elaboración: COEECI.

En el **gráfico 15**, vemos que, entre el 2010 y el 2015, se ha producido una disminución significativa del número de ENIEX inscritas en APCI, en un 24.3%. El número

de ENIEX con inscripción vigente, sin embargo, creció en 8.5%, pasando de 125 a 140 ENIEX.

**Gráfico 15**

**ENIEX inscritas y con inscripción vigente en el registro de APCI: 2010 - 2015**



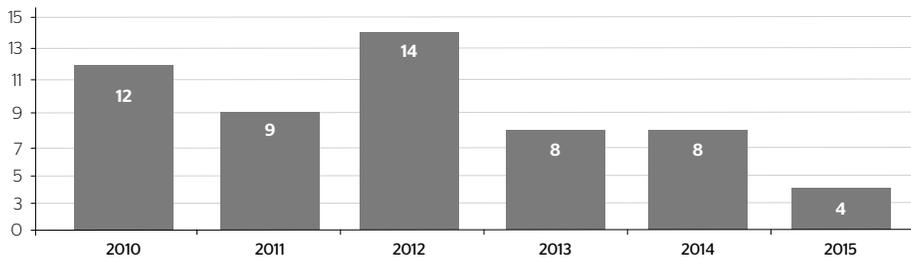
**Fuente:** APCI, julio 2015. Elaboración: COEECI.

Las ENIEX nuevas que ingresan al país y tramiten su inscripción en APCI han mantenido el mismo dinamismo de años anteriores. En el 2010 y 2012, se registró el mayor número de nuevas ENIEX inscritas en lo que va de la

década. En el 2011, 2013 y 2014, han ingresado al país un promedio de ocho ENIEX por año. En el 2015, se registraron cuatro ENIEX inscritas en el primer semestre y es probable que este número crezca al cierre del año.

**Gráfico 16**

**ENIEX inscritas en el año: 2010 - 2015**



Fuente: APCI, julio 2015. Elaboración: COEECI.

En la **tabla 9**, vemos que la gran mayoría de ENIEX inscritas (81.8%) y con inscripción

vigente (83.6%) en APCI tiene como sede de su oficina nacional a la región Lima.

**Tabla 9**

ENIEX INSCRITAS Y CON INSCRIPCIÓN VIGENTE EN EL PERÚ, SEGÚN REGIÓN: 2015			
	Región	Total de ENIEX inscritas	ENIEX con inscripción vigente
1	Amazonas.	0	0
2	Ancash.	1	1
3	Apurímac.	2	1
4	Arequipa.	2	2
5	Ayacucho.	2	1
6	Cajamarca.	1	1
7	Cusco.	5	3
8	Huancavelica.	0	0
9	Huánuco.	2	2
10	Ica.	3	1
11	Junín.	1	1
12	La Libertad.	5	4
13	Lambayeque.	1	1
14	Lima.	148	117



ENIEX INSCRITAS Y CON INSCRIPCIÓN VIGENTE EN EL PERÚ, SEGÚN REGIÓN: 2015		
Región	Total de ENIEX inscritas	ENIEX con inscripción vigente
<b>15</b> Loreto.	2	2
<b>16</b> Madre de Dios.	1	1
<b>17</b> Moquegua.	0	0
<b>18</b> Pasco.	0	0
<b>19</b> Piura.	2	1
<b>20</b> Puno.	2	1
<b>21</b> San Martín.	0	0
<b>22</b> Tacna.	0	0
<b>23</b> Tumbes.	0	0
<b>24</b> Ucayali.	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>181</b>	<b>140</b>

Fuente: APCI: noviembre 2015. Directorio de instituciones ENIEX<sup>42</sup>.

Se desprende de este análisis que, a pesar de los problemas de financiamiento y de otras dificultades que atraviesan en sus países de origen, las instituciones de cooperación privada internacional siguen apostando por el desarrollo del Perú, a nivel nacional, regional y local. Existen, asimismo, ENIEX que no tienen registro en APCI y que ejecutan proyectos de desarrollo en el país desde hace varios años. Las plataformas y organizaciones de productores peruanas (CONVEAGRO, ANPE, CCP, CNA, FEMUCARINAP, ONAMIAP y otras), las campañas nacionales e internacionales (Campaña Peruana por el Derecho a la Educación, Campaña contra el Bullying, entre otras) tampoco cuentan con registro en APCI y, sin embargo, reciben financiamiento de la cooperación privada.

Se desprende de este análisis que, a pesar de los problemas de financiamiento y de otras dificultades que atraviesan en sus países de origen, las instituciones de cooperación privada internacional siguen apostando por el desarrollo del Perú

<sup>42</sup> APCI. Directorio de instituciones ENIEX. Disponible en: <http://www.apci.gob.pe/index.php/informacion-de-interes/registros-institucionales/item/383>

## CAPÍTULO 2

# La contribución de las ENIEX de la COEECI al **DESARROLLO EN EL PERÚ**

**E**n este capítulo se describen los resultados de la encuesta institucional que, en el marco del presente estudio, se aplicó a las ENIEX que integran la COEECI. Esta encuesta fue diseñada en base al instrumento que se aplicó en el estudio anterior, que fue ajustado y mejorado. El objetivo de la encuesta es recoger información sobre el trabajo que realizan las ENIEX que integran la COEECI, que incluyen 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 ODM y la PNCTI, la captación de recursos locales, entre otros.

El trabajo de campo se realizó entre octubre y diciembre de 2015. El cuestionario fue gestionado directamente por la COEECI con cada una de las ENIEX que la integran. De las 55 instituciones que tienen inscripción vigente en COEECI, 50 respondieron el cuestionario dentro del plazo establecido, lo que equivale a un logro del 90.9%. La información y su consistencia fueron validadas internamente y, en algunos casos, se solicitó a las instituciones que precisen o completen la información proporcionada a través del cuestionario. Luego, se procedió a ingresar la información a una base de datos, cuya información fue seguidamente analizada. Los resultados de este análisis, organizados en torno a los distintos ejes temáticos de la encuesta, se presentan en este capítulo.



## 1 Recursos financieros movilizados

La totalidad de ENIEX que respondió al cuestionario cuenta con inscripción en la APCI y sólo dos no tienen registro vigente: una lo tiene en trámite de regularización y, la otra, tiene previsto salir del país en los próximos meses. El 88% de las instituciones -44 ENIEX- no tiene previsto salir del país en los próximos meses o años. Seis instituciones, por el contrario, tienen previsto dejar el país en los próximos meses y años (12%). La mayoría de ENIEX afiliadas a COEECI, en consecuencia, permanecerán en el país en los siguientes años.

La mayoría de instituciones declaró que su apoyo al país se mantuvo igual (32.9%) o creció (26.6%) en los dos últimos años. El 40.5%, por el contrario, señaló que su apoyo disminuyó. Este dato, como veremos más adelante, contrasta con la información presupuestal, que da cuenta de una reducción en la mayoría de instituciones. La mayor parte de instituciones, por otro lado, señala que su apoyo al país se mantendrá igual (52%) o aumentará (24%) el siguiente año. Doce instituciones (25%), por el contrario, que este se reducirá el próximo año.

En la **tabla 10**, vemos que el 30.4% de las ENIEX inscritas en la APCI integran la COEECI, porcentaje que se incrementa a

El presupuesto ejecutado por las instituciones de COEECI se redujo en términos absolutos y relativos entre el 2012 y 2014, respecto al monto total ejecutado por la cooperación privada en el Perú, pasando del 88.9% (US\$ 136.04 millones) al 62.8% (US\$ 93.23 millones) en este periodo de tiempo.

39.3% entre las ENIEX que tienen su inscripción vigente, que es ligeramente más alto que el registrado en el estudio anterior (38.2%). La mayor parte de instituciones que integran la COEECI lleva varios años apoyando el desarrollo en el país y entre ellas se encuentran las ENIEX que ejecutan los mayores recursos de la cooperación privada. En el 2014, las ENIEX de COEECI reportaron una ejecución de US\$ 93.23 millones, que equivalen al 62.8% del monto total registrado por la APCI en el mismo año. Este monto es inferior al registrado en el 2012, en términos absolutos (US\$ 136.04 millones) y relativos (88.9%), sin embargo, sigue siendo mayoritario respecto al monto que registra el total de ENIEX inscritas en APCI.

**Tabla 10**

Indicadores	APCI	COEECI	
		N	%
Nº de ENIEX inscritas.	181	55	30.4
ENIEX con inscripción vigente.	140	55	39.3
Monto ejecutado por la cooperación privada en el 2014 (en millones de US\$).	148.37	93.23*	62.8

\* Monto ejecutado por las 50 ENIEX que respondieron el cuestionario. El monto es mayor si tenemos en cuenta a las 55 ENIEX que integran la COEECI. Cruzando esta información con los montos declarados a la APCI por las instituciones que no respondieron el cuestionario, la cifra se eleva a US\$ 96.80 millones, que equivale al 65.2%.

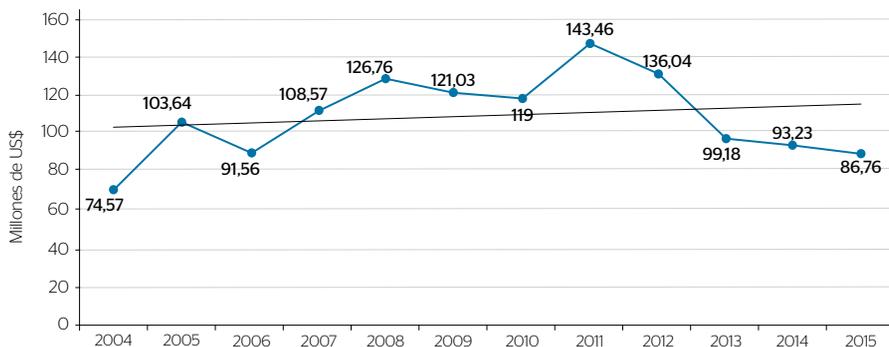
**Fuente:** APCI: julio, 2015 / COEECI. Elaboración: COEECI.

En el **gráfico 17**, vemos que los montos canalizados por las ENIEX de COEECI mantuvieron una tendencia al alza hasta el 2011, año en que se registró el pico más alto -US\$ 143.46 millones- y, desde

entonces, han venido disminuyendo. La mayor caída se dio en el 2013 y, lejos de recuperarse, esta tendencia se mantuvo en el 2014. En el 2015, se estima que el monto seguirá bajando.

**Gráfico 17**

**Montos canalizados por las ENIEX de COEECI entre el 2004 y 2015**



\*Monto programado.

**Fuente:** COEECI.

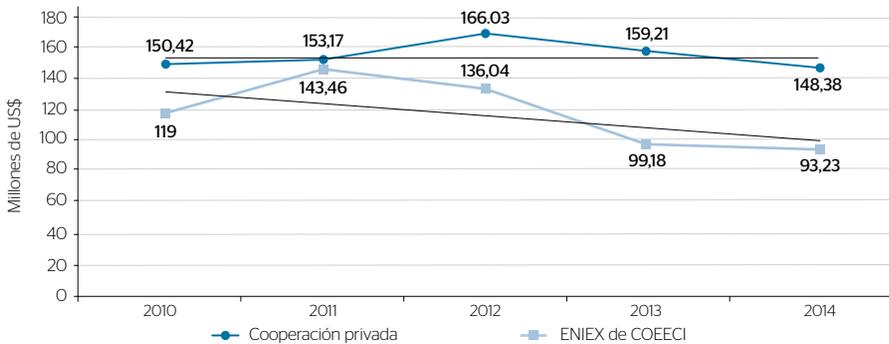


En el **gráfico 18**, vemos que los montos de la ayuda privada registrados por la APCI se han mantenido estables en los últimos cinco años, situación que contrasta con la información reportada por las ENIEX de COEECI, que registran una tendencia a la baja. Este cambio, como veremos luego con más detalle, se debe, en primer lugar,

a la reducción de los fondos de cofinanciación, que han afectado de un modo particular a las ENIEX de COEECI y, en segundo lugar, tiene que ver con la conversión de CARE Perú en ONGD, que en el 2012 representó el 15.8% del presupuesto total registrado por las ENIEX de COEECI.

**Gráfico 18**

**Montos canalizados por la cooperación privada y las ENIEX de COEECI entre el 2010 y 2014**



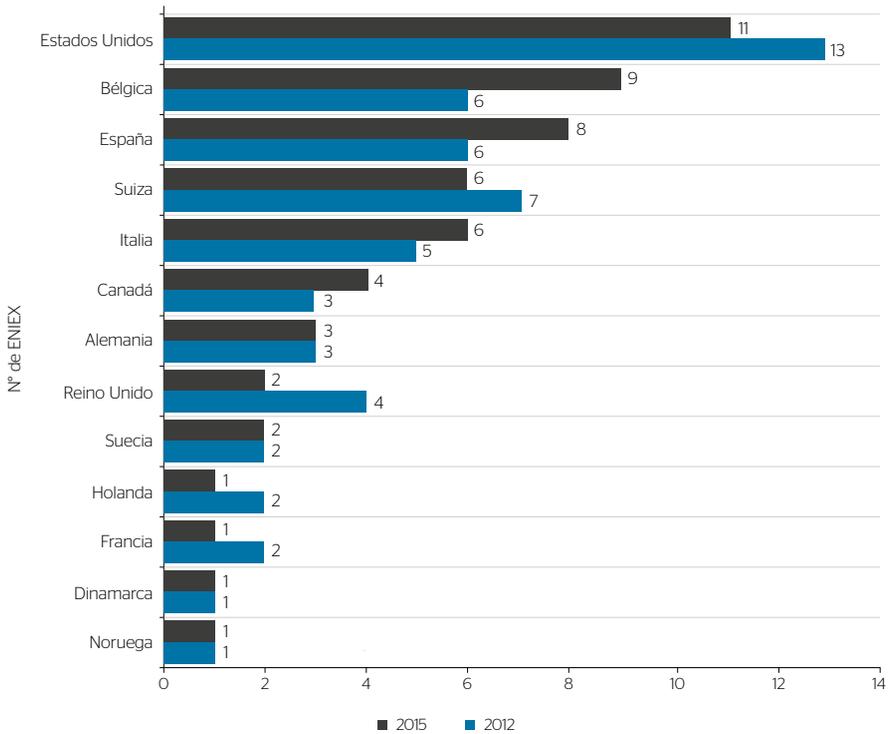
**Fuente:** COEECI.

La mayor parte de instituciones que integran la COEECI es de origen norteamericano (20%); no obstante que el número de ENIEX de este país se redujo de 13 a 11 entre el 2012 y 2015 (**gráfico 19**). Le siguen las ENIEX belgas (16.4%), cuyo número se incrementó de 6 a 9 ENIEX,

entre el 2012 y 2015. El número de ENIEX españolas (14.5%) también ha crecido, al igual que las ENIEX italianas (11%) y canadienses (7.3%). El número de ENIEX de Suiza (10.9%), Reino Unido (3.6%), Holanda (1.8%) y Francia (1.8%), por el contrario, se redujo entre el 2012 y 2015.

Gráfico 19

Número de ENIEX que integran la COEECI, según país de origen: 2012 - 2015



Fuente: COEECI.

Las ENIEX norteamericanas canalizaron el 40.4% de los recursos en el 2014, porcentaje que es significativamente menor al registrado en el 2012 (**gráfico 20**). La ayuda española se redujo en 48.8% entre el 2012 y 2014, pasando del segundo al cuarto lugar en importancia en este periodo de tiempo, por debajo del Reino Unido y de Suiza. El monto de la ayuda de las ENIEX de Reino Unido creció; no obstante que el número de instituciones

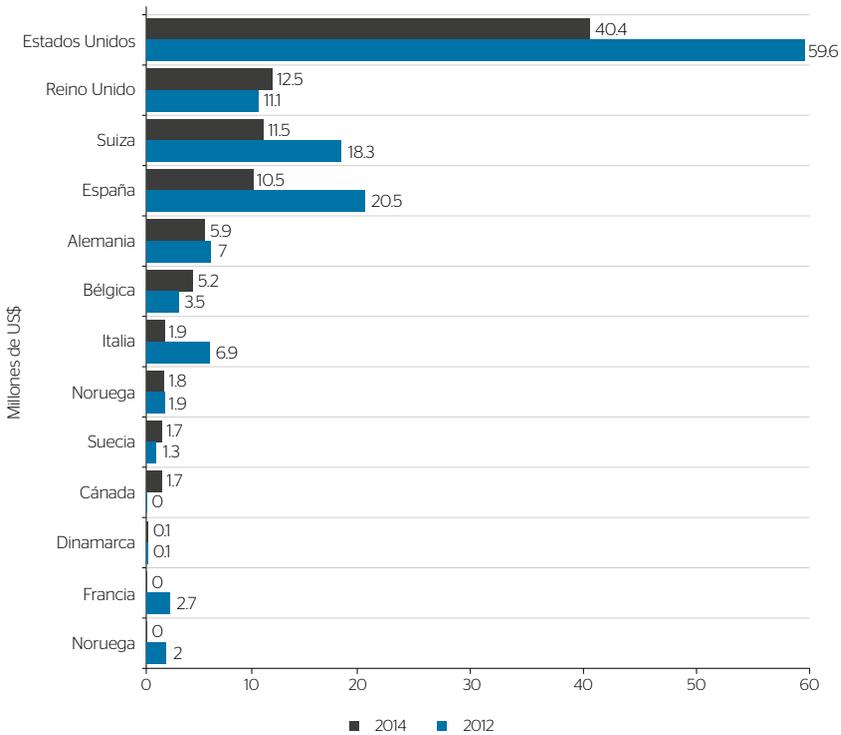
de este país inscritas en la COEECI se redujo. El monto registrado por las ENIEX de Suiza bajó en 37.2%, pese a que se ha mantenido en el tercer lugar en orden de importancia. Los montos de la ayuda de las ENIEX italianas y alemanas también se han reducido. La ayuda de las ENIEX belgas, por el contrario, ha crecido.

En la **tabla 11**, se comparan los resultados del estudio actual con los del estudio



Gráfico 20

Montos canalizados por las ENIEX que integran la COEECI, según país de origen:  
2012 - 2014



Fuente: COEECI.

anterior, en lo que refiere a los montos registrados por las ENIEX que participaron en ambos estudios, observándose lo siguiente:

- Entre el 2012 y el 2014, el monto registrado por las ENIEX de COEECI pasó de US\$ 136 038 500 a US\$ 93 228 515.80, lo que equivale a una disminución de 31.5%.

- Nueve ENIEX que participaron en el estudio anterior no formaron parte del estudio actual, debido a que no respondieron el cuestionario (4) o porque ya no forman parte de la COEECI (5). La más importante de estas instituciones es CARE Perú, que en el 2012 representó el 15.8% del presupuesto ejecutado por las ENIEX de COEECI. Esta institución ya no forma parte de COEECI

debido a su conversión a ONGD. Las demás instituciones registran montos significativamente menores.

- Once de las cincuenta ENIEX que participaron en el estudio actual (22%), no formaron parte del estudio anterior y, de este total, siete se inscribieron en la COEECI en los últimos dos años, lo que da cuenta de una importante renovación de entidades socias al interior de esta institución.
- Entre las ENIEX que participaron en el estudio anterior, veintidós registran una reducción de fondos, en trece se ha producido un aumento de recursos, y cuatro se han mantenido estables.
- CARE Perú, World Visión Internacional, la Asociación Madre Coraje y SWISSCONTACT registraron montos superiores a los 10 millones de dólares en el 2012. En conjunto, estas instituciones representaron el 46.9%

del monto registrado ese año (US\$ 63 833 841.00). En el 2014, como ya ha sido señalado, CARE Perú ya no forma parte de las ENIEX de COEECI y se convirtió en ONGD. World Visión Internacional mantuvo el monto registrado dos años atrás, y la Asociación Madre Coraje y SWISSCONTACT redujeron significativamente sus montos. El monto de estas instituciones representó, en conjunto, el 28.3% del monto total registrado ese año (US\$ 26 391 390.00), es decir, se redujo en términos absolutos y en términos relativos.

La caída experimentada por estas instituciones, que suma US\$ 37 442 451.00, explica en un 87.5% la reducción de fondos registrada por las ENIEX de COEECI entre el 2012 y 2014 (US\$ 42 809 984.20).

**Tabla 11**

**MONTOS CANALIZADOS POR LAS ENIEX DE COEECI: 2012 - 2014**

Nº	Nombre de la institución	2012	2014	Variación 2012 - 2014
1	CARE Perú.	21 554 553.00	Se retiró	No aplica
2	World Vision International - Visión Mundial.	19 678 656.00	19 458 882.00	Se mantuvo igual
3	Save The Children International.	4 361 050.00	6 386 536.00	Aumentó en 46.4%
4	Soluciones Prácticas.	6 415 000.00	6 097 043.00	Disminuyó en 5%
5	Plan Internacional Perú.	6 612 522.00	5 546 988.00	Disminuyó en 16.1%
6	Socios en Salud.	4 640 575.42	5 500 000.00	Aumentó en 18.5%
7	SWISSCONTACT.	10 285 414.00	5 308 200.00	Disminuyó en 48.4%
8	World Wildlife Fund INC (WWF).	4 300 000.00	5 138 110.00	Aumentó en 19.5%
9	HELVETAS Swiss Intercooperation Perú.	2 535 000.00	4 768 096.49	Aumentó en 88.1%



MONTOS CANALIZADOS POR LAS ENIEX DE COEECI: 2012 - 2014				
N°	Nombre de la institución	2012	2014	Variación 2012 - 2014
10	Pan Para el Mundo - Brot Fur Die Welt.	4 100 000.00	4 200 000.00	Aumentó en 2.4%
11	Fundación Ayuda en Acción.	5 628 851.37	4 014 630.00	Disminuyó en 28.7%
12	CESAL.	No participó	2 641 444.00	No aplica
13	Heifer Project International.	2 400 000.00	2 000 000.00	Disminuyó en 16.7%
14	SNV - Servicio Holandés de Cooperación Internacional.	1 800 000.00	Se retiró	No aplica
15	Fundación STROMME.	1 859 250.00	1 778 410.00	Disminuyó en 4.3%
16	Asociación Madre Coraje.	12 315 218.00	1 624 308.00	Disminuyó en 86.8%
17	DIAKONIA - Acción Ecuménica Sueca.	1 318 947.00	1 495 570.00	Aumentó en 13.4%
18	SOSFAIM Perú / Acción para el Desarrollo.	1 009 205.00	1 372 804.00	Aumentó en 36%
19	Fundación Conservación Internacional.	1 251 285.70	Se retiró	No aplica
20	Deutsche Welthungerhilfe - Agro Acción Alemana.	2 424 000.00	1 227 629.00	Disminuyó en 49.4%
21	Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (AVSF).	1 195 053.00	Se retiró	No aplica
22	Lutheran World Relief (LWR).	476 954.00	1 079 022.00	Aumentó en 126.2%
23	Broederlijk Delen.	No participó	850 000.00	No aplica
24	Water For People.	704 424.00	815 604.92	Aumentó en 15.8%
25	Asociación Fundación Contra el Hambre.	No participó	807 011.00	No aplica
26	CUSO Internacional.	650 000.00	729 572.00	Aumentó en 12.2%
27	OXFAM América.	1 200 000.00	723 712.00	Disminuyó en 39.7%
28	Pathfinder International.	702 750.00	Se retiró	No aplica
29	Islas de Paz.	965 298 00	685 930.00	Disminuyó en 28.9%
30	Fundación Acción contra el Hambre.	1 455 407.00	678 382.00	Disminuyó en 53.4%
31	11.11.11. Koepel van de VlaamseNoord - Zuidbeweging.	550 000.00	653 144.00	Aumentó en 18.8%
32	Asociación Países Emergentes (ASPEm).	3 125 874.64	644 935.00	Disminuyó en 79.4%
33	Energía Sin Fronteras (ESF).	No participó	636 656.00	No aplica
34	TRIAS	No participó	500 000.00	No aplica
35	Terre des Hommes Suiza.	500 000.00	Se retiró	No aplica
36	Fundación Tierra de Hombres Lausanne.	573 736.00	496 381.00	Disminuyó en 13.5%
37	Light Up The World (LUTW).	270 000.00	490 570.00	Aumentó en 81.7%



## Contribución de la cooperación internacional y de la sociedad civil al desarrollo del Perú

MONTOS CANALIZADOS POR LAS ENIEX DE COEECI: 2012 - 2014				
N°	Nombre de la institución	2012	2014	Variación 2012 - 2014
38	Educación Sin Fronteras.	480 000.00	Se retiró	No aplica
39	INTERMON OXFAM.	979 799.00	468 626.07	Disminuyó en 52.2%
40	Terre des Hommes Alemania.	448 230.00	450 000.00	Se mantuvo igual
41	CESVI Fondazione ONLUS.	1 942 684.23	361 593.00	Disminuyó en 81.4%
42	Aide Au Développement Gembloux (ADG).	607 426.10	358 846.59	Disminuyó en 59.1%
43	Terra Nuova - Centro para el Voluntariado.	938 932.00	342 000.00	Disminuyó en 65.4%
44	Fondo de Cooperación al Desarrollo (FOS).	400 000.00	340 000.00	Disminuyó en 15%
45	Vredeseilanden V.Z.W (VECO).	No participó	310 568.00	No aplica
46	Health Poverty Action (HPA).	292 000.00	Se retiró	No aplica
47	Medicus Mundi Navarra.	1 140 299.00	287 303.11	Disminuyó en 74.8%
48	Fondazione L'Albero Della Vita ONLUS.	No participó	280 757.26	No aplica
49	SUCO.	250 000.00	250 000.00	Se mantuvo igual
50	OXFAM Quebec.	No participó	247 535.00	No aplica
51	Stichting De Waal Foundation.	225 000.00	Se retiró	No aplica
52	Asociación Svalorna - Golondrinas.	No participó	194 834.00	No aplica
53	Progetto Mondo - Movimento Laici América Latina.	820 000.00	189 723.00	Disminuyó en 76.9%
54	Entrepueblos.	No participó	188 270.37	No aplica
55	World Neighbors - Vecinos Mundiales.	325 542.00	154 640.00	Disminuyó en 52.5%
56	Acción y Cooperación para el Desarrollo de los Andes (ACDA).	No participó	130 000.00	No aplica
57	Christian Solidarity International.	120 000.00	120 000.00	Se mantuvo igual
58	Grupo de Voluntariado Civil.	87 196.31	116 248.99	Aumentó en 33.3%
59	Consejería en Proyectos.	122 367.00	88 000.00	Disminuyó en 28.1%
<b>TOTAL</b>		<b>136 038 500.00</b>	<b>93 228 515.80</b>	<b>Disminuyó en 31.5%</b>

Fuente: COEECI.

En la **tabla 13**, que incluye los resultados del estudio actual, vemos que la mayoría de las instituciones de COEECI, que respondieron al cuestionario -29 ENIEX-, re-

gistran una disminución de recursos entre el 2013 y 2014, 14 ENIEX aumentaron sus recursos y 7 ENIEX mantuvieron un monto similar en este periodo de tiempo.



**Tabla 12**

<b>MONTOS CANALIZADOS POR LAS ENIEX DE COEECI: 2013 - 2014</b>				
<b>N°</b>	<b>Nombre de la institución</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Variación 2013-2014</b>
<b>1</b>	World Vision International - Visión Mundial.	17 768 833.00	19 458 882.00	Aumentó
<b>2</b>	Save The Children International.	7 393 139.00	6 386 536.00	Disminuyó
<b>3</b>	Soluciones Prácticas.	6 362 317.00	6 097 043.00	Disminuyó
<b>4</b>	Plan Internacional Perú.	6 935 411.00	5 546 988.00	Disminuyó
<b>5</b>	Socios en Salud.	6 600 000.00	5 500 000.00	Disminuyó
<b>6</b>	SWISSCONTACT.	7 882 283.00	5 308 200.00	Disminuyó
<b>7</b>	World Wildlife Fund INC - WWF.	5 049 447.00	5 138 110.00	Aumentó
<b>8</b>	HELVETAS Swiss Intercooperation Perú.	4 768 096.49	4 768 096.49	Se mantuvo igual
<b>9</b>	Pan Para el Mundo - Brot Fur Die Welt.	4 100 000.00	4 200 000.00	Aumentó
<b>10</b>	Fundación Ayuda en Acción.	4 087 845.00	4 014 630.00	Se mantuvo igual
<b>11</b>	CESAL.	3 051 911.25	2 641 444.00	Disminuyó
<b>12</b>	Heifer Project International.	2 200 000.00	2 000 000.00	Disminuyó
<b>13</b>	Fundación STROMME.	1 810 487.00	1 778 410.00	Disminuyó
<b>14</b>	Asociación Madre Coraje.	1 792 762.00	1 624 308.00	Disminuyó
<b>15</b>	DIAKONIA - Acción Ecuménica Sueca.	812 878.00	1 495 570.00	Aumentó
<b>16</b>	SOSFAIM Perú / Acción para el Desarrollo.	1 363 872.00	1 372 804.00	Se mantuvo igual
<b>17</b>	Deutsche Welthungerhilfe - Agro Acción Alemana.	1 501 251.00	1 227 629.00	Disminuyó
<b>18</b>	Lutheran World Relief (LWR).	818 906.00	1 079 022.00	Aumentó
<b>19</b>	Broederlijk Delen..	930 000.00	850 000.00	Disminuyó
<b>20</b>	Water For People.	754 388.11	815 604.92	Aumentó
<b>21</b>	Asociación Fundación Contra el Hambre.	910 506.00	807 011.00	Disminuyó
<b>22</b>	CUSO Internacional.	757 816.00	729 572.00	Disminuyó
<b>23</b>	OXFAM América.	752 411.00	723 712.00	Disminuyó
<b>24</b>	Islas de Paz.	809 820.00	685 930.00	Disminuyó
<b>25</b>	Fundación Acción contra el Hambre.	1 118 860.00	678 382.00	Disminuyó
<b>26</b>	11.11.11. Koepel van de Vlaamse Noord-Zuidbeweging.	655 990.00	653 144.00	Se mantuvo igual
<b>27</b>	Asociación Países Emergentes (ASPEm).	796 200.00	644 935.00	Disminuyó
<b>28</b>	Energía Sin Fronteras (ESF).	618 185.00	636 656.00	Aumentó
<b>29</b>	TRIAS.	90 000.00	500 000.00	Aumentó

**MONTOS CANALIZADOS POR LAS ENIEX DE COECCI: 2013 - 2014**

N°	Nombre de la institución	2013	2014	Variación 2013-2014
30	Fundación Tierra de Hombres Lausanne.	533 726.00	496 381.00	Disminuyó
31	Light Up The World (LUTW).	475 228.00	490 570.00	Aumentó
32	INTERMON OXFAM.	630 088.46	468 626.07	Disminuyó
33	Terre des Hommes Alemania.	450 000.00	450 000.00	Se mantuvo igual
34	CESVI Fondazione ONLUS.	678 331.00	361 593.00	Disminuyó
35	Aide Au Développement Gembloux (ADG).	427 310.21	358 846.59	Disminuyó
36	Terra Nuova - Centro para el Voluntariado.	368 000.00	342 000.00	Disminuyó
37	Fondo de Cooperación al Desarrollo (FOS).	360 000.00	340 000.00	Disminuyó
38	Vredeseilanden V.Z.W (VECO).	210 216.00	310 568.00	Aumentó
39	Medicus Mundi Navarra.	336 207.46	287 303.11	Disminuyó
40	Fondazione L'Albero Della Vita ONLUS.	267 048.80	280 757.26	Aumentó
41	SUCO.	250 000.00	250 000.00	Se mantuvo igual
42	OXFAM Quebec.	130 260.00	247 535.00	Aumentó
43	Asociación Svalorna - Golondrinas.	248 072.00	194 834.00	Disminuyó
44	Progetto Mondo - Movimento Laici América Latina.	402 504.00	189 723.00	Disminuyó
45	Entrepueblos.	117 763.88	188 270.37	Aumentó
46	World Neighbors - Vecinos Mundiales.	185 436.00	154 640.00	Disminuyó
47	Acción y Cooperación para el Desarrollo de los Andes (ACDA).	130 000.00	130 000.00	Se mantuvo igual
48	Christian Solidarity International.	115 000.00	120 000.00	Aumentó
49	Grupo de Voluntariado Civil.	252 377.55	116 248.99	Disminuyó
50	Consejería en Proyectos.	118 013.00	88 000.00	Disminuyó
<b>TOTAL</b>		<b>99 179 107.00</b>	<b>93 228 515.80</b>	<b>Disminuyó</b>

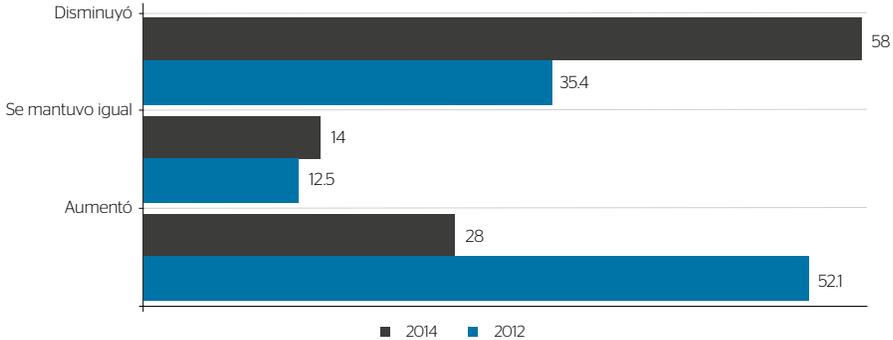
En el estudio anterior, la mayoría de ENIEX de COECCI reportó un incremento de recursos en el 2012 (52.1%). Esta tendencia cambió en el 2014. Ese año, como

se observa en el **gráfico 21**, la mayor parte de ENIEX (58%) registró una disminución de recursos.



**Gráfico 21**

**Variación porcentual del presupuesto de las ENIEX de COEECI: 2012 - 2014**



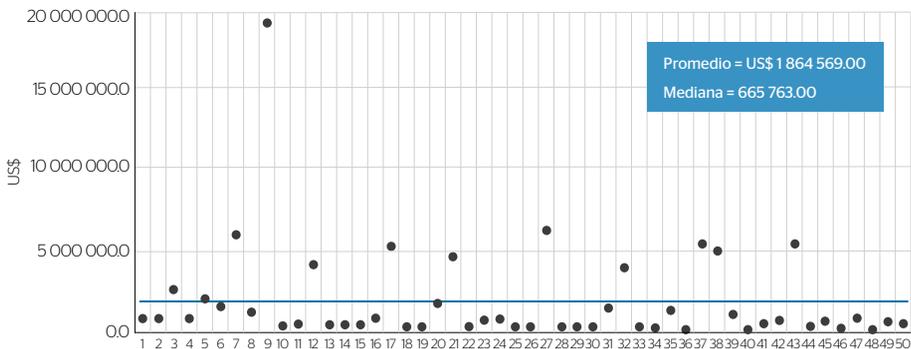
Fuente: COEECI.

El monto promedio ejecutado por las ENIEX de COEECI en el 2014 fue de US\$ 1 864 569.00, monto que es significativamente menor que el registrado en el 2012 (US\$ 2 834 135.00). Lo mismo ocurre con el valor de la mediana, que se ubicó en US\$ 665 733, que equivale al 61.9% del monto registrado en el estudio

anterior (US\$ 1 074 752). En el **gráfico 22**, vemos, no obstante los cambios registrados entre el 2012 y 2014, que existe una alta dispersión y heterogeneidad entre las instituciones que integran COEECI, a juzgar por los montos desembolsados en el último año.

**Gráfico 22**

**Análisis de dispersión de los montos ejecutados por las ENIEX de COEECI en el 2014**



Fuente: COEECI.

En la **tabla 13**, se da cuenta de la evolución de los montos canalizados por las ENIEX de COEECI entre el 2012 y 2014, según rango presupuestal, observándose lo siguiente:

- El número de instituciones que registran montos inferiores al medio millón de dólares creció en términos absolutos y relativos, pasando del 27.1% (13 ENIEX), en el 2012, al 44% (22 ENIEX), en el 2014.
- El número de instituciones que registran montos superiores al millón de dólares disminuyó en términos absolutos y relativos, pasando del 52% (25 ENIEX),

en el 2012, al 36% (18 ENIEX), en 2014.

- El número de instituciones que registran montos entre medio millón y un millón de dólares se mantuvo estable. El monto registrado por estas ENIEX, sin embargo, se redujo en 3.6%, pese a que aumentó su importancia en términos relativos.
- El número de instituciones que registran entre cuatro y seis millones de dólares creció. El monto registrado por estas ENIEX también aumentó en 49.7%, representando el 37% del monto registrado en el 2014, frente al 16.9% registrado dos años antes.

**Tabla 13**

**MONTOS CANALIZADOS POR LAS ENIEX DE COEECI EN EL 2012 Y 2014,  
SEGÚN RANGO PRESUPUESTAL**

Rango Presupuestal en US\$	ENIEX				Monto presupuestal				Monto promedio	
	2012		2014		2012		2014		2012	2014
	N	%	N	%	US\$	%	US\$	%		
<b>Menos de medio millón</b>	13	27.1	22	44.0	3 997 289	2.9	6 365 896	6.8	307 484	289 359
<b>Entre medio y un millón</b>	10	20.8	10	20.0	7 492 365	5.5	7 224 947	7.7	749 236	722 495
<b>Entre 1 y 2 millones</b>	10	20.8	6	12.0	14 172 130	10.4	8 577 743	9.2	1 417 213	1 429 624
<b>Entre 2 y 4 millones</b>	4	8.3	2	4.0	10 484 874	7.7	4 641 444	5.0	2 621 218	2 320 722
<b>Entre 4 y 6 millones</b>	5	10.5	7	14.0	23 030 476	16.9	34 476 024	37.0	4 606 095	4 925 146
<b>Entre 6 y 10 millones</b>	2	4.1	2	4.0	13 027 522	9.7	12 483 579	13.4	6 513 761	6 241 789
<b>Más de 10 millones</b>	4	8.3	1	2.0	63 833 842	46.9	19 458 882	20.9	15 958 460	19 458 882
<b>TOTAL</b>	<b>48</b>	<b>100.0</b>	<b>50</b>	<b>100.0</b>	<b>136 038 500</b>	<b>100.0</b>	<b>93 228 515</b>	<b>100.0</b>	<b>2 834 135</b>	<b>1 864 570</b>

Fuente: COEECI.



En la **tabla 14**, se describen los montos canalizados por las ENIEX de COEECI entre el 2012 y 2014, según tiempo de permanencia en el país. En ella se observa que:

- El número de ENIEX con cinco o menos años se redujo de cinco ENIEX, en el 2012; a tres ENIEX, en el 2014. El monto presupuestal que manejan también disminuyó en 35%, pasando del 6.3% al 6% en este periodo de tiempo.
- El número de ENIEX que tienen entre seis y diecinueve años aumentó, pasando de nueve ENIEX, en el 2012,

a dieciséis ENIEX, en el 2014. El monto presupuestal también creció en 66.3%, pasando del 10.9% al 26.3% en este periodo de tiempo.

- Las ENIEX con veinte o más años siguen siendo la mayoría y las que canalizan los mayores recursos, pero se ha reducido su número y el monto presupuestal que manejan: en el 2012, constituían el 70.9% de las ENIEX y canalizaban el 82.8% de los recursos. En el 2014, agrupaban al 62% de las ENIEX y manejaban el 67.8% de los recursos. El monto presupuestal que manejan también bajó en 44% en este periodo de tiempo.

**Tabla 14**

MONTOS CANALIZADOS POR LAS ENIEX DE COEECI EN EL 2012 Y 2014, SEGÚN TIEMPO DE PERMANENCIA EN EL PAÍS								
Tiempo de permanencia en el país	ENIEX				Monto presupuestal			
	2012		2014		2012		2014	
	N	%	N	%	US\$	%	US\$	%
<b>5 años o menos</b>	5	10.4	3	6.0	8 574 722	6.3	5 569 234	6.0%
<b>Entre 6 y 10 años</b>	3	6.3	8	16.0	2 005 949	1.5	7 640 181	8.2%
<b>Entre 11 y 19 años</b>	6	12.5	8	16.0	12 719 720	9.4	16 855 083	18.1%
<b>Entre 20 y 29 años</b>	19	39.6	17	34.0	62 448 791	45.8	18 548 775	19.9%
<b>30 o más años</b>	15	31.3	14	28.0	50 289 318	37.0	44 615 183	47.9%
<b>TOTAL</b>	<b>48</b>	<b>100.0</b>	<b>50</b>	<b>100.0</b>	<b>136 038 500</b>	<b>100.0</b>	<b>93 228 515</b>	<b>100.0</b>

Fuente: COEECI.

El retiro de CARE y la disminución de los fondos de las ENIEX que registraron los montos más altos en el 2012, con excepción de World Vision International, ofrece una primera explicación de la reducción de fondos de las ENIEX de COEECI, registrada en los últimos dos años. La principal causa, sin embargo, es la reducción de

los fondos de cofinanciación externa. En la **tabla 15**, vemos que estos fondos, junto con los fondos privados, tuvieron una disminución significativa entre el 2012 y 2014. Los fondos propios, por el contrario, se incrementaron, al igual que los recursos locales obtenidos a través del Estado.



La disminución del presupuesto de las ENIEX de COEECI se explica, entonces, por la reducción de los fondos de cofinanciación externa, que ha hecho que 29 ENIEX que integran COEECI redujeran drásticamente sus presupuestos entre el 2012 y 2014, entre ellas dos ENIEX que registraron montos superiores a los diez millones de dólares en el 2012. La salida de CARE, que en el 2012 reportó US\$ 21 500 000 de dólares, también explica esta fuerte disminución de recursos, pero no constituye la causa principal.

**Tabla 15**

**ESTRUCTURA PRESUPUESTAL DE LAS ENIEX DE COEECI: 2012 - 2014**

Fondos	2012		2014		Variación 2012 - 2014
	US\$	%	US\$	%	
Fondos propios.	55 204 661.00	40.6	61 051 399.30	65.5	Aumentó en 10.6%
Fondos de cofinanciación externa.	58 430 420.00	43.0	26 130 862.75	28.0	Disminuyó en 55.3%
Recursos locales obtenidos a través del Estado.	598 680.00	0.4	789 064.45	0.8	Aumentó en 31.8%
Fondos privados y otros.	21 804 752.00	16.0	5 257 189.30	5.7	Disminuyó en 75.9%
<b>TOTAL</b>	<b>136 038 500.00</b>	<b>100.0</b>	<b>93 228 515.80</b>	<b>100.0</b>	<b>Disminuyó en 31.5%</b>

Fuente: COEECI



2

## Contrapartes nacionales

En el 2013, el 95.9% de las ENIEX que integraban la COEECI operaban con contrapartes nacionales y, en menor medida, con equipos propios (tabla 16). En el 2015, este perfil se ha mantenido. Sin embargo, ha crecido el número de ENIEX

que sólo operan con equipos propios y se ha reducido el número de instituciones que solo trabajan con contrapartes nacionales. El número de ENIEX que realizan un trabajo combinado, con equipos propios y contrapartes nacionales, se ha mantenido estable.

Tabla 16

MODO EN QUE REALIZAN SUS INTERVENCIONES LAS ENIEX DE COEECI: 2013 - 2015				
A través de...	2013		2015	
	N	%	N	%
Equipos propios.	2	4.1	6	12.0
Equipos propios y contrapartes nacionales.	33	68.8	35	70.0
Contrapartes nacionales.	13	27.1	9	18.0
<b>TOTAL</b>	<b>48</b>	<b>100.0</b>	<b>50</b>	<b>100.0</b>

Fuente: COEECI.

Entre las contrapartes nacionales destacan las ONGD locales y las organizaciones de base, cuya participación se ha mantenido estable entre el 2013 y 2015 (gráfico 23). No ha ocurrido lo mismo con los tres niveles de gobierno, cuya participación se ha reducido en los últimos dos años. El número de ENIEX que reciben el apoyo de la empresa privada, al parecer, se ha mantenido esta-

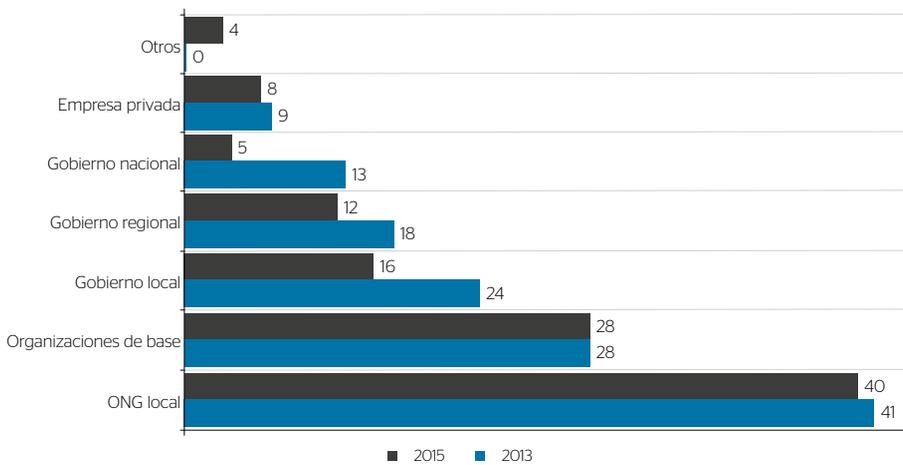
ble. Sin embargo, como hemos visto anteriormente, la participación económica del sector privado se ha reducido. La mayor parte de los recursos se invierte a través de las ONGD y de los equipos propios. La empresa privada y otras contrapartes operan mayormente en la ejecución de las actividades y no administran directamente los recursos que transfieren las ENIEX.

Entre las contrapartes nacionales, destacan las ONGD locales y las organizaciones de base, cuya participación se ha mantenido estable entre el 2013 y 2015



Gráfico 23

Contrapartes nacionales con las que trabajan las ENIEX de COEECI: 2013 - 2015



Fuente: COEECI.



## 3 Ámbitos geográficos de intervención

En la **tabla 17**, vemos que las intervenciones que realizan las ENIEX de COEECI cubren todo el territorio nacional. En ella se observa que:

- > El número de las oficinas nacionales de las ENIEX de COEECI pasó de 106, en el 2013, a 82, en el 2015, lo que equivale a una disminución de 22.6%.
- > El número de intervenciones, no obstante la disminución de los fondos de cofinanciación señalada anteriormente, creció en 9%, pasando de 279 intervenciones, en el 2013, a 304 intervenciones, en el 2015.
- > Lima y Cusco son las regiones que registran el mayor número de intervenciones, cuyo número, además, se ha incrementado entre el 2013 y 2015; no obstante que han disminuido el número de oficinas en ambas regiones.
- > Le siguen, en orden de importancia, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca y Huancavelica, regiones que registran las mayores tasas de pobreza, en las que las ENIEX de COEECI han incrementado sus intervenciones en los últimos dos años, que suman más de veinte en cada una de ellas.
- > Existen diez regiones en las que se han incrementado las intervenciones de las ENIEX de COEECI en los últimos dos años, que son las que registran los mayores niveles de pobreza o se encuentran en zonas alejadas del país, en las que los servicios del Estado aún son insuficientes para atender las demandas de la población.
- > Existen once regiones en las que han disminuido las intervenciones de las ENIEX de COEECI en los últimos dos años, que son las que se ubican mayormente en la costa, registran menores tasas de pobreza y cuentan con un mayor acceso a los servicios del Estado en el campo de la salud, educación, entre otros.

En general, en los últimos dos años se ha producido un ajuste en el marco de acción de las ENIEX de COEECI, que tienden a priorizar sus intervenciones en las regiones que registran mayores niveles de pobreza y con menos acceso a los servicios del Estado, sin descuidar los procesos de desarrollo a nivel local, regional y nacional, que explica la intervención en todas las regiones del país; no obstante que se ha reducido en aquellas regiones que registran mayores niveles de desarrollo.

**Tabla 17**

<b>PRESENCIA INSTITUCIONAL Y COBERTURA REGIONAL DE LAS INTERVENCIONES QUE REALIZAN LAS ENIEX DE COEECI: 2013 - 2015</b>							
Región	2013			2015			Variación 2013 - 2015
	Ofi- nas	Interven- ciones	Total	Ofi- nas	Interven- ciones	Total	
<b>1</b> Lima.	39	30	69	35	36	71	Aumentó en 2.9%
<b>2</b> Cusco.	10	24	34	7	29	36	Aumentó en 5.9%
<b>3</b> Apurímac.	5	17	22	5	29	34	Aumentó en 54.5%
<b>4</b> Ayacucho.	4	16	20	3	22	25	Aumentó en 25%
<b>5</b> Cajamarca.	5	14	19	5	20	25	Aumentó en 31.6%
<b>6</b> Huancavelica.	3	16	19	4	17	21	Aumentó en 10.5%
<b>7</b> Junín.	2	15	17	0	17	17	Se mantuvo igual
<b>8</b> Ica.	3	12	15	3	12	15	Se mantuvo igual
<b>9</b> Piura	5	13	18	3	12	15	Disminuyó en 16.7%
<b>10</b> Ancash.	4	13	17	3	11	14	Disminuyó en 17.6%
<b>11</b> Loreto.	0	10	10	0	13	13	Aumentó en 30%
<b>12</b> Puno	3	12	15	1	11	12	Disminuyó en 20%
<b>13</b> Ucayali	2	8	10	2	10	12	Aumentó en 20%
<b>14</b> Arequipa.	3	10	13	2	9	11	Disminuyó en 15.4%
<b>15</b> San Martín.	3	11	14	2	9	11	Disminuyó en 21.4%
<b>16</b> Huánuco.	4	9	13	2	8	10	Disminuyó en 23%
<b>17</b> La Libertad.	3	10	13	2	7	9	Disminuyó en 30.8%
<b>18</b> Lambayeque.	4	9	13	1	7	8	Disminuyó en 38.5%
<b>19</b> Madre de Dios.	3	7	10	2	6	8	Disminuyó en 20%
<b>20</b> Amazonas.	0	5	5	0	7	7	Aumentó en 40%
<b>21</b> Pasco.	0	4	4	0	5	5	Aumentó en 25%
<b>22</b> Moquegua.	0	3	3	0	3	3	Se mantuvo igual
<b>23</b> Tacna.	0	7	7	0	3	3	Disminuyó en 57.1%
<b>24</b> Tumbes.	1	4	5	0	1	1	Disminuyó en 80%
<b>TOTAL</b>	<b>106</b>	<b>279</b>	<b>385</b>	<b>82</b>	<b>304</b>	<b>386</b>	<b>Aumentó en 0.3%</b>

Fuente: COEECI.

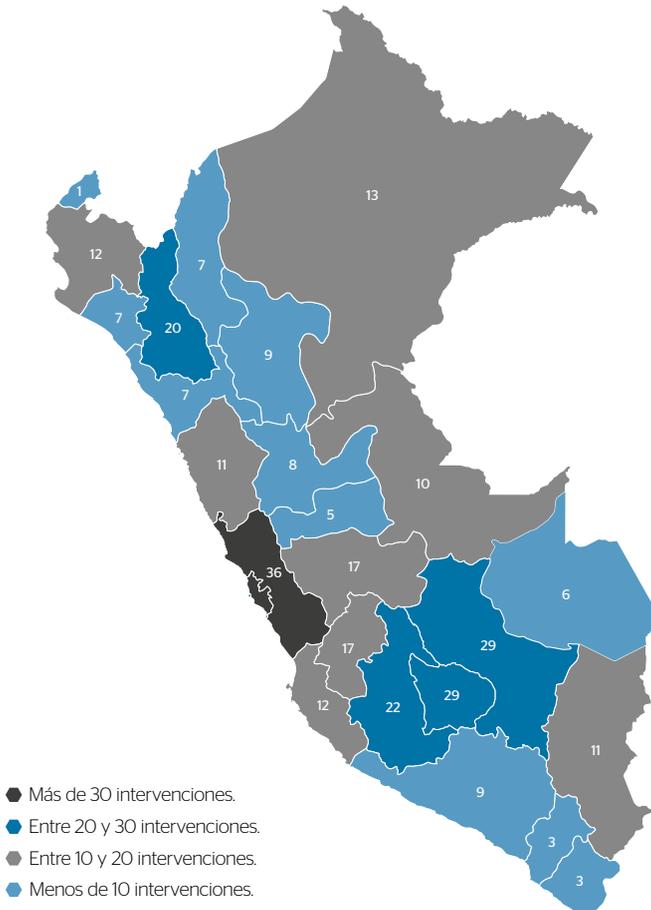
En el mapa de la **figura 1**, se da cuenta de las intervenciones de las ENIEX de COEECI en todo el territorio nacional, destacando Lima, Cusco, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Junín, como las re-

giones que concentran el mayor número de intervenciones. No existe región, sin embargo, que no registre la intervención de alguna ENIEX de COEECI.



**Figura 1**

**Cobertura regional de las intervenciones de las ENIEX de COEECI: 2015**



**Fuente:** COEECI.

En la **tabla 18**, se da cuenta de la presencia institucional y de la cobertura regional de las intervenciones de las ENIEX de COEECI, según los niveles de pobreza registrados por el INEI, en el 2015<sup>43</sup>, y el

Índice de Desarrollo Humano (IDH) e Índice de Densidad del Estado (IDE), registrado por el PNUD, a nivel regional, en el 2012<sup>44</sup>. La mayor parte de las intervencio-

43 INEI. *Evolución de la pobreza monetaria 2009 - 2014. Informe Técnico*. Lima - Perú, 2015.

44 PNUD. *Informe sobre desarrollo humano. Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible*. Lima - Perú, 2013.

nes (52.6%) se concentra en las regiones que registran las tasas de pobreza más altas y los valores más bajos de IDH e IDE (grupos 1, 2 y 3)<sup>45</sup>. Lima y Callao, que se

ubican entre las regiones con menores niveles de pobreza y que tienen IDH e IDE más altos, registran el 11.8% de las intervenciones.

**Tabla 18**

<b>PRESENCIA INSTITUCIONAL Y COBERTURA REGIONAL DE LAS INTERVENCIONES DE LAS ENIEX DE COECCI, SEGÚN NIVELES DE POBREZA, IDH E IDE: 2015</b>								
Grupos por tasa de pobreza 2015	Regiones	Índice de Desarrollo Humano 2012		Índice de Densidad del Estado 2012		Oficinas	Intervenciones	
		IDH	Ranking	IDE	Ranking			
<b>Grupo 1 (47.4% - 52.3%)</b>	Amazonas	0.3846	20	0.6280	20	0		7
	Ayacucho	0.3336	24	0.6433	19	3	12	22
	Cajamarca	0.3773	21	0.6215	22	5		20
	Huancavelica	0.2962	25	0.5980	25	4		17
<b>Grupo 2 (35.2% - 42.6%)</b>	Apurímac	0.3444	23	0.6709	16	5		29
	Huánuco	0.3746	22	0.6222	21	2	7	8
	Loreto	0.3977	18	0.6082	24	0		13
	Pasco	0.4114	17	0.6607	18	0		5
<b>Grupo 3 (27.4% - 32.8%)</b>	La Libertad	0.4653	9	0.7617	8	2		7
	Piura	0.4379	15	0.7021	14	3	8	12
	Puno	0.3942	19	0.6609	17	1		11
	San Martín	0.4408	14	0.6925	15	2		9
<b>Grupo 4 (18.2% - 24.7%)</b>	Ancash	0.4429	13	0.7358	11	3		11
	Cusco	0.4434	12	0.7092	13	7	11	29
	Junín	0.4539	11	0.7158	12	0		17
	Lambayeque	0.4617	10	0.7840	7	1		7
<b>Grupo 5 (11.8% - 15.0%)</b>	Lima	0.6340	1	0.8879	2	35		36
	Callao	0.5863	3	0.8514	4			
	Moquegua	0.6215	2	0.8164	5	0	37	3
	Tacna	0.5553	6	0.8953	1	0		3
	Tumbes	0.5184	8	0.7375	10	0		1
	Ucayali	0.4324	16	0.6202	23	2		10
<b>Grupo 6 (2.5% - 7.8%)</b>	Arequipa	0.5781	4	0.8593	3	2		9
	Ica	0.5351	7	0.7920	6	3	7	12
	Madre de Dios	0.5582	5	0.7580	9	2		6
<b>TOTAL</b>		<b>0.5058</b>		<b>0.7666</b>		<b>82</b>		<b>304</b>

Fuente: INEI, PNUD y COECCI.

<sup>45</sup> Las ENIEX, cuyas intervenciones se encuentren en regiones que registran las tasas de pobreza más bajas y los valores más altos de IDH e IDE (grupos 4 a 6), mencionan que la mayoría de sus recursos se destinan a zonas de pobreza, mientras las intervenciones apoyadas en Lima tienen principalmente un enfoque transversal (derechos, género...) o nacional, a través de plataformas o redes.



## 4 Proyectos en ejecución

El número de proyectos que ejecutan las ENIEX de COEECI pasó de 541, en el 2013, a 496, en el 2015, lo que equivale a una disminución de 8.3%. En el 2013, CARE reportó 45 proyectos en ejecución, que es precisamente el número de proyectos faltantes en el 2015. La explicación, sin embargo, no es tan sencilla. En el 2013, Plan Internacional ocupó el primer lugar, con 81 proyectos en ejecución, que se redujo a once proyectos en el 2015. Actualmente, el primer lugar lo ocupa World Vision International, con 67 proyectos en ejecución, seguido de Light Up The World Group (50 proyectos) y Pan Para el Mundo (41 proyectos). En conjunto, estas instituciones agrupan al 31.9% de los proyec-

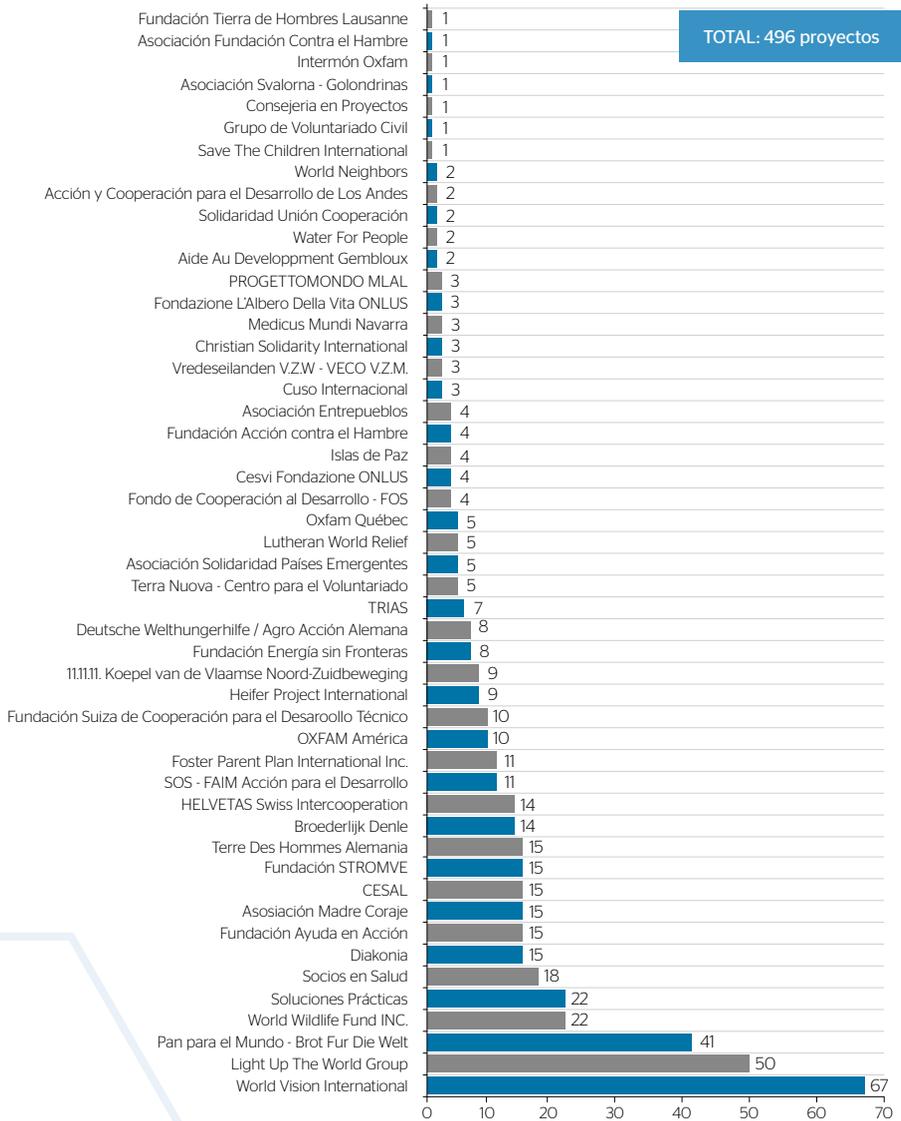
tos en ejecución (158 proyectos). Hay quince ENIEX que ejecutan entre 10 y 22 proyectos cada una, que en conjunto suman 222 proyectos, lo que equivale al 44.8% de los proyectos en ejecución. Se desprende de este análisis que 18 instituciones ejecutan el 76.7% de los proyectos reportados por las ENIEX de COEECI. El 23.3% de los proyectos restantes es ejecutado por 32 instituciones, que reportan entre 1 y 9 proyectos cada una. Es importante precisar, por otro lado, que varias ENIEX operan como un solo proyecto y otras han optado por un enfoque programático, que no necesariamente opera a través de proyectos, variantes que han sido identificadas en el reporte de los proyectos en ejecución.

El número de proyectos que ejecutan las ENIEX de COEECI pasó de 541, en el 2013, a 496, en el 2015, lo que equivale a una disminución de 8.3%



Gráfico 24

Número de proyectos que ejecutan las ENIEX de COECCI en el 2015



Fuente: COECCI.



5

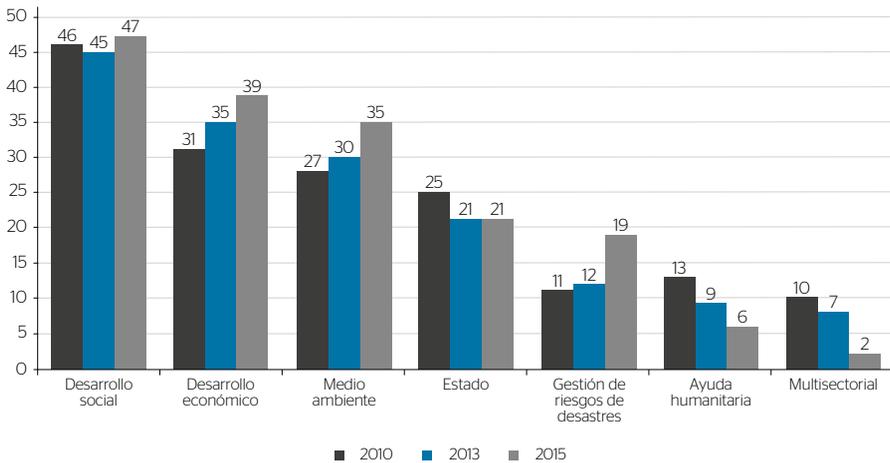
## Áreas de intervención y temas priorizados

El **gráfico 25**, da cuenta de las áreas de intervención que trabajan las ENIEX de COEECI en los últimos cinco años. La mayor parte de ENIEX tiene el desarrollo social como área de intervención, seguido del desarrollo económico y el medioambiente. A mayor distancia se ubican las áreas de Estado, gestión de riesgos de desastres, ayuda humanitaria y la intervención multisectorial. El número de ENIEX que trabajan temas de desarrollo social se ha mantenido estable en los últimos cinco años y, no obstante la disminución de los recursos

de cofinanciación, ha crecido el número de ENIEX que trabajan temas de desarrollo económico, medio ambiente y gestión de riesgos de desastre. Esta última área es la que más ha crecido, pasando de 12 ENIEX, en el 2013, a 19 ENIEX, en el 2015. El número de ENIEX que brinda apoyo al Estado, en los distintos niveles de gobierno, se ha mantenido estable en los últimos dos años; mientras que las ENIEX que brindan ayuda humanitaria y multisectorial han venido disminuyendo desde inicios de la presente década.

Gráfico 25

Áreas de intervención de las ENIEX de COEECI: 2010 - 2015



Fuente: COEECI.



**El apoyo a los gobiernos regionales y locales, junto con la descentralización de la gestión pública, son los temas en los que concentran sus mayores esfuerzos las ENIEX de COEECI que realizan intervenciones con el Estado,** teniendo como principales aliados a los gobiernos locales y regionales; no obstante que, como se ha visto anteriormente, se ha reducido la participación de todos los niveles de gobierno en las intervenciones que realizan.

En el **gráfico 26**, vemos que los temas de democracia y ciudadanía, sociedad civil, justicia y DD.HH., mujer y ayuda y/o seguridad alimentaria son los que más trabajan las ENIEX de COEECI en el área de desarrollo social, seguidos de salud y nutrición, educación, niñez, agua y saneamiento, entre otros.

En el área de desarrollo económico, el apoyo a la agricultura y ganadería, junto con la asociatividad y agremiación, sobresalen sobre los demás temas, seguidos

de la generación de empleo, la promoción y desarrollo de la micro y pequeña empresa, el desarrollo alternativo, la agroindustria y otros temas que registran una menor incidencia.

El manejo y conservación de los recursos naturales y el cambio climático son los temas que más trabajan las ENIEX de COEECI en el área de medioambiente. Es importante señalar que, después del área de gestión de riesgos de desastres, esa es la que más ha crecido.

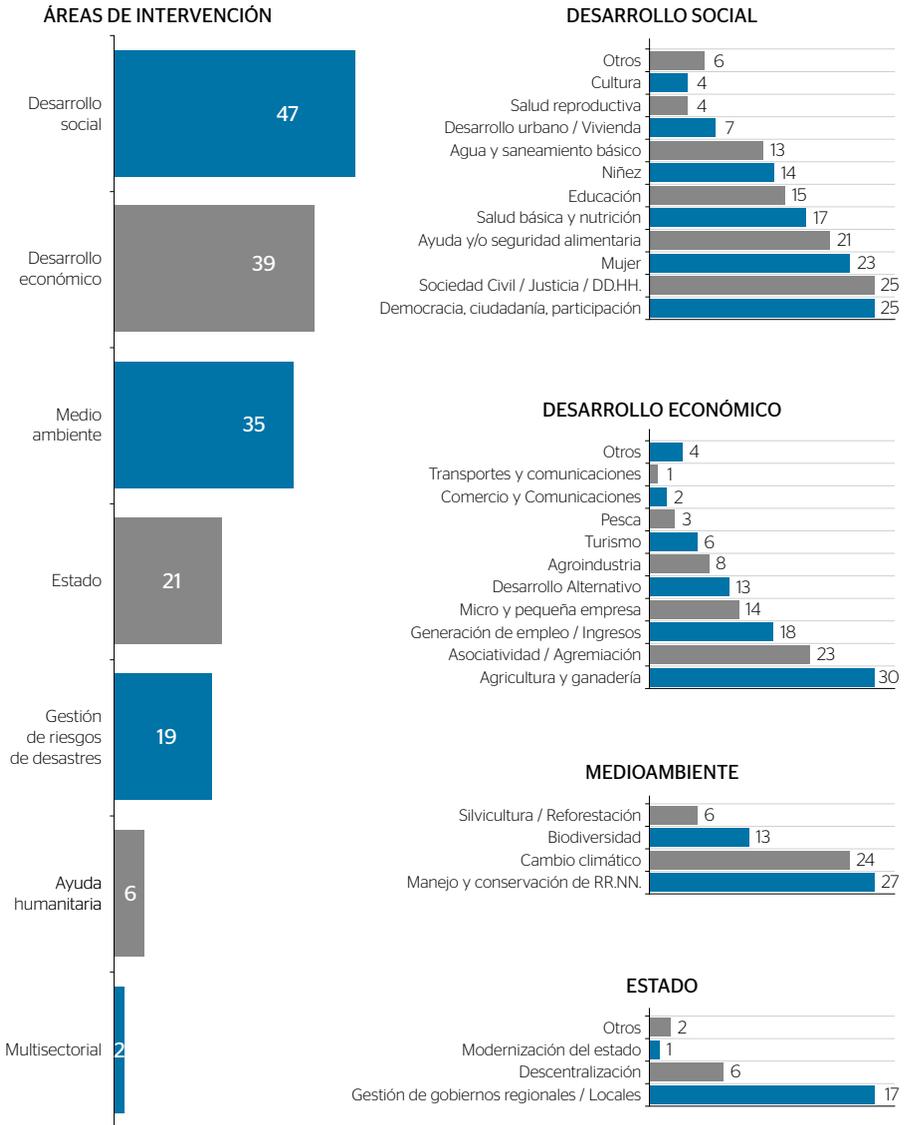
El apoyo a los gobiernos regionales y locales, junto con la descentralización de la gestión pública, son los temas en los que concentran sus mayores esfuerzos las ENIEX de COEECI que realizan intervenciones con el Estado, teniendo como principales aliados a los gobiernos locales y regionales; no obstante que, como se ha visto anteriormente, se ha reducido la participación de todos los niveles de gobierno en las intervenciones que realizan.

La cooperación estratégica, que prioriza las acciones multiactor / multinivel y la incidencia política y social, como motores del cambio social, ha continuado creciendo en las ENIEX de COEECI, pese a las limitaciones presupuestales, lo que asegura un mayor impacto en los procesos de desarrollo local, regional y nacional.



Gráfico 26

Áreas de intervención y temas apoyados por las ENIEX de COEECI



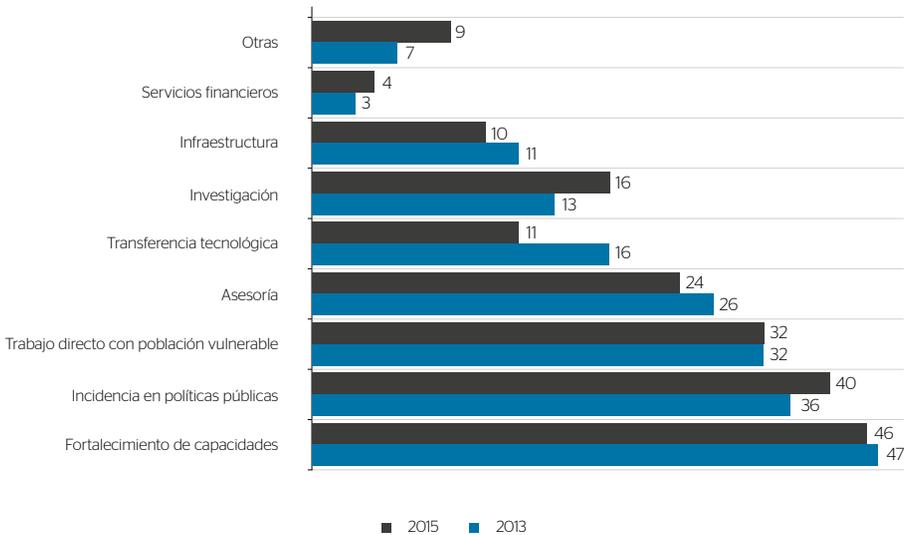
Fuente: COEECI.

El fortalecimiento de capacidades, la incidencia en políticas públicas y el trabajo directo y focalizado con poblaciones vulnerables, constituyen las principales líneas de acción de las ENIEX de COEECI, cuya prevalencia se ha mantenido y, en el caso del trabajo de incidencia, ha continuado creciendo, lo que evidencia que

existe una apuesta cada vez mayor por una cooperación estratégica (**gráfico 27**). Le siguen, a mayor distancia, la asesoría, la transferencia tecnológica, la investigación y el desarrollo de infraestructura y de servicios financieros, entre otras líneas de acción que implementan las ENIEX de COEECI.

**Gráfico 27**

**Principales líneas de acción que trabajan las ENIEX de COEECI: 2013 -2015**



**Fuente:** COEECI.

Desde el 2011, la COEECI viene impulsando el desarrollo de grupos de trabajo especializados en los temas de soberanía alimentaria y agricultura familiar, salud, educación, género, gestión de riesgos de desastres, derechos humanos y medioambiente y cambio climático, con la participación activa de varias de las

ENIEX afiliadas. El objetivo es promover una cooperación estratégica con y entre sus copartes peruanas, para que su incidencia en las políticas públicas sea más efectiva, a nivel nacional, regional y local, y en la población, desarrollando una opinión favorable en torno a estos temas.



En la **tabla 19**, vemos que los temas de medioambiente / cambio climático, seguridad y soberanía alimentaria y género registran un mayor apoyo de las ENIEX

de la COEECI, seguidos de los temas de derechos humanos / justicia, educación, salud y gestión de riesgos de desastres.

**En términos específicos, los temas priorizados por la COEECI presentan la siguiente evolución en los últimos dos años:**

- El número de instituciones que trabajan el tema de medio ambiente / cambio climático pasó de 27 ENIEX, en el 2013, a 32 ENIEX, en el 2015, lo que equivale a un incremento de 18.5%. El presupuesto destinado a este tema en el 2015 aumentó (12) o se mantuvo igual (14) en la mayoría de ENIEX.
- El número de instituciones que se ocupa del tema de seguridad y soberanía alimentaria creció en 19.2%, pasando de 26 ENIEX, en el 2013, a 31 ENIEX, en el 2015. La mayoría de instituciones que se ocupó de este tema en el 2015, reportó que el presupuesto destinado a atenderlo aumentó (9) o se mantuvo igual (17) en el último año.
- El número de ENIEX que trabaja el tema de género pasó de 25 instituciones, en el 2013, a 28 instituciones, en el 2015, lo que equivale a un crecimiento del 12%. La mayoría de instituciones señaló que el presupuesto destinado a este tema aumentó (7) o se mantuvo igual (14) en el 2015.
- El número de ENIEX que trabaja en el tema de derechos humanos / justicia pasó de 18 instituciones, en el 2013, a 24 instituciones, en 2015, es decir, tuvo un incremento de 33.3%. La mayoría de ENIEX que se ocupa de este tema señala que el presupuesto destinado a atenderlo aumentó (5) o se mantuvo igual (15) en el último año.
- El número de instituciones que se ocupa del tema educativo se redujo en 15%, pasando de 20 ENIEX, en el 2013, a 17 ENIEX, en el 2015. La mayoría de las ENIEX que trabaja este tema señaló que su presupuesto se mantuvo igual (9) o disminuyó (7) en el último año.
- Las instituciones que trabajan el tema de salud pasaron de 18 ENIEX, en el 2013, a 17 ENIEX, en el 2015, lo que equivale a una disminución de 5.6%. La mayoría de ENIEX señaló que el presupuesto destinado a este tema aumentó (5) o se mantuvo igual (7) en el 2015.
- El número de instituciones que trabaja el tema de gestión de riesgos de desastres creció en 23.1%, pasando de 13 ENIEX, en el 2013, a 16 ENIEX, en el 2015. La mayoría de instituciones que se ocupa de este tema reportó que el presupuesto destinado a atenderlo aumentó (6) o se mantuvo igual (7) en el último año.

La población rural y las mujeres son las principales destinatarias de las intervenciones que realizan las ENIEX de COEECI. El número de instituciones que trabaja con comunidades nativas, jóvenes, niños y niñas y discapacitados, se redujo entre el 2013 y 2015. El trabajo con estas poblaciones, sin embargo, sigue teniendo prioridad en la agenda del desarrollo y en el trabajo que realizan las instituciones que integran la COEECI.

**Tabla 19**

<b>VARIACIÓN DEL PRESUPUESTO EJECUTADO POR LAS ENIEX DE COEECI ENTRE EL 2014 Y 2015, SEGÚN TEMAS PROMOVIDOS POR LA COEECI</b>				
Temas promovidos por COEECI	Presupuesto de las ENIEX			Total
	Aumentó	Se mantuvo igual	Disminuyó	
<b>Medioambiente / cambio climático.</b>	12	14	6	32
<b>Seguridad y soberanía alimentaria y producción agrícola.</b>	9	17	5	31
<b>Género.</b>	7	14	7	28
<b>Derechos humanos / Justicia.</b>	5	15	4	24
<b>Educación.</b>	1	9	7	17
<b>Salud.</b>	5	7	5	17
<b>Gestión de riesgos de desastres.</b>	6	7	3	16
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>83</b>	<b>37</b>	<b>165</b>

Fuente: COEECI.

La mayoría de temas promovidos por la COEECI, como se puede apreciar, registra una evolución favorable en los dos últimos años, pese a las restricciones presupuestales que afecta a la mayoría de las ENIEX que la integran.

La mayoría de las ENIEX de COEECI tiene como principal destinataria de sus intervenciones a la población rural y a las mujeres (**gráfico 28**). El 94% tiene como beneficiaria a la población rural y el 70% trabaja con mujeres. El número de institu-

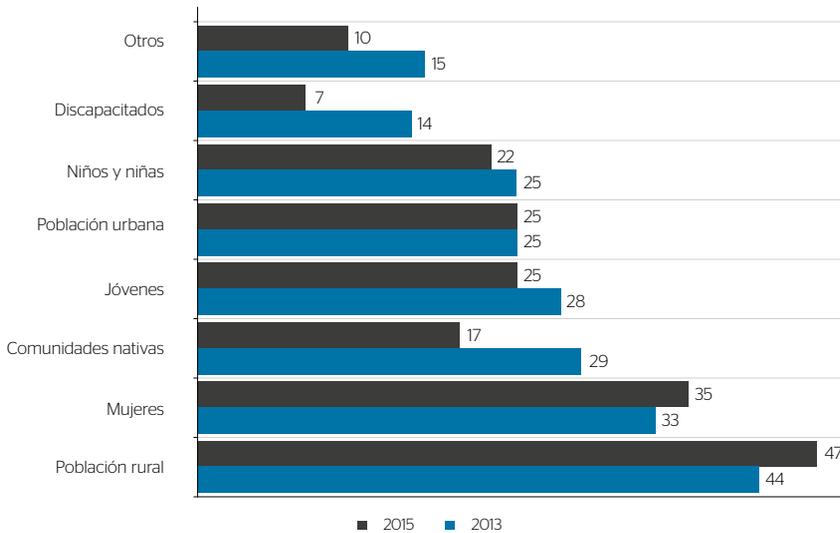


ciones que trabaja con estas poblaciones se ha incrementado en los dos últimos años. Las ENIEX que trabajan con comunidades nativas, jóvenes, niños y niñas y discapacitados, por el contrario, han disminuido. El número de ENIEX que trabaja con comunidades nativas se redujo en 41.4%. Las instituciones que trabajan con niños y jóvenes disminuyeron en 12% y

10.7%, respectivamente. El número de ENIEX que trabaja con discapacitados bajó en 50%. La cantidad de instituciones que trabaja con población urbana, por otro lado, se mantuvo estable. Es importante señalar que la mayoría de las ENIEX tiene como beneficiario de sus intervenciones a más de uno de estos grupos poblacionales.

Gráfico 28

**Población destinataria de las intervenciones que realizan las ENIEX, miembros de la COEECI: 2015**



Fuente: COEECI.

## 6 Contribución al logro de los ODM

La importancia que las ENIEX de COEECI le dan a los ODM depende, en primer lugar, de la población a la que dirigen su ayuda y, en segundo lugar, de las áreas de intervención o temas que promueven en esta población. De ello, también, depende la valoración que dan a los ODM, según los ámbitos de acción en los que intervienen. En la **tabla 20**, vemos que la mayoría de las ENIEX de COEECI tiene una opinión formada sobre la importancia de los distintos ODM, sin llegar a ser la totalidad en ningún caso. Los ODM 3, 7 y 1 son los que congregan una mayor opinión, ya sea a favor o en contra. En términos específicos, se observa que:

> *El ODM 1 (Erradicar la pobreza extrema y el hambre) reúne una alta valoración positiva: el 93.2% de las ENIEX de COEECI, que expresó su opinión sobre este objetivo, considera que es muy importante o importante en el diseño de las intervenciones que realiza.*

**Los ODM 1, 3 y 7, al igual que en el estudio anterior, son los de mayor importancia en la planificación de las acciones que ejecutan las ENIEX de COEECI, que tienen como principales destinatarios a la población rural y las mujeres, seguidos, a mayor distancia, de las comunidades nativas, los jóvenes, la población urbana, los niños y las niñas y la población discapacitada, entre otros grupos poblacionales.**

> *El ODM 2 (Lograr la educación primaria universal) registra una opinión relativamente menor entre las ENIEX de COEECI, y el 50% de las que tiene una opinión formada sobre este objetivo lo considera poco o nada importante en el trabajo que realiza.*



- *El ODM 3 (Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer), al igual que el ODM 1, registra una alta valoración positiva: el 95.6% de las ENIEX de COEECI que opinó sobre este objetivo considera que es muy importante o importante en el diseño de sus intervenciones.*
- *El ODM 4 (Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años) registra una opinión relativamente menor entre las ENIEX de COEECI, pero la mayor parte de las que tiene una opinión formada sobre este objetivo (57.2%) considera que es muy importante o importante en el diseño de sus intervenciones.*
- *El ODM 5 (Mejorar la salud materna) registra una opinión menor entre las ENIEX de COEECI, y el 53% de las que tiene una opinión formada sobre este objetivo considera que es importante o muy importante en la formulación de sus intervenciones.*
- *El ODM 6 (Combatir el VIH / SIDA, paludismo y otras enfermedades) es el que registra la opinión más baja entre las ENIEX de COEECI, y la mayor parte de las que tiene una opinión formada en torno a este objetivo (77.4%) señala que es poco o nada importante para el diseño de las intervenciones que realizan.*
- *El ODM 7 (Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente), al igual que los ODM 1 y 3, registra una opinión alta entre las ENIEX de COEECI, y la mayor parte de ellas (91.1%) señala que es muy importante o importante en el diseño de sus intervenciones.*
- *El ODM 8 (Fomentar una asociación global para el desarrollo) registra una opinión relativamente menor entre las ENIEX de COEECI, pero el 79.5% de ellas considera que es importante y muy importante en el diseño de sus políticas de cooperación.*



## Contribución de la cooperación internacional y de la sociedad civil al desarrollo del Perú

La contribución de las ENIEX de COECCI al logro de los ODM, de acuerdo con lo señalado, se concentra más en los ODM 1, 3 y 7. La mayoría de los ODM, sin embar-

go, con excepción de los ODM 2 y ODM 6, registra una opinión favorable entre las ENIEX de COECCI.

**Tabla 20**

GRADO DE IMPORTANCIA DE LOS ODM EN EL DISEÑO DE LAS INTERVENCIONES DE LAS ENIEX DE COECCI: 2015					
Objetivos de Desarrollo del Milenio	Grado de importancia				Total
	Nada importante	Poco importante	Importante	Muy importante	
<b>ODM 1:</b> Erradicar la pobreza extrema y el hambre.	1	2	7	34	<b>44</b>
<b>ODM 2:</b> Lograr la educación primaria universal.	4	13	9	8	<b>34</b>
<b>ODM 3:</b> Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer.	0	2	17	26	<b>45</b>
<b>ODM 4:</b> Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años.	1	14	10	10	<b>35</b>
<b>ODM 5:</b> Mejorar la salud materna.	2	14	12	6	<b>34</b>
<b>ODM 6:</b> Combatir el VIH / SIDA, paludismo y otras enfermedades.	4	20	5	2	<b>31</b>
<b>ODM 7:</b> Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.	1	3	13	28	<b>45</b>
<b>ODM 8:</b> Fomentar una asociación global para el desarrollo.	0	8	21	10	<b>39</b>

Fuente: COECCI.

La vigencia de los ODM, como se sabe, se extendió hasta diciembre del 2015. El siguiente estudio deberá indagar sobre la contribución de las ENIEX de COECCI al logro de los ODS, que a su vez exige un ajuste de los objetivos institucionales, áreas de intervención y líneas de acción en torno a los objetivos propuestos, que abarcan una mayor diversidad de temas y tienen un ámbito de aplicación

más amplio, lo que constituye un reto a futuro, teniendo en cuenta los recursos limitados con que actualmente se cuenta. Los nuevos temas propuestos por los ODS constituyen, también, una oportunidad para explorar nuevas fuentes de financiamiento en el norte y en el sur, siendo este un desafío a tener en cuenta.



## 7 Alineamiento con la PNCTI

La Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional 2012 (PNCTI) propone cuatro áreas de intervención y 17 temas prioritarios<sup>46</sup>, en torno a los cuales deben canalizarse los recursos y orientar sus intervenciones las entidades de cooperación internacional oficial y privada, en coordinación con los distintos niveles de gobierno del Estado peruano y otros actores del desarrollo.

En el **gráfico 29**, se da cuenta del alineamiento de las ENIEX de COEECI con las áreas y temas priorizados por la PNCTI en el 2013 y 2015. Al igual que en el estudio anterior, se reporta un nivel alto de alineamiento en todas las áreas de la PNCTI:

> *Nueve de cada diez ENIEX (94%) realizan intervenciones en el área de Inclusión social y acceso a servicios básicos, siendo este alineamiento mayor que el registrado en el estudio anterior (91.7%).*

- > *El nivel de alineamiento en el área de Estado y gobernabilidad bajó de 75%, en el 2013, a 70%, en el 2015, pero sigue siendo igualmente alto entre las ENIEX de COEECI.*
- > *El área de Economía competitiva, empleo y desarrollo regional (70%) reporta un nivel de alineamiento mayor que el registrado en el estudio anterior (60.4%), pasando del cuarto al tercer lugar entre el 2013 y 2015.*
- > *El área de Recursos naturales y medio ambiente, igualmente, registra un nivel de alineamiento mayor en el 2015 (64%) que en el 2013 (62.5%), pese a haber sido desplazada del tercer al cuarto lugar en este periodo de tiempo.*

Los resultados del presente estudio, como acabamos de ver, dan cuenta de un nivel de alineamiento mayor que el registrado en el estudio anterior, lo que confirma que el trabajo que realizan las ENIEX de COEECI es coherente con las prioridades establecidas por la PNCTI.

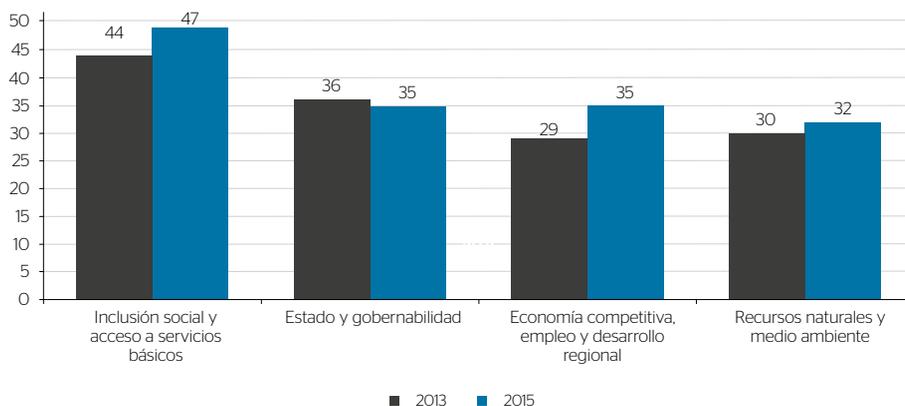
<sup>46</sup> APCI. *Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional 2012*. Lima - Perú, 2012.



Las ENIEX de COEECI registran un mayor nivel de alineamiento con la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional que el registrado en el estudio anterior. Nueve de cada diez ENIEX realizan intervenciones en el área de “inclusión social y acceso a servicios básicos”. Siete de cada diez ENIEX intervienen en las áreas de “Estado y gobernabilidad” y “Economía competitiva, empleo y desarrollo regional”. Seis de cada diez ENIEX operan en el área de “Recursos naturales y medio ambiente”. En general, puede decirse que el trabajo que realizan las ENIEX de COEECI está alineado con la PNCTI y que este alineamiento ha crecido entre el 2013 y 2015.

**Gráfico 29**

**Alineamiento de las ENIEX de COEECI con las áreas prioritizadas por la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI): 2013 - 2015**



Fuente: COEECI.



En el **gráfico 30**, se presentan los diversos temas que trabajan las ENIEX de COEECI según las áreas de intervención que propone la PNCTI, observándose lo siguiente:

- > *En el área de Inclusión social y acceso a servicios básicos destaca el tema de empoderamiento de la mujer y la atención a los grupos vulnerables, seguidos a mayor distancia de los de derechos humanos y diversidad cultural, acceso a servicios integrales de salud y nutrición, acceso a servicios de agua, saneamiento y energía rural y acceso a servicios educativos, entre otros servicios reportados por las ENIEX de COEECI.*
- > *En el área de Estado y gobernabilidad, la mayor parte de ENIEX de COEECI apoya los procesos de participación ciudadana en las políticas públicas y, en menor medida, los temas de seguridad ciudadana, gestión de riesgos de desastres y la modernización y descentralización de la administración pública.*
- > *En el área de Economía competitiva, empleo y desarrollo regional destaca el desarrollo de actividades económicas diversificadas y el fortalecimiento de la estructura productiva y turística*

*diversificada, competitiva y sostenible, seguido a mayor distancia del apoyo a la oferta exportable y acceso a nuevos mercados y el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, entre otros temas.*

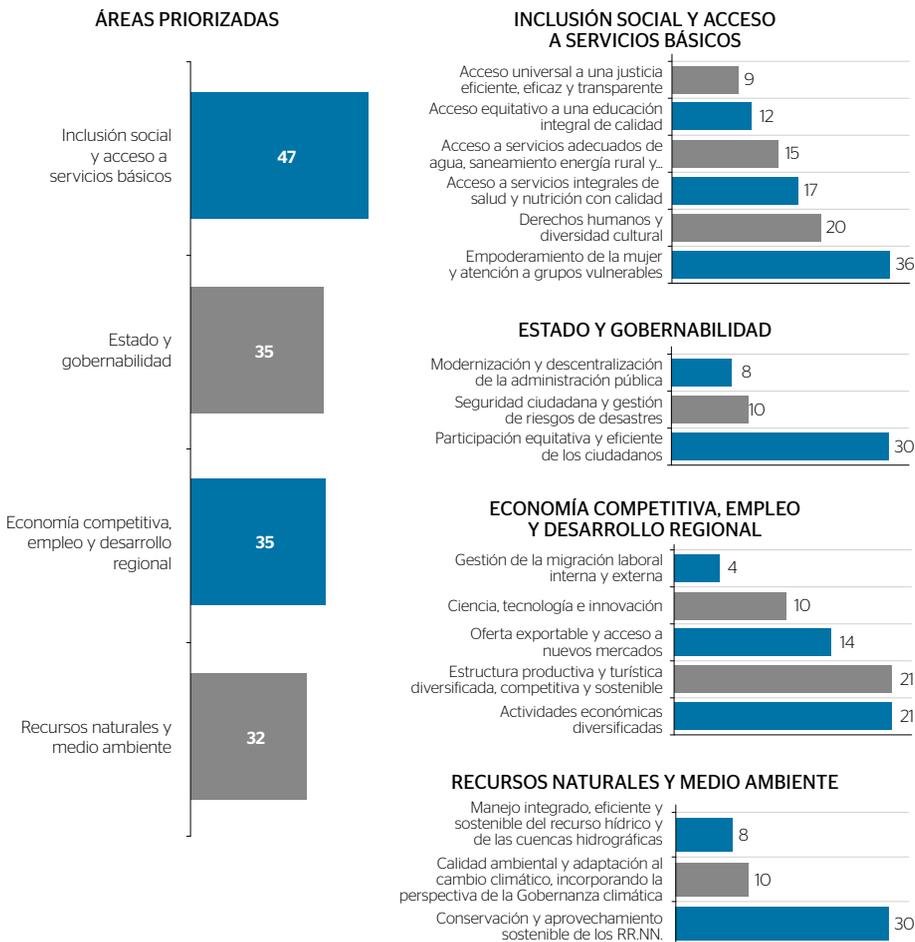
- > *En el área de Recursos naturales y medio ambiente, por último, destacan los temas de conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y calidad ambiental y adaptación al cambio climático, seguido a mayor distancia del manejo integrado y sostenible del recurso hídrico y de las cuencas hidrográficas.*

En general, el perfil de los temas trabajados por las ENIEX de COEECI ha variado poco entre el 2013 y 2015 y, más bien, se ha fortalecido el alineamiento con los temas priorizados por la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI) en las distintas áreas de intervención que propone. Es probable, sin embargo, que esta situación varíe cuando entren en vigencia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que, como ya ha sido señalado, incorporan nuevos temas en la agenda del desarrollo y constituyen una oportunidad para explorar nuevas fuentes de financiamiento dentro y fuera del país.



**Gráfico 30**

**Alineamiento de las ENIEX de COEECI con las áreas y temas priorizados por la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI)**



Fuente: COEECI.



8

## Captación de recursos locales

La mayor parte de las ENIEX de COEECI trabaja con recursos propios o de cofinanciación externa. En el 2013, el 62.4% de ellas operaba con esta modalidad de captación de recursos, porcentaje que creció a 64% en el 2015 (tabla 21). El número de ENIEX que capta recursos a

través de la empresa privada ha disminuido y ha aumentado el número de ENIEX que capta recursos a través del Estado o a través del Estado y de la empresa privada. Se trata, sin embargo, de un número minoritario de ENIEX, cuyos montos, además, han disminuido.

Tabla 21

MODALIDAD DE CAPTACIÓN DE RECURSOS DE LAS ENIEX MIEMBROS DE LA COEECI				
Modalidad	2013		2015	
	N	%	N	%
Trabaja exclusivamente con recursos propios y/o de cofinanciación traídos del exterior.	30	62.5	32	64.0
Trabaja con recursos propios y/o de cofinanciación y capta recursos locales a través del Estado.	3	6.3	5	10.0
Trabaja con recursos propios y/o de cofinanciación y capta recursos a través de la empresa privada.	10	20.8	4	8.0
Trabaja con recursos propios y/o de cofinanciación y capta recursos locales a través del Estado y de la empresa privada.	5	10.4	9	18.0
<b>TOTAL</b>	<b>48</b>	<b>100.0</b>	<b>50</b>	<b>100.0</b>

Fuente: COEECI.

En la **tabla 22**, vemos que el número de ENIEX que trabaja con fondos propios aumentó entre el 2012 y 2014 y creció también el monto ejecutado, que pasó del 40.6% al 65.5%, en este periodo de tiempo. Los fondos de cofinanciación, sin embargo, disminuyeron de un modo significativo, pasando del 43%, en el 2012, al 28%, en el 2014; no obstante que el número de ENIEX que tiene acceso a estos fondos se mantuvo igual. Se desprende de este análisis que la mayor parte de las ENIEX de COEECI opera principalmente con recursos propios, que provienen de su sede. La importancia de este recurso ha aumentado, en términos absolutos y

relativos, en los últimos años. Lo contrario ocurre con los fondos privados y otros recursos -que incluyen los fondos de empresas extranjeras, empresas nacionales, recursos de apadrinamiento o donaciones locales y venta de servicios- que se han reducido de un modo significativo entre el 2012 y 2014; no obstante que el número de ENIEX involucradas creció ligeramente. Los recursos obtenidos a través del Estado tuvieron un pequeño incremento entre el 2012 y 2014, involucrando a un mayor número de ENIEX, pero el monto sigue siendo poco significativo, comparado con las demás fuentes de financiamiento.

**Tabla 22**

<b>ESTRUCTURA PRESUPUESTAL Y NÚMERO DE ENIEX DE COEECI: 2012 - 2014</b>									
Fuentes de finamiento	2012				2014				
	ENIEX		Monto ejecutado		ENIEX		Monto ejecutado		
	N	%	US\$	%	N	%	US\$	%	
Fondos propios.	37	77.1	55 204 661	40.6	44	88.0	61 051 399	65.5	
Fondos de cofinanciación externa.	39	81.3	58 430 420	43.0	39	78.0	26 130 862	28.0	
Recursos locales obtenidos a través del Estado.	3	6.3	598 680	0.4	6	12.0	789 064	0.8	
Fondos privados y otros.	13	27.1	21 804 752	16.0	14	28.0	5 257 189	5.7	
<b>TOTAL</b>	<b>48</b>	<b>100.0</b>	<b>136 038 500</b>	<b>100.0</b>	<b>50</b>	<b>100.0</b>	<b>93 228 515</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: COEECI.



En la **tabla 23**, se describe la variación del presupuesto reportada por las ENIEX de COEECI entre el 2013 y 2014, según las distintas fuentes de financiamiento. Las ENIEX que trabajan con fondos propios (44), en su mayoría, señalan que estos se han mantenido estables o han disminuido; no obstante que, como se ha visto anteriormente, estos aumentaron en términos absolutos y relativos. Las ENIEX que tienen acceso a fuentes de cofinanciación externa (39) señalan, en su mayor parte, que estos han disminuido, lo que es coherente con el comportamiento de estos fondos. La mayoría de instituciones que capta recursos del Estado (6) reporta que estos aumentaron, lo que es cohe-

rente con el comportamiento de estos fondos. Las ENIEX que captan recursos privados de empresas nacionales (9) y extranjeras (11), por el contrario, declaran en su mayor parte que estos disminuyeron o se mantuvieron igual, lo que también es coherente con el comportamiento de estos fondos. Las instituciones que captan recursos de apadrinamiento (6) y por venta de servicios (5) señalan, en su mayoría, que estos aumentaron. Es claro, sin embargo, que la captación de recursos de origen privado, cualquiera que sea su modalidad, se redujo de un modo significativo en los últimos dos años, tal como ya ha sido señalado.

**Tabla 23**

VARIACIÓN DEL PRESUPUESTO EJECUTADO POR LAS ENIEX DE COEECI ENTRE EL 2013 Y 2014, SEGÚN FUENTES DE FINANCIAMIENTO					
Fuente de financiamiento	Variación 2013 - 2014			No reciben	TOTAL
	Aumentó	Se mantuvo igual	Disminuyó		
Fondos propios (sede).	11	16	17	6	50
Fondos de cofinanciación externa (sede).	11	8	20	11	50
Recursos locales obtenidos a través del Estado peruano.	5	1	0	44	50
Fondos privados de empresas nacionales.	2	2	5	41	50
Fondos privados de empresas extranjeras.	4	4	3	39	50
Recursos de socios, "padrinos" o donaciones locales.	4	2	0	44	50
Venta de servicios.	3	2	0	45	50

Fuente: COEECI.



En general, los resultados de la encuesta institucional evidencian que, entre el 2013 y 2015, se ha producido una reducción significativa de fondos en las ENIEX que integran la COEECI. En este periodo de tiempo, el monto registrado por estas instituciones pasó de US\$ 136 038 500, en el 2012, a US\$ 93 228 515.80, en el 2014, lo que equivale a una disminución de 31.5%. Este monto, sin embargo, sigue siendo mayoritario respecto al total de fondos que registran las ENIEX inscritas en APCI (62.8%).

La disminución del presupuesto de las ENIEX de COEECI se explica, en primer lugar, por la caída de los fondos de cofinanciación externa, que ha hecho que 29 ENIEX socias redujeran drásticamente sus presupuestos en los dos últimos años. La salida de CARE Perú, que en el 2012 reportó US\$ 21 500 000 de dólares, es el segundo factor de la explicación, pero no constituye la causa principal. Esta disminución de fondos ha tenido un efecto directo en el número de proyectos que ejecutan, que pasó de 541, en el 2013, a 496, en el 2015, lo que equivale a una disminución de 8.3%.

A pesar de este recorte, las ENIEX de COEECI están presentes en todo el territorio nacional, destacando Lima, Cusco, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Junín, como las regiones que concentran el mayor número de intervenciones. Su marco de acción prioriza las regiones que registran mayores niveles de pobreza y que cuentan con menos acceso a los servicios del Estado, sin descuidar los procesos de desarrollo en curso, a nivel local, regional y nacional.

Las ENIEX de COEECI, por otro lado, han fortalecido su presencia en las áreas de desarrollo social, desarrollo económico, medioambiente y gestión de riesgos de desastres. Los temas promovidos por COEECI –soberanía alimentaria y agricultura familiar, salud, educación, género, gestión de riesgos de desastres, derechos humanos y medioambiente y cambio climático– también registran una evolución favorable, pese a las restricciones presupuestales.

Este escenario ha sido propicio para el desarrollo de la cooperación estratégica –que prioriza las acción multiactor / multinivel y la incidencia política y social, como instrumentos del cambio social–, que ha continuado creciendo entre las ENIEX de COEECI, lo que asegura un mayor impacto en los procesos de desarrollo, a nivel local, regional y nacional.

## CAPÍTULO 3

# La sociedad civil en el Perú

Este capítulo y el siguiente están basados en las entrevistas que se realizaron a personalidades destacadas de la cooperación oficial y privada en el Perú. Las entrevistas indagaron sobre la situación actual de la cooperación privada en el país, los cambios que se advierten en la sociedad civil, los procesos de desarrollo en curso y las dificultades que enfrentan las entidades de cooperación y las organizaciones de la sociedad civil en el contexto actual<sup>47</sup>. La sistematización

de los aportes y el análisis que se realiza en base a ellos, sin embargo, es de entera responsabilidad de los autores del presente informe. Seguidamente, pasamos a desarrollar cada uno de los temas que fueron abordados en las entrevistas.

Las entrevistas indagaron sobre la situación actual de la cooperación privada en el país, los cambios que se advierten en la sociedad civil, los procesos de desarrollo en curso y las dificultades que enfrentan las entidades de cooperación y las organizaciones de la sociedad civil en el contexto actual

<sup>47</sup> Agradecemos a José A. Hernández de Toro (OEI), Julia Cuadros (ANC), Carlos López (REMURPE), Freya Rondelez (11.11.11), Carlos Alviar (CONVEAGRO), Martha Ortega Portillo (ONGAWA) y Pierre Rouschop (COEECI), por las opiniones vertidas. La cita explícita de las opiniones vertidas por cada uno de los entrevistados se realizará utilizando los códigos que se señalan entre paréntesis a continuación: José A. Hernández de Toro (E, 1), Julia Cuadros (E, 2), Carlos López (E, 3), Freya Rondelez (E, 4), Carlos Alviar (E, 5), Martha Ortega Portillo (E, 6) y Pierre Rouschop (E, 7).

## 1 El rol de la sociedad civil en el desarrollo

El concepto de sociedad civil, según el Banco Mundial, remite “a una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública, expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas. Por lo tanto, el término organizaciones de la sociedad civil abarca una gran variedad de instancias: grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas, instituciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones”<sup>48</sup>. La sociedad civil, de acuerdo con esta definición, comprende a un conjunto heterogéneo de organizaciones, que no necesariamente defienden los mismos intereses ni persiguen los mismos objetivos. Las ONGD y ENIEX forman parte de la sociedad civil, junto a las demás organizaciones que la componen y que responden a diversos intereses.

El concepto de sociedad civil tiene que ver con las organizaciones sociales y redes de ciudadanos que no forman parte del sistema político y que mantienen su independencia frente al Estado y el sector privado. Estas organizaciones trabajan diversos temas e iniciativas de ciudadanos que se sostienen desde el fuero civil y social. Es en este espacio en el que hay que situar a las ENIEX y a sus contrapartes nacionales, que no solo son ONGD, sino también organizaciones sociales, organizaciones de indígenas, agrupaciones de jóvenes, organizaciones de mujeres, cooperativas agrarias, sindicatos, etc. En cualquier caso es importante que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) mantengan su independencia y cumplan con su rol de vigilar permanentemente el accionar del Estado, en los distintos niveles de gobierno, y de la empresa privada, promoviendo la participación activa de los ciudadanos en la defensa de sus derechos y en la toma de decisiones que afectan sus vidas y las de sus familias.

48 Banco Mundial. *Definición de Sociedad Civil*. Documento disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,contentMDK:20621524-pagePK:220503-piPK:264336-theSitePK:1490924,00.html>



**Las organizaciones de la sociedad civil cumplen un rol importante en la defensa de los derechos de los ciudadanos, a nivel individual y colectivo.** A través de ella, las personas no solo ejercen su ciudadanía, sino que participan, aportan y vigilan el accionar del Estado y de la empresa privada. Como se señaló en una de las entrevistas:

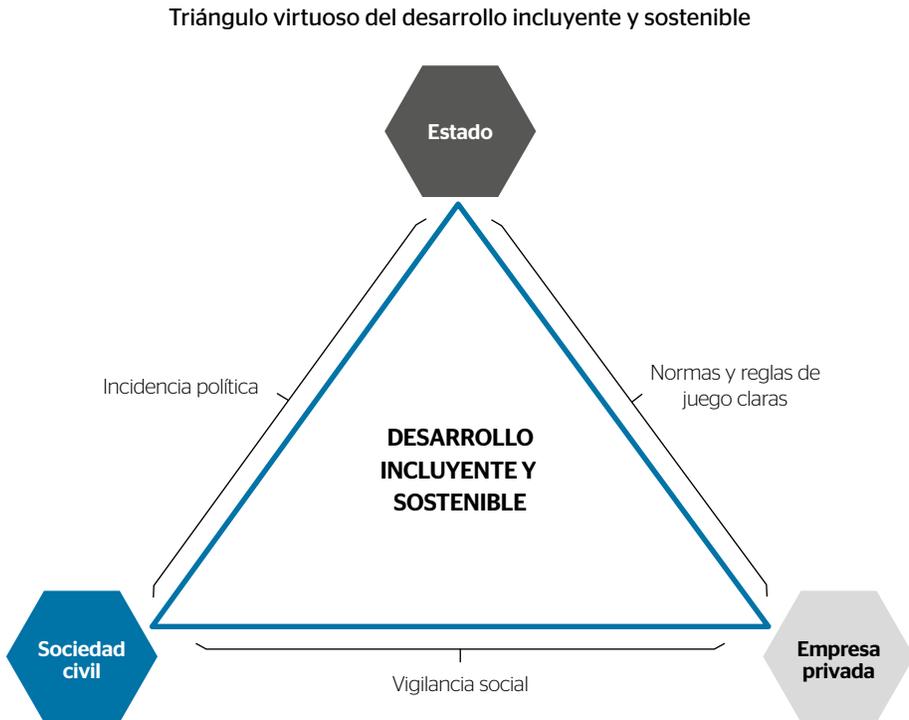
- *La sociedad civil juega un rol fundamental en el desarrollo, ya que una sociedad civil fuerte y organizada tiene más capacidad y autonomía para exigir el cumplimiento de sus derechos. En un país como Perú, donde gran parte de los programas sociales tiene un alto grado de “paternalismo” por parte del Estado, resulta fundamental que sea desde la sociedad civil que se promuevan los cambios y se asegure la correcta inversión de los fondos públicos, la correcta implementación de las políticas estatales y la incorporación de cuestiones básicas como interculturalidad y género en las agendas y planes del Estado (E, 6).*

Las organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo con otro entrevistado, pueden cumplir un rol de intermediación entre el Estado y la empresa privada, y deben contribuir a configurar un triángulo virtuoso, en el que convergen un Estado eficiente, empresas socialmente responsables y la sociedad civil organizada, que incide sobre ambos:

- *Es necesario un “tridente”: Estado eficiente, empresa socialmente responsable y ciudadanos o sociedad civil organizada y articulada. La sociedad civil puede jugar un rol de intermediación entre el Estado y las empresas, que puede contribuir a empoderar a la sociedad para exigir políticas eficientes, rendiciones de cuentas, buenas prácticas, etc. (E, 1).*

En la **figura 2**, se describe con mayor precisión esta idea. La sociedad civil se ubica en la base del triángulo, junto con la empresa privada, como pilares del desarrollo. El Estado regula la iniciativa privada y establece normas y reglas de juego claras sobre las empresas y sobre la sociedad, en general, promoviendo una sana convivencia entre los distintos actores del desarrollo. La sociedad civil organizada, por su parte, incide sobre el Estado en el desarrollo de políticas que contribuyan al desarrollo incluyente y sostenible, y vigila el accionar de las empresas en torno al cumplimiento de estas políticas, respetando la iniciativa privada dentro del espacio normativo que favorece su desarrollo, espacio que además debe ser promovido y ampliado, con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil.

Figura 2



Fuente: COEECI.

En esta perspectiva es prioritario desarrollar capacidades para la incidencia política en las organizaciones de la sociedad civil, que permitan no solo influir sobre las políticas públicas, sino también apalancar recursos del Estado y del sector privado en torno a los objetivos de desarrollo que se persigue, dentro de un entorno propicio, incluyendo marco legal, código de ética, etc. En este escenario, las instituciones de la cooperación privada deben contribuir a fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y no competir con ellas por recursos:

> Las ENIEX deben apoyar a la sociedad civil a desarrollarse y asumir el rol principal. No debemos eternizarlos en el Perú. Si hay menos fondos, las ENIEX no deberíamos empezar a competir con organizaciones locales por el acceso a dichos recursos en el país. Por el contrario, nuestro rol debiera ser ayudarlas a que esas organizaciones logren captar dichos recursos (E, 4).



De lo que se trata, entonces, es de desarrollar una cooperación estratégica, que incida sobre el Estado y las políticas públicas, en los distintos niveles de gobierno, en temas que son prioritarios y relevantes para el desarrollo, a nivel nacional, regional y local:

- *El principal desafío para la cooperación privada es contribuir a desarrollar capacidades productivas, capacidades organizativas de incidencia social y política en las organizaciones de la sociedad civil, para que desde allí se mejoren las políticas públicas y se refuercen las instituciones (E, 1).*

Las ENIEX, según este enfoque, deben “apoyar a sus socios para que puedan expresarse y opinar sobre temas que incluso resulten incómodos para los gobernantes de turno” (E, 7). En ese sentido, “preocupa que no se esté pensando y desarrollando una cooperación estratégica desde la sociedad civil peruana ni desde la sociedad civil internacional” (E, 7). La cooperación estratégica, como se señaló en el estudio anterior de COEECI<sup>49</sup>, supone, en primer lugar, el establecimiento de mecanismos de coordinación multiactor y multinivel (acción estratégica), entre actores estatales y no estatales. En segundo lugar, requiere construir una visión integrada y compartida del desarrollo, entre actores con intereses distintos que, sin embargo, se comprometen con el desarrollo de una agenda común. En tercer lugar, apunta a conformar y/o fortalecer las redes y plataformas de acción, a escala local, regional y nacional, que permitan

influir en las políticas públicas y en las decisiones de gobierno. Finalmente, se compromete con el desarrollo de una agenda transformadora, que promueva el cambio estructural y se oriente a lograr el desarrollo incluyente y sostenible.

La cooperación estratégica, de acuerdo con esta definición, es coherente con la idea de lograr una mayor eficacia de la ayuda y un desarrollo eficaz y, además, agrega valor a los fondos de la ayuda al desarrollo e incrementa sus efectos e impactos, haciendo uso de la incidencia política y social. La cooperación estratégica favorece, asimismo, la gestión territorial, a escala local, regional y nacional, orientada a resultados. El territorio, además de un espacio geográfico, es una realidad política, económica, ecológica y cultural, que cobija la memoria histórica y la experiencia individual y colectiva de las personas y grupos humanos que lo habitan. El territorio deviene en sujeto de desarrollo cuando es capaz de expresar esta voluntad política a través de los diversos actores que habitan en su interior. La cooperación estratégica debe contribuir a este propósito, promoviendo una acción incardinada, arraigada en la historia y en la cultura, que desarrolle y ponga en valor al territorio y sus habitantes.

Es importante señalar, además, que los ODS han ampliado la agenda del desarrollo e, incluso en el supuesto de que los fondos de la ayuda se incrementen, los recursos que se destinen para atender a los distintos temas y problemas globales van a ser limitados. En este contexto se hace más necesaria aún una cooperación estratégica, que agregue valor a los fondos de la ayuda, promueva el cambio estructural y apueste por el desarrollo incluyente y sostenible, con base territorial.

<sup>49</sup> COEECI. *La contribución de la cooperación privada internacional al desarrollo del Perú 2013*. Ob. cit., p. 96 y ss.

## 2 La relación Estado, sociedad civil y empresa privada

La relación Estado, sociedad civil y empresa privada se ha tornado problemática en la percepción de los actores de la cooperación. Existe consenso en torno a la idea de que el Estado no cautela los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos y que, a menudo, con el pretexto de promover la inversión privada, estos sucumben ante los grandes intereses económicos:

> *El Estado peruano ha devenido en los últimos años en un Estado al servicio de los grandes intereses económicos. Viene incumpliendo reiteradamente su rol de garante de derechos de toda la población. Los grupos de poder económico son quienes finalmente están tomando las decisiones en función a sus intereses de lucro. El gobierno actual (que administra al Estado) viene modificando el marco legal ambiental, tributario, de titularidad de la tierra, laborales, entre otros, a través de*

*los denominados “paquetazos ambientales” (que abordan más temas que los ambientales propiamente dichos) para facilitar y retener la inversión extranjera en una carrera hacia el abismo con otros países de la región, queriendo enfrentar la crisis internacional con medidas de flexibilización interna. Las OSC han respondido denunciando y visibilizando la violación de derechos; la respuesta del Estado peruano ha sido criminalizar la protesta social y perseguir a las organizaciones peruanas y extranjeras, acusándolas sin fundamento, de promover los conflictos y utilizando mecanismos administrativos y normativos (como la nueva legislación para la renovación del registro en APCI) para acallar las voces que le son incómodas y que van en contra del mal llamado por ellos “interés nacional” (E, 2).*

Existe, además, un doble discurso en los agentes del Estado en torno a los actores de la cooperación. Por un lado, se los convoca a participar y aportar su experiencia y conocimientos en relación a los diversos temas y problemas que forman



parte de la agenda de desarrollo. Por otro, no se toman en cuenta los aportes de las organizaciones de la sociedad civil y, menos aún, las propuestas de políticas que apuntan al cambio estructural:

- > *Hay un cambio. Se llama a la sociedad civil más que antes para participar en distintos espacios: en la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ENSAN), en la MCLCP, incluso la APCI nos llama. Es el lado bonito de Busan. Pero el espacio que se da a la sociedad civil es aún discutible y se corre el riesgo de ser “utilizados”, por ejemplo, cuando se nos hace participar pero no nos dejan hablar, o cuando aun hablando o proponiendo, no se toman en cuenta o no se incorporan nuestros aportes en las propuestas que finalmente se aprueban (el ejemplo real fue en la ENSAN, la COEECI hizo aportes, pero no figura nada en el documento, salvo nos mencionan en la última página como si hubiéramos validado el documento). ¿Toman en cuenta lo que aportamos? No tanto o nada aún (E, 7).*

En este marco, el sector privado, y en particular las grandes empresas, se ven beneficiadas y sacan el máximo provecho de la “debilidad de la institucionalidad pública” para lucrar con los recursos del Estado y explotar indiscriminadamente nuestros recursos naturales. No ocurre lo mismo con las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), que son más del 99% de las empresas formales<sup>50</sup>, pero que no gozan de los privilegios de la grandes empresas y tampoco cuentan con los recursos que estas disponen, en forma individual y colectiva. Las MIPYME se enfrentan a muchos obstáculos para desarrollarse, como consecuencia de una política y de un marco normativo que prioriza y favorece a las grandes empresas. Estas, por el contrario, operan con grandes capitales y tienen carta libre para la extracción de recursos en las zonas concesionadas por el Estado. Si antes buscaban legitimar su intervención con acciones de “responsabilidad social corporativa” y “códigos de conducta y de ética”, ahora, de la mano del gobierno y ante la “amenaza” de una recesión económica, prácticamente han olvidado ese discurso y lo han dejado de lado:

<sup>50</sup> Véase al respecto: Ministerio de la Producción (PRODUCE). *Las MIPYMEs en cifras - 2013*. Lima - Perú, 2014.



> *Con la normativa referida a asociación pública - privada y obras por impuestos, la empresa privada está aprovechando la debilidad de la institucionalidad pública para medrar con los recursos del Estado. Esta situación ha deteriorado aún más la relación sociedad civil - empresa, que tuvo un momento de auge cuando se habló de la responsabilidad social corporativa, los códigos de conducta y de ética, entre otros; todos ellos mecanismos voluntarios que fueron rápidamente violentados por las mismas empresas (E, 2).*

Se percibe, al igual que en el Estado, un “doble discurso” en los representantes de la CONFIEP, la Sociedad Nacional de Minería y otros gremios empresariales. El discurso de la responsabilidad social empresarial, aunque debilitado, pretende aportar al debate sobre el desarrollo, desde el sector privado. En la práctica, sin embargo, prevalecen los intereses de las grandes empresas, que no necesariamente coincide con el interés público y menos aún con el de las poblaciones y comunidades del interior del país. Ello se expresa en una “agenda dura” en torno a las actividades extractivas, que se busca imponer a como dé lugar, incrementando la conflictividad social en el país:

> *Hay un doble discurso en general (como en los actores estatales), en los que el discurso de RSE aporta al desarrollo, aunque en la realidad se ve otra cosa. Hay una agenda dura*

*de empresas en las actividades extractivas que afectan a grandes territorios. Aunque quieran hacerlo bien, es difícil hacerlo sin afectar a las poblaciones. Ahí nacen conflictos que no se manejan bien. Las empresas tienen conceptos limitados. Hay que reconocer el rol regulador del Estado y ellos no lo aceptan (E, 4).*

El afán de lucro, que no se concilia con el interés colectivo, prevalece en las grandes empresas y limita su aporte a los procesos de desarrollo, a nivel local, regional y nacional. Eso trae como consecuencia un incremento de la conflictividad social. “Hay empresas que desde una mirada sólo económica vienen generando conflictos con la sociedad civil en el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales” (E, 5). Es importante señalar, sin embargo, que en la “disputa” por los recursos naturales entran no solo las grandes empresas, sino también las medianas y pequeñas empresas, en su mayor parte informales, que operan en el circuito de la economía ilegal.

A nivel corporativo, en los últimos años, se ha producido una intromisión de los principales gremios empresariales -CONFIEP, SIN, SNMP, etc.- en los espacios de la sociedad civil, que no necesariamente tiene relación con Busan y el rol que se le asigna actualmente al sector privado en los procesos de desarrollo, sino que se trata más bien de una estrategia de control político, que no está desligada de la búsqueda de oportunidades de negocio:



> *La empresa está tomando un poco el rol y los espacios de las organizaciones de la sociedad civil. Incluso gremios empresariales son considerados en espacios en que los asientos son de las organizaciones de la sociedad civil. Es el caso de la MCLCP, pero también de la cooperación española... Las empresas, al parecer, tienen interés de estar representadas en esos espacios de la sociedad civil para aprovechar oportunidades de negocio (E, 7).*

Es evidente que existe una desconfianza hacia la gran empresa y los gremios que la representan en las organizaciones de la sociedad civil, basada en los antecedentes de malas prácticas empresariales, que, además, se han acentuado en el ámbito de las industrias extractivas. El sector privado, sin embargo, está llamado a cumplir un rol importante en la actual arquitectura del desarrollo. Su inclusión, como agente de desarrollo, ha sido importante en la formulación de los ODS:

> *En la elaboración de estos objetivos, el sector privado ha sido convocado desde el inicio y hay compromisos claros de hacer los productos y servicios más inclusivos y sostenibles. Veremos qué pasa (E, 6).*

El Foro de Busan 2011, sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, le atribuyó por primera vez al sector privado un rol central como agente de desarrollo, reconociendo su capacidad para crear riqueza, generar empleo, promover la innovación y aumentar los ingresos de la población,

contribuyendo a la reducción de la pobreza. Sobre esta base promueve su participación en el diseño de las políticas de desarrollo y en la promoción de la “ayuda por comercio” y otros mecanismos financieros, que contribuyan al desarrollo sostenible.

La Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo, de julio de 2015, apuesta por un “sector empresarial dinámico y eficiente”, que actúe “de conformidad con las normas y los acuerdos internacionales pertinentes, como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y las normas laborales de la OIT, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y los acuerdos ambientales multilaterales”. En este marco reconoce la diversidad del sector privado, “que incluye tanto a las microempresas como a las empresas cooperativas y las multinacionales”, y le atribuye un rol importante en el desarrollo de la “actividad comercial privada, la inversión y la innovación”, que “son los principales motores de la productividad, el crecimiento económico inclusivo y la creación de empleo”<sup>51</sup>.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de agosto de 2015, se ratifica en este enfoque y exhorta “a todas las empresas a que empleen su creatividad e innovación para resolver los problemas relacionados con el desarrollo sostenible (...) protegiendo al mismo tiempo los derechos laborales y los requisitos sanitarios y ambientales de conformidad con

51 ONU. *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)* New York - EE.UU., julio 2015.



## Contribución de la cooperación internacional y de la sociedad civil al desarrollo del Perú

las normas y los acuerdos internacionales pertinentes<sup>52</sup>. En este marco, el sector privado empresarial está llamado a participar de manera activa en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de la mano con el Estado y la sociedad civil, promoviendo el crecimiento inclusivo, el acceso y uso de energía renovables, el consumo y la producción sostenible, la gestión sostenible del agua y saneamiento, el empoderamiento de la mujer y la equidad de género, entre otros temas de la agenda del desarrollo.

La creación de negocios inclusivos, el fomento de alianzas público-privadas por el desarrollo (APPD), la promoción del diálogo y la participación con diversos grupos de interés, entre otros, son mecanismos a través de los cuales se podría hacer efectiva la participación del sector privado en el desarrollo. Actualmente, salvo la Alianza Público Privada Acobamba, que ya está llegando a su fin, no existen otras experiencias de este tipo en el país. La APP Acobamba, por su parte, ha sido promovida desde España, con la participación de empresas como Telefónica, BBVA y Santillana, y las ONG Ayuda en Acción, Entreculturas-Fe y Alegría, Ecodes y Solidaridad Internacional, que operan a través de sus contrapartes nacionales, junto con el gobierno regional de Huancavelica. En esta experiencia no ha tenido participación el sector privado nacional ni el gobierno central.

Los programas de responsabilidad social empresarial o responsabilidad social corporativa, promovidos por las grandes

empresas a través de sus gremios, no logran sostenerse en el tiempo y responden más a una coyuntura de crecimiento económico que a un compromiso sostenido con el desarrollo del país. El anuncio de una desaceleración de la economía ha tenido un efecto directo en los programas de RSE. Según la encuesta sobre responsabilidad social corporativa, que periódicamente aplica GMR en nuestro medio, en el 2012, el 78% de las medianas y grandes empresas de Lima Metropolitana desarrollaba políticas y/o iniciativas de responsabilidad social corporativa, porcentaje que se redujo a 66% en el 2014<sup>53</sup>. El compromiso de la mediana y gran empresa con el desarrollo –que, en muchos casos, es más un apoyo asistencial– viene condicionado entonces por la coyuntura económica y no es sostenible en el tiempo y menos aún se trata de una apuesta de mediano y largo plazo.

52 ONU. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. New York - EE.UU., julio 2015.

53 GMR. "El 34% de grandes y medianas empresas no desarrolla políticas de RSC". En: Diario *Gestión*. Martes, 14 de octubre de 2014. Disponible en: <http://gestion.pe/economia/34-empresas-grandes-y-medianas-no-desarrolla-politicas-rsc-2111084/12>. Esta encuesta se aplica por vía electrónica a una muestra representativa de ejecutivos y profesionales que ocupan posiciones gerenciales en grandes y medianas empresas de Lima Metropolitana.



### 3

## La contribución de la sociedad civil al desarrollo y retos al futuro

La principal crítica que se hace a las grandes y medianas empresas y sus gremios, desde la sociedad civil, es que sus intereses y prioridades no están alineados con los del país y menos aún con las poblaciones más vulnerables, por esa razón, no tienen un impacto en el desarrollo y, en muchos casos, constituyen más bien un obstáculo. En este contexto es bueno valorar la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en la promoción del desarrollo, que además es un compromiso de largo plazo, sobre todo en zonas de difícil acceso, a las que el Estado no llega:

> *La principal debilidad es que las prioridades de la empresa privada en el Perú no siempre están alineadas con las prioridades del país ni con las necesidades de las poblaciones más vulnerables. Debido a ello, las intervenciones que se realizan no suelen tener un gran impacto en desarrollo. Es en este contexto donde se debe aprovechar la amplia experiencia que tienen las organizaciones no gubernamentales de trabajo en desarrollo en el país. Son estas organizaciones las que tienen una acción directa en zonas a las que el Estado (especialmente el gobierno central) no está llegando y por tanto no es consciente de la problemática que viven esas zonas ni de las necesidades específicas de la población de las mismas (E, 6).*

Otro tema a destacar es la noción de desarrollo que se maneja desde el Estado y el sector privado, y desde las organizaciones de la sociedad civil. En el Perú se ha hecho hegemónica en las dos últimas décadas la idea de desarrollo entendida como crecimiento económico, promovida por el Estado y los gremios empresariales, desde una óptica neoliberal. Las organizaciones de la sociedad civil, por el contrario, operan con una noción más amplia de desarrollo, que no se reduce al crecimiento económico y que más bien es multidimensional, en la medida en que incorpora una dimensión ética, política, social, cultural y ecológica, cuyo posicionamiento constituye un desafío para las organizaciones de la sociedad civil.

> *En el Perú, el desarrollo se traduce solo como crecimiento económico, aumento del PBI, crecimiento de las inversiones, presencia de las grandes empresas, pero que no va de la mano con el desarrollo como lo vemos: ético, social, ecológico, etc. La sociedad civil ha asumido un entendimiento más amplio del desarrollo, incluyendo una fuerte noción de justicia. El concepto "limitado" de desarrollo económico se ha convertido en sentido común y es predominante en el Perú. La ética, la justicia y la calidad del desarrollo forman desafíos grandes para la sociedad civil (E, 4).*

Desde la perspectiva hegemónica no se valoran –e incluso se invisibilizan– los aportes de las organizaciones de la sociedad civil al desarrollo, a escala local, regional y nacional. Estas organizaciones, por otro lado, contribuyen a cambios concretos en la vida de las personas y en las familias con las que trabajan directamente, pero su aporte a las políticas públicas y al debate en torno a los problemas del desarrollo es menos evidente y tampoco han contribuido a generar “cambios estructurales”:

> *Hay una dificultad para valorar lo que hemos aportado como sociedad civil. Hay aportes hacia las personas, las familias, etc. Se ha aportado cambios concretos. Pero no son cambios estructurales. Solucionan problemas específicos. El segundo nivel es el aporte en políticas públicas. (...) El tercer aporte es “al debate público”, en el que nuestro aporte es aún insuficiente (E, 7).*

Subsisten, sin embargo, los problemas de desigualdad social, y el ciclo de crecimiento económico, en el que estamos inmersos, no ha venido acompañado de cambios estructurales que lo hagan sostenible en el tiempo y reduzcan la vulnerabilidad de la población ante una eventual crisis o desaceleración económica. Esta situación se agrava aún más por los problemas de corrupción e inseguridad, que están relacionados y se retroalimentan mutuamente, incrementando los niveles de vulnerabilidad en la población. En este contexto, el desarrollo sigue sien-

do una apuesta de mediano y largo plazo y una tarea pendiente, que apunta a que las autoridades públicas actúen para solucionar los viejos problemas estructurales que reproducen las desigualdades sociales, económicas, geográficas, interétnicas, de género, etc., que afectan de distintas maneras a la población:

> *A pesar del crecimiento económico que se está dando en el país, este no se está repartiendo por igual, y en muchas zonas (especialmente zonas rurales de selva y sierra) están aumentando aún más las desigualdades sociales. Si a esto le sumas los altos índices de corrupción que hay en el país, resulta fundamental seguir trabajando en acciones de desarrollo tanto a nivel local, fortaleciendo a la sociedad civil, como a nivel regional y nacional promoviendo políticas, planes y acciones destinadas a reducir las desigualdades sociales que existen para el acceso a muchos derechos fundamentales (salud, educación, agua y saneamiento) (E, 6).*

Forma parte del debate sobre el desarrollo el rol que se le atribuye a la sociedad civil y la diversidad de actores que forman parte de ella, y los temas que les son afines. De lo que se trata es de incluir en la agenda del desarrollo las demandas de los diversos grupos sociales, en la óptica de un desarrollo incluyente y sostenible, tarea que recae en las organizaciones de la sociedad civil:



> *Aún falta que se consolide una sociedad civil organizada y participativa en la que se incluyan todos los grupos tradicionalmente excluidos. Cada vez hay más organizaciones que reivindican el cumplimiento de ciertos derechos fundamentales: libre orientación sexual, autodeterminación de la población afro descendiente, derechos de las mujeres indígenas (ONAMIAP)... Sin embargo, aún es necesario que aumente el rol que tienen estas organizaciones (E, 6).*

Recapitulando, la contribución de las organizaciones de la sociedad civil al desarrollo se puede resumir en lo siguiente:

- Las organizaciones de la sociedad civil tienen una experiencia de muchos años en la promoción del desarrollo en zonas de difícil acceso, a las que antes no llegaba el Estado y, aún en la actualidad, registra una presencia limitada.
- Las organizaciones de la sociedad civil tienen un compromiso de largo plazo con el desarrollo que, a diferencia del sector privado, no merma sino que más bien se fortalece y pone a prueba en épocas de recesión y crisis económica.
- La concepción del desarrollo con la que operan las organizaciones de la sociedad civil es multidimensional y coherente con el actual enfoque del desarrollo humano, en equilibrio con la naturaleza, que diferencia claramente entre desarrollo y crecimiento eco-

nómico, que priorizan el Estado y el sector empresarial.

- El aporte de las organizaciones de la sociedad civil a las políticas públicas y al debate sobre el desarrollo requiere ser visibilizado y potenciado, promoviendo cambios estructurales que contribuyan a reducir las desigualdades sociales, económicas, geográficas, interétnicas, de género, etc., en la población.

En esta línea de trabajo es importante visibilizar el aporte de las organizaciones de la sociedad civil al desarrollo, en distintos niveles –a nivel local, regional y nacional–, lo que debe venir acompañado de la promoción de una ciudadanía activa, que promueva el acceso y, sobre todo, el ejercicio de derechos en los distintos grupos poblacionales con los que trabajan.

La ciudadanía activa, de acuerdo con Duncan Green, supone el ejercicio responsable de derechos y obligaciones, que tiene como norte la mejora de la calidad de vida de las personas y sus familias:

*Al decir ciudadanía activa, nos referimos a esa combinación de derechos y obligaciones que vinculan a los individuos con el Estado, lo que incluye pagar impuestos, acatar las leyes y ejercitar toda la gama de derechos políticos, civiles y sociales. Los ciudadanos activos utilizan estos derechos para mejorar la calidad de la vida política o cívica, mediante la implicación en la economía formal o en la política formal, o a través de una acción colectiva que, a lo largo de la historia, ha permitido a los pobres*



*y a los grupos excluidos hacerse oír. Para quienes no disfrutaban de los derechos de la ciudadanía, como inmigrantes o (en algunos casos) mujeres, el primer paso a menudo es organizarse para hacer valer esos derechos<sup>54</sup>.*

La promoción y el ejercicio de la ciudadanía activa suponen la adopción de un enfoque de derechos, que empodere a las personas y a sus organizaciones. “Un enfoque basado en los derechos ayuda a la gente pobre a aumentar su poder, porque apunta tanto a la confianza en sí misma –«poder interior»– como a su organización –«poder con»–<sup>55</sup>. El «poder interior» les permite a las personas y grupo humanos exigir sus derechos y desafiar a las elites gobernantes, ejerciendo «poder sobre» ellas, teniendo como horizonte la mejora de su calidad de vida («poder para»). El «poder con» se ejerce en conjunto, a través de la organización, mediante la solidaridad o por medio de la acción colectiva, para conseguir mejoras duraderas en las vidas de las personas, lo que se logra ejerciendo «poder sobre» el Estado. Lo que se busca en este caso es construir “Estados eficaces”, que asegure el crecimiento económico y la inclusión social y rinda cuenta a los ciudadanos sobre los resultados de las políticas que implementan:

*Al decir Estados eficaces, nos referimos a Estados que puedan garantizar la seguridad y el cumplimiento de la ley, y que puedan diseñar e implementar*

54 Duncan Green. *De la pobreza al poder. Cómo pueden cambiar al mundo ciudadanos activos y Estados eficaces*. OXFAM Internacional. Madrid - España, 2008, p. 13.

55 *Ibíd.*, p. 32.

*una estrategia eficaz para asegurar un crecimiento económico que incluya a todos. Los Estados eficaces, conocidos a menudo como «Estados desarrollistas», deben rendir cuentas ante los ciudadanos y garantizar sus derechos<sup>56</sup>.*

Los conceptos de ciudadanía activa y de Estados eficaces son coherentes con el enfoque actual de la cooperación y, de manera específica, con el paso de la agenda de la eficacia de la ayuda a la cooperación para un “desarrollo eficaz”, promovido en Busan (2011). En este marco, la ayuda cumple un rol catalizador del desarrollo que, para ser eficaz, requiere ser apropiado y promovido por los Estados, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Un Estado eficaz es, en ese sentido, un Estado que promueve el “desarrollo eficaz”, que incluye tanto a los actores estatales como a los no estatales, comprometidos con el desarrollo del país, que deben conjugar esfuerzos para conseguir los objetivos que se proponen alcanzar en el marco de la política nacional de desarrollo.

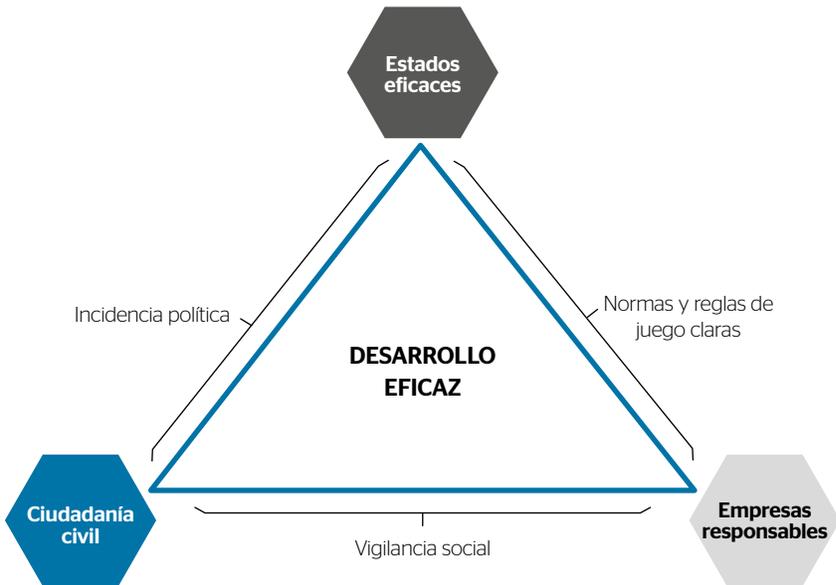
La eficacia del desarrollo, de acuerdo con este enfoque, requiere no solo de una ciudadanía activa y de estados eficaces, sino también de empresas responsables, comprometidas con el desarrollo de su entorno y con la protección del medioambiente. En este marco, el triángulo virtuoso del desarrollo incluyente y sostenible con el que iniciamos este capítulo, sin perder identidad en sus componentes, se transforma en un triángulo

56 *Ibíd.*, p. 13.



Figura 3

Triángulo virtuoso del desarrollo eficaz



Fuente: COEECI.

virtuoso del desarrollo eficaz, que articula en torno suyo a ciudadanos activos, Estados eficaces y empresas responsables.

Los ciudadanos activos se ubican en la base del triángulo y, en el ejercicio de sus derechos, fortalecen a las organizaciones de la sociedad civil, de la que forman parte («poder con»). Las empresas responsables, que ejercen la iniciativa privada respetando su entorno y protegiendo el medioambiente, constituyen el otro pilar del desarrollo. El Estado eficaz establece normas y reglas de juego claras, que garantizan la seguridad y el cumplimiento

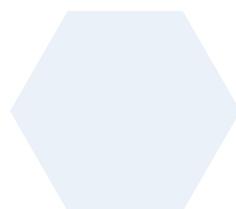
de la ley, respetando la iniciativa privada y el pleno ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía, a nivel individual y colectivo. Esta, por su parte, incide sobre el Estado en la implementación de políticas que contribuyan a un desarrollo eficaz, vigilando el accionar de los distintos actores y asegurando un crecimiento económico en armonía con la naturaleza y funcional al desarrollo en sus distintas dimensiones (económica, política, social, ambiental, cultural, de género, etc.), contribuyendo de manera efectiva a la mejora de la calidad de vida de las personas.

## CAPÍTULO 4

# Retos y perspectivas de la **cooperación privada internacional en el Perú**

**E**n este capítulo final se abordan los retos y perspectivas de la cooperación privada internacional, teniendo en cuenta el contexto en el que opera, signado por los problemas de pobreza y desigualdad y de un modelo económico que ha tenido éxito en reducir la pobreza monetaria, mas no así los distintos tipos de desigualdad, que dependen de cambios estructurales que han estado ausentes en la agenda pública. Al igual

que en el capítulo anterior, este se basa en los aportes de los actores de la cooperación que fueron entrevistados para el presente estudio. La sistematización y el análisis de la información, sin embargo, son de responsabilidad de los autores de este informe. En lo que sigue, pasamos a desarrollar cada uno de los temas propuestos, según el orden planteado para este capítulo.





# 1

## La pobreza persistente y el problema de las desigualdades sociales

La pobreza sigue siendo un problema en nuestro país, a pesar de la reducción de la tasa de pobreza monetaria que se ha registrado en los últimos quince años. En un contexto de recesión económica como el que se avecina, todo lo avanzado en la lucha contra la pobreza puede revertirse, de no manejarse adecuadamente. Un punto clave a tener en cuenta es la incompatibilidad entre el desarrollo, como teoría y como práctica, y el neoliberalismo reinante, que se centra en el crecimiento económico, a nivel macro, sin tener en cuenta las desigualdades estructurales que subyacen a este crecimiento ni las otras dimensiones o esferas y niveles del desarrollo que, de haberse abordado adecuadamente, podrían ayudar a amortiguar los efectos de una recesión económica.

Todas las teorías y enfoques sobre el desarrollo que se construyeron y divulgaron en el periodo de la guerra fría, incluyendo el neoliberalismo -que, como acabamos de señalar, no constituye una teoría del desarrollo, *stricto sensu*-, tienen en común el hecho de priorizar el crecimiento económico, en la creencia ingenua que este se diseminará sobre las otras dimensiones o esferas del desarrollo, y resolverá los problemas estructurales sobre los que se asienta la economía y la sociedad en su conjunto. Esta doctrina sigue siendo hegemónica en el mundo, pese a la evolución que ha tenido la teoría del desarrollo en los últimos treinta años.

El desarrollo en la actualidad se concibe como un problema multidimensional y además tiene como principal destinatario a la persona humana. Amartya Sen lo define como una ampliación progresiva de la libertad humana<sup>57</sup>. La libertad, de acuerdo con este enfoque, no sólo es el fin sino también el medio del desarrollo. El desarrollo de una sociedad no se puede separar de la calidad de vida que llevan sus miembros. En la medida en que no sólo valoramos el “vivir bien”, sino que también apreciamos el tener control sobre nuestras vidas, estas tienen que ser evaluadas no únicamente en función de lo que terminamos viviendo, sino también por las alternativas que tenemos para elegir la forma de vida que deseamos llevar.

Este concepto contrasta con nociones más estrechas que, en el caso de las vertientes clásicas, identifican desarrollo con crecimiento económico. El desarrollo, definido como la ampliación de las libertades humanas, dirige su atención hacia los fines que lo hacen importante y no sólo hacia los medios, que carecen de relevancia en sí mismos, si no contribuyen a fortalecer la libertad humana. Por eso, las acciones de desarrollo deben orientarse a la generación y fortalecimiento de las capacidades humanas para el ejercicio de la libertad real de las personas. La agencia humana es fundamental y cons-

57 Amartya Sen. *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta. Barcelona - España, 2000.



Para Sen, hay una relación estrecha entre la pobreza y las desigualdades sociales. Estas últimas se establecen y reproducen en las estructuras sociales y generan privaciones de diverso tipo en la población menos favorecida, sumiéndolas en la pobreza

tituye el objetivo principal del desarrollo. Ella presupone el derecho que tienen las personas para elegir las formas de vida que desean llevar. La pobreza de una vida se mide no por la carencia material, sino por la falta de oportunidades reales, que viene dada tanto por limitaciones sociales como por circunstancias personales, que impiden a los individuos elegir sus propias formas de vida.

En este marco, la pobreza viene a ser un conjunto de privaciones de diverso tipo que impiden a las personas realizarse en libertad. Para Sen, hay una relación estrecha entre la pobreza y las desigualdades sociales. Estas últimas se establecen y reproducen en las estructuras sociales y generan privaciones de diverso tipo en la población menos favorecida, sumiéndolas en la pobreza<sup>58</sup>. Este mecanismo de reproducción de la pobreza opera así tanto en los países del norte como en los países del sur. La desigualdad genera pobreza y exclusión social. La exclusión tiene que ver con la falta de acceso y de participación de distintos segmentos de la población en la vida social, económica, política y cultural, lo que los pone en una situación de inferioridad, e incluso de "subalternidad", frente a los incluidos, constituyéndose en un mecanismo de reproducción de las desigualdades sociales. La desigualdad y la exclusión social

operan incluso en sociedades formalmente igualitarias, limitando el desarrollo de capacidades y el acceso de los ciudadanos a recursos y derechos.

La reducción de la pobreza monetaria, como vemos en la **tabla 24**, no resuelve el problema de la desigualdad. En los últimos años, se ha registrado una importante disminución de las tasas de pobreza y pobreza extrema, pero ello no ha modificado de manera significativa las diferencias entre el área urbana y rural y de estas con Lima Metropolitana<sup>59</sup>. El área rural sigue siendo la menos favorecida, pese a que registra una disminución significativa de la pobreza en los últimos cinco años. La brecha de la pobreza es cinco veces más alta en el área rural que en el área urbana y esta diferencia es muy similar a la registrada hace seis años, pese a que se ha reducido la tasa de pobreza en ambos dominios. El indicador de severidad de la pobreza, que mide el grado de desigualdad al interior de la población que vive en esta situación, registra un comportamiento similar.

58 Amartya Sen. *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial. Madrid - España, 1995.

59 Los datos corresponden a la última actualización metodológica para la medición de la pobreza monetaria realizada por el INEI, que cubre el periodo 2009 - 2014, tomando el 2010 como año base. Véase al respecto: INEI. *Evolución de la pobreza monetaria 2009 - 2014*. Informe Técnico. INEI. Lima - Perú, 2015.



Tabla 24

EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE POBREZA MONETARIA: 2009 - 2014						
Ámbito geográfico	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Pobreza total</b>						
<b>Nacional.</b>	33.5	30.8	27.8	25.8	23.9	22.7
<b>Lima Metropolitana.</b>	16.1	15.8	15.6	14.5	12.8	11.8
<b>Urbana.</b>	21.3	20.0	18.0	16.6	16.1	15.3
<b>Rural.</b>	66.7	61.0	56.1	53.0	48.0	46.0
<b>Pobreza extrema</b>						
<b>Nacional.</b>	9.5	7.6	6.3	6.0	4.7	4.3
<b>Lima Metropolitana.</b>	0.7	0.8	0.5	0.7	0.2	0.2
<b>Urbana.</b>	2.0	1.0	1.4	1.4	1.0	1.0
<b>Rural.</b>	29.8	23.8	20.5	19.7	16.0	14.6
<b>Brecha de la pobreza</b>						
<b>Nacional.</b>	10.4	9.0	7.8	7.1	6.2	5.8
<b>Lima Metropolitana.</b>	3.4	3.1	3.1	2.8	2.1	2.1
<b>Urbana.</b>	5.1	4.5	4.0	3.7	3.3	3.3
<b>Rural.</b>	24.9	21.3	18.7	17.3	14.8	13.7
<b>Severidad de la pobreza</b>						
<b>Nacional.</b>	4.6	3.8	3.2	2.8	2.4	2.2
<b>Lima Metropolitana.</b>	1.0	1.0	1.0	0.9	0.6	0.6
<b>Urbana.</b>	1.8	1.6	1.4	1.2	1.1	1.1
<b>Rural.</b>	12.1	9.8	8.4	7.6	6.4	5.7

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares 2009 - 2014.

En la **tabla 25**, vemos que, pese a que la pobreza ha disminuido en todos los departamentos, se mantienen las diferencias entre los distintos grupos de estos. Algunos, sobre todo los que registran las tasas de pobreza más altas, cambian de agrupamiento de un año para otro, pero sin que ello signifique una movilidad en ascenso necesariamente. En el 2014, Huancavelica, Ayacucho, Cajamarca y Amazonas registraron tasas de pobreza

más altas, por encima del 47%, seguidos de Apurímac, Huánuco, Loreto y Pasco, que registraron tasas menores, pero igualmente altas. Los demás departamentos registraron tasas más bajas. Sin embargo, lejos de reducirse el número de grupos, estos más bien aumentaron en el 2013 y 2014, lo que evidencia que el crecimiento económico no ha tenido un impacto en la reducción de la desigualdad entre los distintos departamentos.



Tabla 25

GRUPOS DE DEPARTAMENTOS CON NIVELES DE POBREZA ESTADÍSTICAMENTE SEMEJANTES: 2009 - 2014				
Año	Grupo	Departamentos	Intervalos de confianza al 95%	
			Inferior	Superior
2009	Grupo 1	Apurímac, Huancavelica.	72.0	75.6
	Grupo 2	Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Huánuco, Loreto, Pasco, Puno, San Martín.	47.3	62.1
	Grupo 3	Cusco, Piura.	40.4	42.4
	Grupo 4	Ancash, Junín, La Libertad, Lambayeque, Ucayali.	30.3	37.1
	Grupo 5	Arequipa, Ica, Lima y Callao, Moquegua, Tacna, Tumbes.	14.0	20.2
	Grupo 6	Madre de Dios.	3.5	8.8
2010	Grupo 1	Apurímac, Huancavelica.	62.0	63.0
	Grupo 2	Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Loreto, Piura, Puno.	42.7	55.2
	Grupo 3	Lambayeque, Pasco, San Martín.	36.3	38.2
	Grupo 4	Ancash, Junín, La Libertad, Ucayali.	21.7	31.4
	Grupo 5	Arequipa, Ica, Lima y Callao, Moquegua, Tacna, Tumbes.	12.4	19.7
	Grupo 6	Madre de Dios.	2.8	7.2
2011	Grupo 1	Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco.	52.7	57.2
	Grupo 2	Amazonas, Loreto, Pasco, Piura, Puno.	35.2	48.1
	Grupo 3	Ancash, Cusco, Junín, La Libertad, Lambayeque, San Martín.	24.1	31.0
	Grupo 4	Lima y Callao, Tacna.	15.8	16.6
	Grupo 5	Arequipa, Ica, Moquegua, Tumbes, Ucayali.	10.9	13.9
	Grupo 6	Madre de Dios.	2.0	6.3



<b>GRUPOS DE DEPARTAMENTOS CON NIVELES DE POBREZA ESTADÍSTICAMENTE SEMEJANTES: 2009 - 2014</b>				
Año	Grupo	Departamentos	Intervalos de confianza al 95%	
			Inferior	Superior
<b>2012</b>	Grupo 1	Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica.	49.5	55.5
	Grupo 2	Amazonas, Huánuco, Loreto, Pasco, Piura, Puno.	34.9	44.9
	Grupo 3	Ancash, Cusco, Junín, La Libertad, Lambayeque, San Martín.	21.9	30.6
	Grupo 4	Arequipa, Lima y Callao, Tacna, Tumbes, Ucayali.	11.7	14.4
	Grupo 5	Ica, Moquegua.	8.1	9.6
	Grupo 6	Madre de Dios.	0.5	4.2
<b>2013</b>	Grupo 1	Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Pasco.	46.6	52.9
	Grupo 2	Apurímac, Huánuco, Loreto, Piura.	35.1	42.8
	Grupo 3	La Libertad, Puno, San Martín.	29.5	32.4
	Grupo 4	Ancash, Cusco, Junín, Lambayeque.	18.8	24.7
	Grupo 5	Lima y Callao, Tacna, Tumbes, Ucayali.	11.8	13.4
	Grupo 6	Arequipa, Moquegua.	8.7	9.1
	Grupo 7	Ica, Madre de Dios.	3.8	4.7
<b>2014</b>	Grupo 1	Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica.	47.4	52.3
	Grupo 2	Apurímac, Huánuco, Loreto, Pasco.	35.2	42.6
	Grupo 3	La Libertad, Piura, Puno, San Martín.	27.4	32.8
	Grupo 4	Ancash, Cusco, Junín, Lambayeque	18.2	24.7
	Grupo 5	Lima y Callao, Moquegua, Tacna, Tumbes, Ucayali.	11.8	15.0
	Grupo 6	Arequipa, Madre de Dios.	7.3	7.8
	Grupo 7	Ica.	2.5	5.7

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares 2009 - 2014.

La evolución de la desigualdad económica, tanto por el lado del gasto como por el lado del ingreso, evidencia que esta se ha reducido ligeramente a nivel nacional y en los distintos ámbitos geográficos

(**tabla 26**); pero, como acabamos de ver, ello no ha tenido un impacto directo en la reducción de las desigualdades regionales y entre los distintos departamentos.

**Tabla 26**

<b>EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD ECONÓMICA: 2009 - 2014</b>						
Ámbito geográfico	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Evolución de la desigualdad del gasto (Coeficiente de Gini)</b>						
Nacional.	0.39	0.37	0.36	0.36	0.35	0.35
Lima Metropolitana.	0.35	0.33	0.33	0.33	0.33	0.32
Urbana.	0.34	0.33	0.32	0.32	0.32	0.32
Rural.	0.32	0.31	0.32	0.32	0.31	0.30
<b>Evolución de la desigualdad del ingreso (Coeficiente de Gini)</b>						
Nacional.	0.47	0.46	0.45	0.45	0.44	0.44
Lima Metropolitana.	0.44	0.43	0.42	0.41	0.40	0.40
Urbana.	0.43	0.42	0.41	0.41	0.40	0.40
Rural.	0.43	0.42	0.43	0.43	0.42	0.41

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares 2009 - 2014.

El indicador de pobreza monetaria, como es de conocimiento público, ha sido cuestionado desde diversos puntos de vista y miradas que hay de la pobreza. Enrique Vásquez, utilizando el enfoque de pobreza multidimensional de Alkire & Foster<sup>60</sup>, estimó que en el 2012 la tasa de pobreza fue de 36.6% y no de 25.5%, como señalaba el INEI. De acuerdo con este estimado, ese año hubo 11 160 015 pobres en el país y no los 7 880 757 pobres que estimaron las fuentes oficiales<sup>61</sup>. Esto quiere decir que el Estado sólo reconocía como

pobres al 70.6% de la población que vivía en situación de pobreza. El resto de pobres era -y sigue siendo- invisible para el Estado y, en general, para las políticas públicas.

El INEI, aplicando el Método Integrado, que combina el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) con el enfoque de pobreza monetaria, estableció que en el 2012 y 2013, la población con algún tipo de pobreza fue del 36.4% y 34.3%, respectivamente<sup>62</sup>. Estos resultados son muy similares a los que se obtuvieron aplicando el enfoque de pobreza multidimensional, aunque en este caso se distingue entre pobres coyunturales

60 Sabina Alkire y James Foster. *Recuento y medición multidimensional de la pobreza*. Ophi Working Paper Series. Documento de trabajo OPHI N° 7. Oxford - Reino Unido, 2008.

61 Enrique Vásquez Huamán. *Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional*. CIUP. Lima - Perú, 2013.

62 INEI. Perú: *Perfil de la pobreza por dominios geográficos, 2004 - 2013*. CIUP. Lima - Perú, agosto de 2014.



(14%), pobres estructurales (10.4%) y pobres crónicos (9.9%). La población socialmente integrada, por otro lado, que es aquella que tiene su nivel de gasto por encima del valor de la Línea de Pobreza y tiene sus Necesidades Básicas Satisfechas, pasó del 35.45, en el 2004, al 65.7%, en el 2014.

La reducción de las tasas de pobreza, como ya ha sido señalado, no ha venido acompañada de una disminución de las desigualdades. Como se dice en un informe de OXFAM:

> *Aunque importantes, los avances en la reducción de la pobreza monetaria que el Perú ha gozado, no pueden hacer olvidar que el desarrollo económico y social va más allá de cuánto se incrementan los ingresos de las personas; pues en el Perú estamos aún lejos de alcanzar el pleno disfrute de derechos esenciales en salud, educación, seguridad ciudadana, trabajo digno, entre otros, que definen el bienestar humano (...) El incremento de ingresos es un elemento necesario e importante, pero no suficiente para la reducción de la pobreza y la mejora del bienestar de las personas. En ausencia de políticas específicamente dirigidas a lidiar con las desigualdades, se puede generar una visión distorsionada que podría paradójicamente terminar perpetuando las vulnerabilidades y brechas de la desigualdad<sup>63</sup>.*

63 OXFAM. *Pobreza y desigualdad social en Perú: cuando el crecimiento económico no basta*. Documento disponible en: <http://www.oxfamblogs.org/lac/wp-content/uploads/2014/10/Anexo-Peru-Desigualdad.pdf> Lima - Perú, octubre de 2014.

En buena cuenta, el ciclo de crecimiento económico que vivió el Perú en los últimos quince años no se aprovechó para realizar los cambios estructurales que necesitaba el país, que habrían conducido a reducir las desigualdades sociales. Un caso extremo, que ilustra bien este proceso, es el de Madre de Dios que, como vimos anteriormente, registra las tasas de pobreza más bajas, por debajo de Lima y Callao y otras regiones del país (**ver recuadro 1**). Sin embargo, es una región sumida en la informalidad y la economía delictiva, asociada a la minería ilegal, con altos niveles de desigualdad y un bajo acceso a servicios de educación y salud de calidad.

La población que, por otro lado, sale de la pobreza monetaria, también llamados los “no pobres”, no llega a consolidarse como “clase media emergente”. En su mayor parte, este segmento, en el que se encuentra aproximadamente el 40.1% de la población –alrededor de 12 millones de personas–, percibe ingresos diarios que oscilan entre los cuatro y los diez dólares<sup>64</sup>. Se trata de un segmento poblacional que ha logrado salir de la pobreza monetaria, pero que está aún lejos de alcanzar una estabilidad económica y condiciones de vida adecuadas que les impida volver a caer en una situación de pobreza, en caso de una crisis o desaceleración económica, lo que los hace altamente vulnerables.

El principal problema, sin embargo, siguen siendo las brechas de desigualdad no resueltas, sobre todo las brecha urbano - rural e interdepartamental, a las

64 *Ibid.*

**Recuadro 1**

**EL CASO MADRE DE DIOS**

El caso de la región de Madre de Dios ilustra bien los peligros de una visión de la pobreza limitada al aspecto monetario, ignorando elementos esenciales del bienestar y de la igualdad, como el acceso universal a servicios esenciales o el respeto a los derechos laborales.

Debido a la expansión de la minería aurífera ilegal, Madre de Dios ha disfrutado de un espectacular crecimiento económico en años recientes, lo cual se ha reflejado en una drástica reducción de las cifras oficiales de pobreza monetaria (apenas 3.8% de la población), que la ha convertido en la región con menores niveles de pobreza, más bajos incluso que Lima y otras regiones tradicionalmente consideradas como las más ricas y desarrolladas del país.

Sin embargo, la mejora del panorama socioeconómico de Madre de Dios

no resulta tan evidente al examinarse con mayor detalle, pues estamos ante una región envuelta en una profunda crisis de institucionalidad, con una presencia del Estado que es débil e insuficiente para garantizar los derechos de la población.

Así, los indicadores sociales nos cuentan una historia diferente. Madre de Dios figura entre las regiones con peor desempeño en rubros claves como logro educativo o salud pública, entre otros; reflejando cómo las brechas de desigualdad están lejos de ser superadas. Así, en Madre de Dios, el porcentaje de niños de segundo grado con nivel satisfactorio de comprensión lectora es sólo un tercio del porcentaje nacional, mientras en matemáticas es apenas la mitad. De igual forma, en Madre de Dios la disponibilidad de médicos y enfermeras por cada mil habitantes es marcadamente inferior al nivel nacional y de Lima Metropolitana.

	Madre de Dios	Nacional	Lima Metropolitana
Médicos por 1 000 habitantes.	1.3	2.1	3.8
Enfermeras por mil mujeres.	16	2.3	2.9
Niños de segundo grado con nivel satisfactorio en matemáticas.	5.4%	16.8%	18.1%
Niños de segundo grado con nivel satisfactorio en comprensión lectora.	17.7%	33.0%	36.2%

Madre de Dios es un caso extremo que evidencia cómo en un país de realidad tan heterogénea y compleja como el Perú, no basta con la reducción de la pobreza monetaria para superar desigualdades estructurales en el acceso y disfrute de derechos esenciales.

**Fuente:** OXFAM. *Pobreza y desigualdad social en Perú: cuando el crecimiento económico no basta*. Ob. cit.



que ya hemos aludido, pero también las brechas de género, la brecha interétnica, etc., a las que hay que agregar el cambio climático, que tiene un efecto directo en la desigualdad, en la medida en que son los más pobres y excluidos los más vulnerables a este fenómeno.

La desigualdad, entonces, sigue siendo el principal problema a afrontar: "La desigualdad extrema no es un hecho fortuito o accidental sino que es resultado de la existencia de barreras estructurales que bloquean y recortan oportunidades y recursos a los ciudadanos, en el Perú y el mundo"<sup>65</sup>. La desigualdad, en sus diversos tipos y formas, impide construir una sociedad más igualitaria y, lo más importante, no permite consolidar los procesos de desarrollo y le pone límites al crecimiento económico, que se hace insostenible en el tiempo, debido a la vulnerabilidad que experimenta un segmento importante de la población, sobre todo entre los grupos tradicionalmente excluidos.

Este diagnóstico es coincidente con el que propone la OCDE para el Perú. De acuerdo con este organismo, nuestro país afronta problemas asociados a la baja productividad, la persistencia de las grandes desigualdades sociales y la alta informalidad laboral, que son un obstáculo para afrontar con éxito la trampa del ingreso medio y consolidar su clase media emergente:

> *Los países tienden a sufrir una desaceleración prolongada al alcanzar cierto nivel de desarrollo, un fenómeno conocido habitualmente como la trampa del ingreso medio, y que en la actualidad parece estar afectando al Perú. Los actuales motores del crecimiento, que guardan una estrecha dependencia con el aumento de la fuerza de trabajo, la acumulación de capital y la exportación de materias primas, parecen insuficientes para sustentar un mayor progreso socioeconómico. El Perú debe formular nuevas vías para estimular el aumento de la productividad y reducir las desigualdades y la informalidad laboral con el fin de lograr un crecimiento duradero y una mejora de los resultados sociales. Además, el progreso observado desde inicios del siglo XXI también ha supuesto la ampliación de la clase media, que ahora representa alrededor de la tercera parte de la población. Gran parte de esta clase media sigue siendo vulnerable y en el caso de producirse una desaceleración económica podría caer en la pobreza<sup>66</sup>.*

66 OCDE. *Camino del desarrollo. Estudio multidimensional del Perú. Volumen 1. Evaluación Inicial. Mensajes principales*. Documento disponible en: [http://www.oecd.org/dev/MDCR%20PERU%20Principales%20mensajes\\_FINAL.pdf](http://www.oecd.org/dev/MDCR%20PERU%20Principales%20mensajes_FINAL.pdf) OCDE, 2015, p. 3.

65 *Ibid.*



Por un lado, tenemos una clase media emergente, que es altamente vulnerable a los riesgos de una desaceleración económica. Y, por otro, los sectores medios emergentes traen consigo nuevas demandas sociales, que tienen que ver con el acceso a servicios públicos de calidad, en los campos de la salud, la educación y el transporte.

Las brechas de acceso y de calidad en los servicios de salud y educación siguen siendo altas, incluso en los sectores medios emergentes, lo que viene acompañado de una alta informalidad laboral, asociada a una baja productividad y competitividad, factores que tienden a precarizar el empleo y ponen límites al crecimiento económico.



2

## ¿En qué medida el modelo extractivista primario - exportador ha contribuido a reducir la pobreza y las desigualdades sociales?

El diagnóstico realizado en la sección anterior da cuenta de un modelo económico extractivista primario - exportador que claramente ha llegado a su límite. La expansión de este modelo estuvo basada en el crecimiento del precio de las materias primas en el mercado internacional y en la demanda creciente de estos productos por parte de China, factores que explican el crecimiento económico de los últimos quince años. La desaceleración de la economía en China y la caída del precio de las materias primas, por otro lado, son los principales factores que explican el estancamiento actual de la economía.

El modelo extractivista primario - exportador, como acabamos de ver, ha tenido éxito en reducir la pobreza de ingresos - aun cuando se trate de un logro coyuntural-, pero no ha reducido de un modo significativo las desigualdades económicas y, menos aún, las desigualdades sociales, arraigadas en factores estructurales. Y, por lo mismo, tampoco ha permitido impulsar un proceso de desarrollo a escala nacional, regional y local. Las experiencias de desarrollo local y regional que hay en el país han sido promovidas por las organizaciones de la sociedad civil, a contracorriente del modelo hegemónico.

Lo hecho, sin embargo, es insuficiente. Existen procesos de desarrollo en curso, a nivel local, regional y nacional, que requieren del apoyo de la cooperación. La presencia del Estado, por otro lado, sigue siendo débil en muchas zonas del país, lo que es una oportunidad para promover procesos de desarrollo en estos espacios:

> *Hay muchas oportunidades para seguir apoyando los procesos de desarrollo en el país. A nivel local, hay varias zonas en las que el Estado no llega o su presencia es muy débil. Y también están las zonas donde hay pobreza, pese a contar con muchos recursos naturales, sin embargo, las capacidades organizativas e institucionales para desarrollarse son muy escasas, hay mucho por hacer, hay que fortalecer capacidades, con apoyo financiero y con recursos humanos para ayudarlos a salir de la pobreza. A nivel regional y nacional, el país en los últimos años se está re centralizando, porque el gobiernos central concentra la mayor parte de recursos, se vuelve cada día ejecutor de proyectos que son competencias exclusivas de los gobiernos locales*



*y regionales, y está perdiendo el rol rector de políticas de desarrollo nacional, en suma, se está debilitando la institucionalidad de los gobiernos descentralizados y debilitando la gobernabilidad nacional (E, 3).*

La mirada sectorial del Estado y la poca capacidad para articular el trabajo de los distintos sectores es otro factor a tener en cuenta. Existen vacíos, brechas de atención en los programas del Estado, condicionados por un presupuesto limitado, que no se condice con los beneficios económicos otorgados a las grandes empresas. A los gobiernos, por otro lado, no les interesa apoyar y menos aún fortalecer a las organizaciones de productores y a las organizaciones sociales, en general, que se encuentran claramente en desventaja frente al Estado y el sector privado. En estos espacios es importante el apoyo de la cooperación, que debe centrarse no sólo en los aspectos organizativos y en los vacíos que deja el Estado, sino que debe apoyar además -y sobre todo fortalecer- los procesos de desarrollo en curso:

> *El gobierno tiene una mirada sectorial, que genera muchos vacíos para atender el desarrollo en sus distintas dimensiones -económica, social, cultural, política, etc. - y tampoco se invierte para articularlas (...) Los sectores excluidos siguen estando fuertemente desprotegidos. Los pro-*

*Existen vacíos, brechas de atención en los programas del Estado, condicionados por un presupuesto limitado, que no se condice con los beneficios económicos otorgados a las grandes empresas*

*gramas sociales no atienden todas sus demandas y lo que invierten, en comparación a sus demandas, es irrisorio, más aún si lo comparamos con los beneficios que se brindan a las grandes empresas. La contribución de la cooperación, en ese sentido, es más incluyente y opera desde lo local hasta lo nacional. El gobierno, por otro lado, no tiene interés en fortalecer a las organizaciones sociales y de producción. Solo se las menciona en las políticas, pero en la práctica se las debilita. Es importante fortalecer a estas organizaciones, para incidir y ejecutar acciones conjuntas que beneficien a los más excluidos, los y las productoras de la agricultura familiar, los sectores urbano-marginales, las MYPE, entre otros. La cooperación, en ese sentido, es una oportunidad para afianzar el desarrollo, desde lo local hasta lo nacional, fortaleciendo las capacidades, a nivel individual y organizativo (E, 5).*



Las organizaciones de la sociedad civil, frente a la agenda del crecimiento económico, promovida por el Estado y el sector privado, han impulsado el enfoque de derechos, que incluye a las tres generaciones de derechos humanos y no es contraria al crecimiento de la economía, sino que lo promueve y busca ampliar sus beneficios a las distintas dimensiones del desarrollo humano:

- *Hay una mayor consciencia y avances en el enfoque de derechos. Como sociedad civil, debemos estar más cerca de las organizaciones peruanas y sectores marginalizados y trabajar más con una agenda de derechos que con una agenda de desarrollo económico (E, 4).*

El principal obstáculo a superar es la corrupción, que no solo dificulta el trabajo que realizan las organizaciones de la sociedad civil, sino que además amenaza su sostenibilidad, en tanto que penetra no sólo a los organismos del Estado, sino que en muchos casos corroe a las organizaciones de ciudadanos y pervierte sus objetivos y fines para los que fueron creadas:

- *La mayoría de las ENIEX que trabajan en el país tienen un enfoque basado en derechos humanos. Este modelo trabaja tanto con los titulares de derechos como con los titulares de obligaciones, de forma que cada uno de*

*ellos asume su rol en lo referente a la provisión o acceso a algún derecho fundamental. En el Perú, el alto grado de corrupción de las instituciones públicas dificulta mucho el trabajo y la sostenibilidad de los procesos que se llevan a cabo (E, 6).*

En un contexto de desaceleración económica, producida por el agotamiento del modelo extractivista primario - exportador, es importante fortalecer el enfoque de derechos, sobre todo en apoyo de la población que aún vive en situación de pobreza y de las familias que, habiendo salido de la pobreza, son vulnerables a los efectos de una recesión económica, que puede regresarlos a esa condición. En un contexto como este, resulta también pertinente promover un debate en torno a los modelos de desarrollo en curso, en los distintos niveles territoriales, debate que no solo debe ser impulsado por la cooperación, sino que, además, tiene que abordar temas como el rol de la ayuda al desarrollo, en el marco de los ODS, teniendo en cuenta el repliegue de los fondos destinados a la ayuda en el eje Norte - Sur y el incremento de la cooperación Sur - Sur y de la Cooperación Triangular en un mundo multipolar. Es importante evaluar los resultados obtenidos por el del modelo extractivista primario - exportador, que todavía es hegemónico, pero más importante aún es explorar las alternativas de desarrollo que tenemos, partiendo de las experiencias llevadas a cabo por las organizaciones de la sociedad civil.

3

## La ayuda al desarrollo en el actual contexto internacional

La ayuda al desarrollo, como ya ha sido señalado, opera en un escenario cambiante. Por un lado, tenemos los ODS, que amplían y diversifican los objetivos del desarrollo, liberándolos de las limitaciones tecnocráticas en las que estaban enmarcados los ODM. Y, por otro, está el repliegue de fondos destinados a la cooperación entre los países del Norte y los países del Sur, principalmente a través de la cofinanciación; lo que ha venido acompañado de un incremento de la cooperación Sur - Sur, que responde a otra lógica e intereses, que no necesariamente pasan por la cofinanciación. A ello hay que agregar los problemas derivados de nuestra condición de País de Renta Media Alta (PRMA), según los criterios establecidos por el Banco Mundial, y la crisis económica internacional, que amenaza con desandar lo avanzado en la lucha contra la pobreza:

> *Hay dos fenómenos que confluyen en la situación de la cooperación internacional en nuestro país. El primero tiene que ver con que Perú ha sido declarado país de renta media alta, porque ha mostrado indicadores macro de crecimiento económico, a pesar de que las desigualdades, inequidades y exclusión se han profundizado; y, por otro lado, tenemos la crisis económica internacional, desatada por el fin del súper ciclo de precios de los metales, que ha afectado las economías a nivel planetario (E, 2).*

Es importante señalar que los ODS amplían la agenda de desarrollo y, en este

marco, es posible encontrar nuevos espacios para apoyar los procesos de desarrollo en los Países de Renta Media Alta (PRMA), como es el caso de Perú y de la mayoría de países de la región. El problema, sin embargo, son los fondos de la ayuda, que siguen condicionados por los ODM y, en su mayor parte, se destinan a la lucha contra la pobreza en las regiones en que este problema registra una mayor incidencia, en desmedro de los PRMA, en los que estos fondos mantienen una tendencia decreciente. La puesta en vigencia de los ODS necesariamente debe producir un cambio en el destino de esos fondos, aunque no tiene que venir acompañada de un aumento de los recursos:

> *La cooperación está en crisis y va a tener que reorganizarse y revisarse. El financiamiento está disminuyendo rápido y esa es la tendencia en los próximos años. Se va a tener que adaptar a los nuevos contextos (E, 4).*

La “adaptación a los nuevos contextos” involucra a todos los actores de la cooperación, incluyendo a las ENIEX de COEECI y sus contrapartes nacionales. Es todo el sistema de cooperación el que actualmente se encuentra en un proceso de cambio. Este cambio tiene que ver no sólo con el acceso a recursos, que al parecer son cada vez más escasos, sino también con la construcción de alianzas con el Estado y la empresa privada. Lo que se busca, de acuerdo con el mandato de Busan, es construir una “cooperación eficaz”, en la que la ayuda cumple un “rol catalizador”, que apunta a erradicar la pobreza, implementar un sistema de



protección social, favorecer el crecimiento económico y promover el desarrollo sostenible<sup>67</sup>. Este tipo de ayuda no necesariamente debe llevar a una reducción de los recursos que se destinan para el desarrollo, sino que busca hacer un uso más eficaz de estos fondos. En este proceso es importante que los distintos actores definan el rol que quieren jugar, en alianza con otros actores:

- *La cooperación actualmente se encuentra en medio de un cambio de modelo, de cambio de época, incluso de cambio de paradigma, por ejemplo, en la obtención de recursos (técnicos y financieros), ante una reducción generalizada que se registra. El análisis debe hacerse con mucha honestidad y responsabilidad. Si no pensamos en cómo ser un actor, cómo cambiamos, se corre el riesgo de ser irrelevantes (como una muralla de arena que se pone en la playa y la ola le pasa por encima). Es un momento para redefinir qué rol queremos o debemos jugar, a lo mejor con menos recursos, haciendo cosas distintas (no exactamente lo mismo), en asocio con el Estado, o trabajando con determinadas empresas (E, 1).*

En este escenario son varias las opciones que se abren, pero se requieren cambios profundos en los actores de la cooperación, que le permitan adaptarse al nuevo escenario de la ayuda al desarrollo. No se trata de “sobrevivir”, sino de cambiar, de reinventarse, para poder adaptarse. La cooperación estratégica, promovida por

la COEECI, marca un derrotero a seguir, pero hasta el momento son muy pocas las ENIEX que operan en ese sentido y la mayor parte, más bien, opta por otros caminos:

- *La situación actual es de reflexión. Hay muchos caminos para la cooperación internacional, pero no hay una reflexión que permita definir un objetivo común. La propuesta de “Cooperación estratégica”, que se presentó en el informe de la COEECI hace dos años, no es compartida por todos los socios de COEECI. Hay ENIEX que priorizan la “búsqueda de fondos” para “sobrevivir” y otras que buscan un camino de “otro tipo de cooperación” y, en medio de estos dos caminos, hay muchos otros (E, 7).*

La cooperación estratégica permite promover cambios a distintos niveles o escalas, mediante la acción multiactor - multinivel y la incidencia política y social. Este tipo de cooperación, que tiene como actores centrales a las ENIEX, apunta a democratizar la sociedad, fortaleciendo a las organizaciones de la sociedad civil. La cooperación estratégica favorece la ciudadanía activa, a nivel individual y colectivo, y contribuye a la acumulación de poder en los actores locales, que les permite incidir en los procesos políticos y sociales en los que están inmersos, generando los cambios deseados. Este tipo de cooperación tiene en la COEECI una plataforma de acción, que permite la coordinación y la 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 agreguen valor a los fondos que ejecutan individualmente e incidan en las políticas públicas.

<sup>67</sup> OCDE. *Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo*. Busan - OCDE, 2011. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>.

## 4 Los desafíos de la **cooperación internacional privada**

Con varios los desafíos que tiene que afrontar la cooperación privada en nuestro país. Por un lado, están los cambios en el contexto internacional de la ayuda al desarrollo, que obligan a responder a la nueva agenda de los ODS -mucho más amplia que los ODM- con menos recursos. Por otro, están los cambios a nivel de país. La categorización del Perú como país de renta media alta produjo un repliegue de la ayuda dirigida a nuestro país. Los ODM priorizaron la lucha contra la pobreza como principal problema a combatir y, en este marco, el grueso de la ayuda se dirigió a las regiones más pobres del planeta. Los ODS, por el contrario, han ampliado la agenda del desarrollo, poniendo en primer plano, además de la pobreza, los problemas medioambientales, el cambio climático, la lucha contra las desigualdades, entre otros.

En este marco, los fondos de la ayuda, que cada vez son más escasos, ya no tienen como única prioridad la lucha contra la pobreza. Se abre, en consecuencia, un nuevo escenario que necesariamente va a reconfigurar la geografía de la ayuda al desarrollo. Tanto en el norte como en el sur se están produciendo cambios en la institucionalidad de la ayuda, que exigen una mayor cooperación horizontal entre las agencias y sus contrapartes nacionales:

> *La cooperación internacional cada vez está evaluando los impactos de su contribución y en función a ello redefiniendo los alcances de su apoyo; pero también su forma de actuación unificándose entre instituciones del norte y buscando que las contrapartes privadas en el Perú también trabajen más en consorcios o que tengan acciones vinculantes entre las regiones internas del país y lo nacional. Cada vez vienen siendo menores las contribuciones a los proyectos de las instituciones privadas, y muchas de ellas [están] retirándose del país, dejando truncadas algunas miradas que se tienen a mediano y largo plazo en las propuestas de desarrollo (E, 5).*

Una tarea que tienen por delante las ENIEX y sus contrapartes nacionales es definir sus prioridades de intervención, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y adaptarse a la nueva institucionalidad de la ayuda al desarrollo. “Nosotros -las ENIEX de COEECI-, tenemos que ayudar a la sociedad civil peruana a cumplir su rol y no tanto a sobrevivir” (E, 7). En este contexto, además de una mayor cooperación horizontal, es necesario explorar nuevas modalidades de ayuda, que incluye la construcción de alianzas estratégicas con diversos actores del desarrollo, incorporando al Estado y la empresa privada, entre otros:



> *En los últimos años, los fondos destinados a la cooperación internacional han descendido enormemente y de manera significativa en Perú. Esto es especialmente relevante en los fondos procedentes de la cooperación descentralizada española o incluso de la propia Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Debido a ello, ciertas organizaciones sociales están viendo otras formas de colaboración a través de APPD (que se están impulsando mucho en el país), Obras por impuestos (con fondos procedentes de empresas) o incluso con las áreas de RSE de ciertas empresas (PYMES y grandes corporaciones) (E, 6).*

Es importante, entonces, superar la “lucha por la sobrevivencia”, en la que actualmente están inmersas varias ENIEX, para asumir los nuevos retos del desarrollo, expresados en los ODS, estableciendo prioridades en las intervenciones que se proyecten, según las necesidades que presenta la población en las distintas regiones del país:

> *Esta lucha por la sobrevivencia que se viene a veces impide mirar de forma más estratégica. Cada uno quiere salvar lo suyo, pero hay que mirar más allá, hay que racionalizar, pensar en términos más innovadores. Los desafíos son grandes y se han ampliado. No hay fondos suficientes para trabajar todo. Hay que establecer prioridades (E, 4).*

Lo que esta fuera de discusión es la presencia de la cooperación, oficial y privada, para garantizar el cumplimiento de los ODS. Además de la pobreza y los problemas de seguridad alimentaria y nutricional, que siguen afectando -de manera directa e indirecta- a importantes sectores de nuestra población, están los problemas medioambientales, la gestión sostenible de los recursos naturales, el cambio climático, los derechos humanos, entre otros, que tienen una importancia central en nuestro país y forman parte de nuestra agenda de desarrollo:

> *Para garantizar el cumplimiento de los ODS -en unos más que en otros, pero en todos los objetivos-, es necesaria e importante la presencia de la cooperación, para combatir la pobreza, promover la seguridad alimentaria y nutricional, favorecer la gestión sostenible de los recursos naturales, hasta apoyar a la adaptación de medidas frente al cambio climático, defender los derechos humanos y alcanzar la justicia para todos (E, 3).*

El principal problema a atender, sin embargo, es el de la desigualdad, en sus distintas variantes o formas: económica, social, de género, interétnica, regional, etc. La desigualdad constituye el principal obstáculo al desarrollo y, en el mejor de los casos, genera un “desarrollo desigual”, que se reduce a crecimiento económico y excluye de sus beneficios a un sector importante de la población. La corrupción y la delincuencia, que afectan al país, están directamente asociadas a los problemas de desigualdad y a la existencia de un modelo económico que no tiene

interés en ellos. La desigualdad, en todas sus variantes, se reproduce a través del entramado institucional del Estado en sus distintos niveles de gobierno. No se puede atacar las desigualdades sin reformar las instituciones del Estado y las políticas públicas, lo que supone el ejercicio de una ciudadanía activa en la población, a nivel individual y colectivo. Es importante, en ese sentido, que las organizaciones de la sociedad civil mantengan su independencia respecto al Estado, lo que debe venir acompañado del desarrollo de una cooperación estratégica en las instituciones de cooperación privadas, que promueva el crecimiento de una ciudadanía activa, posicione los problemas de desigualdad en la agenda pública y viabilice los cambios y reformas institucionales que necesita el país:

> *Un desafío fundamental es hacer frente a la desigualdad. Para ello, la cooperación privada debe contribuir a reformar instituciones y políticas públicas y desarrollar capacidades productivas, capacidades organizativas y capacidades de incidencia social y política en las organizaciones de la sociedad civil. En la captación de recursos o acceso a fondos del Estado, es peligroso aceptar la subcontratación de servicios de las políticas sociales. Se pierde capacidad de análisis y de crítica para exigir políticas públicas. Esto puede debilitar la relación entre Estado y sociedad civil. Algunas organizaciones, seguramente, asumirán un rol de mayor confrontación y exigencia de rendición de cuentas; otras optarán por*

*colaborar en la ejecución de las políticas o programas del Estado y del sector privado. Difícilmente una organización podrá asumir ambos roles. Habrá que respetar esas diferencias. Las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, deben apuntar a transformar las políticas públicas, las prácticas empresariales, para reducir las desigualdades. Hay que apuntar a eso (E, 1).*

A modo de síntesis, podemos señalar que los cambios que se vienen produciendo en el contexto internacional de la ayuda al desarrollo, plantean nuevos desafíos para las ENIEX y sus contrapartes nacionales. Nos encontramos frente a una situación paradójica. Por un lado, los fondos de la ayuda tienden a disminuir, sobre todo en el eje Norte - Sur, que es por donde se canalizan los mayores recursos. Por otro, los ODS anuncian una agenda de desarrollo mucho más amplia que la anterior, en la que los países de renta media alta -como es el caso de Perú- vuelven a colocarse en una situación expectante, como potenciales receptores de ayuda. Los ODS han puesto en primer plano, junto a la pobreza, los problemas medioambientales, el cambio climático, la lucha contra las desigualdades, entre otros temas. En este contexto, es importante que las ENIEX y sus contrapartes nacionales se adapten a los cambios que se vienen produciendo a nivel mundial, que necesariamente van a llevar a reconfigurar la geografía de la ayuda al desarrollo, teniendo como principal reto la captación de mayores recursos para atender a los viejos y nuevos problemas del desarrollo, que en nuestro país aún están por resolver.



# **Aportes de la sociedad civil al desarrollo del país**



# Los retos de la articulación de los actores y las actoras **de la sociedad civil** en el Perú <sup>68</sup>

*Pierre Rouschop, con la colaboración de Doris Salazar, Eduardo Cáceres Valdivia, Johanna Steudtner, Luis Vargas Casas y Walter Chamochumbi Chávez<sup>69</sup>*



En el 2009, durante una visita al case-río de Putaca, en el distrito de Pamparomás, región Ancash, pregunté a la señora Rosalía, promotora agroecológica, de quién era la moto estacionada delante de su casa. Con toda confianza me respondió que pertenecía al técnico de una institución local y me contó además: "A veces viene el facilitador del proyecto Tierra Sana y Soberana a las 8.30 am; luego ingresa por el jardín el técnico del programa Juntos, y por la tarde viene la facilitadora de otra ONG, no me recuerdo su nombre. Todos me explican cómo sembrar, cómo preparar los alimentos, cada uno a su manera, y al final del día estoy más confusa... Así que lo hago como siempre lo hice".

¿Cuántas veces hemos escuchado este tipo de reflexión?, a pesar que estas organizaciones, instituciones o proyectos se reúnan periódicamente en los espacios locales de concertación. Esta situación – que es frecuente en el Perú– es una de las diversas razones que nos motiva, incluso nos obliga, a involucrarnos cada día más en procesos de articulación entre los diferentes actores del desarrollo, a fin de comprometernos en lograr resultados

concretos, superiores a la suma de los resultados individuales.

En este artículo, compartimos la reflexión y aprendizajes, con sus aciertos y desaciertos, desde varios procesos de articulación en los cuales hemos participado<sup>70</sup>, resaltando algunos factores claves y retos que se tienen hacia adentro (¿Qué debemos tomar en cuenta para que una plataforma o una red funcione? y hacia afuera (¿Qué retos debemos tomar en cuenta desde lo local a lo internacional o de lo internacional a lo local?).

Cabe destacar que este documento es el resultado de una reflexión desde el sector ONG, que representa una pequeña parte de la sociedad civil<sup>71</sup>. Con esta reflexión esperamos contribuir al debate en torno a la construcción de una sociedad civil más fuerte, más eficaz y eficiente, que incluya y articule a todas y todos los actores que la componen, que respete y aproveche su diversidad, que promueva estrategias comunes sobre

68 Artículo elaborado para el conversatorio "Sociedad civil en el Perú: desafíos de la diversidad", organizado por la Unión Europea y la Cooperación Belga al Desarrollo en el marco de la Semana de la Sociedad Civil, 11 de noviembre de 2015.

69 Pierre Rouschop, coordinador de ADG para la zona andina, presidente de la COEECI, periodo 2014-2017; Doris Salazar, representante de Welthungerhilfe en Perú; Eduardo Cáceres Valdivia, filósofo, miembro del Comité Directivo de la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) y consultor en temas de ciudadanía y sociedad civil; Johanna Steudtner, oficial de programas y proyectos de Welthungerhilfe; Luis Vargas Casas, representante de SOS Faim en Perú; Walter Chamochumbi Chávez, coordinador ejecutivo del proyecto Tierra Sana y Soberana-ADG.

70 En el artículo hacemos referencia a experiencias en (i) la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI) y sus grupos temáticos, con participación voluntaria, (ii) la implementación de proyectos comunes, con participación voluntaria aunque vinculada a la obtención de fondos, y (iii) el análisis conjunto de contexto (ACC-PERÚ), realizado en 2015 por los actores belgas de la cooperación no gubernamental (ACNG), con participación obligatoria.

71 En el Perú, un estudio reciente (Remy M. I., Barrantes R., Burneo M. L., 2015. Mapeo de Sociedad Civil. Informe provisional elaborado para la Delegación de la Unión Europea en el Perú, Sección de Cooperación al Desarrollo) menciona que las plataformas y redes de ONGD representan 22 % del total. Para facilitar la lectura, utilizaremos los términos "Organizaciones de la Sociedad Civil - OSC" cuando incluye todos sus componentes, y "Organizaciones No Gubernamental - ONG", independientemente que sean peruanas (ONGD) o internacionales (ENIEX).



territorios específicos, que impulse, defienda y respete los derechos humanos y ambientales, que vigile su ejercicio por todas y todos las/os ciudadanas/os, y que permita reconstruir una visión común del desarrollo, desde lo local hacia lo nacional e internacional.

### La articulación entre actores de la sociedad civil, ¿qué es?

Adaptando la definición propuesta por J. Marsiglia<sup>72</sup> y el quehacer de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina y el Caribe<sup>73</sup>, podríamos definir la articulación de actores de la sociedad civil como: “un proceso por el cual se establecen relaciones permanentes entre los actores, en función de la búsqueda de objetivos comunes que trascienden los intereses particulares o sectoriales, sin anularlos, en un ámbito de encuentro, convergencia, intercambio y organización que reconoce y valoriza la diversidad de los actores”. Definición que implica la identificación de los intereses y objetivos comunes, y que se puede lograr en base a instancias donde la toma de decisiones y funcionamiento se caractericen por la horizontalidad y la democracia interna, en un marco de relaciones equitativas que admiten cierta

flexibilidad y que pueden evolucionar en el tiempo.

En la actualidad, la articulación se ha vuelto un interés, una necesidad, una obligación o un compromiso de muchos actores, y se concretiza a través de redes, plataformas, mesas de concertación, grupos temáticos, comunidades de trabajo, y en procesos de diálogo o concertación, que conllevan a interrelacionarse, intercambiar y conocerse entre actores (coordinación), a valorar y reforzar mutuamente los resultados de las acciones individuales (complementariedad) y/o a implementar juntos eventos, estudios, acciones, proyectos o programas (sinergia).

### Algunos principios a no olvidar

Como sociedad civil, y ONG en particular, es indispensable que los recursos invertidos en la articulación con otros actores contribuyan a una *mayor efectividad en su contribución al desarrollo*, con un enfoque de derechos que pone en el centro de atención a la persona humana en armonía con ecosistemas sustentables y diversos. En este sentido, los actores que se involucran se comprometen a *respetar a las instituciones, las personas, mujeres u hombres, y sus ideas*, en su diversidad étnico-cultural, política o religiosa. Esta diversidad es una riqueza inmensa que caracteriza los procesos de articulación. Nos toca, pues, aprovecharla, superando los intereses particulares, superando cualquier prejuicio que nuestro bagaje sociocultural nos inculcó, superando los complejos de superioridad o inferioridad que suelen marcar nuestros caminos, su-

72 Marsiglia J., 2010. ¿Cómo gestionar las diferencias?: la articulación de actores para el desarrollo local. Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010. [http://ciencias-sociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa\\_8\\_Marsiglia.pdf](http://ciencias-sociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa_8_Marsiglia.pdf)

73 Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina y el Caribe. <http://mesadearticulacion.org/que-es-la-mesa/>



perando nuestros miedos. Eso pasa por desarrollar nuestra capacidad de *escuchar las opiniones de cada uno y cada una*, y a debatir en base a contenidos y propuestas.

### Factores claves para la eficiencia y eficacia de la articulación: algunas lecciones aprendidas en diversas experiencias

#### Objetivos, marcos de referencia y planes de acciones comunes: primeros pasos de la articulación.

En un espacio de articulación, ninguna institución va a cambiar su visión/misión o estrategias, pero se requiere tener claro en qué coinciden y en qué no, y definir una base común de acción, en particular en términos de conceptos, lectura de contexto y objetivos. Sin embargo, es importante plantear esto sin caer en formalismos exagerados. De manera empírica, el Grupo Temático “Soberanía alimentaria y agricultura familiar” de la COEECI (GT SA AF) construyó sus propias bases una vez oficializada su creación en diciembre de 2011: intercambio sobre el concepto de soberanía alimentaria; ningún convenio, solamente actas de reuniones como referencia; definición de un objetivo<sup>74</sup> común revisado periódicamente (en este

caso después de tres años<sup>75</sup>); elaboración de un documento común sobre la soberanía alimentaria<sup>76</sup>, y recién después de seis meses la planificación de algunas acciones. El plan de acción puede ser una herramienta opcional, siempre y cuando se tenga un marco de referencia compartido (o estas bases) y que sea sencillo y realista.

### La articulación entre actores de la sociedad no es una moda, sino un compromiso de instituciones y personas que dedican tiempo, trascendiendo sus intereses particulares

La articulación de actores depende principalmente de la voluntad y el compromiso de instituciones y personas que estiman pertinentes e imprescindibles estos procesos.

Como se resume bien en la nota de debate publicada por Ngo-Federatie y Acodev<sup>77</sup>, la articulación de actores, no sólo de la sociedad civil sino también con el

74 Objetivo reportado en el acta de la reunión del 15 de febrero de 2012: “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.”

75 Objetivo reportado en el acta de la reunión del 27 de enero de 2015: “Contribuir a un entorno favorable para la agricultura familiar y el ejercicio de derechos vinculados a la soberanía alimentaria.”

76 COEECI - Grupo Temático “Soberanía Alimentaria y Agricultura Familiar”, 2012. Soberanía alimentaria: un conjunto de Derechos Humanos, deberes y capacidades por ejercer. <http://www.coecici.org.pe/soberania-alimentaria-un-conjunto-de-derechos-humanos-deberes-y-capacidades-por-ejercer/>

77 Ngo-Federatie y Acodev, 2015. Nota de debate: ¿Qué futuro para las ONG belgas de la cooperación internacional del siglo XXI? Una agenda de cambios. Redactada por un grupo de trabajo en nombre de la Ngo-Federatie y de Acodev.



sector público y empresarial, “nace de una evolución fundamental en el pensamiento y en la práctica de la cooperación. La experiencia de unas décadas muestra los límites de un enfoque “proyectos”, elaborados y ejecutados por una sola categoría de actores (por ejemplo el poder central o las ONG). Poco a poco va creciendo un gran consenso según el cual el desarrollo necesita un enfoque integral, basado en reformas a largo plazo, impulsado por los gobiernos y los ciudadanos del país, que sólo puede funcionar si se puede contar con la cooperación de diversos actores, cada uno con su ventaja comparativa”. Se habla de un enfoque multiactor o articulación de actores.

Las instituciones que se involucran en este camino comparten este análisis como parte de un proceso de transformación, en el cual la articulación es uno de los elementos fundamentales.

### **La facilitación es clave, promoviendo los principios democráticos de la articulación, con humildad y flexibilidad.**

La articulación entre actores pasa obligatoriamente por espacios de discusión y debate, buscando consensuar o al menos conciliar las opiniones de cada uno/a. Las experiencias exitosas han contado con una institución y su representante, que asumieron el papel de facilitador. El/la facilitador/a se caracteriza por una actitud de respeto, confianza y colaboración, que crea un clima propicio en torno a estrategias democráticas para intercambiar

opiniones, buscar consensos, conciliar y tomar decisiones.

Él/ella ayuda al grupo a conciliar y alcanzar un consenso en los desacuerdos pre-existentes o que surjan en el transcurso del mismo. Esta función necesita mucha humildad (no existe una verdad, todas las opiniones son a priori válidas) y flexibilidad para adaptarse a la diversidad de actores y situaciones. El/la facilitador/a valora y promueve la participación de todas y todos, que se concretiza por la delegación de cualquier tarea, tanto en la gestión de la reflexión (investigación, sistematización...), como en la implementación de acciones (organización de eventos, coordinación de proyectos...) y la representación del grupo articulado ante otras entidades o en eventos; lo que implica el compromiso de varias instituciones para jugar un papel activo en el grupo; lo que resulta un valor agregado para cada uno/una en la medida que puedan expresar toda la amplitud de su experiencia, sus competencias y su liderazgo, y hacerlos crecer.

**Concretizar la participación en acciones comunes y/o elaboración de textos, estrategia, etc., adaptándose y/o adecuándose a la coyuntura, es clave para la construcción del proceso de articulación de los actores de la sociedad civil y por ende para su reconocimiento y la toma en cuenta de su opinión.**

El GT SA AF es un buen ejemplo: se fortaleció bastante en los años 2013 y 2014, en base a actividades concretas y de



actualidad que unieron a los miembros del grupo: el acompañamiento de los procesos de elaboración de la ley y estrategia nacional de seguridad nutricional y alimentaria (2013) y de agricultura familiar durante su año internacional (2014), así como la publicación de documentos para el debate (elaboración propia o auspicio con fondos comunes).

En base a esos intereses comunes y la participación en la construcción de productos concretos, el GT se fortaleció en términos de: (i) participación ejecutiva e integración efectiva de miembros poco presentes en los inicios; (ii) interés creciente de aportar al grupo desde los convencidos de la primera hora (con resultados tangibles a pesar de varias debilidades a superar); (iii) reconocimiento interno (varios miembros del GT forman parte del Consejo directivo de la COEECI); (iv) reconocimiento externo (acompañamiento a la Plataforma Nacional para la Agricultura Familiar, PAF PERU; invitación a varios espacios para aportar en el debate, en particular en el marco de eventos organizados por la sociedad civil peruana o el sector público, tal como el Frente Parlamentario contra el Hambre).

### **La diversidad de las instituciones: oportunidad y amenaza para lograr resultados.**

En redes o grupos, formales o informales, como la COEECI y el grupo de ACNG belgas, se encuentran muchas instituciones con objetivos de desarrollo similares, pero con estrategias muy diversas. La diversidad se marca tanto por el origen geográfico, cultural e institucional de las

organizaciones como por su historia, su filosofía o su vínculo con una religión. Otros aspectos importantes a tomar en cuenta son las opciones estratégicas de cada institución en cuanto al financiamiento de sus actividades. Constatamos durante las reuniones, los talleres, la elaboración de artículos o documentos, la expresión de opiniones diferentes entre los participantes, a veces divergentes u opuestas. Aunque enriquezca el debate, es también una fuente de dificultades, que puede obstaculizar o detener procesos de articulación, en particular cuando se trata de elaborar artículos o comunicados comunes, o implementar proyectos. Consecuentemente, es necesario tomar en cuenta esta diversidad, brindando por ejemplo a los grupos articulados, facilitadores capaces de tomar la distancia necesaria para integrar los diferentes puntos de vista, y valorarlos.

### **Las buenas intenciones no son suficientes, es necesario proveer medios, humanos en particular.**

Si es cierto que hay resultados positivos, existen grupos o espacios de articulación que caducaron tan rápidamente como se crearon. Es el caso de los grupos donde el facilitador no logra arrastrar al grupo hacia adelante, se siente obligado a asumir el liderazgo, o actúa por su cuenta, lo que termina, por ejemplo, en la elaboración de documentos que no aportan más allá de su propia institución. A menudo no se trata de voluntad propia sino de una ausencia de respaldo institucional: las instituciones no prevén los medios específicos para implementar procesos de articulación. En general, el personal



intenta encontrar tiempo en sus actividades para participar de vez en cuando en las reuniones. Algunas instituciones han previsto tiempo para acompañar los foros de ONG peruanas pero nada más. La implementación de procesos de articulación parece estar todavía en etapa de experimentación empírica para muchos actores de la sociedad civil, en base a las buenas intenciones de sus representantes.

Para resolver este problema, algunas instituciones decidieron desde hace varios años dedicar tiempo para promover y facilitar procesos de articulación. En el caso de ADG<sup>78</sup>, el programa multianual tiene un resultado que promueve los espacios de articulación. Por lo tanto, se ha previsto un tiempo específico de participación en estos espacios para cada coordinador regional, así como medios complementarios.

### **Buscar la visibilidad institucional es un obstáculo en los procesos de articulación.**

Hace unos años, en un evento local, un panelista afirmó que para lograr alianzas o sinergias reales, se necesitaba olvidarse de su institución y su logo en los espacios, eventos y estudios que se realizan

en conjunto. Si los actores se articulan con un compromiso real, es para lograr objetivos comunes que trascienden sus intereses particulares o sectoriales. Pero a menudo, de forma comprensible, se busca valorar sus propios esfuerzos. Es un proceso normal, pero en ciertos casos puede volverse un obstáculo en la realización de acciones comunes. Eso ocurrió en actividades, donde unos actores tomaron demasiado protagonismo y los eventos organizados conjuntamente se volvieron la feria de “abc” y el foro de “xyz”. Para evitar despertar la competencia y los celos entre actores, es importante buscar las modalidades que permitan a cada uno sentirse igual que el otro, independientemente de su participación proactiva en el proceso o del tamaño de su institución. En el caso del ACC-PERU, los diferentes ACNG decidieron de común acuerdo nombrar en la introducción a cada institución y, luego, utilizar ACNG en todo lo largo del texto, incluso cuando se trataba de mencionar ejemplos de experiencias para ilustrar diversos capítulos. En la COEECI se usaron diferentes modalidades buscando un consenso interno. Por ejemplo, en las publicaciones se utilizaron las modalidades “todos los logos” o “logo COEECI”, o “logos de los involucrados directos”.

78 Aide au Développement Gembloux, ONG Belga.



## Retos de la articulación para las OSC en el Perú: de lo internacional a lo local

La misión, según Busan<sup>79</sup>: cumplir un rol de defensa y vigilancia de los derechos humanos, que se pueden ampliar con los derechos ambientales, en un entorno muy fluctuante.

“Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) cumplen una función vital posibilitando que la población reclame sus derechos, promoviendo el enfoque de derechos, ayudando a configurar políticas y alianzas para el desarrollo y fiscalizando su puesta en práctica. También proporcionan servicios en ámbitos complementarios a los estatales. Reconociendo estas funciones, nosotros (Nota: los Estados):

### a.

**cumpliremos plenamente nuestros respectivos compromisos para que las organizaciones de la sociedad civil puedan ejercer sus funciones como actores independientes de desarrollo**, centrándonos particularmente en crear un entorno favorable, consecuente con los derechos internacionalmente acordados, que potencie al máximo su contribución al desarrollo;

### b.

**alentamos a las organizaciones de la sociedad civil a generar prácticas que fortalecen su responsabilidad y contribución a la efectividad del desarrollo**, orientadas por los Principios de Estambul<sup>80</sup> y por el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC”.

79 4º Foro de Alto Nivel de la Eficacia de la Ayuda, 2011. Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo. [http://effectivecooperation.org/files/OUTCOME\\_DOCUMENT-FINAL\\_ES.pdf](http://effectivecooperation.org/files/OUTCOME_DOCUMENT-FINAL_ES.pdf)

80 Asamblea General del Foro Abierto en Estambul, 2010. Principios de Estambul para el trabajo de las OSC como actoras del desarrollo. <http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/principiosdeosc-estambul-final.pdf>



Tal como señala la Hoja de Ruta de la Unión Europea<sup>81</sup>, “en términos generales, en el Perú, existe un entorno suficientemente abierto para que las OSC funcionen y operen de acuerdo a sus temáticas principales. Sin embargo, la coyuntura política y la voluntad del gobierno de turno influyen en el entorno”.

En dicho documento se identifican como los temas más conflictivos los que tienen que ver con los derechos territoriales de los pueblos indígenas y las industrias extractivas. La experiencia cotidiana de las OSC es, sin embargo, más compleja. Si bien en términos legales no hay restricciones explícitas al quehacer de las organizaciones, existen ambigüedades legales que en determinadas coyunturas pueden ser utilizadas para desarrollar acciones de control e intervenciones. Por otro lado, tanto desde el Estado como desde algunos medios de comunicación y partidos políticos, estrechamente vinculados con los poderes fácticos, suelen desarrollarse campañas de desprestigio que promueven medidas controlistas sobre las OSC, especialmente las ONG, cada vez que estas tocan algunos de los temas sensibles del manejo económico, por ejemplo los impactos ambientales y sociales de las actividades extractivas; de los derechos humanos y la memoria de la historia reciente; o se cuestionan relaciones patriarcales tradicionales<sup>82</sup>.

En el último trimestre de 2015, se inició

un diálogo entre la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), la Asociación Nacional de Centros (ANC) y la COEECI, siendo una de las prioridades la búsqueda de un entorno favorable para que las OSC puedan desarrollar sus funciones. Se trata de un avance, pero es necesario incidir y vigilar para que este diálogo no sea en vano, tampoco que sea postergado a las calendas griegas, tomando en cuenta el proceso electoral en curso durante el cual las prioridades suelen orientarse a la coyuntura. De hecho es un gran reto para las OSC peruanas articuladas.

### **La nueva agenda mundial<sup>83</sup>: hacia una articulación con el sector público y empresarial, promoviendo, aportando, incidiendo y vigilando.**

Todos los análisis indican que la ejecución efectiva de la nueva agenda global deberá ser alimentada en gran parte por los ciudadanos activos y las organizaciones de la sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur. En el debate sobre el “Post 2015”, en los documentos políticos de donantes y todo tipo de informes y estudios, los autores esperan mucho del papel de la sociedad civil, particularmente en los ámbitos siguientes: la incidencia política en varios niveles (global, regional, nacional y local), a favor de los derechos humanos, el género, la diversidad cultural y la promoción de normas justas en ámbitos cruciales como las normas sociales y ambientales; la vigilancia sobre las políticas gubernamentales y las empresas con especial atención al respeto efectivo de las normas internacionales en

81 Remy M. I., Barrantes R., Burneo M. L., 2015. Mapeo de Sociedad Civil. Informe provisional elaborado para la Delegación de la Unión Europea en el Perú, Sección de Cooperación al Desarrollo.

82 ACNG Belgas, 2015. Análisis de Contexto Común - Perú. Lima, Perú.

83 En base a Ngo-Federatie y de Acodev, 2015.



el comercio, el empleo, la justicia social, la gestión ambiental sostenible, la transparencia, etc.; el intercambio de saberes y de experiencias específicas que pueden ponerse a disposición de los procesos endógenos de desarrollo, en el marco de intercambios de experiencia y de buenas prácticas; la coproducción de servicios y bienes públicos; la cooperación con el sector privado con enfoque de sostenibilidad y responsabilidad social a todos los niveles; la ayuda humanitaria integral (necesidades inmediatas y refuerzo sostenible de las capacidades locales); estímulo de acciones impulsadas por los ciudadanos o acciones en relación a problemas globales apoyados en un principio por los ciudadanos de movimientos sociales y coaliciones de actores de nuestra propia sociedad, nacional, regional o internacional.

Las OSC peruanas organizadas tienen un rol indispensable para que la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sea implementada en el Perú, tal como el PNUD lo promueve, a través de un proceso multisectorial y multi-actor en el cual se da igual importancia a los 17 objetivos definidos. Asimismo, es pendiente buscar en estos objetivos los espacios para fortalecer la sociedad civil, lo que en la actualidad no aparece con precisión.

Por último, desde esta perspectiva, es necesario analizar hacia dónde va la articulación con los sectores público y empresarial, tomando en cuenta varias experiencias en las cuales las OSC tuvieron un sentimiento de frustración, siendo ambiguo el rol de estos sectores, en particular de parte del Estado. Las OSC no deben ser invitadas simplemente para

cumplir con los compromisos formales de promover la participación, sino por su experiencia, sus competencias y sus aportes, que deben tomarse en cuenta y concretizarse en políticas o medidas con medios para implementarlas. Tan importante es tomar la decisión de participar en un proceso de concertación, como de saber retirarse cuando las condiciones mínimas de diálogo no existen.

**Buscando legitimidad, reivindicando su identidad y su autonomía, articulándose a través de plataformas, que incluyan ONG y organizaciones sociales, y vinculándose con los movimientos sociales<sup>84</sup> que impulsan los valores considerados centrales en su visión de desarrollo.**

Complementando la reflexión sobre el futuro de la cooperación internacional (J. Díaz-Albertini<sup>85</sup> y COEECI<sup>86</sup>), una de las

84 "...entendemos por movimiento social a un proceso de acción colectiva politizada dirigido a luchar contra formas de acumulación y colonización que reproducen la injusticia, y que cuenta con una visión alterna de sociedad y desarrollo. Los movimientos sociales son procesos difusos espacial y temporalmente, pero sostenidos en el tiempo. Los movimientos sociales incluyen organizaciones de base formales, pero también van más allá al incluir formas de acción colectiva más nebulosas (y en muchas ocasiones cíclicas), que incluyen ONG y redes que sirven para vincular tanto a los actores organizados como a los dispersos en el proceso de movilización social". Martín Scurrell y Claudia Bielich. "Movimientos sociales y política". *Perú hoy: Centralismo y concentración*, Lima, Desco, 2010: 49-65, citado en Díaz-Albertini J, Melgar W., 2011.

85 Díaz-Albertini J, Melgar W., 2011. El desarrollo pendiente. *Las ONG peruanas en los procesos de cambio*. Lima, Escuela para el Desarrollo.

86 COEECI, 2013. *Seis desafíos de la Cooperación Internacional en el Perú. Definiciones, implicancias y recomendaciones*. Lima, COEECI.



principales críticas a la sociedad civil, en particular a las ONG, es que no son “representativas” porque no han sido elegidas por los ciudadanos y ciudadanas. Efectivamente, las OSC no pretenden ser “representantes” de otros tal como lo son, o deberían serlo, los partidos políticos. Las OSC, ONG incluidas, son colectivos de ciudadanos que se organizan por decisión libre de sus integrantes en torno a un interés compartido. Lo específico de las ONG es que se organizan para promover algún interés de “otros” (por lo general algún grupo vulnerable de la sociedad) o de todos/as (derechos humanos o medio ambiente, por ejemplo). A partir de esto, las ONG establecen vínculos con otras formas organizativas de la sociedad civil. Sin embargo, a pesar de que siempre han existido relaciones estrechas entre las ONG y organizaciones sociales<sup>87</sup>, en los últimos años se han distanciado por varias razones; entre ellas, la lucha de las ONG por su sobrevivencia provocando una reacción “ONG-centrista” de un sector de ellas, la debilidad de las organizaciones mismas y el mayor apoyo otorgado por la cooperación internacional a la gestión pública, sus autoridades y funcionarios, lo que incluso conllevó a una competencia por los fondos de la cooperación.

Frente a esta situación, las OSC tienen la tarea de reconstruir y fortalecer la articulación entre ONG y organizaciones

sociales y desde allí vincularse, impulsar, acompañar a los movimientos sociales. Los vínculos entre las OSC y los movimientos sociales son importantes por varias razones. En primer lugar, porque ambas se sustentan en valores y en la defensa de los derechos asociados a ellos. Es así que al definir a una ONG, una organización social o un movimiento, se utilizan apelativos haciendo referencia a las ideas o visiones que defienden (ecologistas, feministas, indigenistas, laboralistas, humanistas, entre otros). En segundo lugar, porque la legitimidad social y política de cada grupo proviene de la defensa de estos valores y de la acción colectiva que se genera en torno a la vigencia y realización de los derechos defendidos. En tercer lugar, la relación entre OSC y los movimientos sociales abre el camino a una variada gama de complementariedades y sinergias. En términos de recursos, por ejemplo, las ONG tienen expertise y asistencia técnica, mientras que el movimiento tiene capacidad de movilizar a organizaciones e individuos<sup>88</sup>.

**Hacia una cooperación estratégica<sup>89</sup>:  
un enfoque multiactor, multisector  
y multinivel que suma y no resta,  
que articula en cada, y entre cada  
nivel desde lo local a lo nacional, que  
construye la base de la sostenibilidad.**

La cooperación estratégica va más allá de la articulación entre actores de la sociedad civil. Promueve sinergias entre

<sup>87</sup> Para facilitar la lectura, consideramos como organizaciones sociales a las OSC que no son ONG: comunidades tradicionales, organizaciones que defienden intereses particulares propios, organizaciones altruistas, organizaciones de la economía solidaria, organizaciones profesionales, organizaciones identitarias, otras..., tal como ha sido propuesto en el ACC-PERU (2015).

<sup>88</sup> COEECI, 2013. Id.

<sup>89</sup> Capítulo elaborado por COEECI, Manrique Guzmán A., Vargas Casas, L., 2013. La contribución de la cooperación privada internacional al desarrollo del Perú. Lima, COEECI, informe bienal.



diversas entidades de diferentes sectores de la sociedad, OSC, sector público, sector empresarial con el objeto de construir con los aportes de cada una de ellas visiones integrales y compartidas del desarrollo, generar proyectos comunes de distinto tipo, fortalecer la gestión territorial orientada a resultados y aumentar el impacto de las intervenciones a escala local, regional y nacional. La cooperación estratégica permite reforzar las relaciones multiactor y multinivel, mediante la conformación de redes y plataformas de acción locales, regionales y nacionales; construir una visión integrada y compartida del desarrollo entre múltiples actores con intereses distintos pero agendas comunes; trabajar en una agenda transformadora, que apunte al cambio estructural, y garantice el desarrollo incluyente y sostenible a escala local, regional y nacional; formular mecanismos de cooperación directa, entre distintos actores del desarrollo y a distinta escala, generando procesos de cambio estructural que inician de manera efectiva en las políticas públicas; 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 potencia el valor de los recursos disponibles, entre ellos de los mismos fondos disponibles, sean estos de origen público, privado o una combinación de ambos; y en general puede facilitar una cooperación internacional más eficaz. Aunque el volumen de fondos de la cooperación internacional –bilateral, multilateral o privada–, se mantenga estable o incluso baje, sus efectos e impac-

tos podrían aumentar hacia una mayor eficacia. En esta cooperación es necesario tomar en cuenta distintos enfoques y temas transversales, como los derechos humanos, la interculturalidad, el enfoque intergeneracional, el fortalecimiento mismo de la sociedad civil y la sostenibilidad ambiental, entre otros; fijar códigos éticos y mecanismos de vigilancia que eviten la infiltración de entidades y recursos vinculados a actividades ilegales, ilícitas o criminales (corrupción, narcotráfico y otros).

Por último, es importante no perder de vista que el objetivo de la cooperación estratégica es el desarrollo inclusivo y sostenible a escala local, regional y nacional, pero también la construcción de una ciudadanía activa universal porque las crisis a escala global, financiera, ambiental, económica, energética, alimentaria y de seguridad, no distinguen fronteras sino que cada vez más, son interdependientes e influyen en el ejercicio de derechos de millones de seres humanos en distintos lugares del planeta y en los márgenes de decisiones que pueden tener los estados para promover políticas públicas. Lo que se busca es hacer más eficaz la cooperación al servicio de las personas y poblaciones vulnerables y excluidas en el ejercicio de sus derechos.

### **Plantear la articulación entre diversos actores y diversos temas en territorios específicos.**

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, social, económica, ecológica y cultural.

Una de las perspectivas que sugiere el estudio sobre el rol de las ONG en América latina<sup>90</sup> es promover las articulaciones territoriales de las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil. El enfoque territorial consiste en comprender los procesos económicos, sociales y políticos -incluyendo nuestras intervenciones en ellos- como procesos no sólo localizados en un territorio, sino que apuntan a establecer relaciones de poder sobre territorios específicos, sobre sus recursos y poblaciones. La importancia de este enfoque no sólo es teórica, es también estratégica. Un enfoque territorial de los procesos y de las intervenciones permite entender mejor las dinámicas en curso, reconocer a los sujetos en su complejidad, medir las relaciones de poder en juego y de cara a todos estos factores definir las estrategias más eficaces.

Algunas características de las articulaciones territoriales de las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil son evidenciadas en el mismo estudio: articulaciones que vayan más allá de la práctica hasta hoy corriente de coordinar actividades puntuales y/o algunas campañas; articulaciones en torno a planes estratégicos concertados en los que se vinculen las intervenciones específicas de cada uno en torno a objetivos comu-

nes. En otras palabras, hacer realidad en el ámbito de las ONG lo que reiteradamente le reclamamos al Estado.

Son las articulaciones territoriales las que más sentido y posibilidades de concreción tienen. Allí se verifica con mayor urgencia la importancia de la relación entre diversos actores y diversos temas. Hay varias experiencias previas, con aciertos y desaciertos a sistematizar. Pero todavía es un desafío, o un siguiente paso, que las ONG, los miembros de la COEECI o los ACNG belgas podrían proponerse: promover o consolidar una experiencia piloto de articulación en un territorio específico, incluyendo a ONG peruanas y otros actores públicos y/o privados que compartan esta perspectiva.

### **¿Cómo no desarticularse de sus bases, de los “sin voz” que pretendemos visibilizar y empoderar, y así reconstruir una visión común de país?**

Como la Alianza para la Eficacia lo reconoce, las OSC tienen como función vital posibilitar que la población reclame sus derechos. La articulación entre actores permite coordinar los esfuerzos y mejorar la eficacia y la eficiencia de las acciones para cumplir esta función. Sin embargo, los retos de las plataformas y redes son enormes tanto hacia adentro como a nivel nacional e internacional, con recursos limitados, que a menudo se orientan en la organización y participación en espacios de debates, análisis, concertación y acción. Esta situación conlleva a dos riesgos mayores: (i) perder el vínculo con sus bases, las asociaciones de primer nivel, las personas de a pie, las personas y gru-

90 Cáceres Valdivia E., 2014. El rol de las ONG en América Latina: Los desafíos de un presente cambiante. Mesa de Articulación de Plataformas Nacionales y Redes Regionales de América Latina y el Caribe, Santiago, Chile. <http://www.welthungerhilfe-america-del-sur.org/wp-content/uploads/2015/05/ROL-ONG-Latinoamerica.pdf>



pos que tienen poco acceso al debate, la consulta; y (ii) quedarse en el análisis, el debate crítico, el diálogo o una incidencia o conato de protesta en detrimento de la construcción y defensa de propuestas consensuadas de desarrollo y de cambios estructurales en la sociedad.

Por lo tanto, es necesario implementar estrategias y medios que permitan la construcción o reconstrucción de una visión común, con un enfoque de derechos que pone en el centro de atención a la persona humana en armonía con ecosistemas sustentables y diversos, y propuestas concretas, no solamente de cambios políticos por la vía de políticas públicas e institucionales, sino que incluyen cambios culturales y, sobre todo, el fortalecimiento de la autonomía de los sujetos individuales y sociales.

En ese sentido, un desafío mayor de la articulación de los diversos actores de la sociedad civil, para el caso de países como el Perú, tendría su mayor imperativo con el siguiente objetivo: fortalecer el rol de las instituciones y el respeto al ejercicio pleno de la democracia representativa a la par de la democracia participativa. Así, desde esta perspectiva, quizá muchos

de los desencuentros sociales que a diario se vive en el país, podrían canalizarse mejor si nos propusiéramos –desde un claro compromiso político país– entender y aproximarnos mejor al rol que deben cumplir las instituciones y organizaciones de la sociedad civil.

Así, cuando visite nuevamente a la señora Rosario en el 2021, me explicará que la motocicleta estacionada delante de su casa pertenece a su asociación. “Estoy saliendo al campo a facilitar un taller de producción agroecológica con mis compañeras y compañeros. Luego estoy viajando a Huaraz con representantes de la municipalidad, la escuela primaria y el centro de salud de Pamparomás, donde vamos a firmar un convenio con la región Ancash, para un proyecto de desarrollo integral, multidimensional y sostenible de nuestras comunidades”.

Está en nuestras manos  
no olvidar nuestra misión,  
aunque estemos a menudo  
en reuniones o mesas de  
concertación, y contribuir a que  
estos sueños se hagan realidad.



# Defensores de derechos humanos en el Perú

*Rocío Silva Santisteban Manrique<sup>91</sup>*



La defensa de los derechos humanos en América Latina tiene una historia concreta vinculada con las violaciones durante conflictos armados y dictaduras. En el caso peruano, incluso la noción “derechos humanos” tiene un antes y después del conflicto armado interno durante el cual la defensa de los mismos se convirtió en un ejercicio peligroso. Es por eso que en 1985, se forma la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) bajo el principio más antiguo del universo: unirse para ser más fuertes, coordinar para resistir. Desde ese 22 de enero hasta la fecha, la CNDDHH ha tenido una labor intensa, peligrosa, difícil, ingrata, pero efectiva en muchos casos: no solo la detención de perpetradores de crímenes durante la década del 80 y la judicialización de innumerables casos, sino, sobre todo, la sentencia contra Alberto Fujimori, que cierra un período de impunidad y desprecio de la vida.

Sin embargo, hoy por hoy, en el Perú no basta con judicializar los casos de violaciones de derechos humanos, no basta fortalecer los sistemas internacionales de protección de los mismos, no basta firmar los diversos pactos y convenciones universales, americanas o latinoamericanas y ratificarlas convirtiéndolas en leyes para cada uno de nuestros países, es necesario también entender la importancia de las acciones políticas para validar los derechos humanos y, sobre todo, es imprescindible defenderlos en las calles, ejerciendo el justo derecho a la protesta, movilizándose para preservar la institucionalidad democrática y ejerciendo el

disenso político, económico y social cuando sea necesario.

Precisamente, por estos motivos, cuando hablamos de defensores de derechos humanos no solo nos referimos a abogados o a personal de ONG o a líderes sociales: nos referimos a todas aquellas personas que abogan por sus derechos y en ese ejercicio también lo hacen por los demás, por aquellas otras personas que por distintos motivos no pueden hacerlo por sí mismas. Es el Perú en este momento el cuarto país del mundo con más víctimas de asesinatos en la defensa de los derechos medioambientales<sup>92</sup>; es el Perú uno de los países donde no existen normas específicas de protección a los defensores (no hay leyes ni reglamentos); es el Perú el país donde ni siquiera se respetan las medidas cautelares que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concede a algunos de los defensores amenazados.<sup>93</sup>

En ese sentido, igualmente, debemos tener en consideración que sin la política el derecho no funciona: por eso mismo, los derechos humanos se defienden en concreto de cara a los diversos órganos del Estado, pero también a partir de su difusión, de la construcción de una hegemonía ideológica que los sostenga como uno de los pilares de la democracia. Sin

92 Perú's Deadly Environment Report. Global Witness. <https://www.globalwitness.org/es/campaigns/environmental-activists/perus-deadly-environment/>

93 En octubre del 2015, el Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible (GRUFIDES) y la CNDDHH presentaron una audiencia ante la CIDH para documentar los casos en los cuales no se han hecho efectivas las medidas cautelares de defensores como Máxima Chaupe, Milton Sánchez (caso Celenidín) u Oscar Mollehuana (caso Espinar), entre otros.

91 Escritora, periodista y docente, ex secretaria ejecutiva de la Coordinadora de Derechos Humanos.



duda, el derecho es funcional al poder: eso debemos tenerlo bastante claro. Por eso muchas veces la línea divisoria entre la defensa de un derecho o la neutralización del mismo es sumamente delgada y frágil.

### **El gobierno de Ollanta Humala y los defensores**

Lamentablemente, en este gobierno del presidente Ollanta Humala Tasso (2011-2015) lo que está sucediendo en el ámbito de los derechos humanos es que no podemos avanzar. Según los actores estatales y algunos funcionarios públicos «todo está bien», pero, en el fondo, quienes defendemos los derechos día a día, sabemos que todo va por mal camino. Me explico: desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) se cumplen con todas las normas internacionales, las convenciones múltiples que tenemos en derechos humanos, pero a la hora de la hora, existe una ley de uso de la fuerza o una serie de decretos legislativos que en la práctica concreta permitieron la muerte de cinco personas en Cajamarca, dos en Espinar, y otras tantas en Barranca, Sechura, Paita, el Valle de Islay, sumando 63 personas muertas durante el ejercicio de la protesta en diversos conflictos sociales en lo que va de este gobierno, según la Defensoría del Pueblo<sup>94</sup>, 50 de ellos por uso excesivo de

la fuerza<sup>95</sup>. ¿Para qué sirven entonces los tratados internacionales si con una serie de decretos legislativos o supremos se le saca la vuelta a la ley?

El investigador holandés Rafael Hoetmer, en una ponencia presentada al II Seminario Internacional de Derechos Humanos (Lima, 2013), planteó dos propuestas, cuyas ideas fuerzas me gustaría retomar.<sup>96</sup> En primer lugar, sostuvo cambiar la nomenclatura de los conflictos socioambientales, pues según su enfoque deberían llamarse ecoterritoriales. Esta propuesta se basa en la perspectiva de los conflictos por posesión y desposesión de “territorios” como núcleo de las disputas. Personalmente, los denominaría «ecopolíticos», porque no se trata solo de conflictos que estén vinculados a un tema social o medioambiental, sino que básicamente están centrados en el tema de territorio –que no solo es de la tierra, que fue el problema que mencionó José Carlos Mariátegui– sino como uno de los problemas de los pueblos indígenas que los constituyen como tales: el territorio es el espacio que genera la propia identidad de un pueblo indígena y es precisamente lo que disputan las empresas extractivas.

Pero no quiero ahondar en este tema sino en el segundo punto que planteó Hoetmer: me refiero a su propuesta de ampliar la visión de la criminalización

94 La Defensoría del Pueblo informa en sus Reportes Mensuales de la Adjuntía de Conflictos Sociales las personas muertas en casos de conflicto por cualquier causa <http://www.peruanoscontralacorruption.com/index.php/2015/11/25/6833/>

95 La CNDDDH reporta solo a las personas que mueren por uso excesivo de la fuerza, en su página web <http://criminalizaciondelaprotesta.pe/>

96 El II Congreso Peruano de Derechos Humanos titulado: Memoria, postconflicto y nuevos conflictos ambientales fue organizado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (1-4 de octubre, 2013).



de la protesta a una *criminalización de la disidencia*; creo que sobre esta re-nomenclatura el movimiento de derechos humanos debería asumir una posición, pues se trata de algo que, en efecto, está sucediendo con quienes cuestionamos el modelo de desarrollo económico.

Creo que, dentro de este marco, también está vinculado el tema del desprestigio de los defensores de derechos humanos para descalificarlos como tales. Si los defensores de derechos humanos tendríamos que aprender algo de este largo proceso post CVR en el Perú, es precisamente cómo algunos actores vinculados a la impunidad han propuesto un estereotipo estigmatizado de los defensores que ha calado en un amplio sector de la opinión pública. Me refiero al fujimorismo activo y congresal, a ciertos sectores de las fuerzas armadas y policiales que están en procesos de juicios públicos, también me refiero a cierto sector del aprismo vinculado con el Comando Rodrigo Franco, o con los hechos relativos a las matanzas de Cayara y El Frontón, y también a ciertos sectores que vinculan a los defensores con subversivos calificándonos de «defensores de terroristas».

La idea que han argumentado estos sectores es que los activistas del movimiento de derechos humanos, además de ser “caviar”<sup>97</sup> y “defender a terroristas”, se han aprovechado de la humildad y la ignorancia de los familiares de las víctimas para cobrar ingentes sumas de dinero de reparaciones y, por supuesto, quedarse

con ese dinero para solventar un modo de vida de “ricos y famosos”.

Estas ideas, en las que se basa la campaña de desprestigio contra los defensores de derechos humanos, son absurdas, estúpidas y absolutamente falsas: son ya parte de la historia universal de la infamia. Creo que no es preciso aclarar, sin embargo lo reafirmo: las diferentes instituciones que conforman la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, en estos momentos 81 en todo el país, jamás han cobrado un solo centavo a las víctimas por su defensa o por el trámite en torno a sus reparaciones. Si algunas instituciones han recibido dinero de parte de indemnizaciones del Estado Peruano, generalmente se refieren a las costas judiciales mínimas.

La CNDDHH, por ejemplo, financia sus actividades con proyectos específicos, a los cuales accede, en la mayoría de los casos, por concursos nacionales o internacionales y en plataformas con otras instituciones. La institución, así como sus pares, presentan informes de los proyectos de forma permanente, y se sujetan a monitoreos de los mismos desde las propias financieras, desde APCI, desde la SUNAT y, últimamente, también, desde la Superintendencia de Banca y Seguros. Considero que estos seguimientos son positivos porque nos permiten, a las instituciones que formamos parte del movimiento de derechos humanos, ser transparentes en el uso de los fondos.

A propósito de todo esto, me pregunto: ¿Por qué calan estos discursos de desprestigio de los defensores de derechos humanos? ¿Por qué no se reconoce la valentía de algunos abogados? Siempre

97 Expresión peyorativa para referirse a las personas de izquierda, dando entender que tienen una vida de lujo, alejada de sus ideales (N.E.).

pongo el ejemplo de la abogada Gloria Cano, actualmente directora de la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), quien se ha tenido que enfrentar con monstruos como los integrantes del grupo de aniquilamiento Colina. Gloria Cano ha sido amenazada, perseguida, reglada y es una mujer que sigue trabajando porque le gusta el derecho, el litigio por los derechos humanos y porque confía en la justicia a pesar de todo. Si ella quisiera ya no litigaría, pero tiene pasión, y yo me pregunto: ¿Por qué no se reconoce eso? ¿Por qué no se reconoció a Ángel Escobar Jurado, quien ha sido defensor y miembro de una institución de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, que fue secuestrado por un grupo de civiles, desapareció en 1990, y su familia lo sigue buscando hasta ahora? ¿Qué reconocimiento tiene la memoria de Escobar sino solamente el premio que la CNDDHH otorga cada 10 de diciembre con ese nombre?

En el año 2013, Víctor Rodríguez Rescia, miembro del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra, nos comentó que le parecía que en el Perú había algo muy preocupante y peligroso: la increíble justificación de la criminalización de la protesta, pero también la criminalización de los defensores de derechos humanos<sup>98</sup>. Aún no vivimos como en Colombia, donde la vulnerabilidad de los defensores es altísima, acá todavía no hemos llegado a los atentados del sicariato, pero ya en algunos lugares están matando fiscales y defensores que están tratando de hacer bien su trabajo en contra de la corrupción.

98 Entrevista personal, 3 de diciembre 2013.

## Criminalización de la disidencia

El presidente Ollanta Humala, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y los demás gremios empresariales proponen para el Perú una visión de desarrollo desde la perspectiva de un capitalismo extractivista que se sobrepone al capitalismo neoliberal de la década de los 90.

Esta propuesta sostiene que el desarrollo es uno solo, acá, en Europa, en Estados Unidos o Asia, y lo que tenemos que hacer es aprovechar al máximo el canon minero y petrolero para construir puentes, carreteras, infraestructura, gasto público y paliar la pobreza de ciertos sectores a través de programas de «inclusión», que, en realidad, parecen de caridad. Por otro lado, hay otra propuesta de desarrollo, diferente y disidente, que no se centra en cortos plazos de cinco años, sino en un largo plazo, y lo que plantea es una alternativa al capitalismo extractivista y es una manera diferente de entender el bienestar, desde una perspectiva ecopolítica, considerando la defensa del agua y la defensa del territorio como la posibilidad única que tenemos de continuar con la reproducción de la especie humana. Eso es lo que ha propuesto José Mujica, expresidente de Uruguay, en la ONU, pero también el papa Francisco en la Encíclica *Laudato Si*. Es imprescindible cambiar ese modo de pensar. Un pensamiento hegemónico enquistado en las capas urbanas de clase media y clase alta, sobre todo en Lima, pero, también, en otras zonas del Perú, que pretende, con este modus operandi consumista, hacer surgir nuevas necesidades superfluas y elevar el gasto de los ciudadanos



peruanos para poder seguir creciendo por encima del 6% anual. Obviamente, este crecimiento desmedido y desigual no nos conviene como país.

Hay planteamientos disidentes. En ese sentido, en el Perú no estamos discutiendo algo que sí se discute en Bolivia o Ecuador, me refiero al concepto de *sumaq kawsay*, el concepto de “buen vivir”, referido a la armonía de la vida humana con la naturaleza. Este concepto es completamente diferente al concepto de «bien común» de las sociedades modernas eurocentradas, planteado desde la idea que el ser humano es el rey de la naturaleza y los recursos «deben ser aprovechados a su favor». El *sumaq kawsay* propone que el ser humano es parte integrante de la tierra como «ser», y los recursos, siempre perecibles, deben ser cuidados para mantenernos en armonía. Esto no implica que se deba erradicar la actividad minera o petrolera, sino modularlas y controlarlas estrictamente como lo hacen otros países, así como desarrollar tecnología para buscar otro tipo de recursos energéticos limpios y baratos.

Meditar y debatir sobre la *criminalización de la disidencia* permite plantear un marco para pensar cómo, desde décadas anteriores, se fue organizando una urdimbre de lógicas y prácticas, centradas en el desarrollo occidental y en el capitalismo extractivista, dejando afuera propuestas alternativas; pero, además, también dando uso a la violencia para el mejor manejo del control social: eso es algo de lo que no se quiere hablar. En el Perú se suele deslizar el tema de la “cultura de paz” de manera retórica, pero habría que hablar primero de los usos de la violencia.

La violencia como una forma de solucionar problemas y como una opción política ha sido algo que hemos vivido y hemos ejercido, eso es algo sobre lo que los peruanos debemos reflexionar de manera autocrítica. En esa perspectiva y para comprender la lógica de los actuales movimientos de pueblos indígenas, de pueblos afectados por las actividades extractivas, que presentan cartas, memoriales, solicitudes, que exigen la presencia de algún funcionario del Estado en sus comunidades para escucharlos y sólo reciben una puerta cerrada, sólo escuchan un «más adelante» o «no se puede», esta actitud tiene que asumir las consecuencias de su indiferencia, ninguneo y rechazo implícito. Por ese motivo, ante tanta frustración y frente a la desesperación, toman una carretera para que los escuchen desde Palacio de Gobierno. Eso es más o menos lo que sucedió en Bambamarca, en Celendín, en Espinar, en Tía María, en Paita, etc. La posibilidad de la protesta es lo que amplía los derechos.

Y sin embargo, la disidencia no es solo la protesta, la cual implica acción. La disidencia solo requiere de una reflexión en torno a un problema común, solo requiere estar en desacuerdo. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua (DRAE), disidencia es la acción o efecto de disidir. Disidir significa separarse de la doctrina. Por eso cuando me refiero a la criminalización de la disidencia hablo de disentir, me refiero a no estar de acuerdo con lo que podría ser el criterio de la mayoría. La disidencia está referida a un estado, a una actitud, no necesariamente a una acción, puede manifestarse en un acto, pero también puede ser manifestada en un modo de vida o una opción en torno a un modo de vida, por ejemplo ser anticonsumista.



Muchas veces, hemos sido testigos de “linchamientos mediáticos” por opinar en contra. En ese sentido, considero que la actitud de los Guardianes de las Lagunas en Conga (Cajamarca), por ejemplo, u Oscar Mollohuanca, alcalde de Espinar (Cusco, 2011-2014), no solo pasan por considerar que quitar tranqueras o llamar a movilizaciones son una lucha fundamental, sino también porque ellos mismos son un núcleo duro que mantiene una diferencia en el sentido de proponer un desarrollo alternativo. Disentir es, hoy por hoy en nuestro país, ganarse una estigmatización que se vincula con la discriminación de clase y étnica que llegó a su máxima expresión con la “teoría del perro del hortelano” de Alan García<sup>99</sup>, y que lamentablemente no ha muerto y, lo peor de todo, desautoriza una opción de vida ecológica y diversa.

Sin embargo, como defensores de derechos humanos, no solo tenemos el derecho de ser disidentes, sino el deber, en esta cultura gastronómico-extractivista-neoliberal, de disentir. Aunque nos criminalicen.

La disidencia remite a una filosofía de vida, a un compromiso; es una actitud que no necesariamente está dirigida contra algo sino que más bien implica un desacuerdo, una distancia con el poder o con la autoridad política. No necesariamente entra en conflicto sino que se aleja, busca otras opciones de legitimidad. Creo que en el Perú se criminaliza la protesta, pero también se minimiza y se confronta a aquellos que no están de acuerdo siquiera con el modelo de desarrollo “neoextractivista”.

---

<sup>99</sup> Teoría que lleva al extremo el neoliberalismo que plantea que las riquezas del Perú no son explotadas a causa “de ideologías pasadas de moda, por ociosidad o por la ley del perro del hortelano: si no la hago yo que no lo haga nadie”. Artículos publicados en el diario *El Comercio* el 28 de octubre y 25 de noviembre de 2007; 2 de marzo de 2008 (N.E.).



Consulta, legitimidad  
y ciudadanía  
**desde las  
organizaciones  
indígenas  
amazónicas** <sup>100</sup>

*Junta Directiva de la Central Asháninka del río Ene  
(CARE), Ruth Buendía Mestoquiari, Saúl Vega, Ángel  
Pedro Valerio, Dita María Marcos*

## Introducción

Como representantes de una organización indígena amazónica, podemos aventurarnos a describir los cambios que hemos percibido en los últimos seis años en el tipo y la calidad de la relación entre el Estado, y los pobladores indígenas de la Amazonía, a través de sus organizaciones representativas. Organizaciones que intentamos representar con legitimidad y credibilidad a la sociedad civil indígena articulada.

Partiremos para esa descripción de constatar que, a pesar de que se han dado pasos en la buena dirección, es larga todavía la ruta que falta por explorar y recorrer para hablar de una real, y no sólo declarativa, ciudadanía indígena. Pero, al mismo tiempo, sería injusto no reconocer esos pasos dados en la buena dirección, aunque hayan sido pocos y en ocasiones demasiado indecisos. Queremos centrarnos en algunos de esos necesarios y esperanzadores cambios.

## Cambios después de Bagua

Sin negar la importancia de las conquistas en derechos y avances en la legislación durante al menos los últimos 35 años, desde que las comunidades amazónicas empezaron a organizarse en federaciones y organizaciones, creemos que el punto de inflexión en la relación Estado-pueblos indígenas de la selva, se da con los lamentables y sangrientos sucesos de junio del 2009 en la localidad de Bagua, en la Amazonía Norte del país.

Esa trágica jornada, que terminó con 33 muertos (23 policías y 10 pobladores) y a la que le siguieron semanas de tensión e incertidumbre que provocaron medidas gubernamentales equivocadas y precipitadas, propició un proceso de lenta mutación en el mismo Ejecutivo y, con él, en el conjunto de los poderes del Estado.

Empujados por una opinión pública indignada, el Estado tuvo que empezar a promover espacios de diálogo, concertación y propuestas. Espacios donde por primera vez a los pueblos indígenas se les reconoció como sujetos y no sólo como objetos sobre los que se aplican medidas y se les concede algún programa social. El pueblo peruano volvió su mirada hacia los rostros de sus conciudadanos de los bosques amazónicos y los vio como iguales, y participó de su dolor. Esa ola, como apuntábamos, terminó por empujar también al Estado que se vio obligado a hacer una relectura de su discurso y un replanteamiento del tipo de relaciones que mantenía con las comunidades. Por supuesto, observamos esto con cautela, porque este proceso de transformación de los últimos años es lento y frecuentemente se ve salpicado por aparentes retrocesos y por constantes malentendidos, ya que no basta sólo que se esté generando una nueva sensibilidad hacia la Amazonía y sus pobladores, sino que es necesario que esa nueva mirada se concrete en políticas viables. Urge que se institucionalicen.

Es en esa coyuntura política y en ese momento concreto, cuando la Amazonía pasa al primer plano de la actualidad y del debate nacional, en el que llega la hora de los representantes de ese sujeto

---

100 Noviembre, 2015.



político en que se estaban convirtiendo, por fin, las comunidades amazónicas. Esos representantes eran y son las organizaciones indígenas<sup>101</sup>.

### CARE y la consulta sobre el buen vivir

CARE: (Central Asháninka del Río Ene) había empezado, desde el año 2005, pero con renovado empeño desde el 2008, todo un proceso de transformación para pasar de una primera época de la organización, centrada en la pacificación de la cuenca del río Ene (por los estragos sufridos tras la guerra contra Sendero Luminoso que dejó un balance de más de seis mil muertos), a una segunda etapa de consolidación, en la que urgía construir y plantear propuestas de desarrollo legitimadas desde las aspiraciones de las familias asháninkas.

Esta nueva fase comenzó en el 2008, con una gran consulta en la mayoría de comunidades que duró ocho meses<sup>102</sup>. En las asambleas comunales y en los hogares se preguntó y conversó con la población asháninka sobre el futuro que esperaba y deseaba para su comunidad y sus hijos. En este proceso de escucha y diálogo, se priorizó con especial intensidad y con metodologías culturalmente pertinentes, la participación de la mujer asháninka desde sus expectativas y esperanzas.

Desde CARE, después de este ejercicio de escucha atenta, pudimos construir una primera agenda política sobre ocho horizontes del buen vivir, fruto de la sistematización de las conversaciones y consultas en las comunidades. Estas ocho metas fueron:

- Vivir como asháninkasanori.
- Vivir tranquilos y seguros en nuestro territorio de siempre.
- Vivir bien vendiendo nuestros productos para comprar lo que necesitamos.
- Vivir bien comiendo lo que sabemos.
- Vivir en paz sin sufrir por el terrorismo.
- Vivir con una educación que nos mejore y dé poder como asháninkas.
- Vivir sanos, atendidos por los centros de salud y con nuestros conocimientos de siempre.
- Vivir con una organización que nos escuche y defienda nuestros derechos.

La agenda se llamó *Kametsa Asaike*, “buen vivir” en idioma asháninka, y se convirtió en una herramienta estratégica eficiente y legítima para orientar y ordenar nuestras intervenciones de desarrollo en la cuenca e incidir en políticas públicas, porque ciertamente la organización se veía con frecuencia envuelta en difíciles e injustas coyunturas y ante intensos dilemas que convertían nuestro *día a día* en un campo obligado de *reacción*. Esta solía ser rápida, apremiada por las circunstancias, condenándonos en tantas ocasiones a no poder transformarla en estrategia, ni a convertir nuestra *protesta*

<sup>101</sup> Desde las federaciones a nivel local hasta las nacionales.

<sup>102</sup> Utilizando metodologías de diálogo culturalmente pertinentes y especialmente atentas a una participación de la mujer asháninka constante, intensa y empoderada.



en propuesta<sup>103</sup>. De esa forma asfixiaba y asfixia el corto plazo. Pero CARE contaba ya, gracias a esta agenda política, con una herramienta que sí podía estar a la altura de la responsabilidad que nos delegaban las comunidades: podíamos seguir acompañándolas en sus demandas y expectativas, pero también orientar a sus autoridades, comuneros y comuneras, ante los trepidantes cambios provocados por el contacto y la interrelación con la sociedad global.

En paralelo a esta estrategia política de legitimación y planificación, tuvimos que hacer frente a dos megaproyectos considerados como amenazas por la población asháninka del Ene. La concesión de un lote petrolero sobre todo el territorio ancestral asháninkas del Ene, y el intento de promover una mega-hidroeléctrica que inundaría 18000 hectáreas y desplazaría a más de 10000 asháninkas de las comunidades del Ene. Utilizando únicamente como “armas” la legislación (nacional e internacional) y las estrategias de comunicación, y legitimándonos con justicia en la consulta a las comunidades, ambas amenazas, al menos de momento, se desactivaron. Frenar estos dos megaproyectos no consultados, también nos permitió centrarnos en una estrategia al 2015 que fortaleciese y desarrollase los ocho horizontes surgidos de la consulta. Por cada horizonte se propusieron metas realistas y acciones pertinentes para alcanzarlas. De esta forma, con una estrategia en la mano que articulaba una agenda, la CARE estuvo en condiciones de clarificar sus propias prioridades y

evitar el peligro de dejarse arrastrar por intereses ajenos o extraños a las comunidades, que en ocasiones promueve el Estado o la cooperación. Eso permitió, además, a mediano plazo, entablar relaciones más equilibradas precisamente con esos dos actores, porque nos encontramos, por un lado, con un Estado en busca de interlocutores representativos y, por otro, con una cooperación dispuesta a fortalecer a organizaciones de la sociedad civil indígena con estrategias y objetivos definidos.

## **La cooperación internacional y las políticas nacionales**

En la esfera de la cooperación internacional, esta nueva fase de trabajo de la CARE nos facilitó ampliar el círculo de nuestros socios y aliados e iniciar el diseño de iniciativas propias de desarrollo en las comunidades. En ese escenario de planificación, trabajo y alianzas es que la CARE ha logrado impulsar una asociación asháninka de productores de cacao y café en alianza con Rain Forest Foundation de Reino Unido (que en cuatro años ha logrado más de 300 familias socias), promover cambios en la gestión de la educación intercultural bilingüe en la cuenca, diseñar una propuesta para la gobernanza compartida de áreas naturales protegidas en territorios indígenas, titular y proteger el territorio de varias comunidades, fortalecer sus comités de autodefensa y múltiples acciones de incidencia, con el objetivo de que el Estado despliegue sus políticas y servicios con mayor cobertura, eficacia y pertinencia en las comunidades.

<sup>103</sup> Sin que ello signifique dejar de ser una organización vigilante y alerta ante lo que suponemos siempre son contextos políticos frágiles y cambiantes.



Con todas estas acciones y proyectos se ha tenido siempre muy presente que, en lo posible, las iniciativas exitosas a pequeña escala en el Ene deben promover o articularse con políticas públicas de mayor alcance. Por ejemplo, las iniciativas educativas promovidas por la CARE para el nivel secundario en dos comunidades de la cuenca, se están convirtiendo en un insumo fundamental para la Propuesta Nacional de Educación Secundaria Intercultural Bilingüe; o en el ámbito de la política local municipal, el trabajo en alianza con la institución italiana Terra Nuova y la incidencia de la organización han servido para rediseñar los espacios de representatividad indígena en tres gobiernos locales.

De alguna forma, esta experiencia de la CARE de maduración política y de pasar de la protesta a la propuesta con el Estado, la hemos desarrollado en paralelo a la de otras organizaciones a nivel nacional. La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), nuestra organización nacional que agrupa organizaciones indígenas amazónicas de todo el país, es un buen ejemplo de este cambio.

### Una ley de consulta.

Por todo lo expuesto, se puede decir que el difícil y tenso panorama heredado de Bagua, plagado de espinas y malentendidos por ambas partes, se ha ido transformando lenta pero ininterrumpidamente. Desde unas tímidas primeras mesas de diálogo ya en el año 2009, hasta una actualidad marcada por iniciativas más

audaces y ambiciosas. Pero en este lapso de tiempo de cuatro años, el logro más importante de la incidencia indígena y sus aliados ha sido sin duda la aprobación y reglamentación de la Ley de Consulta Previa N° 29785. Sin dejar de señalar sus debilidades, y tal vez la mayor sea que tenga que promulgarse una Ley específica de **consulta**, siendo el Perú firmante del Convenio 169 de la OIT, que es de naturaleza vinculante, sería una torpeza política no subrayar la oportunidad que representa esta vía legal para alcanzar una ciudadanía de hecho para nosotros, indígenas amazónicos.

Como CARE, ya hemos tenido la oportunidad de participar en la Consulta de Reglamento de la nueva Ley Forestal N° 29763, una de las primeras medidas del ejecutivo en pasar por consulta. Junto a la participación, tuvimos también la oportunidad de monitorear el proceso y comprobar en qué medida se daban las siete condiciones de la consulta: **oportunidad, interculturalidad, buena fe, flexibilidad, plazo razonable, ausencia de coacción e información oportuna**. Siendo el bosque, su manejo sostenible y el negocio forestal ordenado (desde los múltiples enfoques que señala el Reglamento), vital para nuestras comunidades, al finalizar las etapas de consulta y, a pesar de sus limitaciones, es justo señalar que la percepción última ha sido positiva.

En la actualidad se va a dar inicio al proceso de consulta de la Matriz de Planificación del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, en el que participaremos integrados al equipo de AIDSESP. Nos parece importante destacar, al hilo de este proceso de consulta



en educación, que como la CARE venía solicitando, no sólo las medidas con una posible afectación negativa deben **pasar por consulta**, sino también las que se les presupone, como el caso de la educación intercultural bilingüe, un impacto beneficioso.

Con todo ello, queremos reiterar que sin duda se ha abierto una vía de participación política y gobernanza compartida efectiva para las comunidades amazónicas. Y que esta vía redobla la responsabilidad de todos nosotros, sus representantes. Este nuevo espacio de consulta, que también lo es de diálogo, discusión y toma de decisiones, nos exige una mayor profundidad en nuestros diagnósticos, mayor coherencia en nuestros argumentos y una mayor claridad en nuestras propuestas.

### Una cultura de consulta

Precisamente para fortalecer y legitimar esos diagnósticos, argumentos y propuestas, esta oportunidad de la Ley N° 29785, igualmente, nos debe servir como acicate interno. Nos recuerda que también nosotros estamos obligados a construir e impulsar una auténtica cultura de la consulta dentro de las propias organizaciones indígenas, y que de nuestra capacidad para lograrlo dependerá nuestro grado de legitimidad y, por lo tanto, nuestra credibilidad al considerarnos representantes. No una vía legal, sino una vía para la legitimidad política.

Desarrollar sin excusas una cultura que nos exija escuchar de forma constante

y eficaz a las familias de nuestras comunidades y evitar así que se abran brechas de representatividad. La CARE, en consonancia con ese imperativo y a la luz de aquella primera experiencia de consulta del 2008, que permitió elaborar su agenda política “Kametsa Asaike”, está de nuevo inmersa en un proceso de consulta interna para elaborar la Estrategia CARE al 2021. Durante tres meses, se están generando los espacios de diálogo pertinentes culturalmente a nivel comunal y familiar. Asambleas en la comunidad, conversaciones con las familias en los hogares o en las chacras, charlas con los alumnos en los colegios, análisis con las autoridades y jefes, espacios para que la organización planifique teniendo siempre en cuenta las demandas y expectativas de los asháninkas del Ene. Aspiraciones y anhelos que en estos cinco años de vigencia de la primera Estrategia CARE, se han ido también matizando o transformando al ritmo de los cambios y procesos dinámicos, en los que se ven envueltas las comunidades, de relación con la sociedad local y global.

### Doble consulta y ciudadanía

Como hemos intentado describir en estas líneas, desde la CARE defendemos la consulta como un derecho, un deber y como un instrumento insustituible de legitimación. En su vertiente legal, nos está dando la oportunidad de generar espacios de toma de decisiones con el Estado y hacer efectivo nuestro derecho a participar en el desarrollo de nuestros pueblos; y por otro lado, la consulta como herramienta interna de construcción de



agendas y estrategias, se convierte en el itinerario más eficaz y justo no sólo para clarificar diagnósticos y propuestas, sino para que estos sean legítimos.

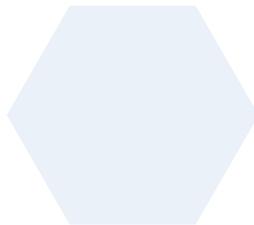
Ser consultados por el Estado sobre las medidas jurídico-administrativas que puedan afectarnos y, a su vez, consultar a nuestras comunidades sobre sus verdaderas necesidades y aspiraciones, pensamos que es la ruta más segura para no terminar desorientados defendiendo agendas artificiales, inyectadas con reclamos borrosos de procedencia dudosa.

### **Pero, ¡cautela!**

Los relatos, la memoria y la historia de nuestras comunidades, nos invitan también a ser cautelosos. Estos pasos tímidos en la buena dirección en el reconocimiento de nuestra ciudadanía, y este nuevo espacio para ejercer el derecho y la responsabilidad que nos brinda la Ley de Consulta Previa, no dejan de ser sólo una parte de nuestro escenario presente, de nuestro "aquí y ahora". Porque en

el día a día de nuestras comunidades, también continuamos viviendo y sufriendo las dramáticas brechas de acceso a la justicia, a la salud, o a una educación que pueda merecer ese nombre. Por ello, junto a la cautela a las que nos invita el pasado, debemos mantener una actitud de alerta a las que nos obliga el presente. Un presente que todavía convive con algunas de las estructuras sociales de inequidad, y con las narrativas oficiales del poder, que dificultan *nuestro derecho a tener derechos*.

Teniendo entonces este panorama ambivalente muy presente, tejido al mismo tiempo de esperanza, cautela y alerta, es que la CARE apuesta como sociedad civil indígena organizada, por seguir participando en los espacios de incidencia necesarios para apuntalar este proceso de transformación, y provocar el cambio que debería ser la meta compartida entre el Estado y los pueblos indígenas amazónicos: pasar de una ciudadanía solamente declarativa a una ciudadanía intercultural de hecho.





# La lucha por la democracia desde el movimiento LGTBI y de mujeres

Verónica Ferrari<sup>104</sup>



Sobre el Perú, hay verdades de Perogrullo: que somos un país conservador, de mayoría católica, en donde se ha instalado el pensamiento neoliberal en nuestras interrelaciones sociales, y profundamente racista, clasista, machista y homolesbotransfóbico. Eso, en general, es algo que nadie niega. Sucesivos casos de violencia con estas características podemos verlos a diario: las tasas de feminicidio y violencia sexual son altísimas, las violaciones a derechos humanos de poblaciones en situación de vulnerabilidad y marginalidad también, la indiferencia, la negligencia o la respuesta reaccionaria o represora del Estado, igualmente.

En ese contexto, la lucha por el reconocimiento, no solo de derechos, sino, sobre todo, de ciudadanías, ha sido un largo camino lleno de obstáculos, pero, asimismo, de grandes cambios, para dos movimientos sociales a los que me voy a referir en este artículo: el movimiento LGTBI y el de mujeres.

Respecto a los derechos de las personas LTGBI, el Perú es el país que menos ha avanzado en comparación con prácticamente todos los países de América Latina. Hemos visto cómo México, Argentina, Uruguay, Chile, Brasil, Colombia y Ecuador, aprobaban en algunos casos legislaciones para el reconocimiento de las parejas, leyes antidiscriminación y reconocimiento de la identidad de género

en los documentos de identidad, y Bolivia avanza en ese paso, ahora con el apoyo del propio gobierno. El Perú, en cambio, desde el gobierno nacional, no ha avanzado nada en marcos legales de protección, dejando que, sobre este tema, los conservadores tomen la posta y decidan nuestro destino.

A pesar de ello, el movimiento social LGTBI organizado ha hecho propuestas legales en contextos totalmente adversos, no solo con el fin de que se aprueben estas leyes, casi milagrosamente, considerando la particular composición de nuestro Congreso, sino con el objetivo más amplio y radical de discutir y debatir estos temas en donde se debe hacer: el imaginario popular, en el que siguen haciendo conexión discursos religiosos, médicos y legales, que suelen ponernos en espacios de subalternidad de los que es difícil salir. A esto se suma el desmantelamiento de la educación y el proceso de destrucción de la ciudadanía, que se inició en los años del fujimorismo, y la fuerte influencia de las iglesias católicas y últimamente evangélicas que siguen congeladas en el tiempo, entorpeciendo los intentos de construir una educación nacional laica, científica, respetuosa de la diversidad y firmemente consciente de la necesidad de cuestionar e interpelar las opresiones y hegemonías que necesitan mantener el statu quo sobre todos nosotros y nosotras.

En el caso del movimiento de mujeres, son los mismos opositores quienes ponen cuesta arriba la consecución de derechos para que todas las mujeres puedan vivir autónomamente, sin tutelaje ni paternalismos de fuerzas represoras y conservadoras, como las Iglesias y el Estado, sin discursos morales en el debate

104 Activista LGTBI y feminista, ex directiva del Movimiento Homosexual de Lima.



público, y con un Estado que ejerza su responsabilidad en la implementación de una ciudadanía libre e independiente de regímenes legales machistas.

Debido a la enorme incidencia de las organizaciones de mujeres, se han logrado grandes avances en relación a su derecho a una vida sin violencias, planes de igualdad de género, políticas nacionales contra la violencia, leyes contra el feminicidio y el acoso sexual, como tantas otras que disponen que las mujeres, si no son lesbianas ni transexuales, serán protegidas firmemente por el Estado peruano. Por lo menos es un gran avance para las mujeres heterosexuales que viven, en su mayoría, ellas y sus hijos e hijas, situaciones de violencia intrafamiliar de parte de sus parejas, esposos, convivientes, novios, enamorados, clientes, pretendientes, vecinos o completos desconocidos.

En este sentido, las organizaciones de mujeres, feministas y de derechos humanos, consiguieron una gran victoria con la aprobación del protocolo de atención del aborto terapéutico, despenalizado desde 1929, pero inaplicable sin la guía de atención que señalara cómo se iba a implementar. Primer paso para continuar incidiendo en la tarea de liberar el cuerpo de las mujeres de sanciones legales-morales que aún pueblan nuestros códigos civil y penal, sanciones que intentan seguir controlando la toma de decisiones de las mujeres al momento de decidir qué vida vivir.

En este contexto, los movimientos LGBTBI y de mujeres, desde sus respectivos frentes, siguieron incidiendo para avanzar en la batalla por arrancarle al Estado todo lo que nos niega con nuevas iniciativas que buscan romper la brecha y agrietar el

conservadurismo desde la sociedad civil para ser colocadas en el debate público y generar transformaciones más profundas en el imaginario nacional. Y de eso voy a comentar en los siguientes apartados.

### La unión civil

La unión civil no matrimonial para parejas del mismo sexo fue un proyecto de ley que se planteó luego de que la propuesta de una mayor sanción para los crímenes de odio por orientación sexual e identidad de género fuera rechazada por los votos contrarios de prácticamente todos los congresistas de derecha. La Ley contra los crímenes de odio era una iniciativa que venía desde las organizaciones LGBTBI y que fue encabezada por Carlos Bruce en el Congreso. Se presentó en agosto de 2011 y fue debatida en 2013, dos años después, porque, lamentablemente, la vida de las personas LGBTBI nunca fue una prioridad para los legisladores, quienes utilizaron argumentos como que a nosotros nos matan poco o nos matan nuestras parejas (como en los feminicidios, pero ahí sí hay ley, la diferencia es que la lucha de las mujeres suele ser considerada más legítima que la de los LGBTBI por parte de nuestros congresistas), tal como señalara el pastor evangélico Humberto Lay en sus intervenciones, o que no se puede legislar sobre gustos sexuales, como expusiera Martha Chávez, parlamentaria afín al Opus Dei.

Luego del frustrado debate en el cual se le dio la espalda a una herramienta legal tan importante, que permitiría proteger la vida de personas que justamente están en riesgo porque en el Perú son asesina-



das aproximadamente 54 de ellas al año, según datos del Movimiento Homosexual de Lima, dos organizaciones que trabajan el tema LGTBI (MHOL y Promsex) y el congresista Carlos Bruce impulsaron una fórmula legal para el reconocimiento de parejas de lesbianas y gays con la consciencia de que esta sería, más que otra derrota, la posibilidad de seguir poniendo estos temas en la boca y mirada de toda la ciudadanía, la que al final será la que impulse los cambios y presione a la clase política a debatir estos temas de forma desprejuiciada y enclavada en principios.

La fórmula elegida no estaba dentro de las figuras jurídicas que ya existen para legalizar a las parejas: la unión de hecho y el matrimonio civil, sino que, siendo concesivos con las posibilidades de ataques en contra del proyecto, se buscó crear una tercera figura jurídica específica para personas homosexuales que crearía un nuevo estado civil: el unido civilmente. Estas concesiones también incluyeron colocar “no matrimonial” en el título del proyecto de ley para no chocar con los opositores religiosos que usarían esa excusa para torpedear el proyecto, quienes, al momento del debate, igualmente, lo utilizaron señalando que el proyecto de ley era un “matrimonio encubierto”.

El proyecto de unión civil se presentó en setiembre de 2013 y fue archivado en abril del 2015. Dos años que sirvieron para visibilizar nuestra realidad de otra forma. Ya no desde la variable de violencia y muerte que se ejerce sobre nuestras vidas, sino desde las variables del amor y la protección de la felicidad y los proyectos de las personas. Necesidades que también eran parte de la ley de crímenes

de odio, pero que no eran visibles para toda la sociedad.

El desafío para el movimiento LGTBI fue empezar a construir un discurso que no estuviera asociado a temas considerados “negativos”, como el dolor, el sufrimiento, la violencia o la enfermedad, sino desde la agencia y la proposición, que ya había empezado a usarse en la ley de crímenes de odio, no desde el “nos matan”, sino desde “estamos cansados de que nos maten sin hacer nada al respecto”. Lo mismo iba a suceder con las movilizaciones respecto a la unión civil, nuevos discursos en los que personas comunes y corrientes, estudiantes, trabajadores, amas de casa, madres, padres, hermanos, amigos, colegas LGTBI, empezaran a dar pasos hacia la visibilización de sus vidas desde imaginarios de igualdad y justicia, de búsqueda de cambios, de esperanza.

La deshumanización constante de nuestras vidas, asociadas a contextos sancionados moralmente, en los que la tergiversación de situaciones complejas en la vida de las personas, como la prostitución, la promiscuidad o la epidemia del VIH-Sida, tenían que dar paso a una reconstrucción en donde la sexualidad no sea una cárcel sino una posibilidad de liberación y de posicionamiento de sujetos políticos dispuestos a luchar por vidas dignas, provengan de donde provengan, tengan las conductas que tengan o laboren en lo que laboren. Todos tenemos derecho a vidas dignas y ningún discurso moralista lo iba a impedir.

Otro desafío era construir nuevos frentes de representación más allá de los activismos ya posicionados, a pesar de que fue-



ran estos los que participaron en el diseño del proyecto de ley. Si se refrescaba el discurso también tenían que refrescarse las caras. Fue así que el colectivo **Unión Civil Ya** se convirtió en la cara visible de la campaña por la unión civil, dejando atrás la representatividad de organizaciones más antiguas. Esto hizo posible que se posicionaran nuevas vocerías y liderazgos, a pesar de que muchos de los que pertenecían a este nuevo colectivo también eran parte de las otras organizaciones, aunque luego fueron incorporándose activistas independientes. Este colectivo organizó dos marchas multitudinarias llamadas “Marchas por la igualdad” y varias intervenciones y plantones en el espacio público.

En el contexto de la unión civil, también surgieron nuevas agrupaciones como **No tengo miedo**, que, desde su apuesta por la investigación sobre la violencia y el arte teatral con tres obras de temática LGTBI (Desde afuera, Un monstruo bajo mi cama y Al otro lado del espejo), y **Visibles**, con su incidencia por la educación y la visibilidad, e iniciativas como el cuento infantil “¿Camila tiene dos mamás?”, siguen apuntando hacia el fortalecimiento del tejido social, la comunidad y la cultura LGTBI.

Nuevos discursos, nuevos rostros y aportes desde diversos ámbitos experienciales y profesionales que siguen abriendo el camino de la diversidad sexual, lo cual también genera nuevos desafíos, como, por ejemplo, de qué forma logramos no banalizar una lucha que debe tener fuertes raigambres en lo popular, en una sociedad en donde la desigualdad estructural se intersecta con cada una de

nuestras vidas. Cuántas de nuestras demandas son cooptadas por el sistema y convertidas en parte de un historial de consumo en el que tiene más dinero tiene más derechos. Cómo seguimos siendo críticos al racismo y la violencia que, igualmente, habita en nosotros. Cómo asumimos nuestras apuestas dentro de una economía neoliberal que, incluso, puede neoliberalizar nuestras demandas llevándolas hacia zonas despolitizadas, inmovilizantes, conformistas y reaccionarias de formas más transgresoras de vivir la sexualidad y las identidades/desidentidades. Cómo lo logramos siendo críticos de nuestros sistemas políticos, de la misma democracia, de los que administran nuestras vidas, de los que determinan qué importa o qué no. Otro desafío es seguir posicionando las agendas LGTBI, ya no desde demandas parciales de legislación sino desde apuestas integrales y marcos legales en donde estemos incluidos todas y todos, y en donde cada uno de nosotros se sienta parte de la lucha por una sociedad más justa y digna.

### **La despenalización del aborto en casos de violación**

Esta iniciativa se dio gracias a la **Articulación Feminista** (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Demus, Promsex y el Movimiento Manuela Ramos) que levantaron la campaña **Déjala decidir**, de gran repercusión en todo el Perú y que consistía en despenalizar el aborto por violación sexual, tema sensible en nuestro país por las altas cifras de este tipo de violencia hacia las mujeres, sobre todo a niñas y adolescentes. La propuesta se presentó en marzo de 2014 como una ini-



ciativa ciudadana ante la ONPE, respaldada por más de 60 mil firmas, con el fin de que la demanda vaya al Congreso y sea debatida en 120 días. Más de un año después, en noviembre de 2015, el proyecto legislativo fue archivado: fuerzas conservadoras, políticos oportunistas y un débil partido nacionalista le daban punto final a una lucha de las mujeres que había requerido un enorme esfuerzo logístico para la reunión de todas las firmas necesarias, su validación y el proceso de incidencia para que se coloque en agenda, se debata y se apruebe.

Como la demanda de unión civil, que nace de las organizaciones y luego es tomada por el movimiento social, la demanda de Déjala decidir también es tomada por las mujeres que sienten que esta es quizá la apuesta más crítica y más alta del movimiento y de sus propias vidas: la posibilidad de determinar lo que una quiere hacer con su vida y su futuro se convirtió en pieza clave para la movilización social, en una sociedad que daña seriamente la vida de sus hijas más jóvenes hasta destruirlas con la muerte o encadenándolas para siempre en la pobreza y la desesperanza.

Una marcha y varias intervenciones de feministas frente al Congreso, todas reprimidas con bombas lacrimógenas y violencia policial, hacían eco de la forma en que se estaba transformando el imaginario de lucha de las mujeres. Ya no íbamos a plantear solo apuestas legales, nuestros derechos iban a pelearse con el cuerpo y frente a los que monopolizan la violencia. Nuestra lucha era contra un Estado misógino y en las calles. Y así como nos violentan con sus leyes machistas, sabíamos que también nos violentarían

con sus armas, y estábamos dispuestas a enfrentarlas solo con nuestros cuerpos desnudos.

La lucha por la despenalización del aborto, como la del reconocimiento de los derechos LGTBI, siguen siendo rutas que nos permiten dilucidar qué mundo queremos seguir construyendo, cuáles son nuestras apuestas frente al control de los cuerpos desde el Estado y desde la misma sociedad, cómo vamos avanzando en radicalidad, pero también en la capacidad de que estas luchas sean igualmente asumidas por una mayoría de la población, que debido a innumerables situaciones adversas, a una serie de discursos en contra, al machismo como pilar constitutivo de la nación, a las seudociudadanías de las mujeres, ven seriamente lesionadas su calidad de vida, sobre todo las más pobres, las más jóvenes, las que viven en zonas más marginalizadas, las indígenas, afrodescendientes, mestizas, lesbianas, transexuales, en situación de prostitución, con VIH, con alguna discapacidad.

La democracia se construye así, a pasos escalonados, piso por piso, sobre todo para los que nunca han tenido la hegemonía ni el poder, por eso cada pequeño triunfo es una gran batalla ganada al conservadurismo. Hemos cambiado, no somos los mismos de hace diez años, así pretendan hacernos creer que en el Perú nada cambia. Ahora somos un poco mejores, tenemos más recursos, hay un cambio generacional importante, nuevas voces que se suman aportando su granito de arena y todo un mundo de posibilidades para seguir manteniendo la esperanza de que algún día, estos sueños que soñamos ahora, se harán realidad.



# La Agenda Legislativa de las organizaciones feministas en el Perú: 2015

Diana Miloslavich Tupac<sup>105</sup>



El 2015, ha sido un año de iniciativas legislativas de las organizaciones feministas al Congreso de la República. Este artículo trata sobre la construcción de una agenda legislativa común que marcó este año el trabajo de las feministas peruanas: la Campaña **Déjala decidir**, la Campaña **No al acoso político a las mujeres, Somos 2074 y muchas más**. ¿Qué traía esta agenda en común? Decidimos que podíamos articular una sola agenda y hacer incidencia conjunta en el Congreso. Había iniciativas legislativas de dos o tres organizaciones y otras impulsadas por una sola.

¿Cuál era el contexto? Por primera vez, en el Parlamento de Perú, se llevaría a cabo un primer pleno temático para las mujeres, que se realizó el 4 de marzo del 2015, a iniciativa de su expresidenta Ana María Solórzano. Esta convocatoria nos animó a articular en una sola agenda las propuestas de las diversas organizaciones feministas que veníamos trabajando iniciativas de ley, como el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, el Movimiento Manuela Ramos, la Asociación de Comunicadores Calandria, Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Demus), el Centro de Asesoría Laboral del Perú (Cedal), Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Femucari-nap), el Sindicato de Trabajadoras del Hogar del Perú (Sintrahogarp) y los Comités del Vaso de Leche. Posteriormente, se

sumó al apoyo de la agenda la Secretaría de la Mujer de la CGTP.

¿Qué impacto se logró?: el mismo día 4 de marzo, publicamos en el diario *La República* nuestra agenda, dirigiéndonos al Congreso de la República, la misma que fue saludada por la Mesa Directiva del Congreso y fue tomada en consideración. Acompañamos el desarrollo del pleno de ese día un conjunto de organizaciones feministas y de mujeres. Similar participación no había desde el 2007, cuando se aprobó la Ley de Igualdad de Oportunidades.

De nuestra agenda fue tomado en cuenta el acoso callejero y se quedaron pendientes las otras propuestas, que han venido siendo aprobadas en el transcurso de la legislatura. Se ratificó el Convenio 163 de la OIT (referido a las/os trabajadoras/es de mar), se hicieron modificaciones a la ley de feminicidio, entre otras. La agenda se ha sostenido durante todo el año y continuaremos así hasta que finalice este Congreso, a través de movilizaciones, difusión en medios e intervenciones en las calles. Esta experiencia es el compromiso político de un grupo de organizaciones de la sociedad civil, que definieron sus prioridades para el Congreso de la República durante el 2015, y para ello hemos contado con el apoyo de la cooperación internacional, como Diakonia, Oxfam Intermon, Aecid, Unión Europea, entre otras.

105 Coordinadora del Programa Participación Política y Descentralización del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.



## Agenda legislativa

### **1. Alternancia en la composición de las listas electorales**

Son siete proyectos presentados que plantean la adopción de este mecanismo para hacer posible la elegibilidad de las mujeres y reducir la subrepresentación política. El objetivo final es garantizar la igualdad en el acceso a los cargos públicos de elección. Aún está pendiente en la Comisión de Constitución, no está archivada.

### **2. Conformación del Grupo de Trabajo “Mesa de Trabajo para promover y garantizar la participación política de las mujeres” con Resolución Ministerial N° 192-2015-MIMP del 4 de setiembre de 2015**

El 7 de setiembre del 2015, en el marco de la conmemoración del Día de los Derechos Cívicos de las Mujeres y los 60 años del voto femenino, cuando se aprobó en 1955 la Ley N° 12391 que reconoció el derecho al sufragio para las mujeres, este Grupo de Trabajo se constituyó como un mecanismo de coordinación entre el Estado y la sociedad civil para desarrollar acciones estratégicas en torno a una agenda común destinada a promover y garantizar la participación política de las mujeres. Conforman la Mesa el MIMP, JNE, ONPE, RENIEC, RENAMA, Flora Tristán, Manuela Ramos, Defensoría del Pueblo, Calandria, Idea Internacional.

El reconocimiento por parte del Estado de esta Mesa fue un desafío. Durante el proceso electoral del 2014, trabajamos en

Convenio con el MIMP, JNE, Manuela Ramos, Flora Tristán, la Defensoría del Pueblo, que hizo posible un segundo estudio y disposiciones de la Defensoría para atender casos de acoso político.

### **3. Proyecto de Ley de acoso político 1903**

Con dictamen favorable por unanimidad de la Comisión de la Mujer y Familia, entró a la agenda del pleno el 4 de marzo del 2015. Es una propuesta orientada a prevenir y sancionar la violencia en contra de las mujeres electas, candidatas, autoridades o representantes de organizaciones políticas, sindicales, entre otras. La violencia es una de las principales barreras que limita el desempeño y liderazgo político de las mujeres.

La propuesta se sustenta en un primer estudio (2012) del Centro Flora Tristán, Calandria y Diakonia, con el apoyo de la Unión Europea. La investigación identificó a 73 mujeres autoridades afectadas por acoso político en sus diferentes variantes: el 39% de la muestra. Es decir, 2 de cada 5 mujeres autoridades estaban expuestas al acoso político. Los 73 casos comprendían: 1 vicepresidenta regional, 18 consejeras regionales, 5 alcaldesas provinciales, 22 regidoras provinciales, 11 alcaldesas distritales y 17 regidoras distritales. Esta muestra dio como resultado que el 25% de las autoridades regionales fue afectado por el acoso político, el 26% de las alcaldesas, el 63% de alcaldesas provinciales y el 20% de las alcaldesas distritales.

Un segundo estudio (2015), del JNE, Centro Flora Tristán y MIMP, con candidatas



a nivel nacional en el proceso electoral 2014, dio como resultado que de cada 10 mujeres, 3 fueron víctimas de alguna agresión o violencia durante su participación política.

Es importante señalar que el Consejo Regional de Junín, en sesión ordinaria, el 6 de octubre de 2015, reconoció como una problemática urgente la atención del acoso político hacia las mujeres de la región y encargó con una ordenanza a la Gerencia General Regional que elabore e implemente un plan de prevención, monitoreo y sanción de actos que constituyan acoso político en la región.

Un avance fundamental ha sido el reconocimiento del acoso y la violencia política por parte de la OEA, en la reunión del 15 de octubre del 2015, en Lima, del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) que, en su declaración, señala:

*“...Que la violencia y el acoso políticos contra las mujeres impiden que se les reconozca como sujetos políticos y, por lo tanto, desalientan el ejercicio y continuación de las carreras políticas de muchas mujeres.*

*Que la mayor visibilidad de esta violencia y/o acoso político contra las mujeres está vinculada al aumento de la participación política de las mujeres, en particular en los cargos de representación política, que, a su vez, es consecuencia de la aplicación de cuotas de género*

*y de la paridad, medidas que han sido adoptadas por un número importante de países de las Américas;...”*

#### 4. Ley de acoso callejero

Ley 30314, aprobada el 4 y promulgada el 26 de marzo (2015), que define como su objetivo “prevenir y sancionar el acoso sexual producido en espacios públicos que afectan los derechos de las personas, en especial, los derechos de las mujeres”.

Esta norma venía precedida por ordenanzas distritales en Surco, Barranco y La Punta, además de un observatorio de acoso callejero universitario.

#### 5. Proyecto de Ley que despenaliza el aborto en los casos de embarazos a consecuencia de violación sexual, inseminación artificial o transferencia de óvulos no consentidos. Iniciativa N° 03839

La iniciativa ciudadana contó con el apoyo de 34 organizaciones sociales e instituciones en 24 regiones del Perú. En un período de casi un año, logramos el apoyo de 103 000 firmas. El 20 de agosto de 2014, el JNE emitió la resolución N° 2021-2014/JNE, a través de la cual hace de conocimiento del Congreso de la República la iniciativa y certifica que ha sido presentada con 64 261 firmas.

**La iniciativa ciudadana y la Campaña Déjala decidir** es un esfuerzo de la sociedad civil, impulsadas por organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres como: el Centro Flora Tristán,



Movimiento Manuela Ramos, Católicas por el Derecho a Decidir, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (PROMSEX) y Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer (DEMUS). El objetivo de la campaña fue colocar en el debate público el problema de la violencia sexual en el país y una de sus principales consecuencias, que es el embarazo producto de esta agresión, sobre todo en mujeres jóvenes y adolescentes. Por ello plantea la necesidad de que el Estado elimine la penalización de la interrupción voluntaria del embarazo, cuando este sea producto de una violación.

La iniciativa no consiguió dictamen favorable en la Comisión de Justicia y tampoco en la de Constitución del Congreso, pero logró que el 54% de la población se manifieste a favor de la despenalización del aborto por violación. Incluso el Ministerio de la Mujer ha expresado su apoyo a esta iniciativa.

### **6. Campaña sobre las esterilizaciones forzadas en el Perú**

Logró que se declarase de interés nacional la atención prioritaria a las mujeres víctimas de las esterilizaciones forzadas, se les dé asistencia legal gratuita y se creó el Registro de Víctimas de Esterilizaciones Forzadas producidas durante el periodo 1995 - 2001, que estará a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el ámbito de las competencias de los servicios de Defensa Pública de Víctimas. La finalidad es identificar el uni-

verso de personas afectadas y garantizar su acceso a la justicia.

Recordemos que los Informes Defensoriales N° 7, 27 y 69, identificó diversas irregularidades en la ejecución del Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1996 - 2000, así como la aplicación compulsiva de ligaduras de trompas de falopio y, en menor medida, de vasectomías con una total ausencia de información necesaria, de garantías para la libre elección de los métodos de planificación familiar y su consentimiento. También se informó sobre condiciones precarias de salubridad de las intervenciones quirúrgicas y de la ausencia de seguimiento post-operatorio a las usuarias de estos procedimientos. Toda esta situación tuvo un impacto en la vida de las mujeres, en su integridad física y su salud sexual y mental.

### **7. Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar**

Ley 30364, promulgada el 23 de noviembre del 2015, crea un Sistema Nacional de Protección. La ley tiene por objetivo “prevenir, erradicar y sancionar toda forma de violencia producida en el ámbito público o privado contra las mujeres por su condición de tales, y contra los integrantes del grupo familiar; en especial, cuando se encuentran en situación de vulnerabilidad, por la edad o situación física como las niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad”. La norma crea un Registro Único de Víctimas y Agresores, un Observatorio



Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, y un Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar.

### **8. Autógrafa que modifica los artículos 3 y 6 de la Ley del Plan integral de Reparaciones**

Mediante esta ley se reconoce como víctima y beneficiaria con derecho a reparaciones integrales a las víctimas de toda forma de violencia sexual, no sólo de violación sexual durante el conflicto armado interno.

El desafío a futuro es continuar con una agenda legislativa feminista común en un contexto de campaña electoral y elecciones generales. En este sentido, las organizaciones partidarias no pueden estar por debajo de esta agenda, la misma que está respaldada por el acuerdo político entre las organizaciones feministas y de mujeres. Las campañas han dado sostenibilidad y articulación a los feminismos en su trabajo en el Congreso, y sus iniciativas cada vez más cuentan con el respaldo de las mujeres, en la medida que su tratamiento en los medios y espacios públicos, les informan sobre los objetivos y alcances de las propuestas, y de qué manera aportan a su ciudadanía.





# Pulpines y el trabajo digno. **Crónica de una lucha**

Alejandra S. Y. Dinegro Martínez<sup>106</sup>



## El escenario

Cuenta la historia que desde las canteras del buró empresarial de nuestro país surgió el documento que dio vida a un proyecto de ley que vivió tan solo cuarenta y cinco días. Quienes tuvieron la responsabilidad de la creación de esta Ley, fueron la CONFIEP (Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas) y ADEX (Asociación

de Exportadores), en complicidad con el Ministerio de Economía y el presidente Ollanta Humala.

Un recuento de fechas clave, que a continuación se muestran, nos permitirá entender cronológicamente esta parte del proceso:



Elaboración propia

106 Socióloga, delegada nacional del Colectivo Juventud por la Soberanía Energética.



## Contribución de la cooperación internacional y de la sociedad civil al desarrollo del Perú

¿Quiénes tuvieron tanto poder para intervenir y sortear los avatares de la burocracia de los trámites estatales y lograr que un proyecto de ley, vea la luz mucho más rápido que otros proyectos que llevan años-luz esperando su turno?

La respuesta la tuvimos desde meses atrás: fueron los gremios empresariales, representados en la CONFIEP, quienes venían cuestionando la informalidad y la poca “mano dura” del gobierno para poder mantener los estándares económicos del país, sin que los dañe y perjudique en sus ingresos.

### El desarrollo de la lucha

Se convocó a la primera reunión abierta de coordinación y sumatoria de fuerzas entre jóvenes, obreros y sociedad civil. Asistí y tuve contacto inicial con los jóvenes dirigentes de las centrales sindicales. Recuerdo que pedí la palabra y propuse movilizarnos el viernes 19 y abrir la convocatoria a todos los espacios, y que no era factible dirigirnos al Congreso. En el debate, la necesidad de movilizarnos ya era urgente y fue así que se acordó salir a las calles el jueves 18 de diciembre, fecha del asesinato del líder sindical Pedro Huilca Tecse (1992), a manos de la dictadura de Fujimori.

La guerra estaba avisada y no la habíamos declarado nosotros. En cuestión de horas se convocó vía redes sociales a la primera movilización contra el régimen laboral juvenil. El ministro del Interior, Daniel Urresti, también preparaba sus hueses. Desde las 5:00 p.m. se iban agrupando centenares de jóvenes en la Plaza San Martín. Las banderolas al unísono tenían

un solo mensaje: “*rechazo al régimen laboral esclavista*” y “*trabajo digno para los jóvenes*”.

La Plaza San Martín se iba llenando y el éxtasis de la gente aumentaba también. Era el momento de partir, ¿a dónde?, pues al Congreso. Sí, al Congreso. ¡Vamos adelante la Juventud por la Soberanía Energética, junto a César Soberón (CGTP), Katia Hurtado (CUT), Paola Egúsqiza (Central Autónoma de Trabajadores), Jessica Castro (Foro Juvenil de Izquierda), Lorena Carola y Keyla Capuñay (Red Solidaria) y Marco Rivera (Sindicato de Ripley).

Éramos hasta ese momento alrededor de siete mil jóvenes de diversos espacios: de agrupaciones políticas, de colectivos barriales, distintos sindicatos, universitarios, el bloque hip hop e independientes, y muchos más seguían llegando.

Después de esta primera marcha, decidimos coordinar nuevamente y evaluar el proceso. Las reuniones iban y venían, muchas veces hasta tres reuniones en un solo día. Sabíamos que iba a ser incesante, pero había que seguir. Así nace el primer espacio de coordinación: la Coordinadora 18D (en homenaje al primer día de la marcha), que agrupaba inicialmente a:

- **Las centrales sindicales** como: la CGTP, la CUT, la CAT y la Red Solidaria.
- **Direcciones juveniles de organizaciones políticas de izquierda:** Juventud de Ciudadanos por el Cambio, Juventud del Partido Comunista Patria Roja, Juventud del Partido Comunista Peruano, Juventud del Partido Des-



centralista Fuerza Social, Juventud del Partido Socialista y algunos compañeros del Frente Amplio.

- **Centros federados de las universidades de:** UNMSM, PUCP, Universidad Agraria, Universidad del Callao, Universidad Enrique Guzmán y Valle, entre otros.
- **Colectivos juveniles:** Juventud por la Soberanía Energética, Foro Juvenil de Izquierda, algunos integrantes del bloque Hip Hop, Integración Estudiantil, entre otros.

En paralelo, surgió una nueva forma de organización barrial, las cuales se denominaron “Las Zonas”, que se agruparon desde la Zona 1 hasta la Zona 14, conformadas por los distritos de Lima, y la organización y/o denominación de una zona era por límites cercanos entre distritos o tamaño.

Los que tuvieron la idea inicial de esta forma de organización fueron ex militantes apriistas, relativamente jóvenes. Y el discurso dentro de ellas era el rechazo a los partidos políticos en general. Las Zonas surgen a raíz de la segunda movilización, e impulsaban la conformación de un espacio de tres bloques: Zonas, Sindicatos y Estudiantes.

El local del Sindicato de los Trabajadores de Telefónica fue el centro de las reuniones que al día siguiente se convocaron. Eran reuniones abiertas, necesitábamos escuchar y coordinar con todos los espacios y grupos que llegaban. Estábamos atentos si había algún personaje infiltrado y evitar así las grabaciones de lo que acordábamos. Se llevaba una lista de asis-

tencia en la cual se ponían los nombres y la organización a la que se pertenecía, así como un número telefónico. Era el único filtro que estaba a nuestras manos.

Las reuniones eran tensas y duraban más de dos horas; en un par de ocasiones estuvieron presentes como oyentes y tomando notas, la periodista Claudia Cisneros y el actor Jason Day.

### Denuncias preventivas

El procurador de delitos contra el orden público del Ministerio del Interior presentó ante el Ministerio Público una denuncia preventiva en contra de veinte personas, a quienes identificaron por la prensa y presentaron como una especie de garantía por si se producían actos de violencia durante la movilización del 29 de diciembre.

*“Por lo que, advirtiéndose que dicha movilización de protesta podría conjeturar posibles actos delictuosos y posibles bloqueos de vías públicas, impidiendo la circulación de vehículos particulares, afectando así el derecho constitucional al libre tránsito de los ciudadanos”,* escribió entre sus fundamentos el procurador Juan Portocarrero ante la Fiscalía de Prevención de Delito<sup>107</sup>.

El pedido de denuncia preventiva comprendió a veinte personas...

<sup>107</sup> <http://larepublica.pe/31-12-2014/denuncian-accoso-de-ministerio-del-interior-y-criminalizacion-de-protesta>



Las denuncias preventivas (ver recuadro) trataban de romper las movilizaciones, de amedrentarnos y, sobre todo, de criminalizar el derecho a la protesta. También representaban el miedo del gobierno, pues estas denuncias fueron emitidas a nivel nacional y algunos de los integrantes de la lista de denunciados ni siquiera vivían en Lima, donde se desarrollaban las reuniones, las conferencias de prensa y las coordinaciones de las marchas. Fue una lista hecha al azar: por ejemplo, Julio César Bazán no representa el cargo que hace mención la denuncia.

La nueva movilización fue convocada para el 29 de diciembre en el mismo lugar y a la misma hora: plaza San Martín, 5:00 de la tarde. Sabíamos a dónde nos dirigiáramos (CONFIEP) y sabíamos lo que queríamos, que no era solamente la derogación de la ley. Nuestro pliego de reclamos era ambicioso, pero justo:

- Derogación de la ley laboral juvenil.
- Anulación del Decreto 013/20144 sobre los ceses colectivos.
- Y una Ley General del Trabajo.

Solo había dos opciones: o el Estado convocaba a un pleno extraordinario para entablar un proceso de diálogo y parar el conflicto en las calles, o las marchas no se iban a suspender, así nos costase caer detenidos, golpeados, denunciados y enfrentándonos entre peruanos y peruanas, e incluso podía significar la vida de alguien.

El 14 de enero, la presidenta del Congreso, Ana María Solórzano, anunciaba la

postergación de la sesión de la Comisión Permanente para el miércoles 28. Esta decisión le costó la presentación de una moción de censura en su contra por la oposición.

Hubo movilizaciones<sup>108</sup> en Arequipa, Iquitos, Pisco, Tarapoto, Trujillo, Piura, Huanayo, Cusco, Chiclayo, Chimbote, Piura, Tacna y otras ciudades más. Sorpresivamente, el viernes 23 de enero, el presidente Ollanta Humala emitió un mensaje a la nación convocando a una sesión extraordinaria del Congreso para debatir la Ley Laboral Juvenil el lunes 26 de enero.

Ese día en el Congreso, el debate iba subiendo de tono, pues algunos congresistas como Rosa Mavila pedían que de una vez se entre al debate de la Ley Laboral Juvenil. Ellos sabían de nuestra visita, sabían que estábamos en camino. A las 3:33 de la tarde se había votado la derogación de la Ley. Fueron 91 votos a favor, 18 votos en contra y 5 abstenciones. Y ya no fue necesario someterla a segunda votación.

Los gritos de alegría eran los detonantes en las calles del centro de Lima, que durante 39 días nos vieron transitar por ellas. La movilización, que aguardaba a tres cuadras de distancia, inició el camino de regreso a la Plaza San Martín, mientras en el Congreso éramos nosotros, los jóvenes, la “generación del Bicentenario”, los actores principales de una hazaña histórica, en la cual el país escribía una nueva etapa.

<sup>108</sup> <https://redaccion.lamula.pe/2015/01/15/15d-marcha-contra-la-ley-pulpin-en-las-ciudades-del-peru/elena-chavez/>



Fueron cinco grandes movilizaciones las que se realizaron a nivel nacional y que movilizaron a más de 50 mil jóvenes en todo el país:

- Primera movilización: 18 de diciembre de 2014.
- Segunda movilización: 22 de diciembre de 2014.
- Tercera movilización: 29 de diciembre de 2014.
- Cuarta movilización: 15 de enero de 2015.
- Quinta movilización: 26 de enero de 2015.

### Balance personal

Esta movilización no era una lucha entre generaciones, estábamos ante una lucha que era totalmente intergeneracional. Se dio a conocer al mundo como un movimiento casi espontáneo, de una nueva generación de jóvenes estudiantes, trabajadores y que se centró, además, en la demanda del derecho al trabajo digno. Y la verdad es que no fue ni un movimiento espontáneo ni sólo de jóvenes ni sólo planteó la derogación de la ley.

Fue una movilización que logró hacer síntesis a una larga lucha de muchos estudiantes, trabajadores, jóvenes, y de hombres y mujeres de nuestro país. Y hay que ser justos en eso, porque los movimientos no se dan por puro espontaneísmo o, al menos en nuestra experiencia, no se dio por pura espontaneidad, creo yo.

Tomamos las calles nuevamente, como antes lo hicieron estudiantes, sindicalis-

tas, campesinos, en distintos momentos de nuestra historia, incluyendo la resistencia al régimen fujimorista. Fuimos actores y lo hemos presenciado en los diversos medios de comunicación. A ciertas personas no les quedó otra opción que ponerse en algún momento del lado de una manifestación que sin lugar a duda era masiva y transversal, cuando veíamos no sólo a jóvenes de ambos sexos, sino también a académicos, profesores, trabajadores e, incluso, a nuestras propias familias marchando junto a todas y todos nosotros.

Pero no sólo eso, tuvimos también sindicatos de trabajadores de innumerables rubros apoyando la demanda del derecho a un trabajo digno. Porque, de alguna manera, se comprendió que esta reivindicación era entender la mano de obra, no como una mercancía, no como un bien de consumo, sino como un derecho social, humano y habilitante, era una tarea de todas y todos; porque nos afectaba al conjunto de la sociedad: a los padres y madres trabajadores y a los hijos e hijas de ellos.

Esta idea se logró plantear en las movilizaciones y debates, y eso nos permitió señalar que la demanda de una reforma laboral tenía que ver también con la necesidad de que el pueblo genere un proceso emancipador mayor.

En otras palabras, no es que nosotros fuéramos unos iluminados, que se nos haya ocurrido. Es cierto que denunciarnos que



se venía una ley catastrófica y abusiva que precarizaba aún más el trabajo, y ya lo decían organismos ajenos a nuestro país. Era una vergüenza y lo sigue siendo, porque lo que tenemos en el Perú, en materia laboral, es la precarización absoluta del trabajo.

De alguna manera, logramos decir que, a diferencia de las experiencias del resto de países de Latinoamérica, donde se cuenta con una Ley General de Trabajo, puesta a disposición de un cambio social, aquí se quería implementar un modelo a la fuerza y a disposición de profundizar y de reproducir este modelo económico y político neoliberal, impuesto durante la dictadura, que lo único que hacía era aumentar la dispersión en materia laboral.

Ante un país totalmente desigual, el costo de la mano de obra reproducía aún más esa desigualdad y era lo más barato que se estaba ofertando. Y, por otro lado, además de esta reproducción de desigualdad, habría que echar un vistazo a nuestras instituciones de formación que reproducen mano de obra barata, otra un poco más calificada, otra para la élite gobernante y otra para la élite de los poderes económicos, donde principalmente estudian los hijos de los grandes empresarios para mantener sus empresa y el negocio familiar, generación tras generación.

Esto nos lleva a señalar que no bastaba simplemente con decir que el trabajo es un derecho y que debe ser en con-

diciones dignas, como consigna. Sino que teníamos que repensar el sentido de nuestro trabajo desde la lógica de un proyecto nacional emancipador. Un sistema laboral que nos dé las herramientas para poder transformar la realidad y no simplemente salir al mercado laboral, además sin experiencia, para buscar un trabajo que consiga pagar el plato diario de comida, y trabajando muchas veces en áreas donde no estudiamos o simplemente en lo que haya.

El trabajo debe dignificarnos, y permitir condiciones (tiempo, recursos, calificación) para desarrollar nuestro pensamiento, para decir tenemos valores; pero esta sociedad en la que vivimos no vela por ellos, por lo tanto, somos responsables de cambiar esta realidad, no sólo para beneficio personal, sino también a beneficio de un colectivo. Eso, obviamente, estaba a contrapelo de lo que se venía haciendo en el gobierno, de la mano de la destrucción de los espacios de debates críticos y con la migaja de presupuesto destinada a nuestra educación.

El que hayamos salido a las calles, en cinco marchas, es un grito de ¡basta!, ante el que muchos se sumaron; porque solos no íbamos a avanzar; no sólo los jóvenes éramos los predestinados a plantear las grandes transformaciones, necesitábamos a los hombres y mujeres, de todas las generaciones, de espíritu renovador, de todo el país. Cuando logramos sumar a los sindicatos, a nuestras familias, a nuestros vecinos y vecinas que lucharon con nosotros, los medios de comunicación cambiaron su estrategia. Ya no éramos los jóvenes

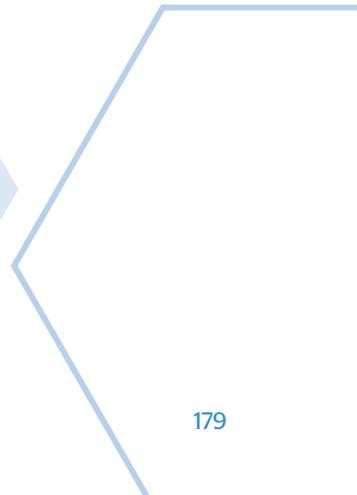
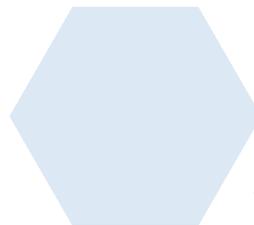


subversivos que buscábamos demandas utópicas y mezquinas, como cuando nos tildaron de inútiles manifestantes, de violentos, de estar planteando demandas que alteraban el statu quo y que el Estado no podía dar nada gratis, que alguien tenía que pagar derecho de piso. Bueno, nosotros dijimos: sí, pues, alguien tiene que pagar, pero eso no podía ser a través de nosotros, sino a través de una reforma política, con aumento de salario, con derechos laborales completos, no a la mitad; una reforma que no permita que el rico se haga más rico con la necesidad de la gran mayoría.

Yo creo que uno de los aspectos que logramos aprender es que pasamos de un momento netamente opositor-reactivo, que se planteaba en negación a la ley laboral juvenil, a una posición mucho más propositiva.

Entender que tenemos que cambiar el paradigma de la relación trabajo-capital, no sólo con el fortalecimiento de la clase trabajadora, sino con el desmantelamiento del modelo neoliberal que se expresa no sólo en el sector laboral, sino en la educación, en la salud, en las pensiones, la vivienda, en fin...

Creo que nosotros, en el proceso de las movilizaciones, estábamos iniciando una nueva etapa, donde se tiene que volver a pensar en proyectos colectivos y no individualistas, pensar que los problemas que vivo yo, también los vive mi vecino, mi compañero de estudios, mi compañera de trabajo, y así infinitamente. Porque las mujeres, los hombres, vivimos la discriminación, la violencia, la desigualdad profunda que existe en el Perú.





# reestructuración en un escenario global y local incierto

Enrique Fernández-Maldonado Mujica<sup>109</sup>



El sindicalismo peruano está en crisis. A pocos, o a nadie, debería sorprender esta afirmación. Evidencia no falta. Los conflictos laborales se han reducido no por ausencia de motivos, sino por debilidad del sector laboral. Apenas el 5.49% (año 2014) de los asalariados privados está afiliado a una organización sindical. Es más: esta tasa de sindicalización nos ubica como uno de los países con menor densidad sindical (junto con Colombia y Ecuador en América del Sur)<sup>110</sup>. Chile tiene el doble de trabajadores sindicalizados (12%), para no hablar de Argentina (32%), Bolivia (27%) o Uruguay (25%). Como consecuencia, en la puja distributiva, los trabajadores llevan la peor parte. ¿Qué razones explican esta complicada situación?

En este artículo presentamos algunas hipótesis. Por un lado, identificamos como limitante de la acción sindical una serie de factores estructurales vinculados con el sistema económico y laboral vigente. En tensión con estos factores están las condiciones organizativas y políticas de los propios actores sociales; condiciones que influyen en la capacidad de agencia que despliegan los trabajadores y sus organizaciones bajo determinados contextos políticos y sociales. Desde esta perspectiva, el movimiento sindical peruano –diverso, heterogéneo y marginal– enfrenta obstáculos legales, culturales y materiales que dificultan su crecimiento y empoderamiento como actor central en la política nacional.

109 Sociólogo.

110 Confederación Sindical de las Américas (CSA). Sindicalización y densidad sindical en América Latina. Sitio web. Revisado 14/12/2015.

Pero, al mismo tiempo, el nuevo contexto global conlleva una serie de condiciones (mediáticas, comunicacionales y políticas) que bien aprovechadas pueden compensar la asimetría estructural de las relaciones laborales. Algunas experiencias locales confirman esta hipótesis. Si bien se trata de casos excepcionales, su importancia radica en las pistas que brindan por donde puede avanzar el movimiento sindical para conseguir su fortalecimiento. Actualmente, las organizaciones sindicales peruanas se debaten entre la tradición y la necesidad de renovación, en un contexto en el que deberán enfrentar diversas presiones, producto del impacto de la recesión económica global sobre los mercados de trabajo.

### Comencemos por los factores estructurales

La estructura de la población económicamente activa (PEA) por rama de actividad está dividida de la siguiente manera: el 26% forma parte de las actividades extractivas (pesca, minería y agricultura); un 19% en el sector comercio y, muy atrás, la industria manufacturera y la construcción con 9% y 6%, respectivamente. Esto implica lo siguiente: el grueso de la PEA (pesca, minería, agricultura y comercio) está empleada en sectores que cuentan con los menores niveles de sindicalización, y –con excepción de la minería– los menores ingresos. Por su parte, la industria manufacturera emplea al 9% de la PEA, pero es uno de los rubros donde más sindicalizados hay (7%, por encima del promedio nacional) y donde más negociaciones colectivas se celebraron (57



de 186); junto con la administración pública y el sector educación (17 y 15, respectivamente). El sector construcción, que solo emplea al 6% de la PEA, cuenta con los mayores ingresos promedio, conjuntamente con el sector servicios.

A esto hay que sumarle que por norma (Decreto Ley N° 25593), sólo se puede sindicalizar el personal de empresas con veinte trabajadores o más (lo que excluye al 80% de las unidades productivas). Esto en un país donde el 72% de los trabajadores labora en la informalidad.

En este contexto, el sector laboral debe lidiar con una legislación que dificulta en extremo el ejercicio de derechos colectivos. Ella fue aprobada por el gobierno fujimorista entre los años 1990 y 2000, en el marco del programa de ajuste estructural neoliberal impuesto por los organismos internacionales. A nivel de las relaciones individuales, las reformas instalaron el despido arbitrario y promovieron la contratación temporal. Como consecuencia, la denominada flexibilidad laboral se convirtió en sinónimo de inestabilidad (tres de cada cuatro empleos formales son a plazo fijo), convirtiéndose en el principal factor de inhibición para la sindicalización. En el ámbito de los derechos colectivos, las reformas neoliberales promovieron la fragmentación sindical, prácticamente desapareció la negociación por rama de actividad y aumenta-

ron los requisitos para ejercer el derecho a huelga.

Todas estas medidas golpearon severamente al movimiento sindical. A la crisis generada por la hiperinflación de finales de los años 1980 y las bajas producidas por la violencia política (con Pedro Huillca y Saúl Cantoral, entre las principales), se sumaron los despidos masivos efecto de las privatizaciones. Fueron años extremadamente duros para el sindicalismo peruano, expuesto a diversos frentes.

Con la transición democrática (iniciada el 2000), el movimiento obrero inició un proceso de recuperación, aunque distante de los niveles alcanzados en décadas pasadas. Si a inicios de los años 1980, un tercio de la PEA se encontraba sindicalizada, esta proporción se reduciría a 3% a finales del siglo. Los avances registrados desde entonces han sido limitados y, en algunos aspectos, paradójicamente contradictorios.

Omar Manky encuentra que en la década pasada, la restitución del Estado de derecho (en un contexto de crecimiento económico) permitió un aumento del número de trabajadores afiliados y organizaciones sindicales (según el MTPE, el número de sindicalizados pasó de 61 mil a 108 mil entre el 2001 y el 2011, mientras que el registro de nuevas organizaciones sindicales pasó de 38 en el año 2000, a 235 en el 2011). No obstante estos avances, la mayor sindicalización no se reflejó en una mejora en la distribución del ingreso a través de la negociación colectiva. Incluso la solución de los conflictos laborales requirió de la intervención del Estado -a través de los servicios de con-



ciliación y extraproceso a cargo de la autoridad de Trabajo- para arribar a un acuerdo “dialogado”. Esta situación de aparente contradicción se explicaría por los siguientes factores<sup>111</sup>:

- La permanencia de la legislación fuji-morista. A pesar que uno de los acuerdos de la transición fue aprobar una nueva Ley General de Trabajo (LGT), que restituyera algunos derechos y garantías eliminadas con las reformas de los noventa<sup>112</sup>, esta no ha sido debatida ni aprobada, lo que mantiene intacto el desequilibrio en las relaciones laborales. Peor aún: los tres gobiernos que sucedieron a la transición -Perú Posible (2001-2006), Partido Aprista (2006-2011) y Gana Perú (2011-2016)- insistieron con normas que reducen los derechos laborales de determinados sectores ocupacionales (mediante los denominados regímenes especiales: para la micro y pequeña empresa, agroindustria, exportaciones no tradicionales, etc.), y más recientemente a los trabajadores del sector público (con la Ley Servir, que restringió la negociación salarial en la negociación colectiva del sector público).
- La debilidad estructural del Estado y, en particular, de la autoridad de Trabajo. Esto se refleja en la ausencia de una adecuada fiscalización de las condiciones de trabajo y una ineficaz regulación de las relaciones laborales.

La descentralización administrativa no ha conllevado a un fortalecimiento de los órganos competentes en las regiones, condenando a un importante sector de la población a no contar con servicios laborales de calidad y a la desprotección de sus derechos laborales. El sector Trabajo recibe menos del 3% del Presupuesto General de la República (incluido las direcciones regionales y zonas de trabajo), destinándose las tres cuartas partes a los programas de capacitación y empleo temporal.

- Deterioro del diálogo social como medio de solución de conflictos y redistribución económica. En los últimos años, las negociaciones colectivas han visto reducida su eficacia y alcance: si en el año 1997 se resolvía el 72% de los convenios presentados (627 de 846), en el 2014 no solo se redujo el número de los convenios solucionados (447), sino también el número de presentados (657). Por otro lado, las negociaciones que encuentran solución mediante arbitrajes potestativos (es decir, con la intervención de un tercero privado) o a través de la conciliación o extraprocesos (intervención estatal), han crecido en los últimos años. Esta situación es particularmente preocupante, pues refleja las dificultades que tienen los actores sociales para lograr acuerdos de manera dialogada y bilateral.

En este contexto, ¿qué opciones tienen los trabajadores y sus organizaciones para defender sus derechos y promover sus intereses colectivos?

111 Manky, Omar (2014). “Democracia, Crecimiento Económico y Sindicalismo en el Perú del siglo XXI. Continuidades y Rupturas”. Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo N° 31.

112 Acuerdo Nacional (2002). Política de Estado N° 14.



En primer lugar, forjar un cambio en la institucionalidad laboral, lo que pasa por una nueva LGT. Pero también por un fortalecimiento de la autoridad de Trabajo en todos sus niveles. Todo lo cual depende del énfasis que le dé a lo laboral el próximo gobierno y Congreso. Pero, ¿es esto suficiente? ¿Qué otros aspectos organizativos y políticos debe asumir el actor sindical para potenciarse e incidir efectivamente en la política y economía nacional?

### Nuevas estrategias sindicales

La globalización no solo ha intensificado el comercio internacional. Ha conllevado también un mayor relacionamiento intersindical entre países y regiones. En algunos casos, esta mayor articulación ha generado procesos exitosos de negociación e incidencia sindical.

En los últimos años, sindicatos peruanos han explorado las posibilidades que ofrecen los mercados interconectados. Las experiencias de los sindicatos de las empresas Ripley y Topy Top dan cuenta de nuevas estrategias sindicales que han permitido redefinir los términos en que se rigen las relaciones laborales. Y si bien se trata, en ambos casos, de estrategias defensivas frente a abusos patronales, lo cierto es que estas organizaciones apelaron a repertorios de lucha novedosos que ampliaron el impacto del conflicto e involucraron (directa e indirectamente) a diversos grupos de interés. Con ello ganaron la “disputa por los sentidos” ante la opinión pública y lograron algunos objetivos significativos. Las comento rápidamente.

En 2007, la empresa de confecciones Topy Top decidió no renovar los contratos de noventa trabajadores por intentar formar un sindicato. Los dirigentes despedidos decidieron apelar a las alianzas internacionales para ejercer presión contra sus empleadores. A través de la CGTP tomaron contacto con la Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestido, Cuero y Calzado (FITTV), que a su vez entró en contacto con Inditex y Gap, dos marcas internacionales de las cuales Topy Top era contratista y proveedor. Inmediatamente, una misión empresarial visitó Lima, acompañada de la federación internacional del sector, y logró que Topy Top reconociera al sindicato, aceptara negociar colectivamente y, además, brindará algunas facilidades para su funcionamiento<sup>113</sup>.

Por esos mismos años, la empresa Ripley, una transnacional del sector *retail* con sedes en Perú, intentaría lo mismo con un sindicato recién formado. Luego de intensas negociaciones y varias acciones de protesta, los dirigentes despedidos fueron repuestos por la empresa y lograron negociar su pliego de reclamos. El 2011, la empresa intentó nuevamente desconocer la legitimidad del sindicato, pero un reportaje televisivo y una intensa difusión en redes sociales logró que la empresa se allanara a las demandas de sus trabajado-

113 Sanguinetti, Wilfredo, María García y Milagros Vivas. *Empresas multinacionales, responsabilidad social empresarial y derechos laborales en el Perú. La experiencia de Topy Top*. Informe de Investigación N° 1. Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica (CICAJ). Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: 2013.



res organizados<sup>114</sup>. Esta vez el conflicto se solucionó con la participación del Ministerio de Trabajo.

¿Qué factores o elementos en común tienen estas experiencias? En primer lugar, se trata de casos en los que las organizaciones sindicales actuaron más allá del ámbito local-fábrica, con una estrategia de acción que no se limitaba a la lógica Estado-céntrica. Esto significó, en términos concretos, apelar a la solidaridad o intervención de otros grupos de interés (no eran necesariamente sindicales) con probada capacidad de presión sobre operadores locales; en este caso, las empresas involucradas. En ambas experiencias se activaron mecanismos de mercado (los consumidores) para forzar a las empresas a reconocer la existencia de sindicatos entre sus trabajadores y a negociar colectivamente con ellos. La puesta en tela de juicio de la imagen corporativa de ambas empresas funcionó como mecanismo de presión y visibilidad (internacional) del conflicto.

### ¿Cuál es el camino que debe seguir el sindicalismo peruano para superar la condición de debilidad estructural en que se encuentra?

La respuesta a esta interrogante dependerá del sector económico y características de las relaciones laborales. Si lo vemos

desde el punto de vista de las experiencias comentadas, existen mercados en los que los consumidores pueden convertirse en aliados en el rol fiscalizador de las condiciones sociales y laborales que están “detrás” de los productos que consumen. Esta estrategia se ampararía en dos procesos: el posicionamiento de una ciudadanía global con mayor conocimiento y contacto con realidades sociales y políticas distantes a la propia, frente a las cuales puede sentirse comprometida o solidarizada; y, por otro, la feroz competencia empresarial global que empuja a muchas empresas a diferenciarse por los “activos” que pueda destacar corporativamente. Hoy en día, el éxito de una marca puede depender (sucede cada vez más) de la imagen de respeto por los derechos humanos que proyecta ante la opinión pública, lo cual puede ser determinante para garantizar la fidelidad de sus clientes o consumidores. En el Perú, algunos sectores (especialmente los vinculados a los mercados internacionales de commodities, como las confecciones, la agroindustria, el comercio mayorista, turismo, entre otros) brindan las condiciones para que los trabajadores y sindicatos puedan articular acciones de presión externa y local a favor de sus intereses y demandas.

A nivel interno, los sindicatos peruanos (los existentes y los por crearse) deben apostar por formas organizativas que les permitan adaptarse a las condiciones actuales de los procesos productivos y económicos.

114 Saravia, S. (2015). “¡Ahora o nunca! #HuelgaEnRipley”: El caso del Sindicato Único de Trabajadores del Grupo Ripley S.A Perú. Licenciatura. Pontificia Universidad Católica del Perú.



Entre sus urgencias está el formar cuadros para encarar la renovación generacional y la modernización organizacional: el movimiento sindical debe ser capaz de llevar a cabo análisis adecuados de los diversos contextos económicos y sociales del país, que le permita definir mejor sus agendas programáticas y estrategias de negociación contra su contraparte empresarial. Un sindicalismo renovado debe ver con otros ojos las nuevas subjetividades surgidas en el contexto del cambio de milenio. Lo cual implica encararlas (si cabe el término) “des-ideologizadamente”, a fin de empatar con las expectativas, intereses, necesidades e identidades socioculturales de una masa vasta de trabajadores que viven al margen de la sindicalización, sin siquiera plantearse como una opción necesaria o posible.

Quizás el mayor reto consista en el cambio cultural. El sindicalismo peruano fue víctima de una intensa y constante cam-

paña de desprestigio desde el poder político y económico que viene de los años 1990 y que, tendenciosamente, lo asoció con la crisis económica, la violencia política e intereses subalternos de sus cúpulas. Sin obviar las responsabilidades del propio movimiento en su distanciamiento con el gran público, el sindicalismo tiene entre sus objetivos más urgentes repositionarse como un actor clave en el sistema democrático, mejorando su rol representativo de los intereses no solo de los trabajadores afiliados, sino del conjunto de los sectores laborales. Para ello deberá enfrentar una reingeniería institucional, organizacional e ideológica, que rescate lo vigente de la tradición organizativa sindical, e incorpore elementos del nuevo contexto cultural y organizacional que le permita empatar con las sensibilidades surgidas con la globalización. Especialmente la de los sectores más jóvenes, que son los llamados a renovar la identidad y acción colectiva sindical.



# Esfuerzos de la sociedad civil por atender a la agricultura familiar

*Laureano del Castillo<sup>115</sup>*

Una de las características principales de la agricultura peruana es estar constituida fundamentalmente por pequeños agricultores, que depende de la mano de obra mayormente familiar, tanto de hombres como de mujeres y conocida ahora como agricultura familiar (AF). Los resultados del IV Censo Nacional Agropecuario (IV Cenagro), realizado en 2012, así lo confirman: el 99.4 % de las unidades agropecuarias son conducidas por personas naturales (campesinos, agricultores o familias) que conducen pequeñas parcelas y minifundios (el 82 % del total de las unidades agropecuarias tiene menos de 5 ha).

Funcionarios del Ministerio de Agricultura y Riego indican que la AF es responsable de la producción del 70% de los alimentos de origen agropecuario en nuestro país. El actual brillo de nuestra gastronomía se sustenta sobre todo en la variedad de la producción de los agricultores familiares, como reconocen destacados representantes, entre ellos Gastón Acurio. En este sentido, los agricultores familiares son los guardianes de nuestra agrobiodiversidad y también exponentes de nuestra riqueza cultural.

A pesar de esos indudables aportes, la gran mayoría de quienes integran la AF se encuentra privada de los beneficios de nuestro crecimiento económico. La pobreza, que se ha reducido en estos años, sin embargo en las zonas rurales se mantiene igual e, incluso, en algunas provincias como San Martín y Madre de Dios, se ha incrementado<sup>116</sup>. La razón para ello sigue siendo la limitación de sus recursos

tierra y agua, el bajo acceso al crédito agrario, su baja rentabilidad y, sobre todo, la ausencia de políticas para impulsar su desarrollo integral. Por el contrario, desde hace más de veinte años, las políticas agrarias vienen privilegiando al llamado sector moderno de la agricultura, la gran empresa agraria, dedicada sobre todo a la exportación.

### **La Semana de la AF 2014**

El debilitamiento de las instituciones y de las organizaciones, resultado de los duros años de la violencia, así como de la política del gobierno de Alberto Fujimori, afectó también fuertemente a las organizaciones agrarias y campesinas. No obstante, el reconocimiento y valoración de la AF motivó en años recientes la movilización de distintas instituciones y la conformación de redes y plataformas comprometidas con el objetivo de cambiar esa situación.

En ese esfuerzo conjunto cabe destacar la iniciativa de la Plataforma Nacional por la Agricultura Peruana (PAF-Perú), constituida a fines de 2013. La peculiaridad de la PAF-Perú es de haber reunido a cinco redes: la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro), la Alianza de Organizaciones Agrarias, el Colectivo Perú por la Seguridad Alimentaria con Soberanía y el Consorcio Agroecológico del Perú. Así, la PAF-Perú llegó a congregarse a más de 25 organizaciones, entre organizaciones intermedias y de base. A ellas se sumó el apoyo de la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI), que desde tiempo atrás había conformado un grupo de trabajo sobre la AF, que viene aportando con reflexiones

115 Director Ejecutivo del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)

116 ENAHO 2012 - 2013.



El apoyo de COEECI fue fundamental no solo para impulsar la concreción de ese evento, sino también para su posterior difusión, mediante videos y una publicación que resumía las jornadas de esa semana, valiosos insumos para seguir tratando de influenciar en las autoridades públicas.

y documentos sobre la importancia de ese sector de la agricultura. Igualmente, la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC, por sus siglas en inglés) apoyó esta iniciativa, a través de la Plataforma para una Gobernanza Responsable de la Tierra.

En particular, la PAF-Perú logró marcar un hito con la realización, en junio de 2014, de la Semana de la Agricultura Familiar en Lima. Durante tres días, se realizaron exposiciones y discusiones sobre la realidad e importancia de la AF en el país, que se complementaron con una feria agropecuaria. Tal vez lo más trascendente de esas jornadas fue el panel en el que representantes de las organizaciones agrarias, de la academia, de las organizaciones intergubernamentales, la FAO y el Ministerio de Agricultura, se reunieron para intercambiar opiniones respecto de las necesidades de la AF y los compromisos que cada una de ellas consideraba en torno a la misma. Se abrió así una importante puerta para un diálogo alturado, algo que se reclamaba insistentemente desde tiempo atrás.

El apoyo de COEECI fue fundamental no solo para impulsar la concreción de ese

evento, sino también para su posterior difusión, mediante videos y una publicación que resumía las jornadas de esa semana, valiosos insumos para seguir tratando de influenciar en las autoridades públicas.

### Incidencia política

Pero el recuento de lo logrado sería muy limitado si nos quedáramos solo con los resultados de la semana de la AF. En realidad, las coordinaciones entre las distintas organizaciones que apoyan a la AF venían desde tiempo atrás. En efecto, la aprobación del proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria por parte del Congreso en los primeros días de noviembre de 2015, y de la Ley de Promoción y Apoyo de la Agricultura Familiar (promulgada el 3 de noviembre del 2015), fue fruto de un perseverante trabajo de las organizaciones, sobre todo del Colectivo Perú por la Seguridad Alimentaria con Soberanía, participando en talleres, reuniones con comisiones del Congreso, difundiendo información, pronunciamientos, interviniendo en la elaboración de los proyectos, entre otras actividades, para lograr así su aprobación.

Implicó un trabajo arduo y diversas dificultades, y el mejor ejemplo de ello es que, al momento de escribirse estas líneas, la Ley de Seguridad Alimentaria aún debe ser debatida en el Congreso<sup>117</sup> y se espera que lo hagan en la actual legislatura, para luego ser promulgada por el Poder Ejecutivo, el último paso formal

117 A la fecha de hoy, la propuesta de ley está a la espera de una segunda votación del pleno del Congreso, pues Martha Chávez volvió a presentar una reconsideración, luego de su aprobación en noviembre 2015.



para consagrar una ley y ordenar su publicación, con lo que se cerraría un largo proceso iniciado en 2011, cuando se presentó un proyecto de Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria<sup>118</sup>.

El proyecto aprobado tiene un antecedente en el dictamen que consolidaba diez proyectos de ley presentados por diferentes parlamentarios, y que fue aprobado por el Pleno del Congreso en diciembre de 2013. En esa oportunidad, la congresista Martha Chávez planteó una reconsideración a la votación, con el argumento que se requería de una votación calificada para ser aprobada, por implicar una modificación a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Su solicitud fue declarada improcedente, lo que dio lugar a un nuevo argumento: esta vez afectaba la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. En junio de 2014, el Pleno del Congreso volvió a rechazar su pedido, y se acordó que se remita al Poder Ejecutivo para la firma del Presidente de la República, pero el proyecto fue archivado por el Consejo Directivo del Congreso<sup>119</sup>.

Ante esta situación, la congresista Claudia Coari presentó un nuevo proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, iniciativa a la que se sumaron

otros cuatro proyectos de ley. Mucho más breve que el aprobado por el Congreso en diciembre de 2013, este nuevo proyecto ha recogido los comentarios y sugerencias de diferentes entidades públicas y, sobre todo, se han subsanado los aspectos relacionados a los gobiernos regionales y a la Defensoría del Pueblo, que fueron objetados en el proyecto del 2013. Tras numerosas postergaciones, finalmente, fue aprobado por el Congreso el 11 de noviembre de 2015. Se esperaba su promulgación en la víspera del inicio del VI Foro de Parlamentarios contra el Hambre, realizado en Lima entre el 15 y el 17 de noviembre, pero ello no se logró.

De otro lado, a través de las redes que conforman la PAF-Perú, se tuvo participación en la revisión y elaboración de la nueva Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021, aprobada el 28 de diciembre de 2013 (mediante el Decreto Supremo N° 021-2013-MINAGRI), que derogó la anterior Estrategia Nacional 2004-2015. Allí se establece como su objetivo general: "Garantizar que la población logre satisfacer, en todo momento, sus requerimientos nutricionales".

Un año y medio después, en junio de 2015, se publicó el Decreto Supremo N° 008-2015-MINAGRI, por el que se aprobó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021. En él se dispone que la implementación de este Plan "estará a cargo de las entidades mencionadas en dicho documento, en el ámbito de sus respectivas competencias".

Complementando estos instrumentos de política, también en junio de 2015,

118 Como antecedentes cabe mencionar la iniciativa de la bancada de Unidad Nacional, en 2006 de un proyecto de Ley del derecho a una alimentación adecuada, y en 2009 del proyecto de Ley de seguridad alimentaria, presentado por el Partido Aprista.

119 Fernando Eguren comenta: "En un hecho insólito, el oficial mayor desestima tres votaciones del Pleno (una votación a favor de la ley y dos rechazos a la reconsideración), recomienda el archivamiento y el Consejo Directivo del Congreso aprueba dicha recomendación". "Congreso: inexplicables contradicciones sobre la seguridad alimentaria", *La Revista Agraria*, N° 168, Lima, CEPES, 2014, pág. 13.



se publicó el Decreto Supremo N° 009-2015-MINAGRI, que aprobó la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021. El documento recoge la propuesta elaborada por la Comisión Multi-sectorial de Naturaleza Temporal denominada “Comisión Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014” (AIAF), que fuera creada por Resolución Suprema N° 121-2014-PCM, la que fue adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego y que contó con la participación de representantes de la sociedad civil.

El objetivo general de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021 es “orientar y organizar la intervención integral del Estado a favor del logro de resultados en los agricultores y agricultoras familiares, sobre la base del uso sostenible de los recursos naturales y en el marco de los procesos de desarrollo e inclusión social en beneficio de la población rural”. Contempla tres objetivos específicos: promover el acceso oportuno y equitativo y de calidad de los agricultores y agricultoras familiares a factores de producción; fortalecer la gestión de conocimientos y capacidades a fin de garantizar la sostenibilidad de las oportunidades de desarrollo de los agricultores y agricultoras familiares, y articular una institucionalidad nacional regional y local a favor del logro de resultados de la agricultura familiar.

Como veremos más adelante, logrados estos valiosos instrumentos, el reto es pasar de las declaraciones y principios contenidos en ellos a prácticas y políticas que se apliquen plenamente. En tal sentido, puede repetirse la frase de que en estos esfuerzos “unos son de cal y otros son de arena”.

Un claro ejemplo de esto es la aprobación en setiembre de 2011 (al inicio de este gobierno) de la celebrada Ley de Consulta Previa a los pueblos indígenas en aplicación del Convenio 169 de la OIT y su reglamentación. El enorme esfuerzo desplegado desde 2009, luego de los lamentables sucesos de Bagua, para contar con una legislación que permitiera la aplicación del derecho a la consulta previa, fue invalidado con la aprobación del reglamento de dicha Ley. El resultado es que el Perú es uno de los pocos países que cuenta con una Ley de Consulta Previa a los pueblos indígenas, pero que apenas se ha usado, pues, entre otras razones, el Estado peruano aplica cuestionables argumentos para desconocer la condición indígena de las comunidades campesinas y nativas.

### Impacto logrado

Ciertamente que las leyes por sí solas no cambian las realidades, pero hay que reconocer que brindan algunos puntos de apoyo para lograr reales avances. Ese pensamiento es el que motiva a las organizaciones de la sociedad civil a seguir participando en los espacios que se abren para colaborar en la elaboración de normas y de instrumentos de política pública.

Sin embargo, hay que ser conscientes que en muchos casos se requiere afinar esas herramientas, precisando responsabilidades de los diferentes niveles del Estado, evitando duplicidades y vacíos. Pero, sobre todo, se necesita que en las leyes, planes y estrategias, se dote de presupuestos adecuados a los órganos del Estado o a



los espacios en los cuales participe la sociedad civil, para que puedan asumir las funciones requeridas; de lo contrario, se genera expectativas en la población que luego se convierten en desilusión y más adelante en desconfianza. Eso es algo que debe seguirse trabajando para que las normas e instrumentos de política realmente beneficien a sus destinatarios, los agricultores y campesinos.

Tampoco puede dejar de señalarse que para que dichos instrumentos logren el impacto deseado, se necesita que los destinatarios los conozcan. De poco sirve tener una norma que consagra un derecho, un beneficio o un mecanismo promocional, si aquellos a los que van destinados no tienen conocimiento de ellos. En tal sentido, debe exigirse a los órganos del Estado (Congreso, ministerios, entidades públicas en general) que no se limiten a aprobar normas, sino que hagan esfuerzos para su divulgación. Para ello no pueden invocar falta de recursos, pues de haber voluntad las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir a esta difusión.

### Retos

Aunque a menudo no se toma en cuenta, es necesario señalar la importancia de una coordinación interinstitucional, que involucre a los diferentes niveles del Estado (nacional, regional y local), así como a los distintos sectores en la atención a la agricultura familiar. Sin esa coordinación es poco lo que se puede lograr en términos de una adecuada implementación de las medidas aprobadas. Es claro,

entonces, que la promoción de la AF no es una tarea exclusiva del Ministerio de Agricultura y Riego.

Uno de los retos inmediatos para la sociedad civil, con respecto a la agricultura familiar, es conseguir la reglamentación de la ley, actualmente en consulta. Sin un reglamento aprobado, simplemente la ley no puede aplicarse. Esta es la situación actual de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, que a la fecha (luego de dos años y medio) aún no se reglamenta.

Otro riesgo es que, al igual que sucedió con la Ley de Consulta Previa y otras, el reglamento elaborado por el Poder Ejecutivo modifique aspectos sustantivos de la ley, haciéndola inoperante. En esto, el rol de las organizaciones de la sociedad civil es importante, en términos de la vigilancia que hay que ejercer a los proyectos de reglamento que circulen previamente a su aprobación, de modo de poder influir para su mejora.

El reto mayor, sin embargo, es el tener que lidiar con el desinterés de la mayor parte de nuestra sociedad, principalmente asentada en las ciudades, por lo que sucede en el campo. En tal sentido, los esfuerzos por incidir políticamente en las autoridades, tratando de neutralizar los poderes fácticos, como de las grandes empresas agroexportadoras, productoras de biocombustibles, de actividades extractivas, tendrán que intensificarse para lograr sensibilizar a una población que no se interesa mayormente por los productores del campo.

A woman wearing a brown hat and a blue jacket is working in a greenhouse. She is looking towards the right, where several green tomatoes are hanging from a vine. In the background, there are large green cucumbers hanging from another vine. The greenhouse structure is visible with blue vertical supports.

La economía solidaria y  
el comercio justo:  
**un aporte al  
desarrollo sostenible  
y sustentable en  
el Perú**

*Alfonso Cotera Frete*<sup>120</sup>

## Historia del movimiento de economía solidaria y comercio justo

Diversos sectores sociales excluidos del crecimiento económico del país se han visto obligados a generar su propio empleo e ingresos para poder subsistir. Son “Experiencias que se desarrollan sin mercado/con mercado y sin Estado/con Estado”<sup>121</sup>. Estas experiencias económicas solidarias han puesto en evidencia que existen también otras maneras de hacer economía, distintas a las del modelo hegemónico neoliberal. Experiencias que priorizan la generación de ingresos y empleo, a la pura rentabilización económica. Experiencias de resistencia y construcción de nuevas relaciones económicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de las personas, recreando prácticas ancestrales de reciprocidad, cooperación y ayuda mutua. Relaciones que generan una energía colectiva denominada “Factor C”<sup>122</sup>, que junto a los otros factores (capital, tierra, tecnología, gestión, etc.) aportan al desarrollo de la productividad económica.

Desde finales de los años 80, se desarrollan en el Perú y América Latina, enfoques y propuestas que buscan revertir el que-

hacer económico en favor de los sectores menos favorecidos o excluidos del sistema. Así tenemos propuestas como: economía de la solidaridad de Luis Razeto, economía del trabajo de José Luis Coraggio, economía solidaria de Paul Singer, economía popular y solidaria de Humberto Ortiz, y socioeconomía solidaria de Marcos Arruda. Todos ellos forman parte de una corriente de pensamiento denominada economía social solidaria.

“La economía solidaria es una forma de producir, distribuir y consumir en que las relaciones solidarias y la cooperación mutua constituyen la base de la organización de las empresas y de los circuitos de distribución económica” (Razeto 2006). La solidaridad presente y operante en la economía da lugar a una racionalidad económica especial<sup>123</sup>. La solidaridad convertida en fuerza económica (Factor C) es energía social que se genera mediante la unión de conciencias, voluntades y sentimientos en un grupo solidario que se propone objetivos compartidos.

El universo de las experiencias de economía solidaria y comercio justo es amplio y diverso en el Perú (Cotera 2008). Comprende comunidades campesinas y nativas, pueblos indígenas, organizaciones urbano-populares, cooperativas de producción, finanzas y servicios, asociaciones y gremios de productores, organizaciones de mujeres en comedores y talleres productivos, organizaciones de jóvenes y niños trabajadores, productores agroecológicos, asociaciones de consumidores, ONG, grupos religiosos y

120 Director ejecutivo de la Red Peruana de Comercio Justo y Consumo Ético, fundador del Grupo Red de Economía Solidaria del Perú y coordinador de la Mesa de Coordinación Latinoamericana de Comercio Justo. E-mail: alfonsocotera@yahoo.com

121 Quijano, Anibal, “Solidaridad” y capitalismo colonial/moderno”, artículo en la revista *Otra Economía*, Volumen II - N° 2, 2008.

122 Luis Razeto considera que la acción colectiva propicia la formación de un factor de productividad, al que le denomina “Factor C”, y que junto a otros factores económicos contribuyen al desarrollo de la productividad.

123 Razeto, Luis. Creación de empresas asociativas y solidarias, UVIRTUAL.NET, Chile, 2006.



redes sociales diversas. Aun cuando todas ellas emprenden y exhiben prácticas solidarias, no todas asumen la denominación de economía solidaria.

Una conjunción de esfuerzos de estos sectores sociales, con apoyo de organismos de cooperación internacional, posibilitó el desarrollo de interesantes experiencias de fortalecimiento de capacidades y organización en temas vinculados al desarrollo económico y social con enfoque de derechos, sostenibilidad y sustentabilidad ambiental, emprendedurismo, etc., abonando (aún de manera implícita) en la configuración de un movimiento de economía solidaria y comercio justo en el Perú.

Esto permitió que, en abril de 1997, se formara el Grupo Red de Economía Solidaria del Perú (GRESPE), integrado por organizaciones sociales, gremios de productores, centrales de cooperativas, asociaciones de artesanos, instituciones de consumidores, organizaciones nacionales de mujeres productoras, niños y adolescentes trabajadores, ONG, congregaciones religiosas, entidades de cooperación y promotores e intelectuales.

Durante sus primeros diez años, promovieron la formación de 24 Grupos de

Iniciativa de Economía Solidaria (GIES) como espacios de articulación para animar el desarrollo económico local; incentivaron la formación de la Red Peruana de Comercio Justo y Consumo Ético como espacio para el desarrollo del mercado de comercio justo nacional; así como experiencias de coordinación en finanzas solidarias, turismo social y solidario; eventos subnacionales, nacionales e internacionales de diálogo social sobre la economía solidaria y su aporte al desarrollo, y la construcción de plataformas organizativas de ámbito regional e internacional.

En octubre de 2004, nació la Red Peruana de Comercio Justo y Consumo Ético, integrada por: 1) *Centrales de asociaciones y cooperativas de productores*, como la Junta Nacional de Café que agrupa a 42 000 productores cafetaleros, la Central Interregional de Artesanos del Perú integrada por 800 familias productoras, la Red de Agricultura Ecológica y la Asociación Nacional de Productores Ecológicos que agrupan a 12 000 productores ecológicos, la Red de Pequeños Bananeros de Comercio Justo con 1 300 productores (agrupados en la Coordinadora Nacional de Comercio Justo), la Confederación Campesina del Perú (CCP) y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Femucarina). 2) *Organizaciones locales de productores*, talleres y asociaciones de productoras de zonas urbano populares, Grupo Liberarte, Coordinadora Sur Andina de Artesanos, LAVI, Runak Pushar, Tejesol Huacho. 3) *Entidades promotoras*: Cáritas del Perú, Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL), Centro IDEAS, Comisión Episcopal



## Contribución de la cooperación internacional y de la sociedad civil al desarrollo del Perú

de Acción Social (CEAS), Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (MANTHOC), Red Latinoamericana de Comercialización Comunitaria Perú (RELACC Perú), Minka, Red Uniendo Manos Perú, Servicios Educativos El Agustino (SEA), Solidaridad para el Desarrollo y Coordinadora Rural. Y 4) *Organizaciones de consumidores*: Consumidores por el Desarrollo y Comité de Consumidores Ecológicos.

Desde entonces han impulsado y fortalecido las ferias y tiendas ecológicas y de comercio justo en distintas regiones, han consensado un sistema de acreditación y una marca registrada “Comercio Justo Perú”, y han logrado incidir en gobiernos locales y en el Congreso de la República. Además, han capacitado a los pequeños productores y sensibilizado a los consumidores locales.

### Principales logros

Aun cuando está pendiente homogeneizar criterios para clasificar los emprendimientos de economía solidaria y el impacto que estos tienen en el desarrollo, podemos afirmar que se ha logrado crear miles de puestos de trabajo (autoempleo) y ampliar los ingresos económicos de estas familias, permitiéndoles en algunos casos sobrevivir y en otros mejorar su calidad de vida.

Se reconoce un impacto económico positivo en las unidades económicas y en las familias que la integran, mayor al del resto de micro y pequeñas empresas de la localidad, por efectos de la ampliación de su economía de escala al asociarse, obtener mejores precios para sus productos en el

mercado (el llamado “precio justo”), lograr una mejora en la capacidad de gestión económica que les permite un manejo cada vez más eficiente de los escasos recursos con que cuentan, un mayor desarrollo de las capacidades y habilidades de sus integrantes, una mejor distribución de sus utilidades entre los que forman parte de la unidad y la reinversión económica en mejora de la sostenibilidad. De hecho, al obtener mayores ingresos económicos, las posibilidades de mejorar la calidad de vida de la población aumentan de manera significativa.

En las zonas rurales se revalora la agricultura familiar y comunitaria, especialmente la producción agroecológica, por su potencial en la creación de empleo y por su impacto en la alimentación saludable. En las zonas urbanas populares, las organizaciones vecinales gestionan la implementación de servicios básicos (agua, desagüe, luz y otros), los comedores populares contribuyen a la alimentación comunitaria, las cooperativas y las “juntas” aportan al ahorro y crédito local, las ferias y las tiendas colectivas atienden la necesidad de mercado para la pequeña producción.

La asociatividad de estos sectores populares ha permitido importantes impactos en la productividad, como la disminución de costos por agregación de oferta y compra conjunta de insumos, y por compartir servicios. Por ejemplo, las cooperativas cafetaleras y los artesanos asociados, que participan en los mercados solidarios y de comercio justo, al hacer un uso eficiente y compartido de los recursos, han logrado incrementar sus utilidades y conquistar mercados más estables, influyendo en la formación de



los precios locales; además, han dinamizado la economía local, contribuyendo en algunos casos a ampliar el ingreso de divisas a la caja fiscal.

Pero la asociatividad también ha contribuido al funcionamiento democrático de sus organizaciones, al control social que alimenta la confianza mutua, el respeto a los derechos laborales. Ha aportado a la mejora de las condiciones de vida de sus familias, ha propiciado la colaboración en el desarrollo de su entorno social y territorial, que son aspectos que evidencian el fortalecimiento de la sostenibilidad social. El reto es recrear sus formas organizativas, manteniendo la transparencia en la gestión social, la práctica de los principios de equidad de género, el respeto intergeneracional, y una mayor presencia política en los espacios públicos de sus territorios.

La ampliación y diversificación de acciones empresariales en algunas organizaciones ha posibilitado la revalorización de la producción local sostenible, con iniciativas de finanzas solidarias y su vinculación con los mercados de comercio justo y turismo social. Una experiencia aleccionadora al respecto es la impulsada por la Central Interregional de Artesanos del Perú (CIAP), que ha articulado a los artesanos en asociaciones locales, desarrollando sus capacidades y productos (nuevos diseños y calidad de insumos y acabados); ha constituido una empresa de exportación de artesanías; ha formado una cooperativa de ahorro y crédito para atender las necesidades de financiamiento, y ha impulsado una empresa de turismo social y comunitario.

Un resultado importante es la revalorización del trabajo de la mujer. Los comedores populares no sólo son útiles para atender la necesidad de alimentación colectiva, también han sido un espacio de participación y formación de las mujeres. Espacio en el que reconocieron sus derechos y sus potencialidades como actoras sociales que contribuyen al desarrollo de sus familias y su comunidad. A ello se suma su participación en actividades productivas y comerciales diversas, de forma asociada, logrando generar ingresos económicos para ayudar o sostener el presupuesto familiar. Se han formado varias asociaciones de mujeres productoras en los barrios populares de Lima y en diversas zonas rurales del país.

Otro impacto importante de estas iniciativas económicas se percibe en su contribución a la sostenibilidad y sustentabilidad ambiental, al relacionarse de manera armónica y respetuosa con la naturaleza. En esa perspectiva, declararon su compromiso de "Rescatar los valores, la sabiduría, los afectos y la experiencia de nuestras comunidades y pueblos originarios en su relación espiritual con la naturaleza, en el manejo productivo y sustentable de los recursos, así como en su derecho a defender su territorio y su forma de vida..."<sup>124</sup>.

En las zonas rurales, la experiencia ancestral en el uso del suelo y de la atmósfera, el manejo de una variedad amplia de productos alimenticios y plantas medicinales, está permitiendo enfrentar los efectos adversos del cambio climático y de

<sup>124</sup> Declaración del Encuentro Caminos a la Sostenibilidad frente al Cambio Climático, realizado en la ciudad de Lima, del 11 al 13 de diciembre de 2014, en el marco de la COP 20



la contaminación ambiental. Los pueblos indígenas andinos y amazónicos manejan tecnologías sustentables, donde lo humano y lo natural están unidos profundamente en el plano social, productivo y espiritual. De esta manera, aseguran la reproducción económica y social de sus comunidades, manteniendo el balance hidrológico y los valores intrínsecos de la diversidad biológica y la conservación de los suelos.

En las zonas urbanas, el aporte de estas unidades económicas a la sostenibilidad social y ambiental es reconocida principalmente en los mercados locales, por la interrelación directa que se da entre productores y consumidores. Las ferias y tiendas ecológicas y de comercio justo son espacios privilegiados para el diálogo y compromiso mutuo en el cuidado del medio ambiente, la alimentación saludable y el reconocimiento justo al trabajo de los productores.

Los logros más significativos de incidencia política se dieron en el ámbito de los gobiernos locales y regionales, a través del reconocimiento a las experiencias económicas solidarias, el apoyo a la formación técnico productiva, la promoción de ferias ecológicas y de comercio justo, la participación en la planificación del desarrollo concertado y los presupuestos participativos, etc. También la incidencia política se expresa en la aprobación de algunas normas nacionales, como la ley de reconocimiento de las organizaciones sociales de base, la ley del artesano, ley de la agricultura orgánica, la reforma de la ley del cooperativismo, la ley de moratoria y etiquetado de los productos transgé-

nicos, la reciente ley de promoción de la agricultura familiar. Está, también, la creación del Grupo de Trabajo “Cooperativismo y Economía Solidaria” en la Comisión de Producción, Mypes y Cooperativismo del Congreso de la República<sup>125</sup>, así como el reconocimiento de la economía solidaria en el CEPLAN (Plan Perú al 2021).

### Desafíos para el desarrollo de la economía solidaria y el comercio justo

Hasta ahora, los distintos gobiernos han ignorado el potencial de este inmenso contingente de personas que están contribuyendo a la viabilidad económica, ambiental, social y política del país. El Perú no tiene políticas públicas que explícitamente reconozcan la economía solidaria y el comercio justo, pero sí algunas leyes que favorecen la cooperación y asociatividad. El reto es visibilizar aún más todas estas experiencias, a través de propuestas de políticas públicas en los diversos ámbitos del Estado.

La caída del crecimiento económico mundial influye en una disminución drástica del consumo de los productos artesanales de comercio justo, por no ser productos de primera necesidad. Esta situación se agrava por las restricciones arancelarias que imponen los gobiernos de Europa a los productos de los países del Sur, pese a los acuerdos de libre comercio. Los artesanos vinculados al comercio justo han visto disminuir sus

<sup>125</sup> Este grupo de trabajo funcionó en el periodo anterior del Congreso de la República (2007-2010).



ventas en más de 20% anual en estos mercados, desde el 2008. En esta situación, sus organizaciones vienen barajando diversas opciones: algunas ensayan escenarios de trabajo sin el comercio justo; otras se reafirman en la necesidad de desarrollar los mercados locales y el comercio justo Sur-Sur con sistemas de certificación propias; mientras que otras han sincerado sus proyecciones de ventas al exterior, reduciéndolas en por lo menos el 50%.

El reto urgente es diversificar los mercados, desarrollando estrategias de comercialización entre los países de América Latina y potenciando el incipiente mercado nacional para los productos de comercio justo. Hay pequeños avances en el desarrollo del comercio justo local (creación de nuevos puntos de venta, articulación e intercambio de nuevos actores en la red) y en su articulación con otras iniciativas en el ámbito de la producción ecológica, la defensa de una agricultura libre de transgénicos, el reconocimiento a la agricultura familiar y al consumo sano. Todo ello favorecido por el boom gastronómico y la alianza entre cocineros y productores locales.

Es necesario colocar en el espacio público propuestas de políticas de promoción empresarial diferenciadas y políticas tri-

butarias especiales para experiencias de economía solidaria y comercio justo. Las primeras, deberán favorecer, estimular y promover el desarrollo de la pequeña producción, así como su asociatividad en las zonas rurales y urbano popular del país. Con relación a las segundas, hablemos de políticas tributarias "especiales", porque deben ser adecuadas a las condiciones del medio rural, en contraposición a las actuales que persiguen, castigan y hasta privan a los pequeños productores de sus escasos recursos.

Finalmente, como respuesta a la crisis actual, la economía solidaria y el comercio justo tienen la posibilidad de trascender, de ser una estrategia de empleabilidad y mejora de ingresos económicos para los pequeños productores, hacia una propuesta de desarrollo integral orientada al conjunto de la sociedad. Respondiendo así a las expectativas de la población que se encuentra en la búsqueda de nuevas formas de intercambios económicos que sean beneficiosos para el país, que rescaten los valores éticos de convivencia social y ambiental, que sirvan para enfrentar la pobreza en sus orígenes (expropiación y mala distribución de la riqueza) y revalorar el trabajo como creador de riqueza y relación social armoniosa entre las personas y la naturaleza.

A photograph showing a man in a red sleeveless shirt paddling a wooden boat through a flooded village. The water is murky brown, and the background shows traditional houses with thatched roofs partially submerged. The man is seen from the side, holding a long wooden paddle. A dark blue geometric shape is overlaid on the bottom left of the image, containing the title and author information.

# La sociedad civil y sus desafíos frente al cambio climático

*Antonio Zambrano Allende<sup>126</sup>*



## Introducción

El Perú es uno de los países más vulnerables frente al fenómeno del cambio climático en el mundo, a pesar de emitir sólo un poco más del 0.4% del total de Gases de Efecto Invernadero (GEI), que se libera en la atmósfera en todo el planeta.

Es decir, a pesar de no ser el causante de este problema es una de las víctimas más afectadas y lo seguirá siendo con cada vez mayor intensidad en las próximas décadas. Siete de las nueve vulnerabilidades más importantes, identificadas por las Naciones Unidas, confluyen sobre nuestro territorio: las zonas costeras bajas, áridas y de cobertura forestal expuesta a deterioro, así como otras propensas a inundaciones, sequías, desertificación o desastres naturales, y una gran cantidad de ecosistemas de montaña frágiles. El hecho de tener 84 de los 114 microclimas del planeta es, a la vez, una maravilla de la naturaleza y una gran vulnerabilidad frente a cualquier variación, fundamentalmente porque nuestra biodiversidad se desarrolla en pequeños espacios territoriales, encajonados en sus poco más de millón doscientos mil kilómetros cuadrados. Esto la hace más frágil ante cualquier intervención directa como indirecta del ser humano.

Toda esta situación origina un gran estrés social al interior de sus fronteras, en el proceso de sus pueblos para lograr adaptarse a las modificaciones en la temperatura, el cambio en los regímenes de lluvias, la deglaciación, la aparición más frecuente de fenómenos extremos como las heladas, entre otros.

En ese contexto, hace más de seis años, se creó el Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático como un espacio de convergencia de una multiplicidad de organizaciones y ciudadanos que pretendemos actuar de manera directa para construir experiencias de adaptación de cara a este fenómeno, así como sensibilizar a la ciudadanía y a los decisores sobre la necesidad de garantizar las condiciones y los lineamientos políticos para tener una sociedad mejor preparada frente a los cambios que se vienen a nivel planetario, y proteger nuestro medio ambiente.

Sin embargo, el contexto peruano de los últimos dos años y medio ha sido particularmente complejo, ya que desde mediados del 2013 hasta los últimos días de noviembre del 2015, el Estado peruano asumió la presidencia de la Conferencia de las Partes de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático - COP20, etapa previa a la COP21.

Este proceso, nos reclamó enlaces y trabajos locales, incidencia nacional y articulación global, el entendimiento de las alternativas de adaptación como instrumentos de política, así como el ordenamiento territorial participativo, los que han constituido las banderas y ejes

126 Coordinador nacional del Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático (MOCICC).



de incidencia más presentes dentro del movimiento social por el clima, sobre el cual hemos intentado trabajar con todos los actores sociales. Es decir, en nuestra experiencia como movimiento, hemos intentado avanzar en la construcción de alternativas, procesos y sensibilización a través de espacios o estrategias de articulación como:

- La construcción de Audiencias Climáticas Regionales.
- La participación en la Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC) como espacio de diálogo entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil.
- La participación activa y propositiva en la COP20 y COP21, así como la integración con redes internacionales (Climate Action Network-CAN y la Coalición Clima 21) para incidir en las Naciones Unidas, siendo reconocidos como organización acreditada oficialmente en estos espacios.

### Partes interesadas y asociados

Las Audiencias Regionales sobre Cambio Climático de Junín y Cusco han sido, desde el nacimiento del MOCICC, espacios de diálogo y construcción de propuestas participativas frente al cambio climático, que han intentado generar sinergias entre actores locales miembros o aliados en las regiones donde se desarrollan, y nos han permitido construir año tras año una plataforma de políticas que hemos presentado a los equipos negociadores del Estado peruano en las COP para que

sean tomadas en cuenta en sus directrices internas.

El proceso de las Audiencias Regionales Climáticas dieron origen al movimiento en el año 2009, y en los años posteriores se desarrolló un proceso de seguimiento con diálogos, talleres y campañas de sensibilización. Durante el 2015, se retomó el proceso inicial con un añadido especial, a saber, la construcción, reconocimiento y difusión de alternativas de adaptación frente al cambio climático, ya que consideramos que nos hemos aproximado a un entendimiento preliminar de lo que significa el cambio climático para nuestro país, y es el momento de empezar a construir los referentes para adaptarnos a los cambios que produzca este fenómeno en el futuro inmediato.

En ese sentido, la segunda edición de las Audiencias Regionales Climáticas, con estas nuevas características, se llevó a cabo durante el segundo semestre del año 2015, constituyendo equipos impulsores regionales. Es el caso de la Audiencia Macro Centro, en la que participan organizaciones como: el Centro de Promoción y Estudios de la Mujer Andina (CEPEMA “Lulay”), la Mesa de Diálogo Ambiental de la Región Junín (MEDIAREJ), la Asociación Civil Centro de Cultura Popular Labor (Cerro de Pasco), y niveles de gobierno como la Municipalidad Provincial de Huancayo y el Gobierno Regional Junín.

En el caso de la región Cusco se puede contar a la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza de Cusco, la Red Interquorum, la Federación Universitaria de la Universidad San Antonio Abad del Cusco, la Asociación CADEP, la ONG PRE-



DES, Derechos Humanos Sin Fronteras y Soluciones Prácticas, así como también Labor de Cerro de Pasco, que acompañó el proceso con un equipo de sistematización y soporte. Todas ellas apoyadas fuertemente por el equipo nacional del MOCICC.

También podríamos añadir a organizaciones de ciclistas en Lima y un grupo creciente de voluntarios jóvenes como miembros interesados, que podría extender mucho más allá de las sesenta organizaciones miembros del MOCICC, con presencia en casi todo el territorio nacional y que participan con sus acciones en el trabajo cotidiano del movimiento.

### ¿Qué se ha logrado?

Nuestro trabajo ha tenido múltiples impactos, entre ellos la participación en la Comisión Nacional sobre Cambio Climático (CNCC), espacio que hemos luchado por fortalecer durante varios años y ahora desde nuestra membresía dada en representación de las asociaciones sociales inscritas en la APCI.

Desde la Comisión, hemos aportado con propuestas de políticas, lineamientos y objetivos para la actualización de la Estrategia Nacional sobre Cambio Climático (ENCC), que se aprobó el 25 de setiembre último. Nuestra participación en la ENCC es trascendente porque, a pesar de sus limitaciones, el contar con un espacio de participación multisectorial es un avance en la mirada nacional, que hemos reclamado siempre, frente a la problemática del cambio climático.

No obstante, el movimiento conserva una posición crítica frente a instrumentos como el documento final de la ENCC, por no contener metas claras a las que la sociedad civil pueda hacer seguimiento anual y permanente. Tampoco incorpora multisectorialmente un rol rector nacional, por lo que queda fragmentada la implementación de este documento a niveles inferiores del Estado. Es decir, estamos frente a lo que hemos denominado una estrategia sin dientes, ya que contiene serias dificultades de medición en su implementación efectiva en el territorio concreto.

Asimismo, se ha participado antes, durante y después de la construcción participativa de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas o INDC, que vienen a ser las propuestas de los diferentes Estados para mitigar emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y adaptarse al cambio climático. El proceso en Perú implicó que el MOCICC impulsara espacios de debate, previo al lanzamiento del borrador de INDC, así como presentar interrogantes y críticas a los cuatro escenarios probables que marcaba el gobierno durante el periodo de consulta a la sociedad civil. Esto llevó a realizar una sesión especial con todo el equipo técnico del MINAM –a pedido del MOCICC– para debatir las medidas de mitigación y adaptación, e invitar a organizaciones como el Grupo Perú COP, la ONG DAR y el Sindicato de Trabajadores de la Industria Inmobiliaria del Perú (SITRAIIP), para discutir punto por punto las medidas junto al gobierno.

Este esfuerzo, no obstante sus enormes limitaciones, abrió un proceso poco



común de consulta de política pública dentro del Estado peruano, que hay que saludar, al mismo tiempo exigir su profundización y mejora de la misma, con el conocimiento de los proyectos y la facilitación de la información pública sobre lo que se pretende comprometer al Estado en las Naciones Unidas. Finalmente, el documento oficial ha restringido el panorama esperado reduciendo el escenario 3 (de 31% a 30% de mitigación de GEI al 2030) y aún se está a la expectativa de un mayor debate al respecto, entre la sociedad civil y el Estado.

Finalmente y en este contexto es importante decir que el MOCICC es uno de los seis únicos miembros de la sociedad civil dentro de la Comisión Nacional sobre Cambio Climático, donde también se promueve la participación de otras organizaciones, tanto miembros como aliadas, para que participen junto con nosotros en los grupos de trabajo temático que se promueven al interior de esta comisión.

### **Retos y limitaciones**

Es importante recordar que el MOCICC es un espacio de convergencia de la sociedad civil en plena formación, que pretende hacer incidencia, así como entender, sistematizar y construir las alternativas que desde y con los pueblos del Perú se están dando en la lucha cotidiana frente al cambio climático. En ese sentido, entendemos que los actores son múltiples y que la comprensión de lo que es este fenómeno debe verse no únicamente desde el abordaje científico tradicional, sino desde las luchas de los pueblos por la defensa multidimensional

de sus territorios ante las intervenciones depredadoras, tanto de aquellas que son las responsables de las emisiones de los gases de efecto invernadero que producen el cambio climático, como las que impactan en la integralidad de sus territorios, afectando no solamente su naturaleza sino también su cultura, economía, cosmovisión e historia colectiva. En nuestro país, estas actividades depredadoras están particularmente representadas por la megaminería y la extracción de hidrocarburos.

Por ello, uno de nuestros retos más grandes es hacer que el Estado entienda y asimile que la lucha frente al cambio climático implica un profundo proceso democratizador, que plantea promover y respetar el Ordenamiento Territorial Participativo y la voz de las organizaciones y comunidades para que ellas puedan decidir sobre el futuro de sus territorios, previamente a la implementación de cualquier tipo de inversión o intervención, sea para mitigar, adaptarse o intervenir con alguna actividad extractiva en el territorio. Es importante recordar en este contexto que, hoy, el 96%, del área concesionada para actividades extractivas dentro del territorio nacional se encuentra habitado.

Ante la lógica fragmentaria y sectorial, nuestro reto es poder implementar una lógica ecosistémica en relación al cuidado del medio ambiente y en la lucha frente al cambio climático, la cual no puede entender el trabajo del Estado dividido por ministerios, sino como un ente que debe velar por los derechos individuales y colectivos de todos los peruanos en todos sus niveles y sectores. Sin embargo,



con leyes como la 30230 o los denominados “paquetazos ambientales”, decretados desde el 2014 por este gobierno, nuestra labor de promover espacios de diálogo con el Estado se ha visto lesionada, por consiguiente, nuestros retos empezarán por incidir en su derogatoria y la elevación de los estándares ambientales que permitan la seguridad del cumplimiento de los derechos de todos los peruanos.

## Sostenibilidad

El MOCICC, durante su VII Asamblea Nacional Ordinaria, que se desarrolló en junio del 2014, construyó con todos sus miembros y de forma democrática lo que fue denominada su “plataforma de lucha”, que sintetiza sus lineamientos de política para lograr que el Estado enfrente de manera seria y coherente el fenómeno del cambio climático, desde el entendimiento, diálogo y construcción de una sociedad democrática que respeta el derecho de sus pueblos a vivir en armonía con la naturaleza.

Nuestra Agenda Climática Nacional se propone:

1. Abrir un debate público sobre nuestro proyecto de país hacia el bicentenario de nuestra independencia, que incorpore la sostenibilidad ambiental, la democracia participativa y la justicia social y climática.
2. Promover una Ley Marco sobre Cambio Climático que norme las políticas de adaptación y mitigación en coherencia con la sostenibilidad de los ecosistemas y los derechos de los pueblos, priorizando a aquellos más vulnerables y con políticas diferenciadas que busquen superar la inequidad de género.
3. Incidir y promover en la aprobación de una Estrategia Nacional de Cambio Climático multisectorial y participativa, con monitoreo y financiamiento adecuados, con mecanismos de vigilancia y control ciudadano, bajo el rol rector del MINAM. Sin embargo, luego de la aprobación de la misma en setiembre pasado, nos toca impulsar la complementariedad de este documento para brindarle todos estos elementos de los cuales carece el día de hoy.
4. Impulsar un marco normativo que garantice la sostenibilidad y que incluya:
  - a. Una discusión, consulta pública y aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial.
  - b. Una Ley de Consulta Previa con un reglamento que reconozca a todos los pueblos indígenas u originarios en coherencia con el marco normativo internacional.
5. Proteger y defender los recursos hídricos.
6. Suspender la inversión y eliminar la subvención de combustibles fósiles. El Estado debe priorizar el abastecimiento interno y la generación descentralizada de energía, a través de muchos generadores pequeños antes que producirla mediante megaproyectos.



**7.** Promover la seguridad y soberanía alimentaria con:

- a. Una política firme preferencial de promoción para las comunidades campesinas.
- b. El cumplimiento de políticas orientadas a regular el uso y manejo de los agroquímicos, y no retroceder ante las presiones nacionales e internacionales en relación a la ley de moratoria a los transgénicos y su reglamento.
- c. Garantizar la calidad y acceso al agua y la tierra, y detener el proceso de concentración y acaparamiento de estos recursos.
- d. Implementar el Programa Nacional de Adaptación Productiva de Cultivos Andinos, promoviendo aquellos con mayor resistencia al cambio climático.

**8.** Incentivar la protección de la Amazonia a través del:

- a. Respeto a la cosmovisión y visión integral de pueblos indígenas amazónicos, a su derecho al territorio y prácticas ancestrales de manejo sostenible de los bosques.
- b. Inventario Forestal Nacional actualizado desde las regiones, así como sistemas nacionales de monitoreo forestal para estimar emisiones y absorciones de GEI del sector forestal, de origen antropogénico, existencias de carbono y cambios de área forestal.

En ese sentido, nuestra lucha es por la sostenibilidad y armonía de la vida del ser humano con su entorno natural, y la posibilidad de construir una sociedad en la que las contradicciones entre ambas puedan superarse “cambiando el sistema y no el clima”, frase que ha sido la síntesis de nuestras movilizaciones y el diálogo crítico Norte - Sur.

Finalmente, planteamos no solamente el término sostenibilidad desde un enfoque ecosistémico, también el concepto que nuestro proceso es sostenible, porque implica la aproximación de una gran multiplicidad de organizaciones a los cambios que se darán en los próximos años, en las experiencias cotidianas de sus vidas, es decir, es un trabajo en red con organizaciones agrarias, eclesiales, académicas, medios de comunicación, organizaciones juveniles, grupos de ciclistas de ciudad y de montaña, voluntarios y activistas, que permiten decirnos que el cambio climático, los procesos de incidencia dentro de los espacios de concertación o las Audiencias Regionales Climáticas no son procesos del MOCICC, sino que buscan involucrar a la sociedad en su conjunto que continuarán nuestros esfuerzos en su labor cotidiana y duradera.



**Contribución de la cooperación internacional y de la  
sociedad civil al desarrollo del Perú 2015**

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de  
Ymagino Publicidad S.A.C.  
Urb. Santa Elisa II Etapa, Mz. E Lt. 8  
Lima, Lima, Los Olivos.  
Junio de 2016

## Algunas publicaciones de la COEECI:

Contribución de la agricultura familiar al sector agropecuario en el Perú. 2015.

Agricultura familiar en el Perú, garante de la seguridad alimentaria y la agrobiodiversidad. 2014.

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

Seis desafíos de la cooperación internacional en el Perú. 2013.

La contribución de la cooperación privada internacional al desarrollo del Perú. Panorama, perspectivas y desafíos en el contexto nacional y global. 2011.

La contribución de la cooperación internacional privada al desarrollo del Perú. 2009.

