

## 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>.*

---

65 Ibid.

---

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.



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.