

Universidad Ricardo Palma

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES



TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE
ECONOMISTA

**“EL ROL DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL Y LOS PROGRAMAS DE
LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL PERÚ”**

PRESENTADA POR EL:
BACHILLER EN ECONOMÍA EMILIO JOSÉ ARTETA CORONEL

Surco, 2009

A
PÁGINAS PRELIMINARES

PRÓLOGO

La presente tesis “El rol de la Cooperación Internacional y los Programas de Lucha contra la Pobreza en el Perú”, tiene su origen en el año 2000, cuando se cursaron las asignaturas Seminario de Tesis I Seminario de Tesis II, correspondientes al 9º y 10º semestres académicos de la carrera de Economía. Por ese entonces, era evidente que los recursos provenientes de la cooperación internacional eran importantes como mecanismo de financiamiento – complementarios a los fondos del sector público y para la sociedad civil (ONG)- en la lucha para reducir la pobreza en el país, desembolsos que eran manifiestamente crecientes desde el inicio de la década de los años ’90.

Este trabajo de investigación no se ha librado de ciertas dificultades para su elaboración, lo cual se explica por la propia naturaleza del trabajo. En el país existen casi 2000 entidades operando que reciben recursos de la cooperación internacional para aproximadamente 4000 proyectos (existen un total de 5000 proyectos). El

consolidar y la agregación constituyen un serio problema, debido a que muchos proyectos se encuentran ubicados (atomizados) en una misma localidad, y a su vez otros proyectos operan en múltiples localidades es decir, existe una gran dispersión, dada su realización en todo el territorio del país. Estos aspectos, más allá de la consolidación y agregación, generan otros problemas, como es la medición física o real del impacto de los proyectos financiados con recursos de la cooperación internacional en la reducción de la pobreza en el país. He aquí la razón del por qué la APCI solo cuenta con datos de índole monetario sobre los recursos provenientes de la cooperación internacional a nivel de proyectos (tarea titánica ciertamente y su consolidación correspondiente. La tesis que se presenta contiene cinco capítulos, el primero referido a la presencia de la cooperación internacional en el país. El segundo capítulo, analiza el efecto de ser considerado el Perú en el presente como un país de renta media alta y las limitaciones el ingreso per cápita como indicador determinante para los donantes para efectuar las transferencias de recursos. El tercer capítulo trata el tema de cómo se han venido distribuyendo los recursos

de la cooperación internacional en el Perú siendo principalmente el problema de la concentración de fondos en la capital. Los capítulos, cuarto y quinto están referidos al desarrollo futuro de la cooperación internacional en el Perú y su relación con la disminución de la pobreza.

Debo expresar mi reconocimiento y agradecimiento a los funcionarios de la APCI por su valioso apoyo en el esclarecimiento del tema materia de investigación y la información proporcionada; así como a mi asesor, el Econ. Luis Delgadillo, por su perseverancia e indispensable apoyo con sus consejos y recomendaciones sumamente pertinentes. De hecho, las limitaciones de esta investigación son de mi entera responsabilidad y como tal se asumen.

INDICE

A PÁGINAS PRELIMINARES	1
PRÓLOGO	2
INDICE	5
Lista de Cuadros y Tablas	8
Lista de Graficos	9
B CONTENIDO DEL TRABAJO	10
CAPITULO I PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO	11
I.1 FORMULACION DEL PROBLEMA	11
I.2 IDENTIFICACION DEL PROBLEMA ESPECIFICO	23
I.3 DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS	24
I.3.1 Objetivo General	24
I.3.2 Objetivos Específicos	24
I.4 IMPORTANCIA DEL ESTUDIO	25
I.5 LIMITACIONES DEL ESTUDIO	26
CAPITULO II MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	27
II.1 INVESTIGACIÓN DE ANTECEDENTES	27
II.2 MARCO HISTÓRICO	29
II.3 BASE TEÓRICO CIENTÍFICO	41
II.4 DEFINICIÓN DE LOS TÉRMINOS BÁSICOS	49
II.5 SISTEMA DE HIPÓTESIS	51
II.5.1 Supuestos Básicos	51
II.5.2 Hipótesis Principal	51
II.5.3 Hipótesis Específicas	52
CAPÍTULO III METODOLOGÍA Y DESARROLLO	53
A. METODOLOGÍA	54
III.1 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	54
III.2 POBLACIÓN Y MUESTRA DEL ESTUDIO	55
III.3 VARIABLES DEL ESTUDIO	56
III.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	57
III.5 PROCESAMIENTO DE DATOS	58
B. DESARROLLO	59

CAPITULO IV: LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SU PRESENCIA EN EL PERÚ.....	60
IV.1 Situación de la Pobreza.....	60
IV.2 Labor de la cooperación internacional en el Perú.....	66
IV.3 Prioridades de la Cooperación en la Lucha contra la Pobreza.....	71
IV.4 Principales cooperantes en nuestro país.....	74
CAPITULO V: LA DISMINUCIÓN DE FONDOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	88
V.1 Desventajas de ser país de Renta Media	88
V.2 Efectos en la Lucha contra la Pobreza	101
V.3 Los Objetivos del Milenio y compromiso del Perú.....	108
CAPITULO VI DISTRIBUCIÓN DE FONDOS EN EL PERÚ.....	115
VI.1 Motivos de las Deficiencias ocurridas con las Donaciones.....	115
VI.2 Gestión desarrollada por APCI.....	120
VI.3 Situación de la captación de Fondos.....	125
VI.4 Acciones ejecutadas para efectivizar la ayuda.....	131
CAPITULO VII DESARROLLO FUTURO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL PERÚ.....	136
VII.1 Condicionamiento de la Ayuda Internacional	136
VII.2 Actuación de ONGs y el nuevo marco jurídico.....	142
VII.3 Expectativas de desarrollo de la población pobre y la cooperación internacional.....	149
VIII CAPÍTULO LAS PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA	154
VIII.1 Expectativas de donaciones futuras y financiamiento de proyectos prioritarios.....	154
VIII.3 Las Oportunidades de progreso y mejores niveles de Vida.....	162
CAPÍTULO IX RESULTADOS OBTENIDOS	165
IX.1 RESPECTO A LOS OBJETIVOS.....	165
XI.2 RESPECTO A LAS HIPOTESIS	166
CAPÍTULO X RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	168
X.1 RESUMEN.....	168
XI.2 CONCLUSIONES	172
X.3. RECOMENDACIONES	174

ANEXOS	176
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	188

Lista de Cuadros y Tablas

CUADRO N° 1 PRODUCTO BRUTO INTERNO (US\$ DOLARES)	16
CUADRO N° 2 COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL - 2004	22
CUADRO N° 3 COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL POR TIPO DE FUENTE 1972-1987	33
CUADRO N° 4 TENDENCIA HISTÓRICA DE LA COOPERACIÓN OFICIAL NO REEMBOLSABLE (1994 – 1998).....	37
CUADRO N° 5 TENDENCIA RECIENTE DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL PERU	40
CUADRO N° 6 COOPERACIÓN BILATERAL 2006 SEGÚN PAÍS (EN US\$) ANÁLISIS VERTICAL.....	76
CUADRO N° 7 COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE DESTINO AMBITO DEPARTAMENTAL AÑO 2006 (EN US\$)	78
CUADRO N° 8 SUSCRIPCIÓN DE ACUERDOS Y CONVENIOS DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL	85
CUADRO N° 9 AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO- RANGO DE INGRESO PER CÁPITA	89
CUADRO N° 10 DIAGNÓSTICO COOPERACIÓN 2002.....	94
CUADRO N° 11 COOPERACION INTERNACIONAL SEGÚN TEMA DE INTERVENCION - 2008	102
CUADRO N° 12 OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO	111
CUADRO N° 13 OBJETIVOS DEL MILENIO Y LA COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL CTI ORIENTADA A LOS OBJETIVOS DEL MILENIO SEGÚN ORIGEN DE RECURSOS – 2006-2008.....	112
CUADRO N° 14 PERFIL DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE PAOYO EN EL PERÚ.....	129
CUADRO N° 15 INDICADORES NORMALIZADOS DISPONIBLES.....	153
CUADRO N° 16 OBJETIVOS DEL MILENIO Y LA COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL_ ORIENTADA A LOS OBJETIVOS DEL MILENIO SEGÚN ORIGEN DE RECURSOS	156
CUADRO N° 17 RESUMEN DE RESULTADOS DE LA PROYECCIÓN DE CUMPLIMIENTO DE ODMs.....	160
CUADRO N° 18 DOCUMENTOS CONSIDERADOS COMO FUENTES DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO.....	180

Lista de Graficos

GRAFICO Nº 1	17
GRAFICO Nº 2.....	18
GRAFICO Nº 3 COOPERACIÓN INTERNACIONAL POR DESTINO DEPARTAMENTAL 2005.....	21
GRÁFICO Nº 4 EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ	62
GRÁFICO Nº 5 INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA.....	63
GRÁFICO Nº 6 PBI PER CÁPITA Y DESIGUALDAD.....	100
GRÁFICO Nº 7 AVANCES Y DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL PERÚ 2008.....	103
GRÁFICO Nº 8.....	108
GRÁFICO Nº 9 OBJETIVOS DEL MILENIO Y LA COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL PERÚ - HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM	113
GRÁFICO Nº 10.....	118
GRÁFICO Nº 11 COOPERACIÓN OFICIAL CAPTADA POR EL PERÚ 1972 - 2006.....	126
GRÁFICO Nº 12 RELACION ENTRE DESEMBOLSOS DE AYUDA DURANTE EL 2005 Y EL PORCENTAJE QUE REPRESENTA DEL PNB.....	136
GRÁFICO Nº 13 OBJETIVOS DEL MILENIO Y LA COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL PERÚ – HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM	155
GRÁFICO Nº 14 PIRÁMIDE DE OBJETIVOS PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE	182
GRÁFICO Nº 15 PERÚ: HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO	187

B

CONTENIDO DEL TRABAJO

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO

I.1 FORMULACION DEL PROBLEMA

El Perú es un país que enfrenta altos niveles de pobreza y desigualdad social desde hace ya mucho tiempo atrás por lo que la Cooperación Internacional viene interviniendo para contribuir e los Programas especializados para tal fin, dado que ese es su objetivo primordial. “La Cooperación Internacional busca el aumento permanente y la sostenibilidad de los niveles de desarrollo social, económico, político y cultural de los países en vías de desarrollo como el Perú, mediante la erradicación de la pobreza, el fin de la exclusión social tanto en educación como en salud, la lucha contra las enfermedades infecciosas y la conservación del medio ambiente”¹.

La Cooperación es la ayuda de fuentes externas ya sean bilaterales o multilaterales, que se suministra a países en desarrollo con la finalidad de contribuir a financiar programas o proyectos de desarrollo económico – social. En el caso de la Cooperación Técnica Internacional No Reembolsable (CTI) es el medio por el cual el Perú recibe, transfiere y/o intercambia recursos humanos, bienes, servicios, capitales y tecnología de fuentes cooperantes externas, cuyo objetivo es complementar y contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo.

¹<http://www.ciberamerica.org/Ciberamerica/Areas/cooperacion/gubernamental/politicadecoopdeperu.htm>

De este modo, la cooperación técnica “se constituye en una fuente complementaria de recursos humanos y materiales que nos ofrece la comunidad internacional en apoyo a programas y proyectos prioritarios, en

armonía con las políticas y los planes nacionales y sectoriales, regionales y locales de desarrollo”².

El Perú recibe al año, unos US\$ 500 millones por cooperación técnica internacional no reembolsable para proyectos en temas de desarrollo como: superación de la pobreza, apoyo a PYMES, agua y saneamiento, desarrollo rural, salud, desarrollo alternativo, medio ambiente, entre otros.

Las áreas en las que distribuye estas donaciones, guardan una estrecha relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)³, programa en el que el Perú forma parte. Los temas giran en torno a la superación de la pobreza extrema y el hambre, el logro de la educación primaria universal, la reducción de la mortandad infantil, la mejora de la salud materna, la lucha contra el sida y otras enfermedades contagiosas y la defensa del medio ambiente e igualdad de género. Existe también la cooperación financiera (créditos) el cuál tiene como límite (US\$ 500 millones anuales), pactado con el Fondo Monetario Internacional, el cual está comprometido en programas del gobierno central pactados con el Banco Mundial, el BID, la Corporación Andina de Fomento y la Banca Bilateral.

² VALDERRAMA, Mariano. “Mito Y Realidad de La Ayuda Externa. América Latina Al 2002. Una Evaluación Independiente de la Cooperación Internacional”. ALOP. Lima, Noviembre del 2001.

³ Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (**ODM**) fueron adoptados por los 189 países que eran miembros de la Organización de las Naciones Unidas en el 2000, como una gran plataforma para abatir la desigualdad y la pobreza en todo el mundo. La mayoría de las metas tienen como plazo para su cumplimiento el año 2015.

Sin embargo a pesar de los esfuerzos que ha venido realizando la comunidad internacional en apoyar programas de lucha contra la pobreza, la mayoría de la población peruana sigue siendo pobre.

La pobreza tiene carácter sistémico, y es el resultado de la actual estructura de interacciones económicas, sociales, políticas y culturales que se refuerzan mutuamente. Junto con estos altos niveles de pobreza, el Perú es un país profundamente inequitativo. Se suele decir que es un país de ingresos medios pero con altos niveles de pobreza y desigualdad. Algunos datos que reflejan esta Las elevadas tasas de crecimiento del PBI en los últimos años y el consecuente aumento del PBI per cápita (ver cuadro n # 1) que han convertido al Perú en ser considerado país de renta media; sin embargo no refleja una sustantiva reducción de la pobreza y lo que es mas trágico es que se a acentuado la desigualdad.

La pobreza a nivel nacional, medida por el gasto por debajo de la canasta básica, se ha reducido de 49.8% a 39.3%, y la rural de 76.9% a 64.6% entre el 2001 y 2007, mientras que la pobreza extrema ha caído de 19.5% a 13.7% a nivel nacional y de 46.3% a 32.9% en el ámbito rural.

En las áreas urbanas la pobreza cayo de 42.8% a 25.7% durante el periodo 2001-2007, mientras en las zonas rurales disminuyo de 76.9% a 64.6%. En cuanto a la pobreza extrema, en zonas urbanas cayo de 10% el 2001 a 3.5% el 2007, y en las zonas rurales bajo de 46.3% a 32.9% en el mismo periodo. En Lima Metropolitana, la situación ha venido teniendo mayores alzas y bajas, pues la pobreza se incremento a casi 38.9% el 2000, estuvo en 34.3% el 2002. En cuanto la pobreza extrema en Lima Metropolitana, ha ocurrido algo similar, incrementándose la tasa 2.7% en 1999 para caer a 0.5% el 2007. La pobreza

paso de 44.5% al 39.3% en el 2007 reduciéndose en 5.2% pero la pobreza extrema solo cayó 2.4%.

De modo general se puede decir que:

1. La reducción de la pobreza en el Perú se ha acelerado desde el 2004, en un contexto de crecimiento económico sostenido y del gasto familiar, en todas las regiones. 2. Sin embargo, el grueso de la reducción esta en el sector urbano, sobre todo en el urbano –marginal (mas en la costa). 3. Más del 70% de las familias que salieron de la pobreza entre el 2004 y el 2007 están asociadas al sector informal. 4. Se registra una reducción de la pobreza rural pero está fuertemente concentrada en la costa rural. 5. La distancias entre el 20% más rico y el 50% más pobre, subió de 3.3 veces en el 2002 a 4.5 en el 2007. Y está creciendo entre áreas urbanas y rurales, y dentro de las áreas rurales. Pero lo que es más grave aún, la desigualdad ha restado potencial en la lucha contra la pobreza. Si no hubiera desigualdad en el Perú, la pobreza total habría disminuido (entre el 2004 y el 2007) más de 10 puntos porcentuales en el área rural (alrededor de 59%, en vez de haber bajado a solo 64.7%).

Considerando el índice de Gini calculado por el INEI para el 2007, la desigualdad recorto en 50% el potencial para reducir la pobreza en el área rural. También lo hizo en el área urbana, aunque en menor proporción. Sin mala distribución del ingreso, la pobreza total y urbana se habrían reducido en alrededor de 13 puntos porcentuales (a 32% y a menos de 20%, en lugar de 39.3% y 25.7%, respectivamente⁴ .

⁴ Banco Mundial. “Informe sobre la pobreza en el Perú 2007 “. Lima , Septiembre del 2008.

Entonces, lo que se busca a través de la Cooperación Internacional es disminuir los altos y preocupantes niveles de pobreza (que se pueden ver en el gráfico n # 1) que existen actualmente en el Perú, con el fin último de erradicarlos en el marco de los Objetivos del Milenio (OMD).

CUADRO N° 1
PRODUCTO BRUTO INTERNO
(US\$ Dólares)

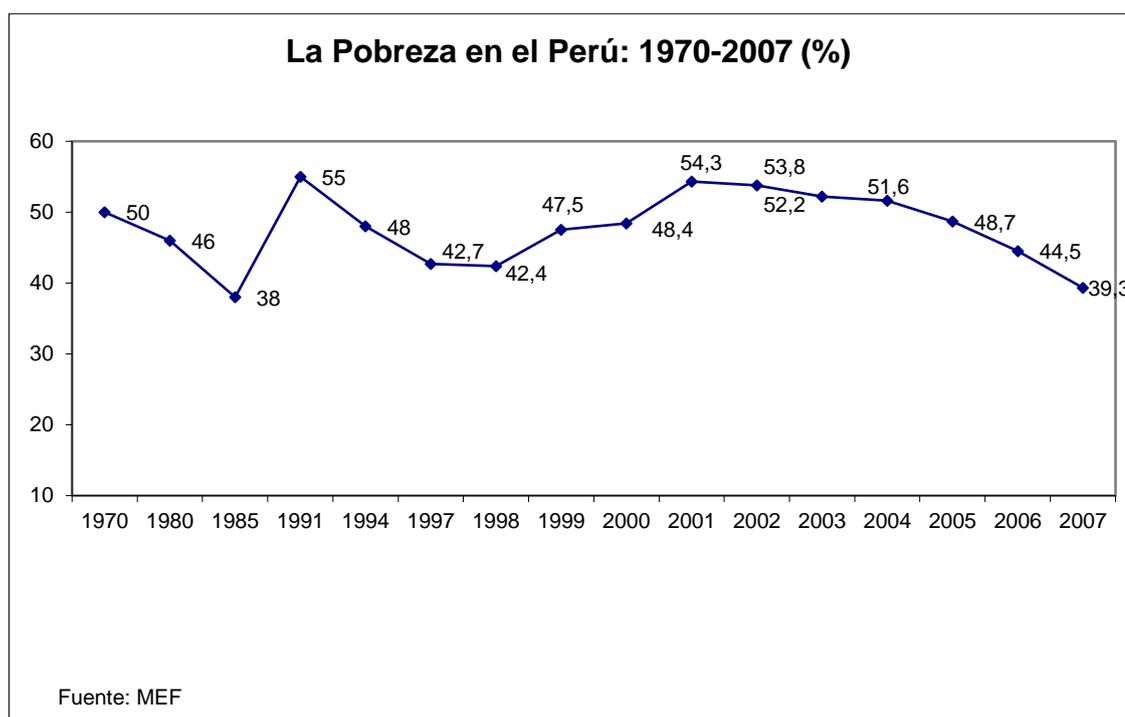
AÑO	PBI 1/ (Miles de Millones)	POBLACIÓN 2/ (Miles)	PBI PER CÁPITA Unidades	INFLACIÓN
1980	20.653	17,324.2	1,192.14	60.1
1981	24.957	17,762.2	1,405.27	72.7
1982	24.815	18,125.0	1,363.70	72.9
1983	19.295	18,495.2	1,035.45	125.1
1984	19.888	18,872.9	1,042.68	111.5
1985	17.209	19,258.4	881.804	158.3
1986	25.819	19,651.7	1,293.36	62.9
1987	42.637	20,053.1	2,088.50	114.5
1988	33.734	20,462.7	1,616.59	1,722.3
1989	41.632	20,880.6	1,953.21	2,775.3
1990	28.975	21,307.1	1,331.98	7,649.6
1991	34.545	21,742.7	1,557.51	139.2
1992	35.891	22,186.3	1,588.30	56.7
1993	34.805	22,639.4	1,512.64	39.5
1994	44.859	22,998.6	1,951.30	15.4
1995	53.607	23,363.5	2,296.30	10.2
1996	55.838	23,734.1	2,355.42	11.8
1997	59.093	24,110.7	2,454.75	6.5
1998	56.752	24,493.2	2,321.59	6.0
1999	51.553	24,881.8	2,076.81	3.7
2000	53.323	25,276.5	2,115.37	3.7
2001	53.935	25,677.5	2,107.06	-0.1
2002	56.756	26,084.9	2,183.50	1.5
2003	61.342	26,498.7	2,323.97	2.5
2004	69.735	26,919.1	2,601.68	3.5
2005 3/	79.485	27,346.2	2,920.21	1.5
2006 3/	92.483	27,780.0	3,345.98	1.1
2007 3/	107.399	28,220.8	3,826.35	3.9

1/ Para el período 1980 – 1989 se ha estimado los niveles utilizando las tasas de variación del PBI con año base 1979.

2/ La población para el período 1994 – 2007 se ha estimado sobre la base del Censo 2007.

3/ Preliminar

Fuente: BCR y FMI

GRAFICO N° 1

Ante la gravedad de los datos mostrados, la Comunidad Internacional no ha permanecido indiferente y ha venido aportando a lo largo de los años para la aplicación de programas que apuesten por el desarrollo social de los sectores más empobrecidos del Perú

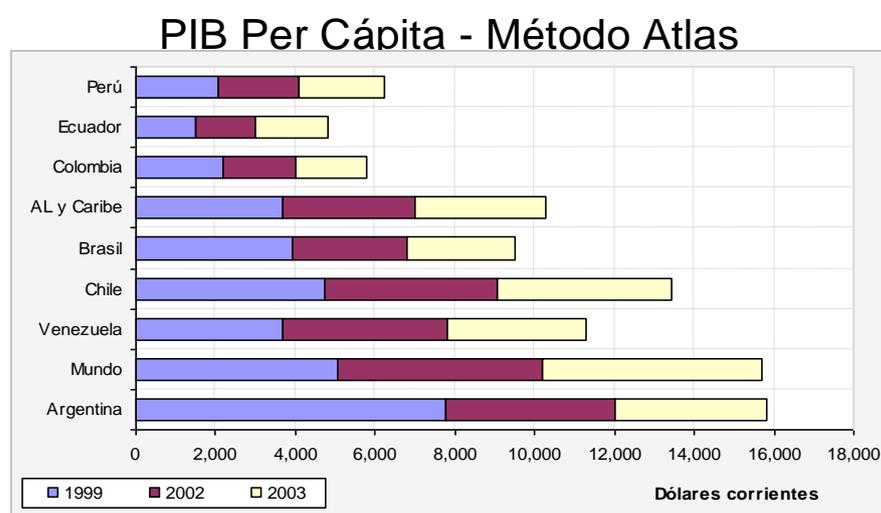
La situación del Perú todavía justifica la presencia de la cooperación internacional, pero el paso del Perú a la categoría de País de Renta Media al haber traspasado su renta per cápita la frontera de los US \$2,000 por persona, nos lleva paulatinamente a dejar de ser receptores de Cooperación No Reembolsable y a convertirnos, cada vez más, en candidatos a recibir sólo Cooperación Reembolsable. “A corto plazo, se prevé una mayor declinación de la Cooperación Oficial No Reembolsable debido a la retirada de algunas fuentes cooperantes (alrededor de US\$ 11.3 millones) y a la nueva condición

del Perú de país de renta media baja, que lo hacen no elegible para los recursos de la Cooperación No Reembolsable”⁵.

GRAFICO N° 2

Objetivos del Milenio y la Cooperación Técnica Internacional

Perú: País de Renta Media



Antes del 2002, la canalización de recursos de la cooperación internacional estuvo a cargo de Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (SECTI).

⁵ VALDERRAMA, Mariano. “La Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Un Proyecto Estratégico”. Lima, Noviembre del 2002.

La SECTI no fue fundamental en la distribución de los fondos a nivel nacional, pues “carecía de solidez institucional (por su falta de profesionales cualificados para esta tarea), una normativa que regule todos los canales de tramitación para los proyectos de cooperación, y mandato político para que efectivamente cumpla con las funciones atribuidas tratando de evitarse que sea considerada como un simple registro de proyectos sectoriales donde el diálogo se dé a nivel de ministros o Consejo de ministros, o que rubros importantes de la cooperación sean manejados por organismos autónomos como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), el Programa Nacional de Alimentos (PRONAA) o por la propia Presidencia de Gobierno y al margen de la SECTI”⁶. Fue tal la ineficiencia y centralismo extremo que existía, que había una evidente inequitatividad en la entrega de los fondos a las zonas del interior del país que lo necesitaban.

Con el fin de que no disminuyeran los fondos internacionales, a finales del **año 2001**, el gobierno peruano decidió replantear la gestión de la cooperación internacional, para promover una visión estratégica asociada a la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento de la democracia.

El proceso pasaba necesariamente por la creación de una agencia moderna de cooperación internacional, que aplicase el modelo institucional que se había impuesto últimamente tanto entre los donantes como entre los países en vías de desarrollo, pero que, sobre todo, fuese capaz de gestionar de forma sostenible, eficiente y transparente los recursos cada vez más escasos de la ayuda oficial al desarrollo.

Con el objetivo de dar respuesta esas necesidades surge la Agencia Peruana de Cooperación internacional (APCI) formalizada en el 2002 a través de la Ley 27692 que regula su funcionamiento. La APCI fue creada para conducir, programar,

⁶ VALDERRAMA, Mariano. “La Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Un Proyecto Estratégico”. Lima, Noviembre del 2002.

organizar y supervisar la cooperación no reembolsable en Perú. Entre las funciones atribuidas a esta agencia de reciente creación destacan la de proponer la política peruana de cooperación internacional; elaborar un plan anual sobre la materia, canalizar los recursos y coordinar su utilización en diferentes niveles.

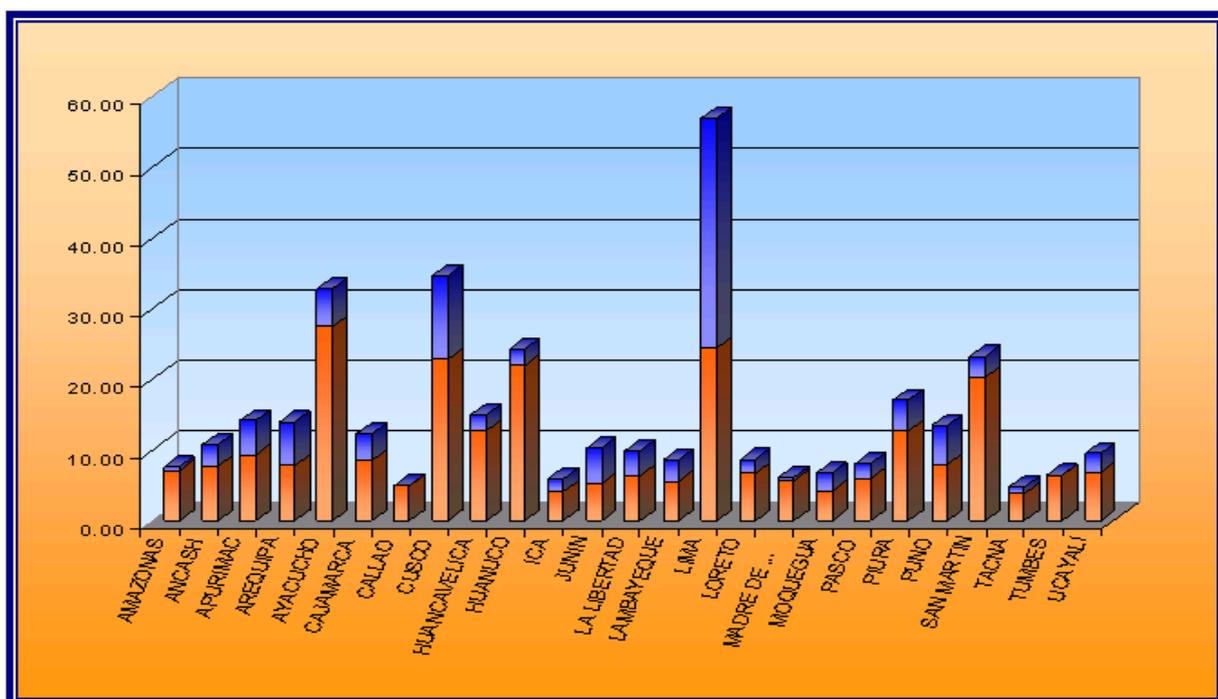
Asimismo, tiene que velar porque se direccionen adecuadamente los fondos para que se cumplan los Objetivos del Milenio (ODM). El Perú ha suscrito los Objetivos del Milenio (ODM) y forma parte de los Países pilotos en los que se hará un seguimiento especial del avance en el cumplimiento de los mismos. Objetivos e indicadores deben ser tomados en cuenta en toda política de desarrollo y en toda estrategia de cooperación.

Se entiende que la APCI debe haber venido orientando adecuadamente la CTI hacia sectores prioritarios. Sin embargo, Lima es el departamento que recibe mayor cantidad de recursos externos no reembolsables, con 12% (US\$ 46.8 millones) de la CTI total. Esta tendencia está aún más acentuada en el caso de la Cooperación No Gubernamental (ONGD) que ejecuta casi un tercio de sus recursos totales en Lima. Esta ciudad tiene cerca de 2.8 millones de población pobre (17% del total nacional).

Ninguna región supera esta cifra. Sin embargo, en términos de extrema pobreza, Lima ocupa el duodécimo lugar con 236,000 afectados. A la luz del Objetivo de Desarrollo de Milenio 1, que busca la reducción de la pobreza extrema, esta concentración de los recursos de la cooperación internacional no tiene fundamento.

GRAFICO N° 3

COOPERACIÓN INTERNACIONAL POR DESTINO DEPARTAMENTAL 2005



“De la totalidad de CTI, un 30.8% (US\$ 120 millones) se ejecuta a nivel nacional, y el resto, un 69.2% (US\$ 270 millones), se destina a regiones específicas. De este 69.2%, cada región recibe de promedio US\$ 10.8 millones. Ocho departamentos (Lima, San Martín, Ayacucho, Ucayali, Cusco, Huánuco, Piura, Junín) superan este promedio”⁷.

Algo que vale la pena aclarar es que a lo largo de la última década, los recursos ejecutados de la Cooperación Técnica Internacional (CTI) hacia el Perú muestran una tendencia aparentemente ascendente. Así, los recursos se han incrementado desde US\$ 261.0 millones en 1994, a US\$ 355.6 millones en 1998, y a US\$ 390.0 millones en el 2004. Este aparente crecimiento debe ser tratado con cautela porque ciertos datos parecen indicar que el incremento de los recursos privados que ha sostenido la caída generalizada de la Cooperación Bilateral y Multilateral, no es más que una afluencia

⁷ YOSHIDA, Mitsuo. “Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004”. CIUPERU. Lima, 2005.

de las contribuciones privadas que siempre han operado en el Perú. De ser estos indicios correctos, el monto global de CTI, en realidad, se habría estado reduciendo paulatinamente a lo largo de los últimos años.

CUADRO N° 2
COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL - 2004

OFICIAL		NO GUBERNAMENTAL	TOTAL
Bilateral	Multilateral		
210.27	73.91	110.18	394.36

Fuente: APCI

La aplicación en los últimos años, de políticas macroeconómicas y programas sociales más adecuados ha dado resultados positivos, que se reflejan en la mejora en el índice de desarrollo humano y en la reducción de los índices de pobreza y pobreza extrema. Sin embargo, debemos reconocer aún, como una realidad, que más de la mitad de los habitantes del país se encuentran en situación de pobreza. Adicionalmente, nuestro país, al igual que el resto de Latinoamérica, presenta altos niveles de desigualdad, los que deberán ser reducidos para lograr resultados importantes en este cometido.

Ante la calificación internacional del Perú como país de renta media baja –tal y como lo señaláramos con anterioridad-; el surgimiento de nuevos tópicos internacionales (la rehabilitación tras el tsunami, la reconstrucción de Irak, la lucha contra el terrorismo, entre otros); la atención de la cooperación internacional concentrada en África; y de ahí la amenaza de una reducción mayor de los recursos de Cooperación Internacional No Reembolsable hacia el Perú, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) necesita construir y ofrecer un escenario más ordenado y atractivo para la Cooperación Internacional.

De ahí que desde el inicio del año 2005, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) ha creado un nuevo mecanismo de coordinación entre el

Gobierno Peruano y la Comunidad de Donantes llamado "**Foro de Donantes**". Este foro constituye una herramienta central para promover la alineación de las fuentes cooperantes con las prioridades nacionales y en general la búsqueda de mayor eficacia, eficiencia y transparencia en las intervenciones de la cooperación internacional, justamente en estos momentos en que los montos disminuyen.

Necesitamos vencer la pobreza en el país. Por lo tanto, en un mundo de creciente escasez y competencia por los recursos de la cooperación internacional, se torna indispensable el uso sostenible, eficiente y transparente de los mismos en los programas establecidos de lucha contra la pobreza en el país. “Es importante convertir al Perú en un país más competitivo en el mercado de la Cooperación Internacional. Ser competitivo en este caso significa mostrar con claridad, frente a la Comunidad Internacional, tareas de desarrollo focalizadas y ser eficiente en el uso de los recursos de la cooperación. Para lograr esta competitividad, la APCI debe continuar liderando y fortaleciendo el Foro de Donantes del Perú y debe concluir el documento llamado Marco Estratégico para la Cooperación Internacional. Una vez establecido el Marco Estratégico, ha de conseguir el compromiso de la Cooperación Oficial y No Gubernamental hacia una mayor alineación a las tareas de desarrollo del Perú, y hacia no producir la tendencia mostrada, de elevada concentración en Lima. En el caso de la Cooperación No Gubernamental, el esfuerzo de alineación tiene que ser aún mayor”⁸.

I.2 IDENTIFICACION DEL PROBLEMA ESPECIFICO

En nuestro país los niveles de pobreza son elevados, por lo que se requiere de los fondos de la Cooperación Internacional para utilizarlos en los Programas de Lucha contra la pobreza; sin embargo estos fondos vienen disminuyendo por considerarnos país de renta media; en tal sentido, necesitamos demostrar a la comunidad

⁸ YOSHIDA, Mitsuo. “Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004”. CIUPeru. Lima, 2005.

internacional las carencias de los más necesitados y que somos capaces de distribuir eficientemente los fondos donados para dicho fin.

I.3 DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS

I.3.1 Objetivo General

Analizar de forma exhaustiva el papel que actualmente desempeña la Cooperación Internacional en la entrega de fondos a nuestro país para fortalecer los Programas de Lucha contra la pobreza, cómo se distribuyen éstos en todo el territorio nacional y cuál ha sido el impacto que se ha producido, teniendo en consideración que todavía existen en nuestro país altos índices de pobreza.

I.3.2 Objetivos Específicos

O₁: Analizar el desenvolvimiento histórico de la Cooperación Internacional en el Perú y cómo sus aportes han influido en el mejoramiento de los niveles de vida de la población menos favorecida.

O₂: Estudiar las razones por las que la Cooperación internacional se encuentra disminuyendo sus aportes al Perú y qué es lo que vienen haciendo nuestras autoridades para evitarlo.

O₃: Explicar si a lo largo del tiempo los fondos entregados por los países donantes han sido debidamente utilizados en los programas de lucha contra la pobreza o se han presentado irregularidades de gestión.

O₄: Estudiar el impacto que producirá la disminución de fondos de la Cooperación Internacional en la aplicación de proyectos sociales que se vienen ejecutando y cuál es la perspectiva social que se vislumbra en el futuro próximo para la población más pobre.

O₅: Identificar cuáles son las principales áreas de acción social en las que la Cooperación Internacional está interesada en participar en el Perú y de qué manera dicha participación ha impactado en la mejoría de la situación de la población más pobre.

I.4 IMPORTANCIA DEL ESTUDIO

El presente trabajo es de mucha importancia pues la cooperación internacional –a través de los años-, se ha convertido en uno de los baluartes de la lucha contra la pobreza en el país.

Creemos que es fundamental y necesario que las autoridades gubernamentales realicen las gestiones necesarias a fin de evitar una disminución grande de los aportes de donantes. Gran parte de nuestros compatriotas requieren de esta ayuda para poder tener la posibilidad de mejorar su situación económica.

Somos un país con muchas disparidades y que se encuentra creciendo económicamente pero sin equidad, por eso es que tenemos todavía mucha pobreza en el país. En tal sentido, la participación de la Cooperación Internacional tiene gran importancia, pues es una alternativa viable y real para la consecución del objetivo social fundamental que es la erradicación de la pobreza a nivel nacional.

I.5 LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Como toda investigación a realizar esta no será la excepción en enfrentar las limitaciones. En tal sentido, se debe señalar que la información que maneja y da a conocer el APCI es básicamente financiera, es decir los montos de los desembolsos, tanto en su programación como su ejecución y evaluación.

Hay un escaso conocimiento en términos físicos del impacto de la cooperación internacional en los programas orientados a la reducción de la pobreza.

Otra de las limitaciones es que los proyectos y programas sociales están diseminados en diversos sectores en todo el territorio del país, por lo que realizar un trabajo de campo para conocer in situ el alcance impacto en los grupos beneficiarios es prácticamente imposible.

Realizar esta tarea conllevaría a que la investigación ya no sea individual, sino contar con todo un equipo de trabajo con el consiguiente costo en dinero y en tiempo.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

II.1 INVESTIGACIÓN DE ANTECEDENTES

GONZALEZ NORRIS, Antonio. “Cooperación Internacional para el Desarrollo: Políticas, Gestión y Resultados”. Lima, GRADE, 1990.

A comienzos de la década pasada eran pocos los tratados sobre cooperación internacional en el país por que consideramos un aporte valioso de los autores. Nos muestra cómo es que la cooperación internacional estaba apoyando la lucha contra la pobreza antes de los noventa. Podemos ver los resultados obtenidos, así como también nos ofrece una visión sobre la situación de pobreza de las regiones más apartadas del Perú y las perspectivas de desarrollo futuro de estos pueblos a partir de la utilización de los recursos provenientes de estos fondos.

YOSHIDA, Mitsuo. “Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004”. CIUPERU. Lima, 2005.

Es un trabajo especializado y que sirve como base de referencia por contener datos actualizados sobre lo que viene sucediendo con la cooperación internacional en el Perú. Contiene cuatro capítulos en donde utilizando datos estadísticos y gráficos nos muestra la evolución pasada de la cooperación y las proyecciones para el futuro teniendo en cuenta el cumplimiento de los Objetivos del Milenio trazados por el Estado.

VALDERRAMA, Mariano. “La contribución de la Cooperación Internacional privada al desarrollo del Perú”. Lima, 2004

Los estudios que ha venido ofreciendo este autor son muy valiosos. En este libro analiza los orígenes de la cooperación, los principales sectores en donde se aplican y los resultados obtenidos hasta el momento. Hace también referencia a la labor que vienen realizando las ONGs y las limitaciones que tienen en los últimos tiempos, dada la restricción de fondos que se tienen, especialmente a partir de lo sucedido en septiembre del 2001 en Estados Unidos.

CARAVEDO MOLINARI, Baltazar. “Cooperación Internacional, ONG’s y Desarrollo”. Lima, SASE, 1993.

A inicios de los noventa las publicaciones sobre el tema eran escasas. En este libro, Caravedo enfoca de manera didáctica el papel que desempeña la Cooperación Internacional en el país y el interés que tienen los países por aportar en el Perú debido a los altos niveles de pobreza existentes, sobretodo a inicios de los noventa. Hace referencia también a la labor que venían desempeñando las ONGs en todo el territorio nacional y los efectos positivos en la lucha contra la pobreza extrema.

ZOLEZZI, Mario. “La Promoción al Desarrollo en el Perú; Balance y Perspectivas”. Lima, DESCO, 1992.

El autor propone un libro interesante en el que explica las potencialidades del país y los motivos por los que está sumido en la pobreza. Asimismo, expone de forma didáctica sobre la tarea que la cooperación internacional realiza en pro del desarrollo de las zonas más empobrecidas del Perú. Finalmente, el autor realiza un balance de lo actuado y las perspectivas que los pueblos más pobres tienen si es que se aplica de manera justa los fondos de la Cooperación Internacional.

ZARATE ARDELA, PATRICIA. “Hay algún Lugar para los pobres en el Perú? Las Relaciones Estado-Sociedad y el rol de la Cooperación”. Lima, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional. DFID. 2005.

Es un tratado que nos muestra la situación de los pobres excluidos del progreso actual. Analiza también cómo es que el estado peruano busca imperiosamente fondos en el exterior para fines sociales y cómo es que actualmente la ayuda se hace difícil toda vez que el Perú es considerado un país de ingreso medio. Sin embargo, como todos sabemos los buenos resultados son macroeconómicos y mucha gente sigue siendo pobre.

PODESTA, Bruno. “Conclusiones y Comentarios sobre el Comercio, la Inversión y la Cooperación para el Desarrollo”. Lima, 1991.

Podestá nos presenta un libro que contiene temas de interés para el desarrollo económico y social del país, haciendo énfasis en la necesidad de adecuar de mejor manera la ayuda internacional para que los más necesitados tengan la oportunidad de progresar a partir de planes y proyectos sociales, en los que debe tener participación importante el Estado Peruano.

DIAZ, César. “Cooperación Internacional en el Perú: Principales Avances y Desafíos “. APCI. Lima, Noviembre del 2006.

Se trata de un documento muy completo en donde se expone el rol que ha venido desempeñando la cooperación internacional en el país hasta la actualidad y cómo se están derivando los fondos a proyectos sociales. En este libro se recomienda enmendar el rumbo centralista de los proyectos sociales y priorizarlos hacia el interior del país en donde la pobreza es aun más extrema que en Lima.

II.2 MARCO HISTÓRICO

Los primeros programas de cooperación técnica internacional surgen en América Latina en los albores de la década de los años cincuenta bajo la denominación de

Asistencia Técnica Internacional, siendo su intención declarada apoyar los procesos de crecimiento económico y modernización de los países de la región. “Según un recuento efectuado en 1954, estos programas aportaron en dicho año un total de US\$30.5 millones provenientes principalmente de Estados Unidos, Naciones Unidas y la OEA”⁹.

Desde mediados de los sesenta se perfiló con mayor precisión el concepto de cooperación técnica entre países en desarrollo o cooperación horizontal, en contraste con la cooperación técnica tradicional o vertical. Desde fines de los años sesenta se produce una gran dinámica en los principales países latinoamericanos que comienzan a perfeccionar las estructuras técnico-administrativas necesarias para el procesamiento y gestión de la cooperación técnica internacional, El Perú no fue ajeno a ese proceso el cual se plasmó en la constitución de un sistema que ha venido administrando la cooperación recibida posteriormente.

En 1971 se constituyó en el Perú un sistema administrativo para el manejo de la cooperación técnica internacional articulado alrededor del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Instituto Nacional de Planificación.

El sistema administrativo para el procesamiento de la CTI tenía tres niveles: el Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de promover y gestionar la CTI en el exterior, el Instituto Nacional de Planificación que coordinaba, programaba y evaluaba acciones de CTI a nivel interno; y las Oficinas Sectoriales de Planificación, responsables de identificar los requerimientos de CTI en los ministerios y organismos de la Administración pública.

⁹ GONZALEZ NORRIS, Antonio. “Cooperación Internacional para el Desarrollo: Políticas, Gestión y Resultados”. Lima, GRADE, 1990

En su origen, el diseño del sistema de CTI suponía que la cooperación internacional debía estar al servicio de las necesidades del país que el Estado priorizaba, contenidas en los planes Nacionales de Desarrollo. Esta conceptualización corresponde a una etapa histórica donde el estado es el protagonista casi único en los esfuerzos del desarrollo.

El reconocimiento de la pluralidad de nuevos agentes que demandaban recursos de la cooperación internacional obligaba en ese entonces a esbozar una concepción distinta. Además de las agencias públicas y centros universitarios se produjo el surgimiento de un buen número de ONGs de origen nacional, muy activos en los distintos campos de desarrollo económico y social. A mediados de 1988 estaban registradas alrededor de 300 instituciones privadas nacionales que se beneficiaban con recursos provenientes de la CTI.

En todo caso se necesitaba democratizar el acceso a los recursos del sistema a todos los usuarios reales y potenciales diseñando mecanismos de asignación transparente en los que debían primar criterios técnicos de desarrollo y de concertación. La carencia de estos criterios y la falta de una metodología de prioridades para la CTI en función de objetivos y metas de desarrollo sostenido, llevó a sobrevalorar las decisiones políticas inmediatas. Se pudo detectar en el sistema de CTI una politización creciente que dificultó la concertación de la demanda y desbordó el sistema y sus procedimientos formales.

Asimismo, al interior del sistema existían graves problemas de gestión que correspondían a un deterioro generalizado del aparato estatal, producto de la crisis económica por la que atravesaba el país a finales del segundo quinquenio de los ochenta. Así, pese a la creciente importancia de la cooperación internacional en las relaciones externas del país, no se reforzó la capacidad técnico-diplomática para impulsar dicha cooperación en función de los intereses de la política exterior peruana. De hecho, no existía claridad sobre cuáles son los intereses nacionales de política externa en materia de cooperación internacional.

No obstante lo anteriormente mencionado, la cooperación internacional no reembolsable fue una de las pocas líneas abiertas –sino la única- de recursos externos que podían ser aplicados productivamente al desarrollo nacional, dadas las relaciones económicas y financieras del Perú con la Comunidad Internacional a fines de los ochenta.

Según cifras oficiales, “el país recibió entre 1972 y 1988 alrededor de US\$1,200 millones en recursos de cooperación no reembolsable. Los volúmenes crecen constantemente desde 1972, año en que la CTI llegó a US\$22 millones, hasta 1987, cuya cifra fue de US\$169 millones. En términos reales, la CTI de 1987 correspondió al 0.57% del PBI de ese año, al 6.5% de las exportaciones totales del país y al 5.5% de sus importaciones. La relación CTI/PBI pasa de 0.30% en los años setenta a alrededor del 0.50% partir de 1985”¹⁰.

El grueso de la cooperación recibida por el Perú provino de fuentes bilaterales, principales responsables de la tendencia creciente mostrada en el periodo 1972-1987: entre 60% y 65% de la cooperación anual registrada en ese lapso tiene su origen en ellas. Les siguen en importancia los aportes de organismos multilaterales, que representan entre 20% y 25% de los totales anuales en el periodo. Los organismos no gubernamentales internacionales son la tercera fuente de recursos con una participación

creciente a partir de 1985 situada alrededor del 10% de los totales anuales.

¹⁰ GONZALEZ NORRIS, Antonio. “Cooperación Internacional para el Desarrollo: Políticas, Gestión y Resultados”. Lima, GRADE, 1990

CUADRO N° 3
COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL POR TIPO DE FUENTE 1972-
1987

Participación Porcentual respecto a la CTI total

Fuente	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87
Bilateral	55.0	71.0	64.2	60.7	64.9	61.1	68.5	66.7	65.4	61.3	63.0	71.7	67.6	64.6	66.7	63.3
Multilateral	39.1	24.7	26.0	31.2	29.6	15.2	24.2	23.1	27.7	26.0	25.3	21.4	28.3	22.0	20.6	21.8
ONGs	5.9	4.3	9.8	8.1	5.4	23.7	7.3	10.2	6.9	12.7	11.7	6.9	4.1	13.3	12.8	15.0
Total CTI	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: GONZALEZ, Antonio. (1990)

La mayor parte de los recursos de la cooperación internacional no reembolsable recibida por el país entre 1972 y 1988 se dirigió a los sectores Agricultura, Educación y salud, que recibieron casi el 65% del total. En menor medida participaron los sectores Pesquería, Energía y minas y Vivienda.

El sector agropecuario es de lejos el que mayores recursos de cooperación recibió: alrededor del 40% del total. Aún más, en términos constantes muestra una tendencia creciente desde 1980 que se agudiza en los últimos años de la década. Las principales instituciones beneficiarias fueron. El ministerio de Agricultura, el Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agropecuaria (INIPA), el Instituto Nacional Forestal, el Instituto Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA), el Centro Internacional de la Papa, la Universidad Agraria y varias cooperativas agrarias.

El sector Educación ocupa el segundo lugar como receptor de recursos de la cooperación, aun cuando pierde en lo ochenta algo de impulso que tenía en los setenta. Los proyectos en este sector estuvieron destinados a apoyar la educación primaria, secundaria y superior, tanto en desarrollo académico como en infraestructura.

El sector salud tuvo una tendencia creciente al final de los ochenta. Se utilizaron los fondos en la ampliación de la cobertura de los servicios de salud, formación de personal técnico y atención primaria de la población rural y urbano-marginal, con prioridad en el grupo materno-infantil.

Como vemos, entre mediados de los sesenta y fines de los ochenta el Perú implementó un sistema de gestión de la cooperación internacional articulado a un sistema de planificación. La cooperación internacional era vista como complemento a los esfuerzos de desarrollo nacional.

A inicios de los noventa, el Instituto Nacional de Planificación, que vía la Dirección General de la Cooperación Internacional era el organismo gestor de la cooperación, era cabeza de un sistema que articulaba las diversas oficinas de planificación y gestión de la cooperación internacional en los diversos sectores y regiones.

En 1992, luego del autogolpe se procedió a la disolución del sistema nacional de planificación. “La gestión de la cooperación internacional fue encomendada a la Secretaría Ejecutiva Internacional (SECTI) ubicada primero en el Ministerio de la Presidencia y transferida luego a la Presidencia del Consejo de Ministros”¹¹.

La evolución de esta cooperación ha sido creciente, pese a los ataques directos del terrorismo. Por eso “en 1993, con la reinserción de Perú en el sistema financiero internacional, se reinició el flujo de créditos de los organismos multilaterales y la banca privada extranjera. En ese mismo año la

¹¹ CARAVEDO MOLINARI, Baltazar. “Cooperación Internacional, ONG`s y Desarrollo”. Lima, SASE, 1993.

cooperación no reembolsable para financiar proyectos de desarrollo y de asistencia social, ascendió a 350 millones de dólares sin considerar los fondos canalizados por las ONGs”¹².

Sin embargo, la SECTI dependiente del Ministerio de la Presidencia, no satisfizo las expectativas cifradas en ella. Fue muy limitada su capacidad de coordinar las propuestas de cooperación internacional de los diversos sectores. Se debilitó mucho la relación orgánica entre la SECTI y las unidades sectoriales encargadas del manejo de la cooperación internacional.

En la práctica, la SECTI devino en una suerte de mesa de partes encargada de la tramitación de proyectos. La cooperación fue manejada sin transparencia, subordinándose a criterios políticos, electorales o clientelares. Por lo demás, su utilización no fue ajena a las extendidas prácticas de corrupción del gobierno fujimorista.

Los problemas internos -además de los relativos a los países cooperantes- dificultaban el mejor aprovechamiento de dichos flujos de ayuda y ocasionaron la pérdida de algunos fondos.

Ellos son: la ausencia en el Gobierno peruano de una estrategia de desarrollo a mediano y largo plazo así como de líneas generales de acción sobre las políticas sociales, que impiden la elaboración de una política de cooperación para presentar y negociar ante los correspondientes agentes internacionales. Si a eso se añade la fragmentación y el debilitamiento del sistema de

¹² VALDERRAMA LEON, Mariano. “El rol de la cooperación Internacional en el Proceso de Descentralización en el Perú”. En: REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACION. Madrid, 2003. N°12.

cooperación peruano (instancias administrativas) y el manejo autoritario y poco transparente por parte de la presidencia de Gobierno, se complica la situación.

Como la SECTI –parte del sistema-, era muy desorganizada y no tenía un norte definido, las agencias de cooperación europea y la oficina de la Comisión en el Perú consideraran como principales problemas además de la inestabilidad democrática, tanto la falta de una estrategia de desarrollo a mediano y largo plazo que posibilitara la elaboración de una política de cooperación, como la ausencia de un sólo interlocutor que represente al Estado peruano en esta materia ante los donantes internacionales.

También se demostró que los fondos obtenidos por la SECTI se usaron de manera demagógica en la campaña electoral de Fujimori con miras a su reelección en 1995 y el 2000. Un ejemplo de ello fue la utilización del PRONAA a partir de 1998 como un instrumento proselitista electoral que obligaba a los comedores populares a pintar sus instalaciones y a utilizar mandiles con los colores del partido del gobierno, y que además forzaba a sus dirigentes a asistir a los mítines de campaña.

Asimismo, habría que recordar que los recursos de FONCODES y de los programas para la construcción de escuelas fueron utilizados políticamente, incrementándose el ritmo de desembolso en épocas preelectorales y concentrándose el gasto en los ámbitos de mayor rédito político electoral.

Estamos en capacidad de confirmar que en los noventa no existían criterios claros ni una adecuada coordinación entre los diversos sectores en la gestión de la cooperación internacional. Esto conllevaba a que los sectores aparecieran compitiendo entre si y que se produjeran una serie de duplicaciones en las propuestas. Muchas de las iniciativas presentadas por los sectores eran por lo demás iniciativas dispersas no relacionadas con

prioridades del desarrollo nacional. En ausencia de un interlocutor válido y de prioridades claras el camino quedó abierto para que fueran las fuentes cooperantes las que impusieran sus criterios sobre los sectores en donde ellas querían aportar al desarrollo económico y social.

Veamos a continuación cómo fue la distribución de la Cooperación No reembolsable en los noventa. “La preferencia en 1994 fue en orden de importancia: Agricultura (US\$ 58.1 millones), Salud (US\$ 56.7 millones), Multisectorial (US\$54.3 millones), Transporte y Comunicación (US\$ 28.1 millones), y Educación (US\$ 20.5 millones). En 1998, sin embargo, los sectores privilegiados fueron: Multisectorial (US\$45.4 millones), Promoción de Mujer y Desarrollo Humano (que luego se convirtió en el actual Mujer y Desarrollo Social) (US\$ 37.5 millones), Agricultura (US\$ 27.8 millones), Salud (US\$ 20.4 millones), y Pesquería (US\$ 14.3 millones)”¹³.

CUADRO N° 4
TENDENCIA HISTÓRICA DE LA COOPERACIÓN OFICIAL NO
REEMBOLSABLE
(1994 – 1998)

1994		1998	
Sector	US\$	Sector	US\$
Agricultura	58.1	Multisectorial	45.4
Salud	56.8	Mujer/Des. Humano	37.5
Multisectorial	54.3	Agricultura	27.8
Transportes/Comunicaciones	28.1	Salud	20.4
Educación	20.5	Pesquería	14.3
Sub Total	217.8	Sub Total	145.4
% del Total de Cooperación Oficial	83.4%	% del Total de Cooperación Oficial	78.1%

Fuente: APCI

¹³ AGENCIA PERUANA DE COOPERACION INTERNACIONAL APCI. Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004. Lima 2005.

Tanto en 1994, como en 1998 y en 2004, dos sectores de intervención reciben recursos de cooperación de forma sostenida, Salud y Agricultura, aunque no en los primeros puestos. En la tabla comparativa, también se observa que la Cooperación Oficial No Reembolsable muestra cierta sensibilidad ante la coyuntura política. Tanto en 1994 como en 1998, cuando el desarrollo económico y la consolidación del tejido productivo eran temas importantes para la agenda del Perú, aparecen recursos asignados a sectores tales como Transporte y Comunicaciones (1994, con US\$ 28.1 millones) o Pesquería (1998, con US\$ 14.3 millones).

Otra tendencia de la tabla comparativa que también llama la atención es el escaso valor que se le asigna durante toda esta década al sector Educación, pilar esencial de toda política social. En 1994, la Educación ocupaba el quinto lugar (US\$ 20.5 millones) como destino de los recursos de cooperación, para pasar en 1998 (US\$ 3.6 millones) al noveno lugar y en 2004 (US\$ 14 millones) al sexto puesto.

Asimismo, según las estadísticas publicadas por la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (SECTI), el sector menos favorecido por la Cooperación Oficial No Reembolsable, tanto en 1994 como en 1998, fue el Turismo, con únicamente US\$ 0.5 millones en 1994 y US\$ 1.4 millones en 1998.

En vista de que la labor de la SECTI no cumplió los objetivos deseados, a inicios del gobierno de Toledo se dio paso a una nueva institución que se encargaría de la Cooperación Internacional en el Perú. Se trata de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), creada en el 2002.

La APCI centraba sus operaciones en obtener fondos tendientes a apoyar la lucha contra la pobreza, definida como objetivo central del gobierno y a la cual la cooperación internacional ha acordó otorgar también primera prioridad. El aporte de la cooperación internacional no solo se traduce en recursos económicos sino también en la posibilidad de incorporar metodologías innovadoras y experiencias acumuladas en el trabajo en diversos países.

Entre sus principales funciones tenemos¹⁴:

- Fortalecer la gestión descentralizada de la cooperación internacional en el marco de la reinstauración de los gobiernos regionales a comienzos del 2003.
- Formular un programa de cooperación internacional que articule la demanda de los diversos sectores definiendo las prioridades en función de las estrategias de desarrollo sectoriales y nacional. Este programa debe ser base de una negociación ordenada con la cooperación internacional.
- Determinar las oportunidades que se presentan a nuestro país en el nuevo escenario internacional para acceder a recursos de la cooperación internacional y a metodologías innovadoras.
- Sentar bases para una gestión estratégica de la cooperación internacional rompiendo con el esquema asistencialista. La cooperación internacional debe permitir la incorporación de conocimientos, capacidades, tecnologías y de experiencias exitosas desarrolladas en otros países.
- Promover un manejo transparente de la cooperación internacional promoviendo la participación ciudadana y mecanismos de información sobre el manejo de los recursos y proyectos de cooperación internacional.

La labor de APCI ha tenido como objetivo reformular el sistema y conseguir mayores fondos. Sin embargo como el Perú es actualmente considerado de ingreso o renta media, se dificulta la captación de fondos no reembolsables. En tal sentido hemos ido experimentando el retiro de algunas fuentes bilaterales provenientes de Reino Unido, Países Bajos, Finlandia, DFID (Department for International Development).

¹⁴ www.apci.gob.pe

Se está tratando de enmendar los errores del pasado y ser más descentralistas en la distribución de fondos a los sectores menos desfavorecidos, pero todavía el 30% de la Cooperación Internacional (CTI) para la erradicación de la pobreza se destina a Lima y el 70% restante a las demás regiones. Es un punto en lo que se debiera trabajar más y corregir de inmediato.

Con respecto a los fondos obtenidos en los últimos años, debemos precisar que la tendencia es algo creciente, a pesar de que dicho crecimiento es algo lento.

CUADRO N° 5

TENDENCIA RECIENTE DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL PERU

ORIGEN DE RECURSOS	2000	2002	2004
Gubernamental	213.7	296.5	279.8
No Gubernamental	47.4	59.1	110.2
Total	261.1	355.6	390.0

Fuente: APCI (2005)

Por lo que hemos podido ver, la cooperación internacional tiene varias décadas de vigencia en el Perú con fondos destinados a la ayuda y desarrollo social, sin embargo lo ha derivado de manera ineficiente, no habiendo podido erradicar la pobreza. Es imprescindible que se haga entender a las instituciones donantes que a pesar de que nuestro país es de renta media, tiene zonas de pobreza extrema que necesitan urgente atención y que por lo tanto es importante seguir contando con su ayuda.

II.3 BASE TEÓRICO CIENTÍFICO

Eficacia de la Ayuda, según R. Lensink y O. Morrissey¹⁵

Parten de que la eficacia de la Ayuda no sólo depende de la política de los gobiernos receptores. Es también posible que aquella se vea afectada por las políticas de los donantes.

Por ejemplo, una posible fuente de ineficacia podría ser la inestabilidad en los flujos de Ayuda, que podría estar condicionada por los aspectos políticos y económicos de la relación donante-receptor. Además, la Ayuda también puede afectar a la propia política implementada por el gobierno receptor. Por ejemplo, la estabilidad en los flujos puede facilitar el logro de la estabilidad macroeconómica.

Para Lensink y Morrey la permanencia en la entrada de recursos (el grado en el que este puede ser anticipado), influye en la probabilidad de que los mismos sean usados para la inversión y, por tanto, para contribuir al crecimiento.

Además, consideran que la Ayuda puede tener un efecto adicional al que se produce a través de la inversión (efecto eficiencia), de ahí que la utilicen como variable explicativa en los modelos estimados. Por otra parte, la Ayuda puede ser una parte importante de los ingresos del gobierno receptor y su inestabilidad puede tener implicaciones importantes en la planificación fiscal de dicho gobierno.

¹⁵ LENSINK, R. Y O. MORRISEY. “Incertidumbre de los retornos de la Ayuda y su relación con el Crecimiento”. Credit Research Paper, N° 3. 1999.

Así, el objetivo de estos autores no era estimar el impacto de la Ayuda sobre el crecimiento, sino investigar si la incertidumbre de la Ayuda afecta a la relación entre ésta y el crecimiento.

Los resultados con respecto a la Ayuda son decepcionantes, en el sentido de que esta variable es claramente no significativa en todas las regresiones (realizaron cuatro tipos de modelos con una muestra de 75 países, y para el subgrupo de países africanos, 36 países, ambas con y sin la variable inversión). El período estudiado abarca los años comprendidos entre 1970-95. Se podría concluir que el modelo no es completo o que no está especificado apropiadamente. Pero los autores aportan otras explicaciones alternativas:

- la incertidumbre en los flujos de Ayuda actúa como una restricción de la inversión, por lo tanto mina la eficacia de la Ayuda
- la incertidumbre en la Ayuda perjudica la planificación fiscal, y esto restringe la eficacia de la Ayuda
- en el caso de la Ayuda de emergencia, la incertidumbre recoge los shocks de la economía.

Para comprobar estas hipótesis, los autores introdujeron dos medidas de incertidumbre (UAIDT y UAID) y una de inestabilidad de los flujos de Ayuda (AIDI). Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

- Los coeficientes de incertidumbre UAIDT y UAID son en todos los casos significativos y con signos esperados negativos. Además, AID se convierte en significativa y positiva. Una posible interpretación de esto es que la incertidumbre de los flujos de Ayuda tiene una asociación negativa con el crecimiento pero, una vez controlada la incertidumbre, la Ayuda tiene un impacto positivo sobre el crecimiento.
- El impacto positivo de la Ayuda es independiente de la inclusión, o no, de la variable inversión, pero la introducción de esta reduce el tamaño (y la

significación) del coeficiente de la Ayuda. Esto sugiere que la Ayuda tiene un impacto positivo sobre el crecimiento a través de la inversión, pero también un impacto adicional (el llamado efecto eficiencia).

- La variable AIDI es insignificante y no tiene efecto sobre los resultados. Es decir, es la incertidumbre (la desviación de los flujos esperados) la que es importante, más que la inestabilidad per se.
- En el caso de los países africanos, la Ayuda permanece significativa si la incertidumbre es incluida para los modelos sin inversión. Cuando incorporamos la inversión la Ayuda es no significativa aunque la incertidumbre permanece negativamente significativa. Una posible interpretación es que, en los países africanos, la Ayuda no tiene un efecto eficiencia sobre el crecimiento; cualquier efecto de la Ayuda sobre el crecimiento es a través de la inversión.

Pero este efecto adicional no existe para los países africanos. Los resultados apoyan el argumento de que el impacto de la Ayuda sobre el crecimiento, o al menos una gran parte del mismo, es a través del impacto sobre la inversión. Consecuentemente, no es sorprendente que cuando se incluye la inversión la significación de la Ayuda se reduce (pero no se anula).

Eficacia de la Ayuda según Duerbarry, Gemmell y Greenaway¹⁶

En este modelo se incluye una variable que se refiere a las condiciones políticas del país receptor.

$$Y_{it} = \alpha_{it} + \alpha_i + \lambda_t + \beta'X_{it} + \gamma'Z_{it} + \varepsilon_{it}$$

¹⁶ DUERBARRY, R., N.GEMMELL Y D.GREENAWAY. "Nuevas Evidencias del impacto de la Ayuda Extranjera en el crecimiento económico". Credit Research Paper, nº 8. 1988.

donde Y es el ratio de crecimiento del PIB; α_i es el efecto país recogiendo los efectos de variables omitidas invariantes en el tiempo: inestabilidad política, gobiernos militares, condiciones climáticas...; λ_t : es el efecto temporal, invariante entre países: precios mundiales, tipo de interés...; X representa a los recursos de capital (interno y externo); Z son las variables de política, y ε_{it} : el efecto neto de variables omitidas que varían tanto en el tiempo como entre países.

El modelo fue estimado con datos de 68 países, para el período 1970-93. En los resultados de las regresiones, se distinguen las de tipo transversal y el panel de datos.

En las primeras el modelo funciona bien, en líneas generales, explicando alrededor del 57% de la variación: favorecen el crecimiento un mayor superávit público, una inflación más estable y la liberalización financiera. El coeficiente de la Ayuda es positivo y significativo al 10%, aunque los resultados generales indican que hay que tener cuidado a la hora de interpretar y comparar la eficiencia de la Ayuda con otros recursos de capital.

La inclusión de variables dummy para Latinoamérica y el África Subsahariana es apoyada por los datos: hay un menor crecimiento en ambos continentes. El único inconveniente está en el signo negativo de los flujos privados.

Con los datos de panel, las sospechas de los autores de que la contribución al crecimiento del capital privado exterior estaba siendo oscurecido en el modelo cross-section eran correctas, y las ecuaciones que omiten los flujos privados son potencialmente subestimadas. Por otra parte, cuando se compara la eficiencia de los diferentes tipos de recursos para fomentar el crecimiento, se concluye que el capital externo es el de mayor impacto seguidos por la Ayuda externa y el ahorro interno.

Comparando ambos tipos de regresiones, se sugiere que los estudios transversales sobrestiman el impacto positivo de la Ayuda sobre el crecimiento. Según el panel de datos, el aumento en un punto porcentual en la Ayuda/PIB aumenta el crecimiento en 0.1 por ciento por año. Este resultado parece ser estadísticamente robusto. Para América Latina y el África Subsahariana la Ayuda parecer ser más eficiente, provocando un aumento del 0.2 por ciento por año.

Los resultados también confirman que la Ayuda exterior tiene un efecto beneficioso sobre el crecimiento de los países menos desarrollados, siempre que exista un ambiente político y macroeconómico estable. Además, se alude a una asignación óptima de Ayuda en términos de efectos sobre el crecimiento entre el 40% y el 45% del PIB.

Eficacia de la Ayuda, según Burnside y Dollar¹⁷

Otra forma de estudiar la eficacia de la Ayuda es dándole menos importancia a las variables económicas y, en vez de explicar las aportaciones al crecimiento económico de los países en vías de desarrollo, se trata de explicar la eficiencia de su distribución para aliviar la pobreza.

Estudiar la Ayuda destinada a reducir la pobreza plantea dificultades originadas por la falta de datos (se suelen utilizar diversos indicadores como aproximaciones al grado de pobreza, por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil).

En esta línea Burnside y Dollar, parten de los resultados de sus trabajos realizados antes:

¹⁷ BURNSIDE C. & D. Dollar. “La ayuda, el régimen del incentivo, y reducción de pobreza.” El política Investigación Funcionamiento Papel, nº 1937, El Banco Mundial, 1998.

- hay muy poca relación entre la cantidad de Ayuda que los países reciben y su ratio de crecimiento
- para países con buenas políticas, los que reciben grandes cantidades de Ayuda han crecido mucho más rápido (3.7% anual) que los que han recibido pequeñas cantidades (2.2%). Para los países con malas políticas, no se puede demostrar que crecen más los que más reciben.

Hay bastante evidencia de que el consumo que está apoyando a la Ayuda es el gubernamental. Esto no lo podemos calificar a priori ni como positivo ni como negativo para el desarrollo, ya que se podría estar apoyando la burocracia y la corrupción, pero también puede significar gastos en el bienestar social que contribuyen a reducir la pobreza.

Es decir, el hecho de que la Ayuda Internacional financie ampliamente el consumo gubernamental podría explicar por qué la Ayuda no llega a fomentar el crecimiento en los países en desarrollo. Aunque deja abierta la cuestión de si la Ayuda está realmente llegando a los pobres a través de gastos sociales.

El enfoque que adoptan estos autores es el de examinar directamente el efecto de la Ayuda sobre la mortalidad infantil, un importante indicador social para el que los datos están ampliamente disponibles. Si la Ayuda reduce la mortalidad infantil, significa que está llegando a los más pobres, es decir, está reduciendo el nivel de pobreza del país.

En el modelo adoptado se hace depender la mortalidad infantil de: las condiciones iniciales, el régimen de incentivos (a través de un índice construido por los autores, en el que se tienen en cuenta características políticas, la apertura comercial, la inflación y el presupuesto público receptor), el consumo gubernamental, la Ayuda/PNB y la Ayuda/PNB relacionado con el régimen de incentivos.

El resultado obtenido es que el impacto de la Ayuda para disminuir la mortalidad infantil depende de la calidad del entorno político y del volumen de la Ayuda. El aumento de la Ayuda en 1% del PIB disminuye la mortalidad infantil en:

- 0% en ambientes políticos malos (índice de buena política = 0)
- 0,4% en ambientes políticos medios (Índice de buena política = 1.1)
- 0.9% en ambientes políticos buenos (Índice de buena política = 2.7)

Este resultado refuerza la propuesta del trabajo anterior, la Ayuda debe dirigirse fundamentalmente hacia aquellos países que lleven a cabo mejoras políticas sustanciales. En la actualidad, la asignación relativamente indiscriminada de la Ayuda es uno de los factores que reduce el impacto potencial de la misma.

Eficiencia de la Distribución según Collier & Dollar¹⁸

La eficiencia de la distribución de la Ayuda también fue estudiada por estos autores que analizaron las diferencias entre una distribución eficiente de la Ayuda y la que se da realmente. Según estos autores, una asignación eficiente es aquella en la cual el coste marginal de reducir la pobreza es el mismo en todos los países.

La distribución de la Ayuda durante los años noventa estuvo lejos de ser óptima. A pesar de ello, con dicha distribución la Ayuda es capaz de expulsar de la pobreza a 30 millones de personas anuales. Con una distribución eficiente esta cifra podría elevarse hasta 80 millones.

¹⁸COLLIER, P. Y D. DOLLAR. "Asignación de la Ayuda y Reducción de la Pobreza". Development Research Group, World Bank. 1998.

Para estos autores la Ayuda, en lugar de destinarse al alivio de la pobreza, se utiliza como instrumento para presionar el establecimiento de determinadas políticas. Esto podría estar justificado si realmente la Ayuda sirviera para ello. Sin embargo, la evidencia nos dice lo contrario: impide que el gobierno del país receptor sea protagonista del proceso de reforma política.

Surge de nuevo la relación entre Ayuda y políticas. Mediante un análisis de la relación existente entre Ayuda y reforma política en África en diez países, divididos en dos grandes grupos:

- Países con buenas políticas sostenidas y buenos resultados económicos: Ghana y Uganda
- Países sin buenas políticas: Etiopía, Mali y Tanzania (reformadores post-socialistas); Costa de Marfil, Kenya y Zambia (reformadores de economía de mercado retrasados); RD Congo y Nigeria (no reformadores)

Estos autores consideran que grandes cantidades de Ayuda a países con malas políticas ha servido para sostener dichas políticas. Igualmente, los donantes no han discriminado eficientemente entre países y entre diferentes fases del proceso de reforma. Los donantes tienen tres instrumentos que pueden usar para fomentar la adopción de buenas políticas:

- Ayuda financiera: aunque su uso eficiente está condicionado al nivel de pobreza y a la calidad de las políticas. Es decir, los países con mejor nivel político deberían recibir más Ayuda.
- Condicionalidad: para ser útil debe centrarse en las medidas que el gobierno cree y que son verdaderamente importantes.
- Asistencia técnica/diálogo político: que son útiles en cualquier fase de la reforma.

Esta supeditación de la Ayuda a la buena política, que como vemos está centrando el debate de la eficacia durante los últimos años, es objeto de una fuerte polémica. Por un lado, está el hecho de qué se entiende por “buena política”. Además, esta condicionalidad sólo afecta a los países receptores.

II.4 DEFINICIÓN DE LOS TÉRMINOS BÁSICOS

1. **Ayuda Alimentaria:** Provisión de alimentos para consumo humano con fines de desarrollo. El concepto incluye los subsidios y préstamos para la adquisición de alimentos y sus costos conexos (transporte, almacenamiento, distribución).
2. **Ayuda Oficial al Desarrollo:** (AOD) consiste en flujos a los países desarrollados o a las instituciones multilaterales por parte de las agencias oficiales, incluyendo a los gobiernos estatales y locales, o para sus agencias ejecutivas, es administrado con la promoción del desarrollo económico y social de los países en desarrollo y tiene carácter concesional.
3. **Beneficiarios:** Persona favorecida en última instancia por los resultados de un proyecto. No debe confundirse con el receptor inmediato de los productos del proyecto, como por ejemplo, el pasante que recibe capacitación y transmite el conocimiento a otros, los beneficiarios.
4. **Canje de Deuda Bilateral:** Mecanismo de condonación de deuda, a cambio de ejecución de proyectos en temas pactados.
5. **Cofinanciación:** Es una modalidad de cooperación en virtud de la cual la financiación de proyectos y programas provienen de más de una fuente, sin contar el gobierno receptor. Los arreglos de cofinanciación pueden consistir en la participación de terceros en la financiación de los gastos o en el establecimiento de un fondo fiduciario.
6. **Comisión Mixta:** Reunión de negociación entre dos gobiernos para concretar acciones de cooperación que se acuerda en un Acta.
7. **Compromiso del donante:** Obligación contraída y firme, expresada en un acuerdo o contrato equivalente, a fin de proporcionar un monto específico de asistencia, en virtud de términos y condiciones convenidos, para fines concretos, en beneficio del país receptor.
8. **Consultor Internacional:** Profesional o experto técnico de otro país, contratado por la Cooperación Internacional a corto plazo, para proporcionar servicios de asesoramiento o de otra índole en el marco de un programa, proyecto o actividad en desarrollo.
9. **Contraparte Nacional:** Funcionario público que actúa como homólogo de un experto internacional, en el marco de un programa, proyecto o actividad de desarrollo, que recibe financiación externa. La contraparte es financiada por el gobierno receptor.
10. **Contrapartida Nacional:** Recursos, en efectivo o especie, que aportan las entidades nacionales que ejecutan un proyecto con financiamiento de Cooperación para el Desarrollo.
11. **Cooperación Bilateral:** Cooperación oficial directa entre dos países a través de organismos gubernamentales autónomos. Los países desarrollados canalizan la cooperación a través de sus Embajadas o agencias especializadas de cooperación como la Agencia Alemana para el Desarrollo (GTZ), la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), entre otras.

12. **Cooperación Multilateral:** Cooperación oficial que brindan organismos internacionales autónomos conformados por diferentes países las agencias, instituciones, organizaciones u organismos multilaterales autónomos a los países en vías de desarrollo, ejemplo la Comisión de la Unión Europea, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros.
13. **Cooperación Oficial:** Es la cooperación que negocia el Gobierno Peruano con sus homólogos y con organismos internacionales conformados por diferentes países, suscribiendo acuerdos marcos, programas de cooperación, convenios específicos, entre otros.
14. **Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo - CTPD:** Modalidad mediante la cual los países en desarrollo intercambian voluntariamente conocimientos, recursos técnicos, pericias y capacidades. También se conoce como Cooperación Sur - Sur o Cooperación Horizontal.
15. **Cooperación Triangular:** Es la cooperación realizada por países en vías de desarrollo con el financiamiento de un tercer país más desarrollado para transferir conocimientos o experiencias previamente adquiridos con apoyo técnico internacional. Esta modalidad puede darse también con la participación de fuentes multilaterales.
16. **Desembolsos:** Representan la transferencia internacional efectiva de recursos financieros. La transferencia puede registrarse en cualquier etapa del programa o proyecto (facilitación de bienes y servicios, depósito de fondos a disposición del receptor en cuenta consignada, pago por el donante de facturas en nombre del receptor, etc.)
17. **Donación:** Transferencia a título gratuito, de dinero, bienes o servicios, a favor del gobierno central, regional y/o local, así como de entidades e instituciones extranjeras de cooperación técnica internacional y organizaciones no gubernamentales de desarrollo receptoras de cooperación técnica internacional, destinados a complementar la realización de un proyecto de desarrollo.
18. **Donante:** Ente gubernamental o privado que voluntariamente cede fondos de asistencia para el desarrollo. También se conoce como Fuente.
19. **ENIEX:** Organismo No Gubernamental Extranjero inscrito en APCI, cuenta con una representación en el Perú, ejecuta actividades y proyectos de Cooperación para el Desarrollo mediante los fondos y recursos que recibe voluntariamente de la sociedad civil o del gobierno de su país de origen.
20. **Fondos de Contravalor:** Recursos que se originan en la modalidad de donación y su monetización, aplicados para financiar actividades, proyectos o programas cuyo objetivo es complementar y contribuir al esfuerzo nacional, apoyando la ejecución de actividades, programas o proyectos prioritarios para el desarrollo del país.
21. **Institución Inscrita:** Organismo que, por un período de dos años, figura matriculado en los registros correspondientes de ONG, ENIEX o IPREDA.
22. **Institución sin Fines de Lucro:** Organismo con existencia legal a partir de su inscripción en los registros públicos de instituciones con objetivos y fines específicos otros que la ganancia o provecho monetario.
23. **Organización No Gubernamental de Desarrollo (ONGD):** Instituciones privadas constituidas en el Perú, sin fines de lucro inscritas en APCI, que tienen

por finalidad la ejecución de proyectos de desarrollo social con recursos de la cooperación técnica internacional en el marco del Reglamento de la Ley de Cooperación Internacional vigente del Perú.

24. **Plan Operativo Anual (POA):** Documento técnico que detalla como se ejecutará un proyecto de cooperación, en un determinado período, con unos ciertos recursos.

II.5 SISTEMA DE HIPÓTESIS

II.5.1 Supuestos Básicos

- S1: Los recursos proporcionados por los donantes influye en la inversión económica y social, por lo que coadyuva al crecimiento y desarrollo.
- S2: El financiamiento amplio de la Ayuda Internacional sobre el consumo gubernamental es un factor explicativo de por qué la Ayuda no llega a fomentar el crecimiento en los países en desarrollo.
- S3: La Ayuda exterior tiene un efecto beneficioso sobre el crecimiento de los países menos desarrollados, en presencia de un ambiente político y macroeconómico estable.

II.5.2 Hipótesis Principal

La Cooperación Internacional tiene un papel fundamental en la provisión de fondos para los Programas de Lucha contra la Pobreza, sin embargo el condicionamiento de la ayuda internacional a la observación de indicadores tradicionales (como la renta

media), devienen en una disminución de los flujos de recursos de la cooperación internacional.

II.5.3 Hipótesis Específicas

- H₁: La Cooperación Internacional ha tenido una presencia importante en el país aportando a la mejora de niveles de vida de los más pobres, lo que significa que su disminución ejercerá un fuerte impacto en dichos sectores.
- H₂: La catalogación de renta media que tiene nuestro país ha influido en la disminución de fondos provenientes de la Cooperación Internacional, lo que ha dado lugar a la reestructuración del presupuesto derivado a los programas de Lucha contra la pobreza.
- H₃: Las deficiencias ocurridas en la distribución de las donaciones otorgadas por los países cooperantes han dado como resultado un bajo nivel de efectividad en la disminución de la pobreza de las zonas rurales más alejadas del país.
- H₄: En nuestro país la APCI viene realizando esfuerzos para evitar la disminución de fondos provenientes de la comunidad internacional, sin embargo la limitación de ingresos que ya se viene percibiendo, limita la aprobación de proyectos futuros relacionados con el programa de lucha contra la pobreza.
- H₅: Un mayor impacto de la cooperación Internacional en la reducción de la pobreza requiere priorizar y focalizar adecuadamente los proyectos sociales, así como un manejo más eficiente de estas.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA Y DESARROLLO

A. METODOLOGÍA

III.1 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Método Deductivo

Vamos a utilizar este método porque al tratarse de un tema integral que abarca la cooperación internacional y la lucha contra la pobreza, estudiaremos el problema global en sí, para luego llegar a conclusiones particulares que darán como resultado el efecto que dicha cooperación tiene sobre la disminución de la pobreza en sus distintas manifestaciones.

La deducción es un método que para el tipo de trabajo que estamos realizando ofrece claridad al momento de realizar la investigación, a la vez que permite actuar con total objetividad.

Método Inductivo

Es un método que también vamos a utilizar en nuestro tema porque nos ayudará a comprender los problemas particulares surgidos como son: la situación de los programas de alimentación, los programas de infraestructura básica en zonas rurales, implementación de programas de salud, etc., y que nos lleva hacia el principio general que es la baja captación de recursos internacionales para la lucha contra la pobreza.

Es importante utilizar este método porque así estaremos en condiciones de poder establecer que está sucediendo en el Perú con los fondos de la cooperación internacional dirigidos a la lucha contra la pobreza a nivel nacional.

Método Histórico – Descriptivo

Con **EL MÉTODO HISTÓRICO** nos remontaremos al pasado tanto lejano como cercano para poder diagnosticar qué fue lo que sucedió con las donaciones, desde cuando están presentes en el país, hacia donde se han dirigido a lo largo de varias décadas, etc, para y poder determinar los motivos por los que nos encontramos en la situación actual.

Usaremos **EL MÉTODO DESCRIPTIVO** porque con él podremos estudiar cómo se viene manejando el tema de las donaciones internacionales y cómo afecta actualmente a los programas de lucha contra la pobreza, asimismo, a partir de esta descripción será factible dar a conocer si hemos avanzado o no en la disminución de la pobreza, sobretodo en las zonas rurales más apartadas del país.

Método Analítico

También utilizaremos **EL MÉTODO ANALÍTICO**. Es un método que nos permitirá analizar las características y el comportamiento de todos los agentes que están involucrados en la problemática de la cooperación internacional y lucha contra la pobreza. Se analiza los elementos del momento actual como: los fondos obtenidos, labor de APCI, calificación de país de renta media, capacidad de las instituciones para aplicar los recursos eficientemente, etc. y las estrategias que se están llevando a cabo, para luego sacar conclusiones concretas de este análisis.

III.2 POBLACIÓN Y MUESTRA DEL ESTUDIO

La población comprende todo el universo, es decir todas las unidades que podrían ser evaluadas. Sin embargo esto es muy difícil de realizar, lo que hace necesario la toma de una muestra representativa de la población.

La población o universo de nuestro trabajo lo conforma toda la población que se encuentra en situación de pobreza y que reciben la ayuda social que es proporcionada por los donantes a través de la cooperación internacional.

Sin embargo, como ya lo hemos anticipado es muy difícil hacer un análisis completo, por lo tanto tomaremos una muestra. Para ello, el énfasis está en las principales fuentes cooperantes (Estados Unidos, La Unión Europea, Alemania España y Suiza) y en los programas y proyectos sociales de lucha contra la pobreza.

III.3 VARIABLES DEL ESTUDIO

Variables Independientes

- Fondos recaudados por Donaciones
- Nivel del PBI
- Presupuesto de Gasto social

Variables Dependientes

- Tasa de indigencia
- Nivel de pobreza
- Nivel de pobreza extrema
- Calidad de Vida

- Índice de desnutrición
- Índice de Mortalidad
- Nivel de salubridad
- Índice de hacinamiento crítico
- Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas
- Índice de alfabetización
- Nivel de Acumulación de capital humano
- Gasto social en educación
- Gasto Social en salud
- Gasto social en infraestructura básica
- Gasto social en asistencia alimentaría

III.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Para elaborar el trabajo será necesario analizar diversas fuentes de información, utilizando para ello los métodos de la entrevista y la observación.

Para el caso de la entrevista, concertaremos una cita con Agustín Haya presidente de APCI para que nos alcancen información sobre los países y las organizaciones cooperantes, las áreas en donde se concentra la cooperación y los motivos por los que en algunos rubros ésta ha disminuido.

Asimismo también trataremos de entrevistarnos con funcionarios de algunos ministerios que tienen relación directa con la lucha contra la pobreza, tales como el Ministerio de Agricultura, Educación, Salud y del MIMDES para que nos den información sobre el funcionamiento de los programas sociales.

Respecto al método de la observación, emplearemos, tanto la observación documental o bibliográfica, visitando bibliotecas, consultando revistas, anuarios, artículos periodísticos, etc. referidos al tema que estamos tratando. Asimismo será importante visitar las oficinas de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) a fin de obtener datos actualizados sobre la situación de la cooperación internacional en el Perú y su aporte a la lucha contra la pobreza. Asimismo complementaremos la información obtenida con datos que se puedan conseguir a través de Internet, incluso de la página web de dicha agencia.

III.5 PROCESAMIENTO DE DATOS

Mediante el procesamiento de datos, lo que haremos será dar un orden a la información obtenida y luego se archivará. Los datos obtenidos serán ordenados por temas (sectores prioritarios de cooperación, pobreza, pobreza extrema, cooperación internacional, países donantes, ONG's, etc.) para poder realizar una investigación ordenada y eficiente.

Asimismo, procederemos a utilizar softwares estadísticos para realizar los cálculos en base a la data obtenida, realizando histogramas de frecuencia y presentación de gráficos (barras, pies, etc.) para poder ilustrar los resultados de nuestra investigación y sacar conclusiones válidas al respecto

B. DESARROLLO

CAPITULO IV:

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SU PRESENCIA EN EL PERÚ

IV.1 Situación de la Pobreza

La pobreza en el Perú se encuentra actualmente en el centro del debate académico y político. El crecimiento económico alcanzado por el país en los últimos años no ha podido reducirla de manera significativa y han aparecido existen numerosos estudios que tratan de explicar porqué. “El debate se ha generado principalmente porque algunos estudios – fundamentalmente oficiales - han señalado que el crecimiento observado ha tenido impactos importantes sobre la población, es decir, se trataría de un crecimiento pro pobre, en tanto que otros estudios independientes señalan que la reducción de la pobreza habría sido más bien poco significativa o hasta nula. Lo cierto es que el crecimiento que se ha alcanzado en los últimos años, parece haber sido insuficiente para reducir la pobreza en el país de manera importante”¹⁹.

A la falta de respuestas claras en este campo, se han sumado preguntas relacionadas; con la forma en la cual se lucha para disminuir la pobreza es la correcta. Como se sabe, además de esperar que el crecimiento beneficie a la población, el Estado tiene un conjunto de programas y políticas sociales que deberían ayudar en el objetivo de reducir la pobreza.

¹⁹ Chacaltana, Juan “Se puede prevenir la pobreza”. CIES, Lima 2004

Al respecto, se ha discutido bastante sobre las mejores formas de ejecutar la política social. Entendiendo a esta como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos condescendientes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.

El objetivo central de la política social. En la actualidad consistente en construir una red de seguridad con garantía pública contra las contingencias sociales que enfrentan las personas durante el ciclo de vida. Se trata de brindar seguridad construyendo una trama de acciones orientadas a prevenir, compensar y reparar los daños que sufran las personas al participar en los distintos aspectos de su vida social.

La garantía pública tiene que responder al carácter de las contingencias que pueden aquejar a los individuos, la política social debe impedir que el riesgo se convierta en daño, y si llega a serlo debe compensarlo o repararlo. Por lo tanto, la política social tiene que abarcar una serie de campos que responden a la diversidad de las prácticas en la que los seres humanos pueden ser vulnerables.

Estos campos pueden ser: subsistencia, protección, salud, educación, empleo, justicia y previsión social, por mencionar algunos.

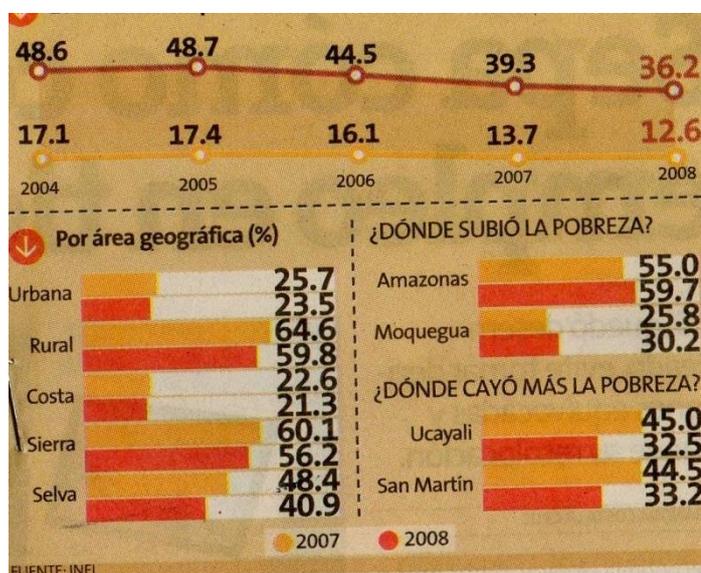
En resumen, en el Perú, la garantía pública contra las contingencias sociales sólo ha alcanzado desde sus orígenes a determinados grupos sociales; aquellos que tuvieron la fuerza suficiente como para negociar con las administraciones de turno e imponerles sus intereses. Los beneficiados han sido trabajadores urbanos, los campesinos siempre han estado excluidos sin que esta situación haya sido revertida.

Actualmente la política social ante la falta de institucionalidad u ausencia de supervisión se ha convertido en un instrumento de acción donde la norma de comportamiento es la arbitrariedad. Los organismos ejecutores y los programas sociales han crecido hasta sobreponerse en la realización de acciones, usando los recursos ineficientemente, a la vez haciendo crecer la burocracia en forma desmedida.

En el Perú la pobreza tiene carácter sistémico, y es el resultado de la actual estructura de interacciones económicas, sociales, políticas y culturales que se refuerzan mutuamente. Junto con los altos niveles de pobreza, el Perú es un país profundamente inequitativo. Se suele decir que es un país de ingresos medios pero con altos niveles de pobreza y desigualdad. Algunos datos que reflejan esta realidad son los siguientes:

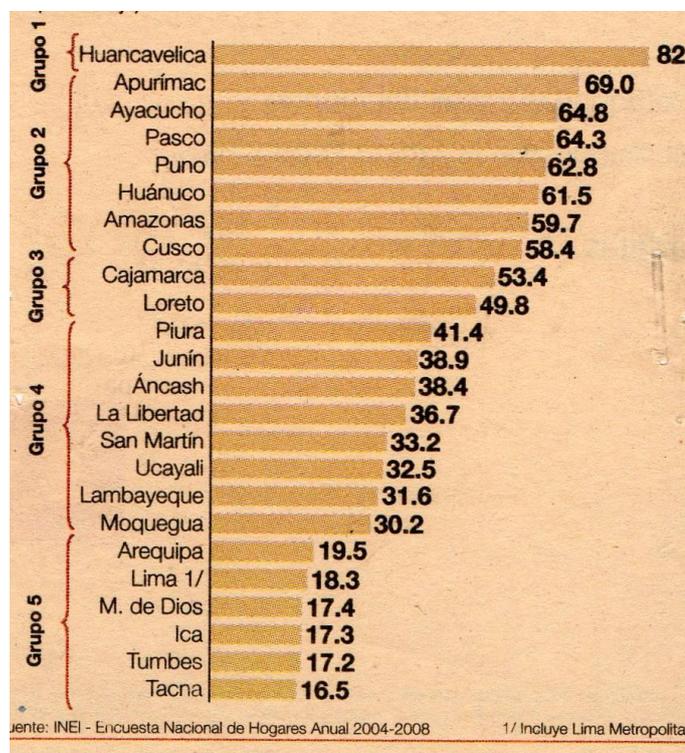
- Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en el 2007 alcanzó US\$ 3826.
- Los niveles de pobreza total y de pobreza extrema se han reducido, tal como lo muestran los gráficos y cuadros siguientes:

GRÁFICO N° 4
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ



- El mayor porcentaje de pobreza y extrema pobreza se dan principalmente en las zonas alto andinas.
 1. Los departamentos con mayores porcentajes de pobres en el año 2007 fueron:
 2. Huancavelica 85.7%
 3. Apurimac 69.5%
 4. Ayacucho 68.3%
 5. Puno 67.2%
 6. Huánuco 64.9%
 7. Cajamarca 64.5%
 8. Pasco 64.3%
- De Acuerdo al INEI los niveles de extrema pobreza en el 2008 por departamento han alcanzado los porcentajes, tal como se aprecia en el gráfico siguiente:

GRÁFICO N° 5
INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA



El problema latente de nuestro país es que se nos hace difícil lograr una mayor equitatividad “hacia arriba” de la población y no “hacia abajo” como se suele experimentar cotidianamente. Lo cierto es que, con pequeñas fluctuaciones, los niveles de pobreza se mantienen en alrededor de la mitad de la población desde hace al menos tres décadas.

La distancia entre el 20% más rico y el 50% más pobre, subió 3,3 veces en el 2002 y a 4.5 en el 2007.

Sin embargo, más grave aún es el hecho que la desigualdad a restado potencial en el combate contra la pobreza. Si no hubiera tanta desigualdad en el Perú, la pobreza total habría disminuido (entre el 2004 y el 2007) más de 10 puntos porcentuales en el área rural (alrededor de 59%, en vez de haber bajado a sólo 64.7%.

Considerando el índice de Gini calculado por el INEI para el 2007, la desigualdad recortó en 50% el potencial para reducir la pobreza en el área rural. También lo hizo en el área urbana, aunque en menor propensión. Sin mala distribución del ingreso, la pobreza total y urbana se habrían reducido en alrededor de 13 puntos porcentuales (a 32% y a menos de 20%, en lugar de 39.3% y 25.7% respectivamente.

Ciertamente los niveles de pobreza, de modo general, se han reducido; sin embargo, la desigualdad se ha incrementado. Asimismo como ha señalado Pedro Francke las estadísticas no deben ser frías:

“La pobreza se mide por el gasto de los hogares, y el rubro de gasto que más ha subido es salud. Entonces, aquí surge algo paradójico, se dice que si una persona gasta más en salud, entonces, su consumo aumenta y es menos pobre, pero en la realidad si gastas

más en salud es porque está peor e incluso es posible también que por esa razón tenga que gastar menos en alimentos”.

“Además, si se observa el gasto en alimentos se ve que aumentó más el consumo fuera del hogar, y ello no porque las personas quieren comer fuera, sino porque se ven obligadas a hacerlo, a gastar más fuera del hogar debido a su trabajo, lo que tampoco quiere decir que se alimentan mejor. Entonces, las estadísticas no deben verse de manera tan fría, son un poco más complejas”.²⁰

“De otro lado, Javier Herrera, representante del Instituto de investigación para el Desarrollo de Francia, lamentó que el gobierno haya dado una cifra de reducción de la pobreza de 4 puntos porcentuales en sendos avisos publicados por los 1,000 de gestión del presidente Alan García.

“En aras de maximizar la transparencia del proceso de evaluación de las metodologías de cálculo de la pobreza, es conveniente que, en el futuro, el Gobierno se abstenga de adelantar opinión hasta que el INEI haga pública la cifra oficial”, señaló Herrera, quien también es miembro del Comité Asesor de Medición de la Pobreza”²¹.

Según Farid Matute, ex jefe del INEI, las cifras presentadas recientemente por el INEI son desproporcionadas o incoherentes con la realidad, ya que el gobierno viene manipulando las cifras con la finalidad de crear un falso crecimiento o un falso éxito del gobierno.

“El Ejecutivo ya había anunciado una reducción de la pobreza en cuatro puntos para el período 2007-2008, y ahora, el INEI convoca a un comité asesor para validar los

²⁰ Diario Gestión del 28.05.2009

²¹ Diario Perú 21 del 28.05.2009

resultados, y anunciar los resultados científicos de la medición de la pobreza, que en realidad se ajustan a la voluntad presidencial”, sostuvo.²²

Un dato que ayuda a comprender más cabalmente la real dimensión de la reducción de la pobreza en el país, es el hecho que el INEI toma como base la variación de los ingresos de los trabajadores que laboran formalmente en las empresas y son dependientes de éstas. Son a estos trabajadores a los que el INEI encuesta, pero éstos solo representan el 25% de la masa laboral total del país, mientras que el 75% restante, independientes y/o informales no son encuestados. Este aspecto es clave y determinante para realmente sopesar la disminución de la pobreza que habría alcanzado el país al 2008 y que para el oficialismo será del 36,2%.

Vista la situación de este modo, no cabe duda de que falta mucho por hacer en materia de la política económica y social. Además, es comprobable que el accionar del Estado no ha sido eficiente en la satisfacción social. Es por ello que es importante la presencia de la Cooperación Internacional en el país a fin de ayudar y apoyar a los segmentos más necesitados que viven en todo el territorio nacional.

IV.2 Labor de la cooperación internacional en el Perú

La cooperación internacional es el proceso que consiste en canalizar recursos financieros y técnicos de países y organizaciones internacionales hacia países en desarrollo con el propósito de complementar la inversión nacional en la solución de problemas de interés común.

²² Diario La Primera, del 28.05.2009

En términos generales y sencillos, la Cooperación para el Desarrollo o Ayuda Oficial al Desarrollo o Cooperación Internacional se entiende como un conjunto de actuaciones y herramientas de carácter internacional orientadas a movilizar recursos e intercambiar experiencias entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo como el Perú para alcanzar metas comunes estipuladas en la agenda mundial y basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, sostenibilidad, co-responsabilidad e interés mutuo.

En nuestro país, “la Cooperación Internacional tiene como finalidad buscar el aumento permanente y la sostenibilidad de los niveles de desarrollo social, económico, político y cultural, mediante la erradicación de la pobreza, el fin de la exclusión social tanto en educación como en salud, la lucha contra las enfermedades infecciosas y la conservación del medio ambiente”²³.

Es así que desde hace varias décadas se ha convertido en una herramienta que moviliza recursos, a través de diversos mecanismos, desde los países desarrollados hacia el nuestro, en temas que forman parte de la agenda mundial. En la actualidad, la Cooperación Internacional utiliza diversos mecanismos para realizar intervenciones en temas que forman parte de la agenda mundial para el desarrollo. Esta ayuda llega al Perú bajo tres conceptos²⁴:

- **Cooperación Técnica Internacional – CTI** (normado por el D. Leg. N° 719) responsabilidad de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI;

²³ AGENCIA PERUANA DE COOPERACION INTERNACIONAL APCI. “Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004”. Lima 2005.

²⁴ ZAPATA, Carlos. “La Cooperación Técnica Internacional Para el Desarrollo Sostenible en el Perú”. New York. 2004

Los recursos de la cooperación técnica internacional están destinados a lo siguiente:

- a. Apoyar la ejecución de actividades y proyectos prioritarios para el desarrollo del país, y de sus regiones, en especial en los espacios socio - económicos, de mayor pobreza y marginación.
 - b. Adquirir conocimientos científicos y tecnológicos para su adaptación y aplicación en el Perú; así como facilitar a los extranjeros la adquisición de conocimientos científicos y tecnológicos nacionales;
 - c. Brindar preparación técnica, científica y cultural, a peruanos en el país o en el extranjero y a los extranjeros en el Perú.
- **Cooperación Financiera Reembolsable** (normado por la Ley Anual de Presupuesto y la Ley Anual de Endeudamiento Externo) responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF;
 - **Donaciones de carácter asistencial y educacional** (normado por el D. L. N° 21942).

Sin lugar a dudas que la ayuda proveniente en las tres modalidades es importante. Pero no podemos dejar de destacar entre ellas a la primera, es decir a la Cooperación Técnica Internacional (CTI), cuyo objetivo es complementar y contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo, y viene evolucionando de acuerdo con los procesos de cambio político, económico y cultural, creándose un nuevo sistema de relaciones internacionales entre el Perú y los cooperantes; con base en tres elementos principales²⁵:

- La ampliación de la problemática del desarrollo a temas de complejidad creciente e interrelacionados;

²⁵ YOSHIDA, Mitsuo. “Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004”. CIUPeru. Lima, 2005

- La importancia de ajustar los paradigmas de apertura y modernización a las agendas nacionales y a los distintos grados de desarrollo de cada país y
- La creciente condicionalidad, establecida por los donantes, entre ayuda oficial al desarrollo y objetivos económicos, comerciales y políticos.

Asimismo es de destacar que los recursos de la cooperación técnica internacional se ejecutan a través de las siguientes modalidades:

- a) Asesoramiento de Expertos. El Asesoramiento se otorga o recibe mediante técnicos profesionales con alto nivel de especialización y calificación para la ejecución de programas, proyectos o actividades de desarrollo.
- b) Las acciones. Están dirigidas a facilitar la solución de problemas científicos y tecnológicos, así como la transferencia e intercambio de conocimientos.
- c) Capacitación. Es una acción educativa de perfeccionamiento y/o adquisición de nuevos conocimientos que tiene por objeto la especialización de recursos humanos del país en el extranjero y de extranjeros en el país, tendiente a lograr su eficiente participación en el proceso de desarrollo y es proporcionada mediante cursos y otras modalidades a diferentes niveles, se realiza integral permanente.
- d) Servicios de voluntarios. Comprende las acciones de profesionales y/o técnicos que, sin propósito de lucro, colaboran en la ejecución de programas, proyectos o actividades de desarrollo, en los que el país estime conveniente su participación.
- e) Donaciones. Son las transferencias a título gratuito, de dinero, bienes o servicios, a favor del gobierno central, regional y/o local, así como de entidades e instituciones extranjeras de cooperación técnica internacional y organizaciones no gubernamentales de desarrollo receptoras de cooperación internacional, destinados a complementar la realización de un proyecto de desarrollo.
- f) Fondos de Contravalor. Son recursos que se originan en la modalidad de donación y su monetización, aplicados para financiar actividades, proyectos o programas cuyo objetivo es complementar y contribuir al esfuerzo nacional, apoyando la ejecución de actividades programas o proyectos prioritarios para el desarrollo del país. Guía de Orientación Para las Solicitudes de Cooperación Técnica Internacional.
- g) Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). Es una modalidad de cooperación horizontal, basada en la solidaridad de los países y un proceso de

coparticipación o intercambio deliberado y voluntario de recursos técnicos, pericias y capacidades, entre dos o más países en desarrollo que permite compartir sus mutuas experiencias y que cuente, generalmente con recursos de una fuente de cooperación internacional.

Es de notar que el Perú recibe al año, en promedio un monto alrededor de US\$ 500 millones por Cooperación Técnica Internacional No Reembolsable, que destina a apoyar proyectos de carácter nacional, regional y local, en temas prioritarios tales como superación de la pobreza extrema y el hambre, educación primaria universal, reducción de la mortandad infantil, mejora de la salud materna, lucha contra el HIV / SIDA y otras enfermedades contagiosas, defensa del medio ambiente e igualdad de género.

En los últimos años, han surgido una serie de amenazas a los fondos y recursos de Cooperación para el Desarrollo que recibe el Perú. En algunos casos se debe a aspectos de los estándares de ingreso (renta media), en otros casos a coyunturas propias a nuestro país.

Así, la notoria erosión del compromiso asumido en la década del 70 por los países desarrollados de destinar el 0,7% de su PBI a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha significado un considerable detrimento de los recursos internacionales con los que podría contar nuestra nación. El paso del Perú a la categoría de País de Renta Media al haber traspasado su renta *per cápita* la frontera de los US \$2,000 por persona, nos lleva paulatinamente a dejar de ser receptores de Cooperación No Reembolsable y a convertirnos, cada vez más, en candidatos a recibir sólo Cooperación Reembolsable.

Esta situación es preocupante dado que los fondos otorgados por la Cooperación Internacional sirven para luchar contra la pobreza que sigue arraigada en las grandes mayorías.

Sin duda, esperamos que estos fondos no disminuyan en nuestro país, pues la Cooperación Internacional en la modalidad de CTI constituye una fuente complementaria de recursos humanos, bienes, servicios, capitales y tecnología que nos ofrece la comunidad internacional bajo distintas modalidades, en apoyo a programas, proyectos y actividades de desarrollo, especialmente en las áreas prioritarias de lucha contra la pobreza y apoyo a los sectores sociales.

IV.3 Prioridades de la Cooperación en la Lucha contra la Pobreza

Las **prioridades** para la Cooperación Internacional No Reembolsable que recibe el país se desprenden de la Política Nacional de Desarrollo. Esta política se encuentra expresada tanto en documentos de escala nacional como en acuerdos internacionales a los que el Perú se ha adherido. Complementariamente, la Política Nacional se precisa en las políticas de ámbito sectorial y regional. (Ver anexo N° 1)

Si bien la cooperación internacional se ciñe a lo normado en la Política de Desarrollo, cabe indicar que los recursos de la cooperación técnica internacional están destinados a:

- a) Apoyar la ejecución de actividades y proyectos prioritarios para el desarrollo del país, y de sus regiones, en especial en los espacios socio - económicos, de mayor pobreza y marginación.
- b) Adquirir conocimientos científicos y tecnológicos para su adaptación y aplicación en el Perú; así como facilitar a los extranjeros la adquisición de conocimientos científicos y tecnológicos nacionales;
- c) Brindar preparación técnica, científica y cultural, a peruanos en el país o en el extranjero y a los extranjeros en el Perú.

“El reto de la Cooperación Internacional está en que los países que requieren el desarrollo son los que deben ejercer su política exterior en el concierto internacional, de acuerdo a políticas y planes de corto, mediano y largo plazos, donde el mayor esfuerzo es el nacional y la Cooperación Internacional se asume como complementaria a ese esfuerzo. Por eso, la Política, Planes y Programas Nacionales de Cooperación

Técnica Internacional, se diseñan en función de la Política Nacional de Desarrollo establecida por el Poder Ejecutivo y de los Planes y Programas de Desarrollo que derivan de ella”²⁶.

Cada uno de los documentos que forman parte de la Política Nacional de Desarrollo del Perú ha sido considerado como una fuente políticamente legítima y técnicamente válida para identificar lineamientos de política. En otros términos, ninguno de los elementos contenidos de dichos documentos ha sido dejado fuera del ejercicio de síntesis de objetivos.

El análisis de la Política Nacional de Desarrollo permite corroborar que, si bien los documentos de política no suelen presentar un orden explícito de **prioridades**, sí comparten una visión común con respecto a las principales líneas de intervención a favor del desarrollo en el Perú.

A la luz de este diagnóstico, los objetivos expresados en la Política nacional de Desarrollo, la APCI los ha agrupado en cuatro Ejes estratégicos, descompuestos en doce Objetivos que sistematizan las áreas en las que la Cooperación Internacional No Reembolsable puede complementar las labores del Estado de forma prioritaria.

Las cuatro Áreas Estratégicas prioritarias para la Cooperación No Reembolsable son las siguientes:

- Seguridad humana
- Institucionalidad
- Desarrollo humano

²⁶ www.mincetur.gob.pe/institucionales/

- Competitividad sostenible

En el marco de estos ejes, se distinguen doce objetivos estratégicos en los que la Cooperación Internacional No Reembolsable puede complementar las labores del Estado peruano:

A. Seguridad humana

- Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo
- Asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica
- Eliminar toda clase de exclusión y discriminación (transversal)

B. Institucionalidad

- Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente
- Garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz
- Apoyar el proceso de descentralización (transversal)

C. Desarrollo humano

- Asegurar el acceso universal a una educación de calidad
- Mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y saludable

D. Competitividad sostenible

- Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos
- Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente
- Desarrollar la ciencia y tecnología en el país
- Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial

Cabe subrayar que la erradicación de la pobreza no se califica como un objetivo directamente alcanzable a través de la Cooperación Internacional, sino como una consecuencia final de todos los objetivos señalados. Este logro debe ser el resultado integral de la aplicación articulada de las políticas a favor del desarrollo nacional. (Ver anexo N° 2)

IV.4 Principales cooperantes en nuestro país

En los últimos años, el Perú ha sido uno de los países latinoamericanos que más ha concentrado aportes de la cooperación técnica internacional privada. Existen dos instancias para conocer la contribución de la cooperación privada al desarrollo del Perú. La primera se refiere a las Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (ENIEX) que cuentan con oficinas de representación en el Perú y están inscritas en la Cancillería; y la segunda se refiere a las ONGs Nacionales inscritas en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).

Existe más de un centenar de organizaciones extranjeras que canalizan recursos de cooperación técnica internacional al Perú. Tienen en común su preocupación por contribuir principalmente con el desarrollo y bienestar de la población de menores recursos.

En los últimos años, en términos generales, los flujos de la Cooperación Técnica Internacional (CTI) han aumentado. El Perú es uno de los más importantes receptores después de Brasil y Colombia, que destina a apoyar proyectos y programas de carácter nacional, regional y local, en temas prioritarios tales como superación de la pobreza extrema y el hambre, educación primaria universal, reducción de la mortandad infantil, mejora de la salud materna, lucha contra el HIV / SIDA y otras enfermedades contagiosas, defensa del medio ambiente e igualdad de género.

A continuación se aprecia una recopilación de la ayuda internacional obtenida de los principales aportantes al Perú en el año 2006:

Principales aportes de las Fuentes Cooperantes en el 2006²⁷

En el cuadro No. 6 sobre la cooperación bilateral 2006 muestra que el volumen de los recursos provenientes de los países que aportaron tanto recursos oficiales (US\$ 30.17 millones como privados (US\$ 155.5 millones) durante el año 2006. Los países de donde provinieron los mayores recursos de cooperación en dicho año fueron: Estados Unidos (45.7%), España (14.6%), Unión Europea (8.4%) y Alemania (5.3%).

El análisis vertical de la cooperación según país, sea esta oficial o privada, evidencia que, Estados Unidos fue el principal contribuyente en ambos flujos (54.3% en oficial y 29.0% en privado). Le siguen como mayores aportantes en cuanto a recursos oficiales: La Unión europea (12.7%), España (7.6%) e Italia (4.7%).

²⁷ CooperAcción. N°23. Boletín de Noticias sobre Cooperación Internacional en el Perú. Lima, Enero del 2007.

CUADRO N° 6
COOPERACIÓN BILATERAL 2006 SEGÚN PAÍS (EN US\$)
ANÁLISIS VERTICAL

País	Cooperación oficial	%	Cooperación privada	%	Total (US\$)	(%)
Alemania	12,601,878	4.2	11,518,517	7.4	24,120,399	5.3
Argentina	156,700	0.1	58,210	0.0	214,910	0.0
Australia	6,300	0.0	1,733,016	1.1	1,739,316	0.4
Austria	0	0.0	1,421,158	0.9	1,421,158	0.3
Bélgica	12,054,992	4.0	5,173,225	3.3	17,228,221	3.8
Brasil	466,656	0.2	16,321	0.0	482,977	0.1
Canadá	3,957,798	1.3	3,007,813	1.9	6,965,613	1.5
Chile	917,987	0.3	322,178	0.2	1,240,165	0.3
Colombia	41,800	0.0	9,960	0.0	51,760	0.0
Corea del sur	2,745,346	0.9	108,710	0.1	2,854,057	0.6
Dinamarca	0	0.0	1,669,042	1.1	1,669,042	0.4
España	22,882,198	7.6	44,065,058	28.3	66,947,264	14.6
Estados Unidos de América	163,971,103	54.3	45,094,219	29.0	209,065,377	45.7
Finlandia	2,870,210	1.0	1,627,794	1.0	4,498,005	1.0
Francia	1,463,258	0.5	1,002,294	0.6	2,465,553	0.5
Países Bajos	4,165,553	1.4	11,534,600	7.4	15,700,154	3.4
India	27,000	0.0	0	0.0	27,000	0.0
Irlanda	0	0.0	346,027	0.2	346,027	0.1
Israel	120,000	0.0	412,410	0.3	532,410	0.1
Italia	14,302,562	4.7	1,799,679	1.2	16,102,246	3.5
Japón	7,867,479	2.6	146,775	0.1	8,014,257	1.8
Liechtenstein	290,889	0.1	419,720	0.3	710,609	0.2
Luxemburgo	25,600	0.0	187,711	0.1	213,311	0.0
México	163,533	0.1	0	0.0	163,533	0.0
Noruega	2,310	0.0	1,797,316	1.2	1,799,626	0.4
Nueva Zelanda	13,997	0.0	0	0.0	13,997	0.0
Polonia	0	0.0	3,062	0.0	3,062	0.0
Portugal	0	0.0	15,730	0.0	15,730	0.0
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	930,375	0.3	12,587,663	8.1	13,518,038	3.0
República Checa	34,603	0.0	0	0.0	34,603	0.0
Singapur	65,000	0.0	33,851	0.0	98,851	0.0
Sudáfrica	0	0.0	7,064	0.0	7,064	0.0
Suecia	1,074,400	0.4	3,950,504	2.5	5,024,904	1.1
Suiza	10,104,596	3.3	5,421,773	3.5	15,526,372	3.4
Tailandia	5,865	0.0	0	0.0	5,865	0.0
Unión Europea	38,391,666	12.7	0	0.0	38,391,678	8.4
Total	301,721,654	100	155,491,399	100	457,213,153	100

Con respecto a la cooperación privada, entre los países que mayor cooperación presentaron, después de los Estados Unidos, se puede mencionar a España (28%) y, en menor medida, Reino Unido (8%) y Países Bajos (7%), los cuales en su conjunto representaron el 73% del total de recursos privados.

La distribución de la CINR por departamentos muestra que los mayores flujos se destinaron a la ejecución de proyectos a nivel nacional (34%). Los departamentos en los que se ejecutaron la mayor cantidad de recursos tanto privados como oficiales fueron: Lima (8.9%), Cusco (7.1%), Ayacucho (5.1%), Apurímac (5.1%), San Martín (4.5%). En este punto cabe notar que Huancavelica, el departamento con mayor intensidad (porcentaje) de pobreza y pobreza extrema del país (89% y 72% respectivamente) ocupa el puesto 10 en el orden de volumen de recursos de CINR captada a nivel departamental.

Se evidencia que los proyectos a nivel nacional fueron más atendidos, tanto por la cooperación oficial, como por la cooperación privada (40.8% y 17.7% respectivamente).

Del total de cooperación (oficial y privada), los departamentos donde se ejecutaron los mayores volúmenes de la cooperación oficial fueron: Lima (6.0%), Ayacucho (6.0%), Apurímac (5.1%) y San Martín (5.5%). Por su parte, los recursos de las fuentes privadas orientaron sus recursos principalmente hacia los departamentos de Lima (15.4%) y Cusco (14.3%).

CUADRO

N°

7

COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE DESTINO AMBITO
DEPARTAMENTAL AÑO 2006 (EN US\$)

Pais	Cooperación oficial	%	Cooperación privada	%	Total (US\$)	(%)
Amazonas	5,225,588	1.5	760,220	0.5	5,985,808	1.2
Ancash	6,031,713	1.8	3,049,051	2.0	9,080,763	1.8
Apurimac	17,267,224	5.1	8,119,351	5.2	25,386,575	5.1
Arequipa	4,455,914	1.3	7,604,273	4.9	12,060,187	2.4
Ayacucho	20,156,597	5.9	5,303,377	3.4	25,459,975	5.1
Cajamarca	10,340,227	3.0	4,436,383	2.9	14,776,610	3
Callao	2,201,994	0.6	2,831,722	1.8	5,033,715	1
Cusco	13,243,325	3.9	22,178,741	14.3	35,422,065	7.1
Huancavelica	8,981,274	2.6	3,095,833	2.0	12,077,107	2.4
Huanuco	14,727,453	4.3	1,809,611	1.2	16,537,065	3.3
Ica	1,116,550	0.3	1,665,566	1.1	2,782,116	0.6
Junín	9,125,286	2.7	2,875,676	1.8	12,000,962	2.4
La Libertad	4,401,480	1.3	5,410,234	3.5	9,811,714	2
Lambayeque	5,299,162	1.6	3,676,040	2.4	8,975,202	1.8
Lima	20,245,742	6.0	24,022,346	15.4	44,268,089	8.9
Loreto	6,850,111	2.0	4,635,813	3.0	11,485,924	2.3
Madre de Dios	3,697,806	1.1	777,702	0.5	4,475,508	0.9
Moquegua	636,493	0.2	665,757	0.4	1,302,250	0.3
Pasco	3,616,524	1.1	866,017	0.6	4,482,541	0.9
Piura	9,010,987	2.6	7,125,626	4.6	16,136,613	3.3
Puno	5,221,883	1.5	9,954,602	6.4	15,176,484	3.1
San Martín	18,655,469	5.5	3,796,516	2.4	22,451,985	4.5
Tacna	344,691	0.1	206,247	0.1	550,938	0.1
Tumbes	3,020,630	0.9	94,520	0.1	3,115,450	0.6
Ucayali	7,344,151	2.2	2,956,636	1.9	10,300,787	2.1
Nivel nacional	138,906,388	40.8	27,573,573	17.7	166,479,961	34
Total	340,124,662	100	155,491,433	100	495,616,094	100

FUENTE: APCI

Elaboración APCI

Alemania

Este país incrementó en 20,5 de euros adicionales el monto de la cooperación al desarrollo asignada al Perú para el bienio 2006-2007. De este monto, 20 millones fueron para la cooperación financiera (reembolsable) y 0,5 millones para la cooperación técnica (no reembolsable). Con dicho incremento, la cooperación alemana para el referido bienio asciende a 108 millones de euros, el doble de lo asignado para el bienio 2004-2005.

Bélgica

El financiamiento de la cooperación belga durante el año 2006 estuvo se ha orientada a implementar los acuerdos establecidos en el Programa Indicativo de Cooperación aprobado en la VI Comisión Mixta realizada en Bruselas durante el año 2005, en el que el monto de la cooperación belga destinado a proyectos en el Perú ascendería a 24 millones de euros para el período 2005-2008. En comparación con el año 2005, hubo un incremento en la puesta en marcha y ejecución de nuevos proyectos así como en un incremento presupuestario de 50% con algunos programas.

Canadá

En mayo de 2006 la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) se convirtió en una de las agencias de cooperación que provee recursos al programa de “Promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos de la Defensoría del Pueblo” bajo la innovadora modalidad de cooperación financiera internacional denominada canasta de fondos (basket funding) sumándose al aporte de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

República Popular China

De manera concreta la apoyado el diseño arquitectónico de un moderno pabellón dentro del Hospital Arzobispo Loayza, cuyo financiamiento es de aproximadamente a 2 millones de dólares.

Por otro lado, financió en calidad de donación del proyecto de construcción “Casa de la Amistad Peruano – China” en el distrito de Jesús María, destinada al intercambio cultural entre ambos países.

Corea del Sur

La cooperación entre el Perú y Corea también se lleva a cabo en el marco del Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC), del cual ambos países son miembros. En este contexto, se suscribió el Comunicado Conjunto y el Programa Ejecutivo del Acuerdo de Cooperación Cultural Perú - Corea 2006 - 2008.

Asimismo, el representante de la Agencia de Cooperación de Corea (KOICA), Jang Bong Soon, renovó su compromiso con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) el que se visualizará en el importante apoyo a la APCI para la modernización en la tecnología informática y de comunicaciones, mejorando el sistema digitalizado del archivo de documentos y del sistema de tele conferencias, reforzando así su capacidad institucional y de servicio.

España

Producto de que en febrero de 2006, se llevo a cabo en Madrid la VIII Reunión del Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento del Programa de Cooperación Hispano – Peruano (PCHP) se acordó revisar la evolución del PCHP 2002 – 2005, y acordar la extensión de algunas actividades y proyectos. Es importante destacar que la ayuda oficial de España al Perú se ha incrementado en los últimos años a un monto superior a los 179 millones de euros, el cual fue destinada, principalmente, a erradicar la pobreza y reducir las desigualdades y la exclusión social en el país, así como a otras metas relativas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Estados Unidos de América

Al ser clasificado el Perú como un país de renta media de acuerdo a su Producto Bruto Interno -indicador generalmente usado por la comunidad internacional de cooperantes

para determinar la elegibilidad de los países como receptores de Cooperación Internacional-, la cooperación proveniente de los Estados Unidos de América sufrió una reducción significativa. Así, el monto asignado al Perú durante el 2007 disminuyó a 75 millones de dólares americanos, habiendo sido de 85 millones americanos en el 2006. Por otro lado, el Plan Estratégico de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) 2007-2011 aún no ha sido determinado.

Por la misma razón, después de 54 años, el año fiscal americano 2007 fue el último en el que el Perú accederá al Programa PL 480 – Título II de Asistencia Alimentaria, siendo que el presupuesto para ese año se redujo a sólo 8,8 millones de dólares americanos. Dicho Convenio contó con la opinión favorable de la APCI y del MIMDES, por lo que fue suscrito durante la segunda semana de febrero 2007.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)

Durante el primer semestre de 2006, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) anunció su respaldo al Perú para desarrollar un plan de emergencia para la detección temprana del virus de la gripe aviar, mediante un proyecto preventivo que pondrá en marcha la evaluación de la migración de aves acuáticas y del comercio de aves silvestres.

La inversión de la FAO realizada en calidad de donación asciende a 500 mil dólares y tiene como objetivo reforzar la capacidad del Perú para generar y compartir información sobre la influenza aviar, con el fin de fortalecer los planes de alerta precoz y reacción temprana ante una eventual introducción de esta amenaza en el país.

Finlandia

En el marco de la visita oficial que realizara a nuestro país la Ministra de Comercio Exterior y Desarrollo de Finlandia, Paula Lehtomäki, el Perú y Finlandia suscribieron el 2 de mayo dos importantes convenios sobre canje de deuda y sobre cooperación en

medio ambiente. Se firmó la Enmienda al Acuerdo sobre Conversión de Créditos Concesionales (canje de deuda por desarrollo), a través de la cual se destinan 4,2 millones de dólares para proyectos de conservación de la diversidad biológica. Asimismo, se suscribió el segundo de los convenios, el Acuerdo de Cooperación para Gestión de Bosques Comunales. Cabe destacar que, el total de la cooperación de Finlandia en el Perú para el período 2003 – 2007 asciende aproximadamente a 12 millones de euros.

Italia

El Fondo Ítalo Peruano (FIP) dio a conocer el 29 de marzo, la selección de los 44 nuevos proyectos de desarrollo que serían financiados con 39 millones de dólares, capital remanente de los 116 millones de dólares que constituyó el monto total del Convenio de Canje de Deuda por Desarrollo, suscrito entre Perú e Italia en el 2001. Con estas 44 nuevas iniciativas, el FIP contabiliza un total de 184 proyectos que benefician directamente a cerca de 3 millones de pobladores que habitan en más de 200 distritos, con las mayores limitaciones socioeconómicas. Asimismo, opera en doce regiones de costa, sierra y selva y en las ciudades de Lima, Arequipa y Cusco.

Nueva Zelandia

Durante el segundo semestre de 2006 el Gobierno de Nueva Zelandia anunció la donación de 2.5 millones de dólares para el financiamiento de dos importantes programas para combatir la pobreza en el Perú, canalizada a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo y la Ayuda Internacional de Nueva Zelandia (NZAID).

Uno de ellos, el Proyecto de Desarrollo Sostenible de Micro-Cuencas que se viene ejecutando en nuestro país por el Programa Mundial de Alimentos, comprendió un aporte de 1.15 millones de dólares con lo cual beneficiará a 115,000 pobladores en las zonas alto andinas del Perú. El objetivo del proyecto es promover la seguridad alimentaria de los pequeños agricultores, evitar el daño a los recursos naturales, fortalecer el capital humano, mejorar los ingresos de la población y promover la

participación de la mujer en las decisiones comunitarias. El proyecto contempla también la mejora de la infraestructura educativa de pequeñas escuelas.

El gobierno neozelandés financió también, con un millón 300 mil dólares, el proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Innovadoras y de Alivio a la Pobreza a ser ejecutado por el Centro Internacional de la Papa (CIP) en los Andes peruanos, bolivianos y ecuatorianos con el objetivo de contribuir a que las comunidades más pobres de esa región alcancen a desarrollar medios de vida sostenibles a través del fortalecimiento de sus capacidades de innovación y el control de los recursos.

Suiza

El 24 de febrero de 2006 se suscribió el Acuerdo Bilateral entre el Perú y la Confederación Suiza, que permitirá un aporte inicial de 1'440,000 dólares para el programa de “Promoción de la Equidad y la Inclusión de los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo”. Asimismo, se presentó oficialmente la Declaración de Intención suscrita en diciembre de 2005 por la Defensoría del Pueblo, APCI y las agencias de cooperación de Canadá, Bélgica, Confederación Suiza y Suecia.

El programa, tiene una cooperación total de 8 millones 700 mil dólares y forma parte del Programa Quinquenal 2006-2010 de la Defensoría del Pueblo. Está dirigido a promover la institucionalidad democrática y la inclusión de las personas en situación de mayor pobreza, buscando así el establecimiento de relaciones sociales, económicas y culturales.

Unión Europea

Durante el 2006 la Unión europea apoyó éstas líneas presupuestarias de la Comisión Europea que financian temas específicos como derechos humanos, medio ambiente, género, seguridad alimentaria y otros. Entre los proyectos temáticos vale resaltar: “Acción Contra Minas Antipersonales”, “Fortalecimiento de capacidades de familias

de pequeños productores de la Reserva de Biosfera del Manu”; “Ayudando a mejorar la salud sexual y reproductiva de las/os jóvenes rurales y peri-urbanos del Perú”; “Fortalecimiento institucional y promoción de la economía local para el combate a la pobreza en el departamento de Junín“. Otro evento a resaltar fue la Feria de Proyectos de la UE, realizada en mayo, con quince Programas y Proyectos de cooperación bilateral y más de treinta iniciativas de ONG. Asimismo, una Misión de la Delegación de la CE realizó durante el mes de junio el proceso de monitoreo de 22 proyectos en ejecución, 6 proyectos finalizados y 1 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). La APCI acompañó este proceso de monitoreo. Por último, en diciembre del 2006 se trabajó un plan de acción 2007 en el marco del CSP 2007-2013, en el que se determinaron nueve propuestas en el primer eje temático y en el que se involucran instituciones como el Acuerdo Nacional, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, DE VIDA, la Presidencia del Consejo de Ministros, la Defensoría del Pueblo y la Comisión Multisectorial de Alto Nivel.

Se puede ver entonces que la participación de los Cooperantes se desarrolla en áreas muy diversas y siempre tratando de atender necesidades que según ellos, tiene incidencia directa en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones más necesitadas.

Cabe destacar que para el año 2007, la APCI aún no cuenta con las cifras definitivas de los montos desembolsados por las diversas fuentes y el total de los recursos que Perú habría recibido para este año. Sin embargo, sí existe información de los principales resultados obtenidos en los procesos de negociación con las fuentes cooperantes en el año 2007, como se muestra a continuación.

Suscripción de Acuerdos y convenios de Proyectos de Cooperación Internacional no reembolsable.

El número de Acuerdos y/o Convenios suscritos en el año 2007, fueron 40, pudiéndose resaltar los siguientes:

CUADRO N° 8
SUSCRIPCIÓN DE ACUERDOS Y CONVENIOS DE PROYECTOS DE
COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Pais/organismo	Convenio/Acuerdo/Adenda	Unidad ejecutora	Monto del Convenio
OEA	Memorándum de Ejecución del Proyecto OEA Fortalecimiento de las capacidades de los operadores de la administración de justicia con relación a la norma de detención de personas.	Defensoría del Pueblo	34,594 US\$
OEA	Programa de Ciudades Sostenibles Región Fronteriza Perú – Ecuador	INDECI	142,740 US\$
OEA	Educación bilingüe intercultural en zonas urbano marginales de la frontera Perú-Ecuador – EBIZUMA	Ministerio de Educación	59,220 US\$
OEA	Acuerdo de Cooperación entre la República Argentina y la República del Perú, para el Desarrollo Tecnológico Industrial.	Ministerio de la Producción	
Brasil	Programa de Gestión Descentralizada de los Programas Sociales	Ministerio de la Mujer y Desarrollo social	----
Bélgica	Convenio Especifico “Programa Prevención del Consumo de Drogas de los Toxicómanos – Fase II”.	DEVIDA	2'300,000 EUR
Bélgica	Convenio Especifico “Programa de Centro de Servicios Empresariales No financieros en el corredor Económico Ayacucho – Apurimac y Huancavelica”	PRODUCE	3'550,000 EUR
Unión Europea	Addendum N° 1 al Convenio de Financiación del Proyecto APROLABI.	Ministerio de Trabajo y empleo	---

		Ministerio de Educación	
Unión Europea	Addendum N° 3 al Convenio de Financiación del Proyecto PROPOLI.	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	---
Unión Europea	Addendum N° 3 al Convenio de Financiación del Proyecto PRODELICA.	Gobierno Regional de La Libertad Gobierno Regional de Cajamarca	---
Unión Europea	Addendum N° 1 a la Carta Oficial 1999 (N° 30938) entre la Comunidad Europea y la República del Perú, del Programa de Apoyo a la Seguridad alimentaria (PASA).	Ministerio de Economía y Finanzas	---
Unión Europea	Addendum N° 2 al Convenio de Financiación del Proyecto PRODAPP.	DEVIDA	---
España	Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad de Madrid (consejería de Inmigración y Cooperación) y el gobierno de Perú (APCI)	APCI	---
Banco Mundial	Convenio de donación para el proyecto Adaptación al Rápido Retroceso de glaciares en los Andes Tropicales.	Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y Secretaría General de la Comunidad Andina	US\$ 865,000 del Fondo Fiduciario Polic and Human Resources Development Fund
Banco Mundial	Convenio de donación para el proyecto Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas en el Perú.	Ministerio de Energía y Minas	US\$ 300,000 del fondo fiduciario Multidonante para la Iniciativa de la Transparencia en las Industrias Extractivas
Canadá (a través de ACDI)	Memorándum de Entendimiento del Proyecto para el "Establecimiento de la Unidad de Servicios de Apoyo a la Cooperación Canadiense (USACC) en el Perú para Fortalecer la Entrega de Cooperación Canadiense en el Perú.	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI); Servicio Universitario Mundial (SUM) de Canadá.	CAD \$2.3 millones
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas y apoyo al rescate de productos Tradicionales en zonas Altoandinas de Bolivia, Ecuador y Perú.	FAO; gobierno Regional de Huancavelica	US\$ 1,296,789 de la Agencia de Nueva Zelandia para el Desarrollo y la Ayuda Internacional.
FAO	Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible de la Acuicultura en el Perú.	FAO: Ministerio de la Producción	US\$ 282,000
Suecia	Apoyo al Programa Quincenal 2006-2010 de la Defensoría del Pueblo a través de una Canasta de Fondos.	Defensoría del Pueblo	7,000,000 SEK
Suiza	Acuerdo del Proyecto "Saneamiento Básico Ambiental de la Sierra Sur" (SANBASUR), V Fase.	Región Cusco; Ministerio de Salud, Ministerio de Educación (DRE), Municipios, Comunidades.	800,000 US\$ Contraparte Nacional: US\$ 9'536,980
Suiza	II Fase del "Programa Regional de Aire Limpio" PRAL.	CONAM, SWISSCONTACT, ONG CALANDRIA	US\$ 2'308,000
Suiza	Programa Regional de Gestión de Ecosistemas de Bosques Andinos - ECOBONA.	CONAM, SWISSCONTACT	US\$ 1'049,287

Suiza	Fortalecimiento y Promoción de Productos y Servicios de la Biodiversidad – PERUBIODIVERSO	MINCETUR, PROMPERÚ, Alianza con CTZ	US\$ 2'000,000 (solo SECO) contraparte: US\$ 1'118,931
Suiza	Adenda al Convenio Subsidiario del Proyecto “Escuela de Consejería en Adicciones” (ECAD).	Ministerio de Salud	Prorroga la vigencia hasta el día 30 de abril de 2007.
Suiza	Adenda al Acuerdo del Proyecto “Saneamiento Básico Ambiental de la Sierra Sur” (SANBASUR) IV Fase.	Región Cusco; Ministerio de Salud, Ministerio de Educación (DRE), Municipios, Comunidades.	Modifica el plazo de ejecución en dos meses.
Estados Unidos	Convenio de Asistencia Alimentaria PL-480 de Título II, ejecutado por la Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación Internacional (USAID)	Ministerio de la Mujer y Desarrollo social (MIMDES) y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA).	
Japón	Notas Reversales correspondientes a las dos etapas (diseño detallado y construcción; supervisión y obra) del Proyecto “Construcción del Puente Internacional entre el Perú y Ecuador, sobre el Río Macará”.	Provías Nacional, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.	

CAPITULO V:

LA DISMINUCIÓN DE FONDOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

V.1 Desventajas de ser país de Renta Media

La cooperación internacional está definida por pautas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que reúne a los países más ricos del planeta desde 1973. Como parte de su labor, la OCDE estableció determinados parámetros para gestionar y orientar la ayuda al desarrollo de los países pobres. "La OCDE definió que las naciones con niveles de pobreza claramente establecidos deberán recibir la cooperación internacional no reembolsable, y también aquellas naciones clasificadas como países de renta media ya no deben recibir esa colaboración"²⁸.

Lo que ha definido la OCDE perjudica directamente a nuestro país, ya que en los últimos años nuestra economía ha ido creciendo paulatinamente ya que debido al valor de nuestro producto interno bruto per cápita, el Perú ha sido calificado como un país de renta media y, en consecuencia, no tiene acceso a la iniciativa internacional HIPC ("Heavily indebted poor countries") y no tiene un PRS ("Poverty Reduction Strategy") como marco de referencia para la cooperación internacional.

En el caso de Perú, su paso a la categoría de país de renta media alta (al haber traspasado su renta per cápita la frontera de los 3.000 dólares por persona) lleva al país

²⁸ HAYA DE LA TORRE, Agustín. "Perú País de Renta Media". En: Diario Gestión. Lima, 7 de abril del 2007.

a un progresivo abandono de la cooperación no reembolsable y a convertirse, cada vez más, en candidatos a recibir sólo cooperación reembolsable. Al 2007 el producto per cápita del Perú alcanzó los US\$ 3827 (Ver el cuadro N° 9).

“A corto plazo, se prevé una mayor declinación de la Cooperación Oficial No Reembolsable debido a la retirada de algunas fuentes cooperantes (alrededor de US\$ 11.3 millones) y a la nueva condición del Perú de país de renta media baja, que lo hacen no elegible para los recursos de la Cooperación No Reembolsable”²⁹.

Como ya sabemos todos los países que son considerados donantes de Cooperación al Desarrollo son miembros de la OECD. Para este caso ellos tienen una serie de parámetros para calificar a los países y darles cierta cantidad de recursos de acuerdo a las características de cada país.

CUADRO N° 9
AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO- RANGO DE INGRESO PER CÁPITA

Categoría	Rango de ingreso per cápita
Ayuda Oficial al Desarrollo	
Países menos desarrollados	Pobreza alta es el único criterio que cuenta
Otros países menos desarrollados	Menos de 745 US\$ al año
Países de Ingreso Medio Bajo	Entre 746 y 2975 US\$ al año.
Países de Ingreso Medio Ato	Entre 2976 y 9205US\$ al año
Países de altos ingresos	Mayor a 9206US\$ año
Ayuda oficial a países en transición	
Antiguos países del bloque soviético	Generalmente están en el rango de países de ingreso medio.

²⁹ VALDERRAMA, Mariano. “La Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Un Proyecto Estratégico”. Lima, Noviembre del 2002.

Esta clasificación como puede verse es arbitraria, ya que considerar solamente el ingreso disponible es engañoso, ya que se dejan de lado varios criterios cuantitativos y cualitativos que merecían ser considerados también.

Un argumento que es frecuentemente usado por los defensores de utilizar el ingreso per cápita como la mejor manera de decidir qué país es el que le corresponde más cantidad de fondos de acuerdo a su desempeño en este indicador es el que el ingreso per cápita mide el nivel relativo de desarrollo de un país. Se sostiene que este indicador es el más confiable para medir lo correspondiente a absolver y utilizar flujos de capital.

Otros indicadores que también se usan para medir la necesidad de un país, aunque tienen un peso menor en la ponderación que se realiza, son:

El ratio respecto a las importaciones: Se usa principalmente para los países que están considerados como renta media. Se le considera importante debido a que indica una posición de cambio fuerte con respecto al resto del mundo. Es además importante para indicar si un país puede asumir préstamos en términos más duros.

Tasa de crecimiento del PBI per cápita: Ayuda a identificar qué países han tenido una tasa de crecimiento suficientemente alta sobre un período de término determinado que deja concluir que un país puede recibir una mayor cantidad de flujos de calidad.

Un problema a considerar con esta forma de clasificar a los países basados solamente en este indicador es la volatilidad del mismo ya que varios países pueden pasar de una categoría a otra sin haber realizado ningún progreso real, sino que, por ejemplo, un aumento moderado del PBI combinado con una baja natalidad puede dar la impresión de un aumento del PBI per cápita, sin embargo este no está ligado a ninguna política adecuada de reducción de la pobreza o de aumento del nivel de vida de la población, sino es solo una variación estadística que puede causar una mala distribución de fondos incluyendo distorsiones.

Por ejemplo, según los datos del Banco Mundial, en los últimos 20 años, ha habido varias migraciones significativas. Por ejemplo, Sudán ha pasado de ser un país de renta media a baja cinco veces. Albania ha estado en el mismo tránsito cuatro veces. Georgia y Senegal entre otros han estado en el mismo camino tres veces. China y Egipto, que son dos países muy importantes por su posición geo política y económica han estado en ese tránsito dos veces, mientras hay más de una veintena de países que han pasado de categoría una vez en los últimos años.

Hay una clara necesidad ahora en el mundo, especialmente de los países de renta media de buscar nuevas formas de medición de la situación de un país, por ejemplo, se considera que una mejor forma de ver cuál es la verdadera dimensión de las necesidades de un país es el de usar el índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, ya que esta unidad de medición no solo considera el Ingreso per cápita sino que además se considera la esperanza de vida al nacer y un índice de calidad educativa del país, con lo cual hace más amplio las variables de análisis y en cierta manera hace más amplio el espectro de análisis.

Así mismo, es importante considerar que el indicador de Ingreso per cápita, seguirá siendo usado en el futuro, por lo que se espera que en un futuro se pueda complementar este indicador con un análisis del Coeficiente de Gini u otros cuyo alcance valla más allá del tema monetario sino que también midan variables sociales de inequidad y exclusión y que como lo sabemos son los problemas que más aquejan a los países considerados de renta media en el mundo.

Actualmente el Perú es considerado como un país de media renta alta. Por ello, es que desde el año 2005, varios gobiernos de países donantes han anunciado su decisión de destinar los fondos que entregaban al país hacia países del África que están de acuerdo a este indicador, en una situación mucho más necesitada que nosotros. Debido a que su ingreso per cápita es mucho menor que Perú. Esto, sumado a la clara concepción que existe en el mundo de que África es un continente con altos índices de pobreza y expandida por todo el continente.

Renta media alta, de modo general son los países que pertenecen a la categoría de entre 2000 a 9000 dólares. Estos países se caracterizan por estar concentrados principalmente en Latinoamérica y varios países del Asia.

Hay más de 70 países considerados como países de renta media. Estos son un grupo heterogéneo que incluye varios países que son muy distintos en términos de tamaño poblacional, nivel de desarrollo y acceso a los mercados internacionales, tanto de capitales como comercio propiamente dicho.

Según el Banco Mundial, más del 70% de la población mundial viven en estos países.

La gran mayoría son de una gran importancia a nivel mundial ya que estos países todavía tienen una gran cantidad de retos por alcanzar como los son la reducción de la pobreza, búsqueda de la estabilidad financiera, salud pública, tratara de alcanzar una salud de calidad para todos las personas de esos países, participar en el comercio mundial, controlara y atraer los movimientos de capital, relaciones laborales, fuga de fuerza de trabajo, lavado de dinero, seguridad ciudadana, trafico de drogas, etc.

Entre los desafíos que ya han sido mencionados, que estos países tienen son:

Pobreza: Una gran reducción de la pobreza pro parte de estos países traería estabilidad al mundo ya que se acabarían los focos de tensión social, económica y política en estos países. Mucho de estos países como lo son los de sudeste asiático y Chile en latino América han logrado reducir substancialmente las diferencias entre los más afortunados y los menos afortunados. Debido a que más del 70% de la población viven en estos países, una mejora significativa desnivel de pobreza significaría mayor paz mundial y estabilidad. Además una mejora en el nivel de vida de estas personas implicaría una mejora de los mercados globales y el aumento de la demanda global. Esto significaría mayores niveles de inversión en los países con todas las implicancias que esto trae.

Estabilidad macroeconómica y financiera: “Debido a que los países de renta media representan más del 90% de flujos de inversión en el mundo²⁴ y casi el 20% del comercio mundial, una mejora en los niveles de estabilidad macroeconómica traería consigo grandes implicancias en lo que respecta la estabilidad financiera de las distintas regiones del mundo.

Salud: En estos países, un grupo muy importante de ellos tienen grandes poblaciones, es por eso que controlar enfermedades, especialmente las mortales es una tarea que tiene que ser llevado a cabo de manera muy especial. Por ejemplo, en el grupo de países de renta media alta se encuentran Rusia, India, Sudáfrica, China y Brasil que son además países en los que se albergan la mayoría de personas infectadas con el Virus del Sida y de tuberculosis.

Educación: La educación es un bien público. Esto involucra invertir en la educación de las personas de menor edad para que en el futuro se encuentren en condiciones de ser el capital humano que el país va a necesitar para crecer y utilizar las nuevas tecnologías y conocimientos que se encuentren disponibles en el momento. Actualmente los países de renta media alta son muy importantes en lo que respecta a Investigación y Desarrollo, con focos de desarrollo tecnológico en países como Brasil, India, China.

Buen Gobierno: Es importante que los países de renta media adopten medidas que les permitan adoptar estándares internacionales, códigos y mejores prácticas en la reforma de las finanzas y políticas internacionales. El reconocimiento de la importancia de los países de renta media, trae consigo que estos estén mejor representados en foros internacionales, organismos multinacionales como los son los bancos de desarrollo regionales y organizaciones de las Naciones Unidas como lo es el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Consejo de Seguridad de la ONU.

En primer lugar, una de las principales consecuencias de ser considerado un país de renta media alta por la comunidad es el de recibir menos fondos y menos flujos de ayuda para el desarrollo. En el caso del Perú se puede comprobar que esto es un efecto casi inmediato después de ser percibido por la Cooperación Internacional como un país de renta media alta.

De acuerdo al informe “Diagnóstico de la Cooperación 2004” en el Perú, el año 2004 se recibió la noticia de que países donantes decidieron dejar de contribuir debido a que consideraron que países en el Africa necesitan los fondos más que nosotros. Estos países fueron:

Países Bajos, Reino Unido y Finlandia.

CUADRO N° 10
DIAGNÓSTICO COOPERACIÓN 2002

País	Monto 2004 US\$	% de la Cooperación
Países Bajos	5,617,299.00	2.60%
Reino Unido	4,016,051.00	1.80%
Finlandia	1,690,098.00	0.80%
	11,323,448.00	5.20%

Fuente: APCI 2004

Debido a la nueva calificación del país es que el país se vió afectado para el año 2005 con una reducción efectiva de más de 11 millones de dólares, esto sin lugar a dudas le creó diversos problemas al país. El principal sin lugar a dudas es que van a haber una reducción en la cantidad de proyectos realizados por la Cooperación ese año y también otro efecto colateral que es el que se puede producir una atomización de proyectos. Esto significa en caso no se afecte el número de proyectos, el impacto de los mismos

va a ser mucho menor ya que cada proyecto va a contar con menos fondos y por lo tanto su impacto general se va a ver considerablemente reducido.

En la medida que en estos años y a futuro se observe una reducción significativa del nivel de cooperación recibida, será entonces necesario replantear la estrategia de cooperación del país para que se vuelva más competitivo y capte mayores recursos que le permitan acabar seguir desarrollando proyectos de desarrollo para el país.

La peor consecuencia de ser considerado país de renta media por los países donantes son los pobres. Esto sucede debido a que hay un entendimiento que un país de renta media es un país que crece y que se encuentra camino al progreso. Esto es una conclusión alejada de la realidad. Si consideramos que en los últimos años los países que son considerados como renta media, especialmente los países Latinoamérica, vemos que han tenido tasas de crecimiento bastante volátiles y la volatilidad siempre afecta a todos, pero especialmente a los pobres.

Es por esta razón que, se reafirma el interés en cambiar los sistemas de evaluación de los países ya que como se puede ver el simple hecho de ser considerado renta media, no significa que el país este solucionando sus necesidades, por el contrario estos países se caracterizan por tener los llamados "bolsones de pobreza" que todavía necesitan la ayuda de los estados y en caso fuera necesario, como generalmente ocurre, se necesite la complementariedad de la Cooperación Internacional.

Tal y como se ha visto, los países de renta media se caracterizan por tener un alto grado de desigualdad. Ya que hay una substancial pobreza en la mayoría de estos países. Sin embargo, también hay una suficiente riqueza para que para que exista un gran grupo de personas con altos niveles de vida.

De esta manera, la desigualdad es la causa y explicación de por qué hay tantos niveles de pobreza en estos países. De la misma manera, esta desigualdad es la causa principal

de porque hay tantos problemas de inestabilidad política y social en estas regiones. Esta inestabilidad, además, afecta el desempeño de las personas en sociedad, y termina socavando el crecimiento económico de estos países. El proceso que lleva hacia la desigualdad es conocida como "exclusión social".

Aparte del tema de exclusión unido a la pobreza. Los países de renta media también enfrentan otros retos. Estos son:

Reformas institucionales, las cuales no han sido hechas por varios de los países considerados en esta categoría. Incluso en países avanzados como es el caso de Chile y China, hay todavía muchas acciones por tomar.

El progreso en relación a la integración con los países del mundo varía considerablemente. Muchos de estos países no tienen acceso a mercados en específico y sus ingresos por concepto de inversión directa es muy volátil, con lo cual no pueden tener un crecimiento sostenible.

Como se ha visto a largo del capítulo, los países de renta media son complejos, con mucho potencial pero al mismo tiempo, con problemas estructurales. De acuerdo a lo investigado, se llego a las siguientes conclusiones acerca de la escoger la mejor forma de hacer llegar la ayuda a los países de renta media.

- Los recursos o dinero que se le son entregados a estos países por concepto de cooperación tiene una relación directa con buenos resultados.
- Sin embargo, estos recursos sin unas buenas instituciones y habilidades por parte de los que lo administran, no van a ser efectivos.
- Se debe invertir en el largo plazo en relaciones institucionales.
- Es importante trabajar en la Oferta y Demanda de cooperación, para asegurar una eficiente asignación de recursos.

Perú es un país en el cual hasta ahora no hay una clara definición de objetivos y un marco institucional adecuado que permita el mejor desenvolvimiento de los fondos de la Cooperación. La ayuda que recibe el Perú está destinada en muy buena parte hacia la erradicación de los cultivos de coca, esto es apoyado constantemente por el gobierno de los Estados Unidos y su agencia de Cooperación USAID. A diferencia de Colombia la ayuda que recibe el país, una muy buena cantidad de esos fondos son canalizados por ONGs, lo cual no ayuda al afán de mantener un control estricto sobre el destino de los fondos, ni que estos están en concordancia a un objetivo nacional.

En los últimos años se ha visto que en concordancia a los principios de la declaración de París, los países donantes de cooperación deben ejecutar la misma en función a los objetivos trazados por cada país para solucionar sus problemas y el desarrollo nacional. De esta manera los países recipientes de cooperación pueden ejecutar su liderazgo mediante las políticas de desarrollo que ellos hayan establecido con anterioridad de acuerdo a su propia realidad nacional y conocimiento de sus problemas.

En el caso de Perú, los grandes lineamientos de políticas para el desarrollo del país y solución de los problemas deben ser:

- Acuerdo Nacional (31 Políticas de estado)
- Plan Nacional de Superación de la Pobreza
- Plan de Desarrollo Rural
- Hoja de Ruta
- Planes de Desarrollo Regional (25 de ellos)
- Planes Estratégicos Sectoriales

Viendo lo anterior, esta es una seria desventaja si tenemos en cuenta que en el Perú, tenemos zonas de extrema pobreza que requieren del apoyo internacional complementario para salir de la situación en que se encuentran.

La cooperación internacional ha sido uno de los ejes de la ayuda internacional a América Latina y en consecuencia para el Perú. Sin embargo "en los últimos tiempos asistimos a una situación cambiante, en donde algunos de los donantes han ido disminuyendo los montos para este fin con el paso del tiempo. Sin embargo cabe destacar que en conjunto, la Ayuda Oficial Internacional (AOD) ha aumentado, pero este aumento ha sido derivado hacia ciertos países, específicamente los más pobres, mientras que en la mayoría de casos ha disminuido. De todos modos existe cierta preocupación, ya que la AOD está dando mayor importancia a otras regiones como el Este europeo y parte de Asia. Así la AOD per cápita en América Latina es muchísimo menor que en Europa del Este y África".³⁰

Las fuentes donantes han hecho un análisis basado en los resultados de las estadísticas macroeconómicas sin considerar que en nuestro caso particular existe una elevada desigualdad entre regiones. Para enfrentar esta situación y hacer comprender que el Perú necesita de la ayuda no reembolsable, es que en el año 2004 se aprobó un "Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006".

Este plan tiene como objetivo ser una guía para abordar con un enfoque integral la pobreza en el Perú, así como institucionalizar y articular las propuestas del Acuerdo Nacional, los Objetivos del Milenio y la política general del gobierno de superación

³⁰ Zárate, Patricia. ¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones Estado-Sociedad y el rol de la Cooperación. Lima, 2005.

de pobreza. Es una manera de demostrar a la comunidad internacional de forma seria las necesidades que tenemos en el país.

Pero valgan verdades, el tema es muy complejo, porque lo que se tiene en cuenta en el ámbito internacional son los índices macroeconómicos y no índices de otra naturaleza, como el de desarrollo humano, por ejemplo. Esto quiere que las cifras macroeconómicas no necesariamente están reflejando la situación real, como sucede en el caso peruano, donde hay grandes bolsones de pobreza.

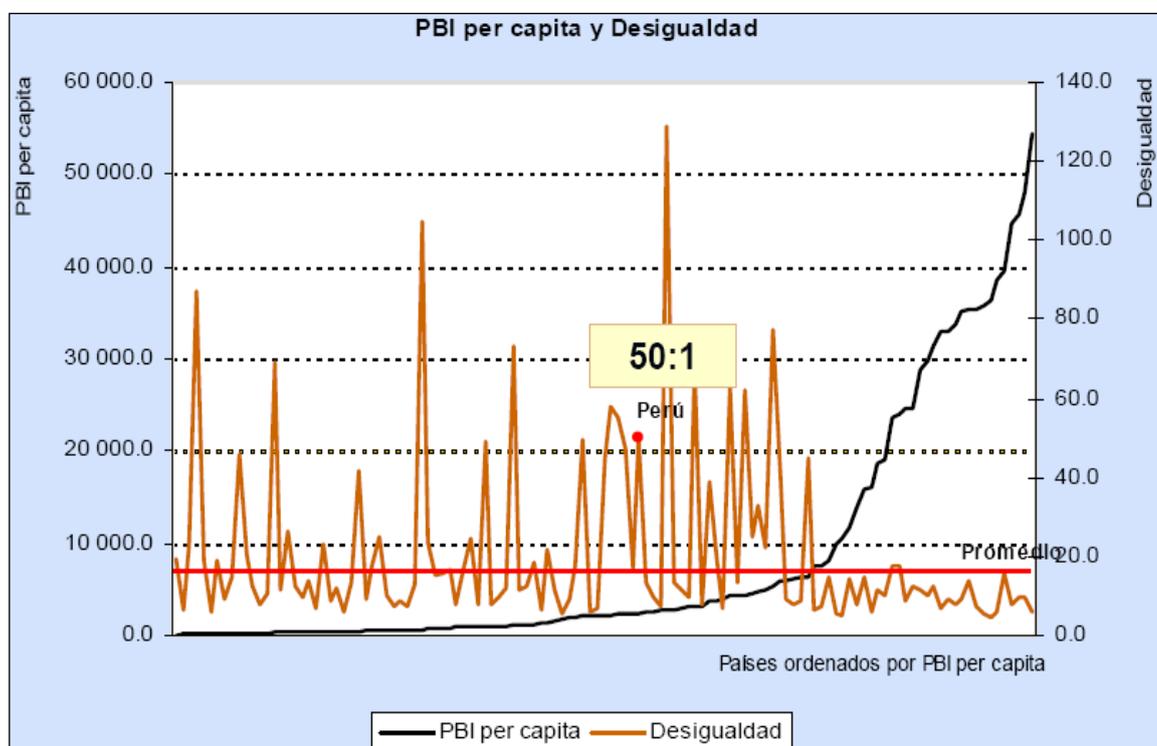
Las cifras macroeconómicas distorsionan esa visión. Además de tener que demostrar que necesitamos de la ayuda internacional, es deber de nuestras autoridades enfrentar esta situación, plantear alternativas correctas de uso de los fondos y hacer ver a los posibles aportantes sobre las necesidades regionales al interior de nuestro país.

Sabemos que la cooperación internacional colabora, que es una suerte de palanca, no es la solución a todos los problemas, pero es parte importante de la solución. Frente a estas situaciones y retos, la APCI debe superar las debilidades en la administración de la cooperación técnica vinculadas con la falta de políticas públicas, programas consistentes, proyectos viables y procesos ordenados. Lamentablemente, esa es la situación en la cual nos encontramos y debemos rectificarla para que los proyectos regionales sean viables a través de la cooperación de donantes internacionales.

Ante este panorama, lo que viene haciendo APCI en coordinación con el ministerio de Relaciones Exteriores es tocar puertas de la comunidad internacional y explicar nuestra realidad. Si bien debiera satisfacernos el hecho de que el Perú ya está calificando como un país de renta media alta por sus resultados en el manejo económico, la verdad es que nos está produciendo contradictoriamente desventajas por la pobreza que todavía tenemos. Lamentable es la desigualdad en que vivimos.

"La desigualdad es el principal argumento que justifica que el Perú, junto con otros países de América Latina, siga recibiendo donaciones. Si bien el Perú está llegando al status de país de renta media alta, los diez departamentos más pobres del país tienen índices de desarrollo tan bajos como las naciones africanas de Sierra Leona, Chad y Togo".³¹

GRÁFICO N° 6
PBI PER CÁPITA Y DESIGUALDAD



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (UNDP)

Nota: La desigualdad es calculada como el ratio entre los ingresos de la población 10% más rica y el 10% más pobre

El Perú tiene argumentos suficientes para evitar que disminuya la colaboración extranjera y que esta se dirija y focalice en la superación de las desigualdades sociales

³¹ Haya de La Torre, Agustín. Perú, país de renta media. En: diario Gestión. Lima, 7 de Abril del 2007.

y la pobreza. “Haya de La Torre subrayó que la APCI pone toda la fuerza, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, para que esa ayuda prosiga y se centre adecuadamente a la superación de los niveles de postergación socioeconómica”.³²

También, desde el inicio del año 2005, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) ha creado un nuevo mecanismo de coordinación entre el Gobierno Peruano y la Comunidad de Donantes llamado "Foro de Donantes". Este foro constituye una herramienta central para promover la alineación de las fuentes cooperantes con las prioridades nacionales y en general la búsqueda de mayor eficacia, eficiencia y transparencia en las intervenciones de la cooperación internacional.

Necesitamos de la Cooperación Internacional y no de su ausencia, para que nos ayude al cumplimiento de las Metas del Milenio. En ese sentido, con toda legitimidad podemos demandar de la comunidad internacional una cooperación que nos permita acercarnos a esas metas y cumplirlas lo más cercanamente posible en la forma como están establecidas en la declaración del milenio.

V.2 Efectos en la Lucha contra la Pobreza

En el Perú tenemos un problema estructural como es la pobreza en que vive la mitad de su gente. La lucha contra la pobreza en el Perú no ha disminuido en la medida de lo esperado, y si ha bajado en algunos puntos porcentuales es de alguna manera la colaboración decidida de los fondos de origen internacional que los cooperantes han venido aportando en nuestro país para llevar a cabo proyectos en beneficio de la gente más necesitada.

³² www.andina.com.pe

Diversos han sido los sectores en donde se ha venido desempeñando la ayuda internacional en el país, y su actuación generalmente ha sido muy valorada ya que ha promovido no solo la disminución de la indigencia en zonas de extrema pobreza, sino que también han ejecutado proyectos de inversión con alto contenido social con los que han impulsado la generación de fuentes de empleo para mucha gente que hoy en día puede compartir los frutos de ello con sus familias.

CUADRO N° 11

COOPERACION INTERNACIONAL SEGÚN TEMA DE INTERVENCION - 2008

	Cooperación oficial	% total	No gubernamental	%
Desarrollo social (no infraestructura)	75 710.658	23.1%	62134.897	36.8%
Desarrollo productivo	65 550.354	20.0%	38158.931	22.6%
Desarrollo alternativo	85 870.963	26.2%	337.690	0.2%
Derechos básicos	27 203.396	8.3%	28028.241	16.6%
Apoyo a la gestión pública y privada	28 514.403	8.7%	21 105.603	12.5%
Medio ambiente	18 681.85	5.7%	11 481.448	6.8%
Infraestructura social	12 126.815	3.7%	1 688.448	1.0%
Infraestructura económica	7210.539	2.2%	506,534	0.3%
Ayuda humanitaria	26622.014	0.8%	4727.655	2.8%
Otros	4588.524	1.4%	675.379	0.4%
Total ejecutado	328079.480		168 844.78	

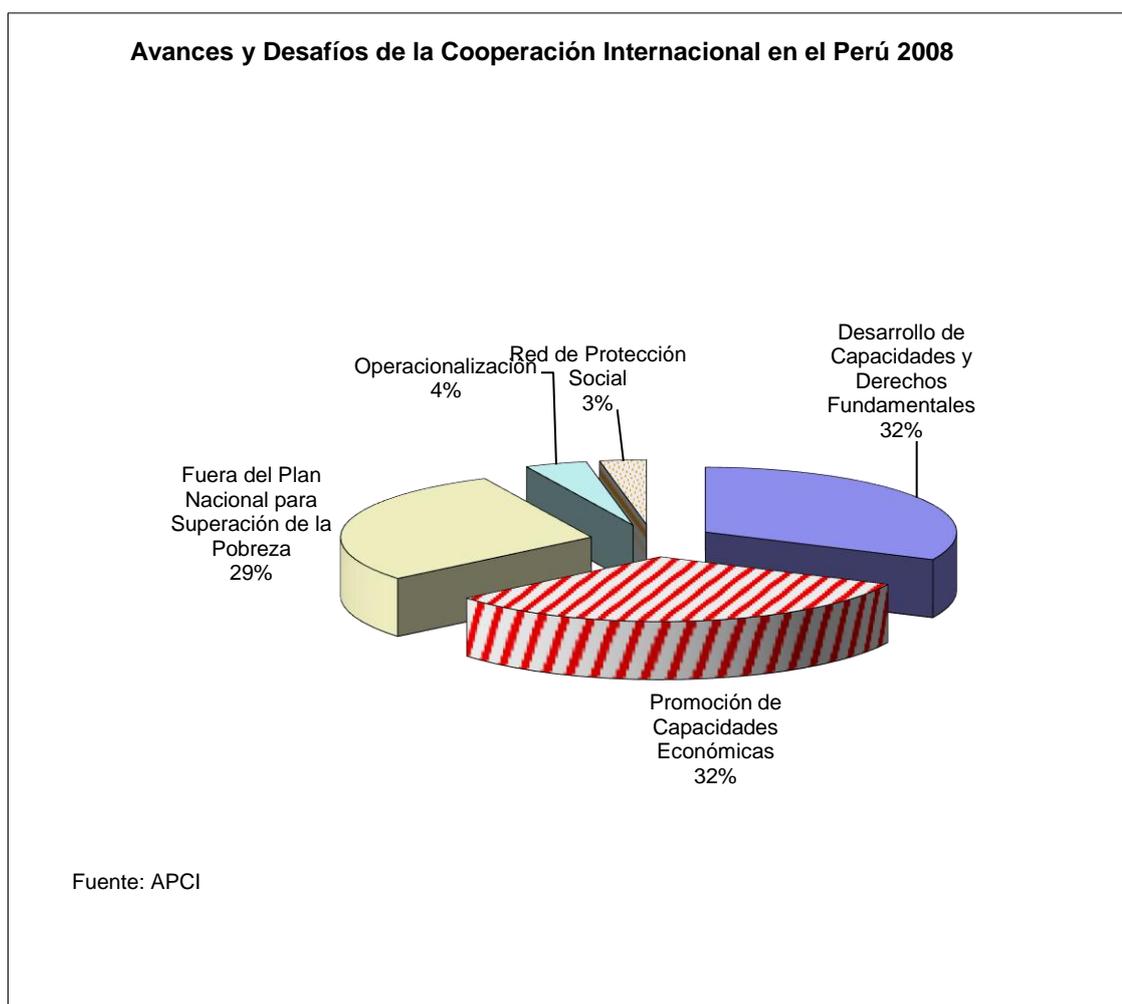
Fuente: APCI

Según podemos ver en el gráfico anterior, la ayuda internacional ha sido dirigida básicamente al desarrollo social, que es un tema en el que el Estado tiene muchas debilidades para llegar con eficiencia. Por eso se torna preocupante que el Perú en su

calidad de país de renta media alta deje de percibir importantes sumas de dinero que en la actualidad son destinados en beneficio de la gente.

En el siguiente gráfico que también es proporcionado por APCI se puede observar que la Cooperación Internacional deriva un importante 29% de los fondos a quienes se encuentran fuera del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, es decir llega a quienes por causas de topografía o lejanía, los fondos del Estado no les favorece.

GRÁFICO N° 7
AVANCES Y DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL
PERÚ 2008



Como lo acabamos de fundamentar, no podemos negar que la cooperación internacional ha sido uno de los pilares de la ayuda internacional para el Perú, pues ha ayudado a mitigar la pobreza en zonas inaccesibles incluso para el propio Estado que en la mayoría de situaciones no cuenta con el presupuesto para atender todas las necesidades.

Por eso es que en los últimos años se ha expresado una preocupación constante por el nuevo marco en el que se está desarrollando la ayuda internacional, ya que en los últimos tiempos asistimos a una situación cambiante, en donde algunos de los países donantes, sobretudo los europeos han ido disminuyendo los montos para este fin con el paso del tiempo en base a la catalogación que la OCDE hace de los países más o menos pobres.

Sin embargo cabe destacar que en conjunto, la Ayuda oficial Internacional (AOD) ha aumentado, pero este aumento ha sido derivado hacia ciertos países, específicamente los más pobres, mientras que en la mayoría de casos como en el Perú viene disminuyendo. De todos modos existe cierta preocupación, ya que la AOD está dando mayor importancia a otras regiones como el Este europeo y parte de Asia. Así la AOD per cápita en América Latina es muchísimo menor que en Europa del Este y África”³³.

Nuestro país necesita de la cooperación internacional para salir de la pobreza. Por eso mismo también se sostiene “la necesidad de emplear otros indicadores de ingreso distintos a la variable per capita como señal del avance de la sociedad y de la economía hacia el desarrollo, puesto que tal visión oculta la existencia de severos focos de pobreza y subdesarrollo al interior de los países poco igualitarios, como el Perú.

³³ ZARATE, Patricia. “¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones Estado-Sociedad y el rol de la Cooperación”. Lima, 2005.

En efecto, mientras que Perú se localiza por encima de la mediana del mundo en términos de su ingreso per cápita, es decir, mejor que la mitad de los países del globo, su posición cae dramáticamente si se compara a todos los países en términos del ingreso de su población más pobre. En ese sentido, el Perú se encuentra entre la tercera parte de países más urgidos de la Tierra.

Por ser denominado país de renta media “existen importantes brechas en los flujos relativos de la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) a nivel global e incluso a nivel de la región latinoamericana. Por ejemplo, mientras que Perú recibe cerca de 45 dólares anuales de cooperación por cada persona en situación de pobreza, Nicaragua recibe 285 dólares anuales per pobre, Bolivia, Honduras y Uruguay cerca de 150 dólares per pobre cada uno. Esto coloca al Perú en el décimo lugar de Latinoamérica como receptor de cooperación per pobre”³⁴.

Tenemos que aplicar estrategias que permitan incrementar la ayuda y o dejar de lado la aplicación de fondos a zonas de extrema pobreza. Ya hemos ido tomando nota que estos fondos vienen disminuyendo y entonces es preocupante el impacto que esto puede causar en la disminución de la pobreza en el corto plazo y mediano plazo.

Si así tal como nos encontramos, la pobreza se ha reducido tan solo unos cuatro puntos porcentuales en cinco años, es lógico pensar que sin la debida ayuda internacional se nos hará mucho más difícil vencer este lastre que convive y convive con nosotros desde hace ya varias décadas de nuestra vida republicana.

³⁴ http://www.apci.gob.pe/portal4/noti_prensa_apci-mar300307.html

Todavía, la ayuda internacional que bien podría ser un aporte solidario de largo alcance, se encuentra algo distante, dada nuestra condición de país de renta media como lo venimos sosteniendo.

Es por tal motivo que tenemos que acercarnos a los donantes y demostrar que la estrategia estatal guarda relación coherente con los objetivos del milenio y que queremos cumplir. Esto es requisito indispensable para que la ayuda internacional no se resienta en el país.

Además creemos que no podemos darnos el lujo de permitir que muchos de los proyectos ya comenzados en zonas rurales queden truncados por falta de apoyo internacional.

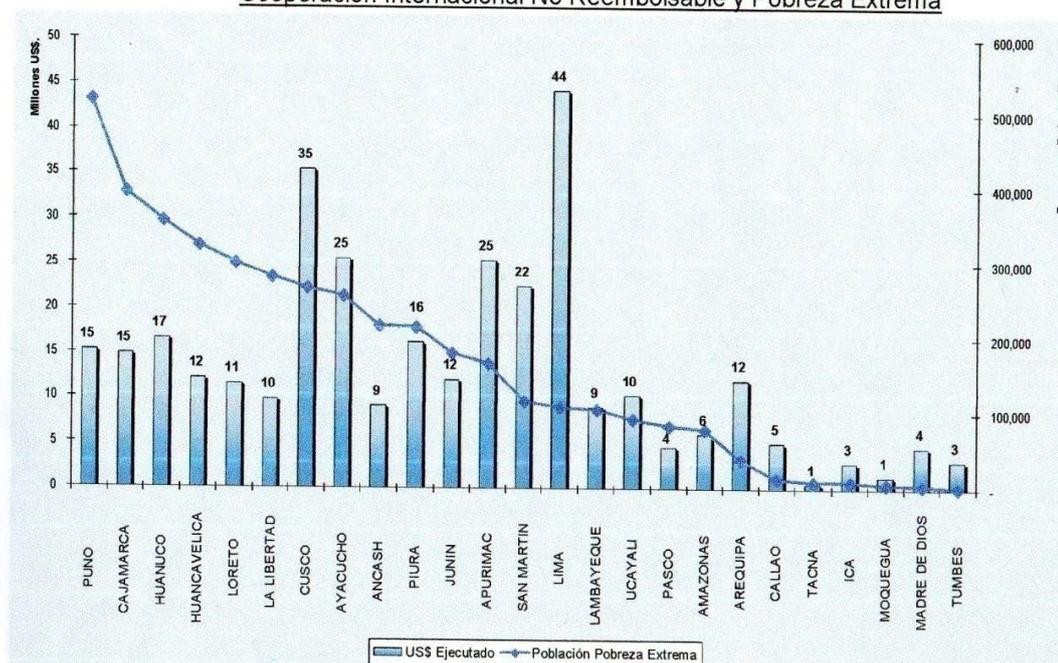
No podemos dejarnos vencer por la pobreza. Si queremos que los resultados no continúen siendo adversos como hasta hoy debemos actuar en la estrategia de atraer los fondos al Perú para disminuir la pobreza, que tiene carácter sistémico, y es el resultado de la actual estructura de interacciones económicas, sociales, políticas y culturales que se refuerzan mutuamente.

Para contribuir a erradicar la pobreza, tenemos que asumir un rol de agente de cambio, identificando y actuando sobre las causas subyacentes de la pobreza. Este es el rol que nos compete, pero no debemos seguir siendo pasivos, tenemos que actuar y dar alternativas de solución al gobierno para que pueda hacer un balance de lo positivo y lo negativo en la gestión de APCI para no disminuir los fondos internacionales.

El análisis comparativo entre pobreza extrema y el volumen de CINR ejecutada a nivel departamental mostrado en el gráfico (Nº 8) señala que los seis departamentos con mayor número de pobres extremos no reciben montos de cooperación particularmente importantes, en comparación a departamentos como Lima y Cusco que cuentan con niveles de cooperación altos, a pesar de no tener un gran número de población en situación de pobreza extrema.

GRÁFICO N° 8

Cooperación Internacional No Reembolsable y Pobreza Extrema



Fuente: ENAHO / INEI censo 2005 - por consumo del hogar - APCI
Elaboración: APCI

Asimismo, se puede inferir del gráfico N° 8 que no ha priorizado los departamentos con mayor intensidad de pobreza (proporción de pobres por la cantidad de habitantes) por ejemplo, en el caso del departamento con mayor intensidad de pobreza extrema como es el caso de Huancavelica, se ubica en el décimo lugar en cuanto a receptores de cooperación internacional. Así también, Huánuco y Puno, segundo y tercer departamento con mayor intensidad de pobreza extrema están ubicados en el sexto y octavo lugar.

V.3 Los Objetivos del Milenio y compromiso del Perú

En primer término se debe destacar que en los países en donde se libra una dura batalla por la igualdad y la erradicación de la pobreza se han ido ejecutando los Informes Nacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo que ayudan a llevar los Objetivos desde el nivel mundial hasta los niveles nacional y local.

Dichos informes son textos breves y fáciles de leer que comunican mensajes de una manera ágil y para lectores técnicos y no técnicos. Los Informes Nacionales muestran el progreso en el logro de los Objetivos, a modo de un “vistazo” con el propósito de

contribuir a enfocar el debate nacional en las prioridades específicas del desarrollo, lo que a la vez producirá la acción relacionada con las reformas de políticas, cambios institucionales y asignación de recursos. Hasta la fecha, más de cuarenta países han publicado los Informes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre ellos el Perú.

Hace muchos años que la sociedad peruana y su Estado no han podido, a pesar de diversos esfuerzos, mejorar de manera sostenible la calidad de vida de los 30 millones de habitantes del país. A pesar de intentos como las políticas de Estado en el Foro del Acuerdo Nacional, el Compromiso político, social y económico de corto plazo y la declaración por la infancia -esta última con compromisos específicos (algunos similares a los Objetivos de Desarrollo del Milenio)- los avances han sido insuficientes. La causa principal no parece ser la escasez absoluta de recursos sino la falta de capacidad para asumir con seriedad obligaciones tanto en la sociedad como en el Estado.

Por esta razón es que últimamente se viene tomando con mucha preocupación que los fondos derivados al país por parte de la cooperación internacional vienen disminuyendo, situación que ha dado lugar a que se reoriente la estrategia para atraer ayuda internacional basándonos en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

“La Declaración del Milenio, que fue aprobada el 8 de septiembre de 2000 por los 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas (147 de ellos representados directamente por sus Jefes de Estado o de Gobierno), abarca un gran número de compromisos concretos cuyo objetivo es mejorar la suerte de la humanidad en el nuevo siglo”³⁵.

³⁵ NACIONES UNIDAS. “Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. Informe del Secretario General”. 2001.

La Declaración del Milenio, estableció un conjunto de objetivos de desarrollo interconectados en una agenda global. Éstos fueron designados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y sintetizan las metas cuantitativas e indicadores que deben ser alcanzados para el año 2015, tomando como referencia 1990. Hay ocho ODM, que están asociados a 18 metas. En palabras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),

“La Declaración del Milenio expresa las preocupaciones de los Jefes de Estado en los temas de paz, seguridad y desarrollo, incluyendo las áreas del gobierno, derechos humanos y cuestiones ambientales”³⁶.

Dicha declaración expresa las preocupaciones de los Jefes de Estado en los temas de paz, seguridad y desarrollo, incluyendo las áreas de gobierno, derechos humanos, y cuestiones ambientales. También prioriza un conjunto de objetivos de desarrollo interconectados en una agenda global. Éstos fueron designados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) en el año 2001. “Los ODMs sintetizan las metas cuantitativas y los objetivos del monitoreo del desarrollo humano que deben ser alcanzados entre 1990 y 2015. Hay ocho ODMs, los cuales están asociados a 18 metas³⁷.

³⁶ ABUGATTAS, Javier. “Prospectiva País y la Declaración del Milenio: un reto para el Perú”. Lima, 2004.

³⁷ ONU – PERÚ. Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú. Un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Lima, 2004.

CUADRO N° 12
OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
ODM 2: Lograr la educación primaria universal.
ODM 3: Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer.
ODM 4: Reducir la mortalidad en la infancia.
ODM 5: Mejorar la salud materna.
ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.
ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
ODM 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Fuente: NACIONES UNIDAS (2001)

El Perú recibió en el 2006 alrededor de 500 millones de dólares por cooperación técnica internacional no reembolsable, que destina a apoyar proyectos de carácter nacional, regional y local. Las áreas en las que distribuye estas donaciones, guardan una estrecha relación con los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**, programa en el que el Perú forma parte. Los temas giran en torno a la superación de la pobreza extrema y el hambre, el logro de la educación primaria universal, la reducción de la mortalidad infantil, la mejora de la salud materna, la lucha contra el sida y otras enfermedades contagiosas y la defensa del medio ambiente e igualdad de género.

Tenemos datos del 2004-2005 en donde país recibió 395 millones de dólares promedio y por ejemplo, el 66.9% (US\$ 260.9 millones) de la Cooperación Técnica Internacional (CTI) ejecutada en el los últimos años está alineada con algún Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM). De la Cooperación Oficial No Reembolsable, un 79.3% (US\$ 222 millones) responde a los ODM, mientras que en la Cooperación No Gubernamental, tan sólo el 35.3% (US\$ 38.9 millones) está alineado a los ODM. La alineación de los recursos no gubernamentales es escasa.

CUADRO N° 13
OBJETIVOS DEL MILENIO Y LA COOPERACIÓN TÉCNICA
INTERNACIONAL
CTI ORIENTADA A LOS OBJETIVOS DEL MILENIO SEGÚN ORIGEN DE
RECURSOS – 2006-2008

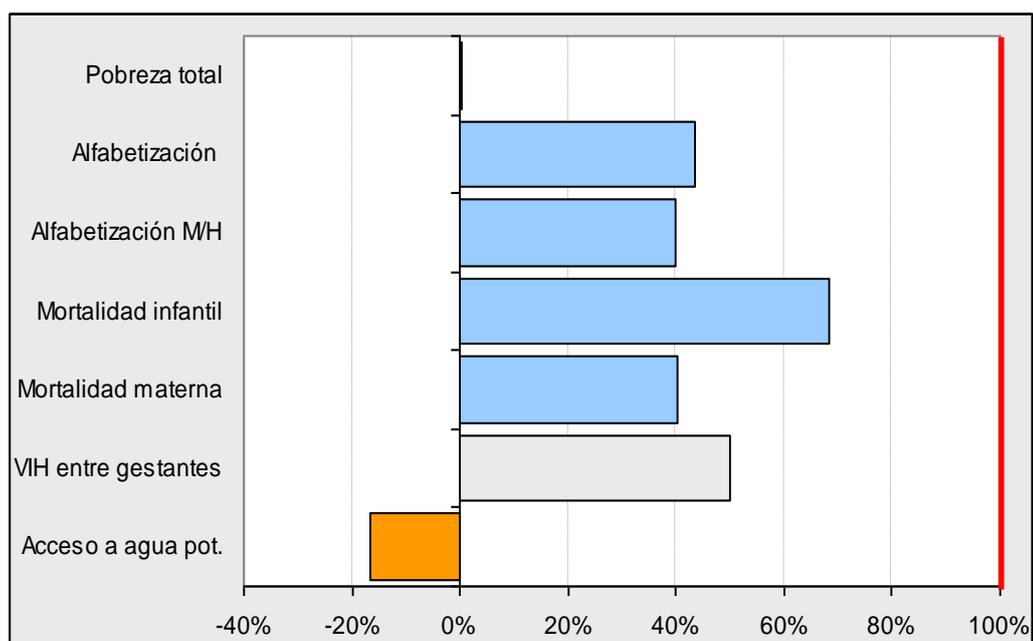
Objetivo	Oficial	No Gubernamental	Total	%
Erradicar la pobreza extrema y el hambre	110.31	18.09	128.41	25.84%
Lograr la educación primaria universal	10.01	6.68	16.69	3.36%
Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer	4.01	0.85	4.86	0.98%
Reducir la mortalidad infantil	6.62	1.03	7.65	1.54%
Mejorar la salud materna	1.98	0.65	2.63	0.53%
Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades	5.69	9.48	15.77	3.06%
Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	57.29	12.03	69.32	13.95%
Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	17.39	---	17.39	3.60%
Cooperación no orientada a los objetivos del milenio	144.71	89.76	234.47	47.24%
Total	358.01	138.57	496.58	100.00%

Fuente: APCI – Diciembre 2008.

Del total de CTI alineada con los ODM, el 25.84% de total (US\$ 128.4 millones) se destina al Objetivo 1 del milenio que es Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre. A éste siguen el Objetivo 7, Sostenibilidad del Medio Ambiente, con un 13.95% (US\$ 69.32 millones) y el Objetivo 8, Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo, con un 3.50% (US\$ 17.39 millones). Sin embargo, esta concentración de recursos no es más que un reflejo del grado de amplitud en las definiciones de cada Objetivo y refuerza la idea de una cierta ausencia de focalización todavía.

De la ayuda internacional recibida alineada con las ODM, el cumplimiento de logros está aún muy lejos de obtenerse. Si vemos el gráfico siguiente podremos comprobar a ciencia cierta que en los programas destinados a la erradicación de la pobreza el avance es casi nulo, mientras que en el acceso a agua potable no ha habido avance, sino que lo preocupante es que ha habido un retroceso en el avance de obras para los más necesitados.

GRÁFICO N° 9
OBJETIVOS DEL MILENIO Y LA COOPERACIÓN TÉCNICA
INTERNACIONAL
PERÚ - HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM



Fuente: Naciones Unidas (2006)

En consecuencia, se debe tener presente que para cumplir con las metas programadas es muy importante que se adopten estrategias eficientes a fin de derivar los recursos hacia los sectores que más lo necesitan.

Es indispensable integrar las políticas de crecimiento económico pro-pobre, las estrategias redistributivas y las políticas sociales específicas. Medidas aisladas en una sola dirección son insuficientes para alcanzar los ODM o resultan ser extremadamente costosas.

CAPITULO VI

DISTRIBUCIÓN DE FONDOS EN EL PERÚ

VI.1 Motivos de las Deficiencias ocurridas con las Donaciones

La insuficiencia de recursos del Estado peruano para financiar la alimentación, salud, educación, seguridad y otros aspectos de los espacios socioeconómicos de mayor pobreza y marginación; hace necesario recurrir a la ayuda de otros Gobiernos, Organismos e Instituciones del exterior, a través de la denominada Cooperación Técnica Internacional (CTI), la misma que viene a complementar los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo social y económico.

Todo está muy bien; sin embargo, la situación se complica con la participación de entidades privadas nacionales y extranjeras que gestionan dicha cooperación, la misma que en gran parte no logra los objetivos por deficiencias en la gestión y control; por cuanto las entidades que deben supervisar, fiscalizar y controlar no realizan cabalmente dicha función; siendo estrictamente necesario la participación activa y permanente del Estado y la sociedad para que la Cooperación Técnica Internacional, tenga la prospectiva eficaz que deseamos todos los peruanos, por cuanto dichos recursos, de una u otra forma nos corresponden.

“Desde los años noventa en adelante no hemos tenido resultados auspiciosos en lo que respecta a la disminución de la pobreza que era hacia donde se direcciona la mayor parte de los fondos de la cooperación internacional. En 1990 la pobreza estaba en 57% y en la actualidad se encuentra en 36.2%.

Se podría decir que efectivamente se ha conseguido bajar en gran medida estos porcentajes –ayudados por la comunidad internacional, hay que reconocerlo- pero si

damos una mirada al interior del país podremos darnos cuenta que la enorme desigualdad e inequitatividad han hecho que sobretodo la pobreza extrema sea un mal endémico difícil de vencer hasta ahora”³⁸.

Si bien es cierto hemos tenido ayuda de la comunidad internacional en programas de apoyo para mitigar la pobreza, resulta más que evidente decir que gran parte de los fondos otorgados han sido pésimamente distribuidos sobretodo en los noventa y en el mejor de los casos ha llegado algo de los montos a los puntos de destino, quedándose una buena porción en manos de funcionarios que poco o nada de experiencia tenían pero que se les pagaba por la labor desempeñada.

Hasta antes del 2001, existía una clara inequitatividad en la entrega de los fondos a las zonas que lo requerían. Lima es el departamento que recibía mayor cantidad de recursos externos no reembolsables, con 12% (US\$ 46.8 millones) de la CTI total. Esta tendencia fue aún más acentuada en el caso de la Cooperación No Gubernamental (ONGD) que ejecutó casi un tercio de sus recursos totales en Lima.

“Esta ciudad tiene cerca de 2.8 millones de población pobre (17% del total nacional). Pero ninguna región supera esta cifra. Sin embargo, en términos de extrema pobreza, Lima ocupa el decimosegundo lugar con 236,000 afectados. A la luz del Objetivo de Desarrollo de Milenio, que busca la reducción de la pobreza extrema, esta concentración de los recursos de la cooperación internacional no tiene fundamento”³⁹.

Por lo visto las deficiencias en la entrega de recursos se deben a la ineptitud de los burócratas encargados en su momento de realizar las transferencias y de la poca

³⁸ ORTIZ DE ZEVALLOS, Felipe. “LOS Dilemas de la Lucha contra La Pobreza”. En: PERU ECONOMICO. Lima, Marzo 2006.

³⁹ www.apci.gob.pe

evaluación que se ha hecho de quienes aplican los fondos y en dónde los aplican. Vale decir que esta situación ha motivado que sea Lima la mayor receptora de fondos, cuando tenemos provincias que requieren con mayor urgencia utilizar fondos para erradicar la pobreza extrema que existe y que es comparable con la que se observa en África subsahariana.

Es por eso que ahora vemos con gran preocupación la futura disminución de la ayuda internacional y también nos damos cuenta de que las entidades internacionales son más cuidadosas y exigen un plan de acción coherente para la lucha contra la pobreza, sobretodo porque ya estamos siendo dejados de lado por muchas instituciones para que nos otorguen fondos no reembolsables.

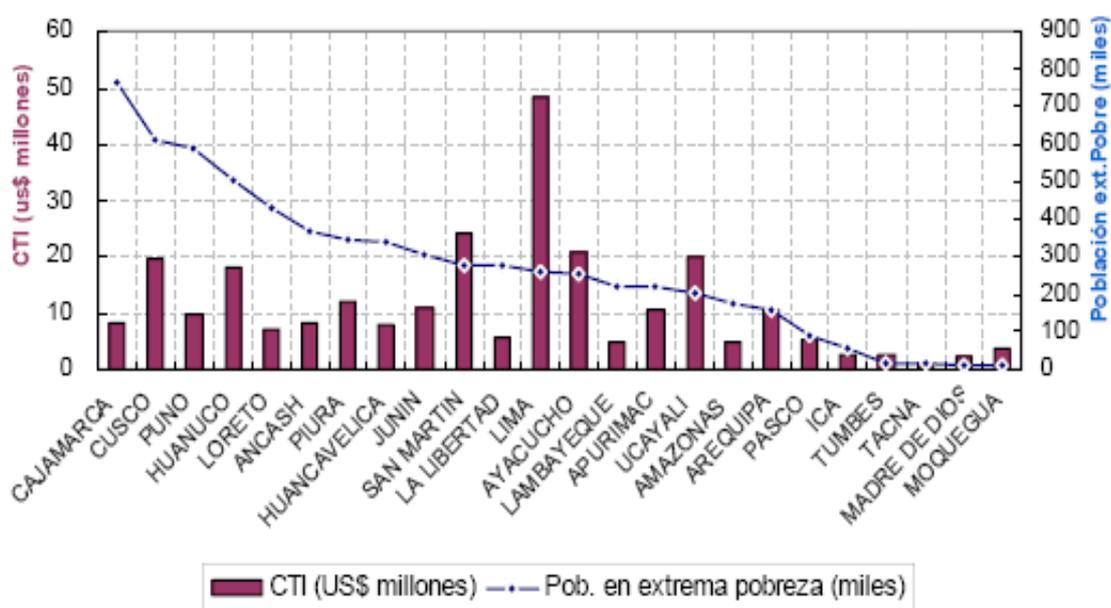
Por tanto es necesario determinar las estrategias que deben aplicar el Estado y la Sociedad para estar presentes en la gestión y el control de este importante recurso financiero que ingresa a nuestro país; porque de no ser así, en el futuro, dicha cooperación no solo puede recortarse, si no hasta podría suspenderse, lo cual afectaría a la población más necesitada de nuestro país, que para mala suerte nuestra, aumenta cada día.

Es por esa razón que se creó la APCI para poder derivar eficientemente los recursos a los programas descentralizados. Un paso fundamental para priorizar los esfuerzos de la cooperación y racionalizar el uso de los recursos fue promover una lógica de programas, superando la vieja concepción de proyectos dispersos.

La Agencia ha venido trabajando en los últimos años a fin de reformular el sistema y conseguir mayores fondos y lentamente lo está consiguiendo. Sin embargo algo que se debe remarcar es que todavía el 30% de la Cooperación Internacional (CTI) para la erradicación de la pobreza se destina a Lima y el 70% restante a las demás regiones. Es algo que se debiera analizar, puesto que al interior del país se pueden observar situaciones dramáticas que no se observan en la capital de la república.

GRÁFICO N° 10

Población en Extrema Pobreza y CTI distribuido a nivel departamental



Fuente: APCI (2005)

“El Perú ha sido durante muchos años receptor de ayuda internacional, sin embargo lo ha derivado de manera ineficiente, no habiendo podido erradicar la pobreza. En los últimos años se ha tratado de mejorar la distribución, sin embargo vemos que es Lima la que se lleva la parte principal de la atención. En consecuencia, es preciso que se

analice lo acontecido hasta la actualidad y hacer las correcciones necesarias en la distribución de fondos para el futuro cercano”⁴⁰.

Por eso es que en los últimos años, la APCI en diálogo con las entidades cooperantes y con los sectores, se acordó concentrar y complementar esfuerzos alrededor de temas y ámbitos geográficos prioritarios. Por ejemplo, con Alemania se coincidió en concentrar la cooperación en programas de tres tipos: desarrollo rural sostenible, democracia y saneamiento; con Canadá, en medio ambiente, educación y saneamiento; con Holanda, en medio ambiente. España, que tenía un ámbito de acción muy disperso, convino en priorizar educación, salud y fortalecimiento institucional del desarrollo social.

En la actualidad la gestión del gobierno se ha comprometido con descentralizar la ayuda social de manera eficiente a las regiones para evitar lo sucedido a partir de las deficiencias mostradas.

Sin embargo, esta tarea no es todavía fácil dado el alto nivel de centralismo que teníamos hasta el 2002 y parece mentira, pero estando ya en el 2008, todavía tenemos dichos rezagos. Fue tal la ineficiencia y centralismo extremo, que ha venido existiendo una clara inequitatividad en la entrega de los fondos a las zonas que lo requerían. No puede ser posible que Lima siempre haya sido la afortunada, la que tenía la posibilidad de llevar a cabo proyectos sociales y los demás departamentos solo han recibido lo que buenamente se les podía dar. No ha habido una verdadera definición estratégica para combatir la pobreza, habiendo recibido del exterior un buen nivel de fondos internacionales.

⁴⁰ ZARATE ARDELA, PATRICIA. “Hay algún Lugar para los pobres en el Perú? Las Relaciones Estado-Sociedad y el rol de la Cooperación”. Lima, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional. DFID. 2005

Lo que nos deja este recorrido por la historia reciente es que el Perú ha sido durante muchos años receptor de ayuda internacional, sin embargo lo ha derivado de manera ineficiente, no habiendo podido erradicar la pobreza. En consecuencia, es preciso que se analicemos lo acontecido hasta la actualidad y hacer las correcciones necesarias en la distribución de fondos para el futuro cercano.

VI.2 Gestión desarrollada por APCI

“La APCI es el ente rector de la cooperación técnica internacional y tiene la responsabilidad de conducir, programar, organizar y supervisar la cooperación internacional no reembolsable, en función de la política nacional de desarrollo, en el marco de las disposiciones legales que regulan la cooperación técnica internacional. Cumple sus funciones basada en la eficiencia, la transparencia y la concertación entre los actores públicos y la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales”⁴¹.

A finales del año 2001, el Gobierno Peruano decidió replantear la gestión de la cooperación internacional en el país, promoviendo una visión estratégica asociada a la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento de la democracia.

El proceso pasaba necesariamente por la creación de una agencia moderna de cooperación internacional, que aplicase el modelo institucional que se había venido imponiendo últimamente tanto entre los donantes como entre los países en vías de desarrollo, pero que, sobre todo, fuese capaz de gestionar de forma sostenible, eficiente y transparente los recursos cada vez más escasos y en competencia de la ayuda oficial al desarrollo.

⁴¹ VALDERRAMA, Mariano. “La Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Un Proyecto Estratégico”. Lima, Noviembre del 2002.

La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) se crea entonces para gestionar la ayuda externa al Perú mediante políticas claras, mayor profesionalismo y modernos instrumentos de trabajo.

Es importante indicar que las prioridades con respecto a la Cooperación Internacional No Reembolsable que recibe el país se desprenden de la Política Nacional de Desarrollo. Esta Política se encuentra expresada tanto en documentos de escala nacional como en acuerdos internacionales a los que el Perú se ha adherido. Complementariamente, la Política Nacional se precisa en las Políticas de ámbito sectorial y regional.

Cada uno de los documentos que forman parte de la Política Nacional de Desarrollo del Perú ha sido considerado como una fuente políticamente legítima y técnicamente válida para identificar lineamientos de política. En otros términos, ninguno de los elementos contenidos de dichos documentos ha sido dejado fuera del ejercicio de síntesis de objetivos.

Entre las tareas que se le encargan a APCI destacan:

- La gestión estratégica de la cooperación internacional con el objeto de superar el esquema asistencialista de épocas anteriores y asegurar la sostenibilidad de las propuestas;
- La formulación de planes de cooperación que articulen la demanda nacional y definan las prioridades en función de las estrategias de desarrollo sectoriales y nacionales;

- La negociación con los cooperantes de programas asociados a los temas y ejes prioritarios antes mencionados;
- El manejo transparente de la cooperación internacional brindando información adecuada y oportuna al Estado, los cooperantes y la ciudadanía;
- El fortalecimiento de la gestión descentralizada de la cooperación internacional entre los gobiernos regionales y locales; y
- La facilitación de un servicio ejecutivo y de calidad a los usuarios de la cooperación internacional.

Para responder a las necesidades urgentes de nuestro país, en la captación y asignación de los recursos de cooperación, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional viene privilegiando la lucha contra la pobreza, el apoyo a la regionalización, la educación, la salud, y el fortalecimiento de la democracia; entre otros. Estos sectores estratégicos para el desarrollo, atendidos de manera conjunta, se benefician de más del 50 por ciento de los montos de la cooperación, pues la protección del ser humano, especialmente de los grupos más vulnerables de la población, y la modernización de las capacidades institucionales son las tareas prioritarias del Gobierno.

En lo que se refiere a la gestión desarrollada por la APCI en cuanto a los avances en el área de negociaciones, entre los resultados obtenidos de los trabajos prioritarios realizados, se encuentra el orientado al desarrollo de una estrategia de posicionamiento de APCI, como ente rector de la cooperación técnica internacional, con las fuentes cooperantes, ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales. En dicho contexto se ha desarrollado una agenda de trabajo, especialmente con España, Francia, Italia, Japón, Alemania, Canadá, Unión Europea y PNUD, que concrete los compromisos asumidos y articule la oferta de los cooperantes con la demanda de las diferentes instituciones públicas.

La cooperación no reembolsable significa para el Perú captar anualmente un promedio de US\$ 570 millones de cooperación internacional no reembolsable de

origen oficial, destinados a financiar una serie de programas y proyectos de desarrollo en diversas áreas prioritarias a nivel nacional con una tendencia a la disminución, debido a que la decisión de los donantes a partir de la Cumbre del milenio ha sido orientar los recursos a los países más pobres del planeta, especialmente los localizados en África y no en economías de renta media, como el Perú con graves inequidades internas.

Los principales cooperantes fueron Estados Unidos, Unión Europea, Alemania, España, Suiza, que en conjunto representan el 80% del total de la cooperación no reembolsable recibida por el país. Otros países como Japón, Canadá, Finlandia han realizado cambios en sus estrategias de apoyo al Perú. Asimismo ha sido muy importante el incremento de la cooperación de nuevos países como Corea y China que han ampliado sus áreas y montos de cooperación hacia el Perú.

La APCI ha preparado las carpetas de negociación y participado en las Comisiones Mixtas de cooperación técnica internacional, en las negociaciones con las fuentes cooperantes. Asimismo ha llevado a cabo el seguimiento y evaluación de programas y proyectos financiados por la cooperación internacional, siendo esta etapa una de las más débiles que requiere ser reforzada.

Desde el mes de noviembre de 2004 actualizó la base de datos de proyectos por fuente cooperantes que sirvió de base para la elaboración del Informe sobre cooperación Internacional de ese año. En la actualidad bajo el sistema de información de la APCI denominado SIGO; cuenta con información sobre todos los proyectos de cooperación internacional en ejecución, actualizados hasta el año 2006, estando en culminación la elaboración del estudio de la cooperación internacional correspondiente al año 2007.

Cabe resaltar que durante el periodo 2001- 2006, algunos países europeos como Holanda y Reino Unido dejaron de brindar cooperación oficial, mientras que Finlandia

retiró al Perú de la lista de países beneficiarios de su cooperación, e inició su estrategia de transición que implica que finalizará los proyectos en ejecución. Para estos tres cooperantes, los esquemas de apoyo son ahora de carácter regional (a nivel de Comunidad Andina) y no bilateral; hecho que evidencia que los países de renta media han dejado de ser atractivos para los países cooperantes.

Como algo positivo de la gestión realizada, se puede señalar como un resultado tangible la visibilidad y transparencia sobre el uso de los recursos de la cooperación internacional que ha sido desarrollada por toda la APCI.

Entre los resultados obtenidos, se ha contribuido a⁴²:

- Lograr avances en el Alineamiento entre la cooperación otorgada y la demanda nacional, fortaleciendo la relación con las fuentes donantes, participando en todos los mecanismos de seguimiento para contar con información directa sobre el desarrollo de los proyectos de cooperación en ejecución.
- Coordinar con las unidades ejecutoras, ministerios y gobiernos regionales y locales, para poner en ejecución al concepto de Apropiación, que persigue, por parte de las entidades públicas y privadas, el adecuado y, eficiente uso de los recursos de la cooperación internacional no reembolsable.
- Coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas para que las contrapartidas para los proyectos de cooperación aprobados estén disponibles en los periodos y plazos establecidos en los Planes de Operaciones.
- Evaluar la cooperación oficial recibida por el Perú el año 2004, para verificar el nivel de la ejecución de los recursos, efectuándose el ingreso de toda la información de proyectos de fuentes bilaterales y multilaterales a la base de datos del Sistema de Información Gerencial.

⁴² APCI. “Plan estratégico Nacional 2007-2011”. Lima, 2006

- Contar con Información sistematizada y organizada sobre las estrategias de acción, características y ciclos de las diversas fuentes cooperantes y sus posprocedimientos de negociación.
- Conocer de manera detallada, para el año, los niveles de Programación de recursos por fuentes.

Por último, diremos que en el periodo que corresponde al año se ha logrado la suscripción de 40 Acuerdos o Convenios de nuevos proyectos, significando ello el 110 % de avance, con respecto a la meta anual programada.

VI.3 Situación de la captación de Fondos

Como bien sabemos, la Agencia de Cooperación Técnica Internacional- APCI, es un organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, creado como ente rector de la cooperación técnica internacional y tiene la responsabilidad de conducir, programar, organizar y supervisar la cooperación internacional no reembolsable, en función a la política nacional de desarrollo, en el marco de las disposiciones legales que regulan la cooperación técnica internacional.

Además, tal y como ya lo hemos ido mencionando a lo largo del presente trabajo, nuestro país tiene una calificación de renta media que le dificulta el ingreso de mayores fuentes de donaciones. Por ello es que la APCI tiene como objetivo fundamental que no disminuyan las donaciones, demostrando las necesidades que tiene gran parte de nuestra población, al mismo tiempo que se demuestra una utilización eficiente de los fondos donados.

Ahora bien, la evolución de la cooperación peruana ha sufrido cambios importantes en los últimos años que han devenido en una mejora de la obtención de recursos, toda vez que hubo una gestión débil en el ámbito internacional hasta fines de los noventa y comienzos del nuevo milenio. En tal sentido, a finales del año 2001, el gobierno

peruano decidió replantear la gestión de la cooperación internacional, para promover una visión estratégica asociada a la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento de la democracia.

El proceso pasaba necesariamente por la creación de una agencia moderna de cooperación internacional, que aplicase el modelo institucional que se había impuesto últimamente tanto entre los donantes como entre los países en vías de desarrollo, pero que, sobre todo, fuese capaz de gestionar de forma sostenible, eficiente y transparente los recursos cada vez más escasos de la ayuda oficial al desarrollo. Esta nueva agencia es la APCI.

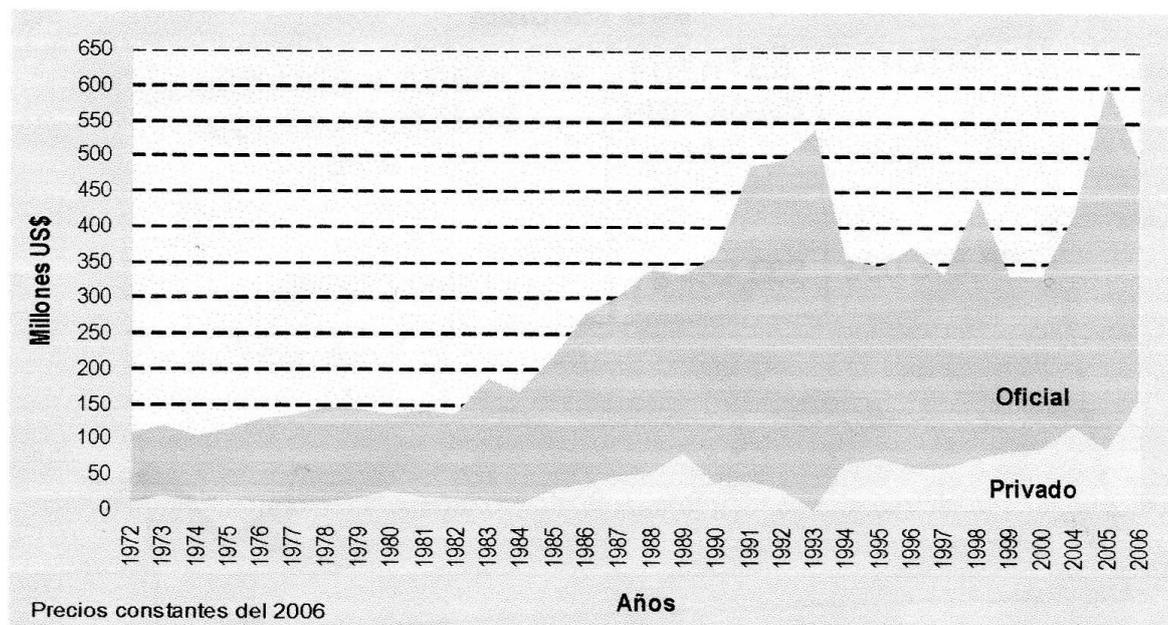
Los montos no reembolsables suman más de 560 millones de dólares anuales y lo que se busca es que en primer término los montos otorgados no disminuyan, sino que por el contrario aumenten pero de tal manera que se realice una distribución eficiente de los fondos obtenidos de la cooperación internacional.

GRÁFICO

Nº

11

COOPERACIÓN OFICIAL CAPTADA POR EL PERÚ 1972 - 2006



Precios constantes del 2006

* Información no disponible para los años 2001, 2002 y 2003

Fuente: APCI.

Elaboración: APCI

Cabe señalar que en los años 2005 y 2006 la cooperación internacional alcanzó US\$ 504.7 y US\$ 490 millones de dólares respectivamente. Existe un hecho que llama poderosamente la atención y es que para el 2007 la APCI ha cerrado totalmente la información en todo lo que se refiere a los montos destinos y fuentes cooperantes. Curiosamente, sin embargo, han dado a conocer el monto total /y solo a ese nivel) al que habría llegado CINR en el 2008 y que ascendería a 496 millones de dólares. Es más, APCI proyecta que el país obtendría alrededor de 500 millones de dólares si realizan una adecuada estrategia, dado que los montos vienen disminuyendo por la condición que tiene el Perú, ser un país de renta media alta en el presente.

La gestión de APCI tiene entre sus desafíos el de impulsar la organización y funcionamiento del Foro de Donantes, espacio que reúne a todas las fuentes Cooperantes con el Perú.

Con este propósito, se llegó a elaborar un documento de trabajo denominado Marco Estratégico para la Cooperación Internacional, cuyo fin es servir de referencia común para orientar, alinear y maximizar la eficiencia de los esfuerzos de Cooperación Internacional.

Algo importante a señalar es que “la Declaración de París es el principal producto del Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que tuvo lugar en dicha ciudad entre el 28 de febrero y el 2 de marzo de 2005. En dicho foro participaron representantes de países donantes, de países receptores de ayuda (países socios), de organismos internacionales y de organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de cambiar la forma en la que se gestiona la cooperación al desarrollo, tanto por parte de los donantes como de los socios”⁴³.

Este foro es la culminación del proceso iniciado en el año 2000 con la Cumbre del Milenio, y continuado con la Cumbre de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo en 2002, y el Foro de Roma sobre Armonización en 2003. Este proceso de reforma del sistema de cooperación internacional al desarrollo tiene sus orígenes en los insuficientes resultados obtenidos en los últimos 50 años.

Desde los años 90, se ha ido forjando un nuevo consenso entre países donantes y socios en torno al desarrollo, y éste ha cobrado un nuevo impulso en la agenda internacional. Así, se prevé un aumento del 60% en la cantidad de recursos disponible para cooperación hasta 2010, pero es imperativo que los incrementos en cantidad vayan acompañados de una mejora en la calidad de la cooperación.

La Declaración de París constituye entonces para el Perú una hoja de ruta para poner en práctica esta reforma. A diferencia de otras declaraciones anteriores, esta recoge 56 compromisos específicos agrupados en torno a cinco principios, y fija 12 indicadores para medir el progreso en la implementación de la Declaración hasta 2010. De estos principios, el más importante es quizás el de la apropiación, es decir, el país socio debe

⁴³ NACIONES UNIDAS. “Perú se adhiere a la Declaración de París”. En: BOLETÍN INFORMATIVO. Año N°3. Julio del 2006.

tener un liderazgo claro en el proceso de desarrollo y establecer unas prioridades claras con las que los países donantes se alinearán.

Para el Perú, firmar la Declaración de París ha sido un paso esencial pues, dada su condición de país de renta media, corre el riesgo de no beneficiarse del renovado compromiso internacional con la cooperación al desarrollo. Demostrando que utilizará con la máxima eficacia los recursos de cooperación, el Perú podrá atraer nuevos flujos de ayuda que contribuyan a su desarrollo.

Lo que si podemos destacar es que en los momentos actuales APCI continúa desempeñando su papel de captador de recursos a nivel internacional. Tenemos por ejemplo que a fines de diciembre pasado la cooperación alemana comprometió un importante monto ascendente a 87 millones de Euros, y un desembolso comprometido de la comunidad internacional de 225 millones para los siguientes años.

APCI viene actuando decididamente en la consecución de fondos internacionales, sin embargo debemos decir que a la vez, debe informarse a la opinión pública sobre montos exactos y el destino de los mismos. Es importante actuar con total transparencia, pues solo así podremos estar seguros del accionar eficiente de la APCI.

CUADRO N° 14
PERFIL DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL DE PAOYO EN EL PERÚ

COOPERANTE	PROGRAMA / TEMA	OBJETIVOS	ÁMBITO GEOGRÁFICO
AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID)	Pro-descentralización 2003 – 2007	Reforma político administrativa y mejora de la organización civil	San Martín, Junín, Pasco, Ucayali, Huanuco, Cuzco, Ayacucho
	Anticorrupción	Implementación sistema Control Interno de Gobiernos Regionales	Nacional

	Compras estatales	Fortalecer PYMES regionales para procesos de compra-venta.	San Martín, Junín, Pasco, Ucayali, Huanuco, Cuzco, Ayacucho.
COOPERACIÓN SUIZA AL DESARROLLO (COSUDE)	Apoyo a zonas de extrema pobreza 2003-2007	Bases para estrategia de promoción de proyectos productivos en el ámbito local.	Cajamarca, Apurímac, Ayacucho, Cuzco
DPTO. PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL DEL REINO UNIDO	Derechos humanos para los pobres	Inclusión de las comunidades pobres en el gobierno local.	Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Cuzco, Puno
(DFIF)	Gestión concertada de Programas Sociales (FORTALECE)	Fortalecer capacidades locales para asumir transferencia de programas sociales.	Apurímac, Huancavelica
COMISIÓN EUROPEA	Convenio FONDODES-PASA	Incorporación de Municipalidades en Proyectos de infraestructura social y económica.	Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Puno, Junín y Loreto (Alto Amazonas)
COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA (GTZ)	Apoyo descentralizado en lucha contra la pobreza 2003-2007	Capacitación y ayuda a gobiernos locales para proyectos sociales.	Ayacucho, Apurímac, Puno, Junín y Loreto (Alto Amazonas)
AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (AECI)	Programa de Fortalecimiento de capacidades	Desarrollo de capacidades de organizaciones para el desempeño empresarial.	Tumbes, Piura, Lambayeque, Cuzco y Puno.
FONDO PERÚ-ALEMANIA	Duración 2003-2007	Proyectos de agua potable y alcantarillado, infraestructura agropecuaria	Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad, Huancavelica, Ayacucho.
FONDO ITALO-PERUANO	Duración 2003-2007	<ul style="list-style-type: none"> • Alivio de la pobreza rural. • Alivio de la pobreza urbana • Apoyo a desarrollo de comunidades indígenas y campesinas. • Protección del medio ambiente. • Fortalecer capacidades locales. • Consolidación de organizaciones de base y gobiernos locales. 	<p>Pobreza Rural: Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto y Puno.</p> <p>Pobreza urbana: Lima, Arequipa y Cusco.</p>

VI.4 Acciones ejecutadas para efectivizar la ayuda

APCI es el organismo encargado de realizar acciones dirigidas a efectivizar la ayuda internacional y que los países e instituciones nos sigan apoyando a pesar de estar catalogados como un país de renta media.

Por ello, es que entre las acciones ejecutadas, se encuentra la orientada al desarrollo de una estrategia de posicionamiento de APCI como ente rector de la cooperación técnica internacional, con las fuentes cooperantes, ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales. En dicho contexto se ha desarrollado una amplia agenda de trabajo, especialmente con países como España, Francia, Italia, Japón, Alemania, Canadá, Unión Europea y PNUD, que concrete los compromisos asumidos y articule la oferta de los cooperantes con la demanda de las diferentes instituciones públicas de manera descentralizada.

La cooperación no reembolsable obtenida es destinada a financiar una serie de programas y proyectos de desarrollo en diversas áreas prioritarias a nivel nacional pero ahora existe una tendencia a la disminución, debido a que la decisión de los donantes a partir de la Cumbre del milenio ha sido orientar los recursos a los países más pobres del planeta, especialmente los localizados en África y no en economías de renta media, como el Perú con graves inequidades internas.

“En nuestro país la cooperación internacional es prioritaria, pues es uno de los factores claves para coadyuvar al desarrollo económico y social del Perú. En años anteriores se hizo evidente la poca eficiencia e incluso manipulación de la cooperación internacional, esto fue ejercido a través de una muy escasa capacidad institucional y que estaba adscrita al poder de turno; también una limitada estrategia de captación de recursos y una débil interlocución con las fuentes de financiamiento. Se hizo entonces palpable la necesidad de contar con mecanismos modernos que hicieran eficiente y racional el uso de traer los recursos. Para esta situación es que se ha creado la APCI. La APCI se encargará de redefinir el papel de la cooperación internacional de acuerdo

al actual escenario globalizado, creando una nueva estructura institucional que proponga, en forma sistemática y concertada, la política de cooperación que canalice adecuadamente los recursos que ustedes nos proporcionan”⁴⁴.

La APCI ha participado en las Comisiones Mixtas de cooperación técnica internacional, en las negociaciones con las fuentes cooperantes. Asimismo ha llevado a cabo el seguimiento y evaluación de programas y proyectos financiados por la cooperación internacional, siendo esta etapa una de las más débiles que requiere ser reforzada, pues si la cooperación internacional observa que los fondos son mal diseccionados, evidentemente no habrá interés en seguir apoyando a sectores muy necesitados que todavía existen sobretodo al interior del país.

Es por todo ello que la APCI ha venido actualizando la base de datos de proyectos por fuente cooperantes, lo que sirvió de base para la elaboración del Informe sobre cooperación Internacional. En la actualidad bajo el sistema de información de la APCI denominado SIGO; cuenta con información sobre todos los proyectos de cooperación internacional en ejecución, actualizados hasta el año 2004, estando en culminación la elaboración del estudio de la cooperación internacional correspondiente al año 2007.

Como conclusión de la gestión realizada hasta el momento, se puede señalar como un resultado efectivo la visibilidad y transparencia sobre el uso de los recursos de la cooperación internacional que ha sido desarrollada por toda la APCI.

Entre los resultados obtenidos hasta el momento, podemos decir que se ha contribuido a⁴⁵:

⁴⁴ <http://www.rree.gob.pe/portal/boletinInf.nsf/>

⁴⁵ APCI. “Plan estratégico Nacional 2007-2011”. Lima, 2006

- Lograr avances en el Alineamiento entre la cooperación otorgada y la demanda nacional, fortaleciendo la relación con las fuentes donantes, participando en todos los mecanismos de seguimiento para contar con información directa sobre el desarrollo de los proyectos de cooperación en ejecución.
- Coordinar con las unidades ejecutoras, ministerios y gobiernos regionales y locales, para poner en ejecución al concepto de Apropiación, que persigue, por parte de las entidades públicas y privadas, el adecuado y, eficiente uso de los recursos de la cooperación internacional no reembolsable.
- Coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas para que las contrapartidas para los proyectos de cooperación aprobados estén disponibles en los periodos y plazos establecidos en los Planes de Operaciones.
- Evaluar la cooperación oficial recibida por el Perú el año 2008, para verificar el nivel de la ejecución de los recursos, efectuándose el ingreso de toda la información de proyectos de fuentes bilaterales y multilaterales a la base de datos del Sistema de Información Gerencial.
- Contar con Información sistematizada y organizada sobre las estrategias de acción, características y ciclos de las diversas fuentes cooperantes y sus posprocedimientos de negociación.
- Conocer de manera detallada, para el año, los niveles de Programación de recursos por fuentes.

Los países desarrollados e instituciones que destinan fondos para la ayuda necesitan ser informados sobre el destino de sus futuros fondos. En tal sentido, los aspectos más importantes de la gestión con las fuentes cooperantes se detallan a continuación⁴⁶.

- Con la Unión Europea se ha iniciado la definición de la nueva Estrategia País (Country Strategy Paper), involucrando activos ajustes promovidos por la APCI.

⁴⁶ APCI. “Plan estratégico Nacional 2007-2011”. Lima, 2006

Asimismo se ha definido una nueva modalidad de gestión de proyectos que traslada el conjunto de las responsabilidades administrativas a las entidades nacionales.

- En lo que respecta a Alemania, en noviembre de 2005, se realizó las consultas intergubernamentales, habiéndose suscrito convenios de cooperación financiera y técnica.
- Se elaboró un Documento de Estrategia de Área Prioritaria para el proyecto “Gobernabilidad e Inclusión Social”.
- En el marco de la VI Comisión Mixta peruano belga, realizada el año 2005, se viene implementó el Programa Indicativo de Cooperación 2005-2008 con Bélgica que establece las grandes líneas del Programa de cooperación bilateral directa y cuenta con un monto asignado de 24 millones de euros.
- En octubre de 2005, se suscribió el Convenio Especifico que concretiza el apoyo de la cooperación belga de 6 millones de euros para la ejecución del “Programa de Apoyo Financiero Sectorial al Seguro Integral de Salud en los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Cajamarca. Este apoyo marca un hito en una nueva y efectiva forma de cooperación.
- El Fondo de Cooperación Hispano Peruano acordó ampliar por un año el Programa de Cooperación 2002-2005. En febrero del año 2006, se llevó a cabo en Madrid, la VIII Reunión del Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento, que tuvo como objetivo definir la conclusión del Programa vigente e iniciar la preparación de la próxima Comisión Mixta.
- En octubre de 2005 la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional, presentó a la APCI el nuevo marco de programación de la cooperación canadiense en el Perú para los siguientes cinco años. Este Plan Programático Bilateral (PPB) para Perú presenta orientaciones temáticas alineadas con las prioridades identificadas por la APCI.
- En lo que respecta a organismos multilaterales, en febrero de 2006 se suscribió el Convenio “Estrategia y Plan de Acción para la Efectividad en el Desarrollo y una Gestión por Resultados en el Perú” entre el Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco Interamericano de Desarrollo y la APCI, en representación del Gobierno Peruano, por un monto de hasta US\$ 450,000 provenientes de aporte no reembolsable del BID y US\$ 50,000 como contrapartida nacional del MEF.

- En lo que respecta a la Cooperación Sur-Sur, se han realizado negociaciones con: México (agosto de 2005), Colombia (septiembre 2005). Se tuvo previsto para el año 2006 suscribir Acuerdos con Brasil, Chile (en fecha por definirse) y Colombia (en octubre 2006).

La APCI también tiene entre sus responsabilidades la correcta aplicación de lo dispuesto en la normatividad sobre el Sistema Nacional de Inversión Pública, debe velar porque los proyectos que se presentan para ser incluidos en las negociaciones o en los Programas de Cooperación cuenten con la declaratoria de viabilidad si son proyectos de inversión pública.

Por último, en dicho contexto ha mantenido estrecho contacto y realizado coordinaciones con el Ministerio de Economía y Finanzas y con las oficinas de programación de inversiones de los diversos ministerios para lograr la articulación entre los ciclos y particularidades de las fuentes cooperantes y las exigencias del SNIP.

CAPITULO VII

DESARROLLO FUTURO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL PERÚ

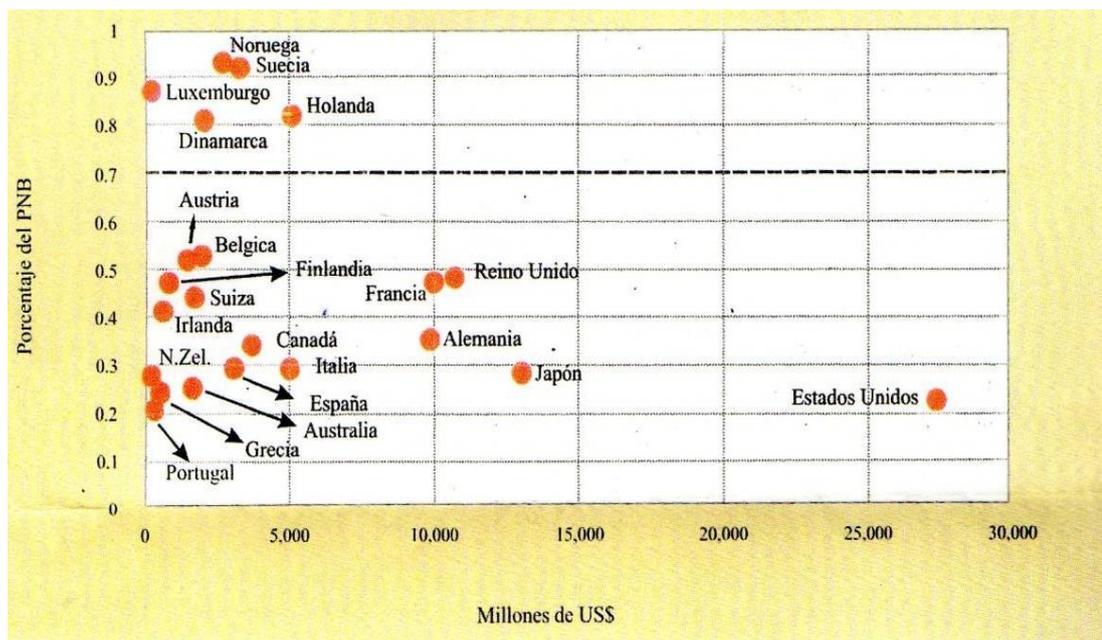
VII.1 Condicionamiento de la Ayuda Internacional

La ayuda internacional presenta hoy en día demasiados condicionantes. El consenso de Washington auspiciado por el FMI y el Banco Mundial, no ha dado resultado en la disminución de la pobreza.

Ahora que estamos iniciando un nuevo siglo, resulta mucho más difícil conseguir recursos de la cooperación internacional para la lucha contra la pobreza. Hay una disminución de los recursos globales disponibles, lo que genera una fuerte competencia. La ayuda externa que en 1992 representa el 0.33% del PIB de las naciones donantes, bajó en el 2000 a tan solo el 22% y para el 2005 tenemos que la relación de desembolsos ha disminuido aún más marcadamente como se aprecia en el gráfico.

GRÁFICO N° 12

RELACION ENTRE DESEMBOLSOS DE AYUDA DURANTE EL 2005 Y EL
PORCENTAJE QUE REPRESENTA DEL PNB



Entre los años 60 y los 80 el Perú y América Latina eran percibidos como regiones prioritarias de la cooperación internacional. Sin embargo, hoy se produce una reorientación de la ayuda hacia otras regiones en razón de criterios de mayor pobreza y de geopolítica (Medio Oriente, Irak, ex Yugoslavia). Perú como país de ingresos medios, despierta menos interés que países más pobres de América Latina (Bolivia, Honduras, Nicaragua,

Sabemos que el mundo ha cambiado y los objetivos de la cooperación internacional también. A su vez, desde septiembre del 2001 con el atentado a las torres gemelas, la primera potencia mundial Estados Unidos viene destinando multimillonarias sumas de dinero en la lucha contra el terrorismo internacional y en consecuencia, los fondos destinados a la ayuda en general y para América Latina en particular han ido disminuyendo paulatinamente.

Cabe señalar que la disminución de la AOD a la región no siempre ha servido para canalizar recursos para las regiones más pobres. Parte de esa ayuda se ha reorientado

a zonas en conflicto bélico (como Irak o Afganistán) o, en el caso de la Unión Europea, a los países menos desarrollados de Europa.

Naturalmente esto contrasta con las verdaderas necesidades que tienen nuestros pueblos y particularmente el Perú en donde existen sectores en partes de la sierra y la selva con características de pobreza similares a los de África Subsahariana.

Existen muchas razones para la disminución de los fondos a nuestra región, pero "la razón esgrimida por los países cooperantes para disminuir la ayuda externa a América Latina o condicionar montos menores ha sido la de considerar que la región tiene, en términos relativos, más ingresos que otras.

Por tal motivo, no es considerada como prioritaria en la estrategia orientada a la lucha contra la extrema pobreza. Sin embargo, según las últimas estadísticas publicadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el año 2008, el 44% de la población de América Latina vivía en situación de pobreza y el 19,4% en la indigencia o pobreza extrema.⁴⁷

Pero tenemos también otros factores a analizar y que explican por qué ha disminuido la cooperación internacional. Así tenemos por ejemplo que las entidades internacionales entregaban fondos a las ONGs asentadas en el Perú, pero éstas han desarrollado su trabajo sin tener concordancia de acciones que permitan impulsar un desarrollo uniforme en los lugares donde aplican sus proyectos.

Muchas obras se han venido realizando en el ámbito local (en Lima sobretudo) sin tener en cuenta el desarrollo regional descentralizado. Los resultados a la vista han

⁴⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Panorama social de América Latina 2007-2008. CEPAL: Santiago de Chile, 2008.

sido decepcionantes. Aquí podemos ver el grado de descoordinación dentro de un país. A todo esto le debemos sumar que las relaciones entre cooperantes del hemisferio norte y las representaciones internacionales (como ONGs por ejemplo) en Sudamérica y en particular en el Perú no han sido del todo fluidas.

Es característico en este tipo de relaciones un condicionamiento supremo del norte sobre las del sur. Hay poco espacio al diálogo y a las sugerencias. Siempre se impone lo que quieren las entidades donantes del norte porque son las que otorgan los fondos.

Las ONGs (que aplican la ayuda en el país) suelen quejarse por la gran cantidad de condicionalidades que reciben. Si comparáramos con lo acontecido hasta los años setenta, había menos imposiciones, e incluso los fondos para proyectos de capacitación tecnológica eran aceptados por los donantes del norte y se podía aplicar para necesidades puntuales de desarrollo de la población.

Pero los tiempos han cambiado. "Ahora, los donantes internacionales del hemisferio norte piden muchos resultados en el corto plazo y quieren que se desarrollen temas específicos sobre medio ambiente, género y democracia. Además los montos han disminuido. No aceptan proyectos de largo alcance que bien podrían servir para el desarrollo de los pueblos"⁴⁸.

Sin lugar a dudas, el hecho de que en su mayoría los subsidios públicos de los gobiernos del norte son derivados hacia las ONGs de sus países y hacia las ONGs del sur, lo que implica mayores controles sobre cómo se vienen usando los fondos. Las

⁴⁸ Valderrama, Mariano (Coordinación). Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2002. Una evaluación independiente de la cooperación internacional. Grupo de trabajo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) lima, noviembre del 2001.

principales condicionalidades son: Agendas y temas prioritarios, focalización territorial y sistemas de monitoreo y evaluación, además de rendición de cuentas.

Analizando la situación de las ONGs en el Perú y otros países de la región, vemos rasgos similares en el manejo de las relaciones norte sur. Los fondos están disminuyendo, lo que es una gran preocupación en Latinoamérica en su conjunto.

"El partenariado (alianza o asociación, que proviene del término partnership) sigue vigente, pero en los términos que exigen los países del norte. Esto ha dado como resultado que existan demasiadas exigencias de los donantes para invertir en proyectos predeterminados -como ya lo hemos mencionado antes-, y en todos los países, las ONGs se resisten a otorgar sueldos con beneficios sociales a personal calificado y equipos modernos de informática por ejemplo, pues consideran como elevados los costos. Por ello es que también buscan realizar proyectos de corto plazo y no existe flexibilidad para incrementar los recursos para trabajos en curso".⁴⁹

Dado que los fondos bajan, las ONGs empiezan a buscar alternativas de financiamiento lo cual hace que muchas de ellas compitan por obtener recursos. Aquí se crea un problema, pues cada vez son mayores las necesidades sociales y, debido a las condicionalidades, lógicamente no es posible el desarrollo de la gente más pobre de nuestro país.

⁴⁹ Valderrama, Mariano (Coordinación). Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2002. Una evaluación independiente de la cooperación internacional. Grupo de trabajo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Lima, Noviembre del 2001.

Como se puede observar, son múltiples los problemas que suceden con las limitaciones en lo que corresponde a ayuda internacional para el Perú. Es importante en todo caso recomponer nuestra estrategia para atraer fondos destinados a la lucha contra la pobreza.

La ayuda externa hacia el Perú es importante para que nuestro país -que tiene altos grados de pobreza-, pueda incrementar o mejorar sus niveles de vida. Lo ideal será direccional de mejor forma los flujos que vienen del exterior, dadas las circunstancias de disminución gradual que existe. Para ello será indispensable que exista mayor transparencia en el manejo de dicho flujo de fondos.

Es necesario resaltar que la condicionalidad y los aspectos que la conforman, básicamente es aplicada por la ayuda oficial (gobierno cooperante) más por la ayuda no oficial (cooperación privada). Asimismo, también es necesario tener en cuenta que dicha condicionalidad no está escrita no contiene sus elementos formales explicitados, sino que simplemente se aplican. Entre los principales elementos de esta condicionalidad se pueden mencionar los siguientes:

- Que el país receptor se encuentre en el área de influencia geo-política-económica del país cooperante.
- Que el país cooperante identifique algún problema que sea prioritario en su agenda a favor de sus intereses, para eliminarlo o reducirlo (caso del narcotráfico) o para ayudar a resolverlo.
- En una situación en que el país receptor cuente, por ejemplo, con un producto o recurso pero de escaso aprovechamiento en el país, pero que el país cooperante lo requiere; en este caso este último estará dispuesto a brindar cooperación.
- El nivel de renta del país receptor, sea esta media o alta.
- Que los proyectos materia de cooperación se encuentren en el marco de los objetivos del milenio.

- La coyuntura económica y política, que afecte tanto al país cooperante y/o al país receptor.

VII.2 Actuación de ONGs y el nuevo marco jurídico

La situación actual tiene una historia tras de sí. Después de la desactivación de los gobiernos regionales con el autogolpe del 92, desaparecieron las instancias de coordinación de la cooperación regional. No solo se concentró en Lima, en unos cuantos ministerios, la tarea de diseñar y negociar la cooperación internacional; también se concentró la labor de supervisión y evaluación de los proyectos. Es cierto que algunos consejos transitorios de administración regional (CTAR) mantuvieron la responsabilidad en la ejecución de algunos proyectos sueltos ejecutados con fondos de cooperación internacional, pero perdieron la visión de conjunto.

Aquí cabe evaluar lo qué pasó con la gestión de la cooperación internacional que fue encomendada a la Secretaría Ejecutiva Internacional - SECTI (anterior a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional APCI) ubicada primero en el Ministerio de la Presidencia y transferida luego a la Presidencia del Consejo de Ministros.

La evolución de la cooperación internacional ha sido creciente, salvo durante el autogolpe institucional de Fujimori, y pese a los ataques directos del terrorismo. Por eso en 1993, con la reinserción de Perú en el sistema financiero internacional, se reinició el flujo de créditos de los organismos multilaterales y la banca privada extranjera. En ese mismo año la cooperación no reembolsable para financiar proyectos de desarrollo y de asistencia social, ascendió a 350 millones de dólares sin considerar los fondos canalizados por las ONGs.

Pero la capacidad de interlocución de la SECTI como vocero del gobierno peruano ante los países y organismos cooperantes fue muy limitada. También fue muy limitada su capacidad de coordinar las propuestas de cooperación internacional de los diversos sectores. Se debilitó la relación orgánica entre la SECTI y las unidades sectoriales encargadas del manejo de la cooperación internacional.

En la práctica, se puede decir que la SECTI tenía una función centralizada y devino en una suerte de mesa de partes encargada solamente de la tramitación de proyectos. La cooperación fue manejada sin transparencia, subordinándose a criterios políticos, electorales o clientelares. Por lo demás, su utilización no fue ajena a las extendidas prácticas de corrupción del gobierno fujimorista.

La SECTI no fue fundamental en la distribución de los fondos a nivel nacional, "...carecía de solidez institucional (por su falta de profesionales cualificados para esta tarea), una normativa que regule todos los canales de tramitación para los proyectos de cooperación, y mandato político para que efectivamente cumpla con las funciones atribuidas tratando de evitarse que sea considerada como un simple registro de proyectos sectoriales donde el diálogo se dé a nivel de ministros o Consejo de ministros, o que rubros importantes de la cooperación sean manejados por organismos autónomos como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), el Programa Nacional de Alimentos (PRONAA) o por la propia Presidencia de Gobierno y al margen de la SECTI.⁵⁰

⁵⁰ Pérez duarte, José Alfredo. La Cooperación técnica internacional en el Perú: Problemática actual y propuesta de reforma. Tesis para optar el Título de Abogado. Lima, Universidad de Lima, 1998.

Tal fue la ineficiencia y centralismo extremo, que existía una clara inequitatividad en la entrega de los fondos a las zonas que lo requerían. No puede ser posible que Lima siempre haya sido la afortunada, la que tenía la posibilidad de llevar a cabo proyectos sociales y los demás departamentos solo han recibido lo que buenamente se les podía dar. No ha habido en todos estos años una verdadera definición estratégica para combatir la pobreza, habiendo recibido del exterior un buen nivel de fondos internacionales.

Lima es el departamento que recibía mayor cantidad de recursos externos no reembolsables, en promedio 12% de la CTI total. Esta tendencia fue aún más acentuada en el caso de la Cooperación No gubernamental (ONGD) que ejecutaban un tercio de sus recursos totales en Lima. Algo que se debe remarcar es que alrededor del 30% de la Cooperación Internacional (CTI) para la erradicación de la pobreza se destina a Lima y el 70% restante a las demás regiones. Es algo que se debiera analizar, puesto que al interior del país se pueden observar situaciones dramáticas que no se observan en la capital de la república.

La labor de la SECTI (anterior a la APCI) dejó mucho que desear puesto que su labor centralizada y caótica demostró “la ausencia en el gobierno peruano de una estrategia de desarrollo a mediano y largo plazo, así como de líneas generales de acción sobre las políticas sociales, las cuales impiden la elaboración de una política de cooperación para presentar y negociar ante los correspondientes agentes internacionales. A esto se añade la fragmentación y el debilitamiento del sistema de cooperación peruano (instancias administrativas) y el manejo autoritario y poco transparente por parte de la presidencia de gobierno, se complica la situación”.⁵¹

⁵¹ Valderrama, Mariano. El rol de la cooperación internacional en el proceso de descentralización en el Perú. En Revista Española de Desarrollo y Cooperación. Madrid, 2003. N° 12.

“Todo lo anterior determina un cuadro que nos recuerda la bíblica Torre de Babel. Al visitar las provincias, encontramos una serie de proyectos que, pese a su proclamada voluntad de lograr el desarrollo de las regiones más pobres del Perú, se expresan en lenguajes distintos y muestran un grado de descoordinación entre sí que dificulta su articulación en un esquema de desarrollo regional sostenible. En una misma provincia pueden coincidir programas desarrollados por diversas entidades públicas, como FONCODES, PROMUDEH, PRONAA, INRENA, INADE, sin que exista entre ellas la coordinación necesaria.⁵²

A todo lo anterior se debe añadir que históricamente no ha existido en los departamentos una información precisa sobre los diversos proyectos de cooperación internacional ejecutados en su ámbito, ni sobre los avances logrados. Si bien se llegaron a elaborar planes departamentales de desarrollo, es cierto también que estos se quedaron en el papel. Se careció de los recursos requeridos para desarrollarlos, ya que éstos estaban en manos del gobierno central que dirigía todos sus esfuerzos a Lima.

A fin de superar lo anteriormente mencionado es que se crea la agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). A través de la ley N° 27692 Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional que buscó un manejo más eficiente de los recursos y una mayor coordinación con las diversas instancias del sector público y con las organizaciones no gubernamentales, sobre las bases de los objetivos de desarrollo del milenio.

⁵² Valderrama, Mariano. El rol de la cooperación internacional en el proceso de descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos regionales. Lima, Febrero del 2003.

Sin embargo, el mencionado dispositivo, va a ser modificado a través de la ley N° 28925 emitida en diciembre del 2006. Cabe señalar que este dispositivo fue materia de profundas controversias porque lo que pretendía y pretende es una marcada fiscalización y control ONG que son entidades privadas. Esto conlleva a que la Asociación Nacional de Centros (ANC), consorcio que agrupa a las ONG's, acudiera al Tribunal Constitucional, que falló a favor de estas. Sin embargo, ello no obvia que en el presente las ONG's sean materia de una mayor fiscalización de índole política.

Cabe señalar que al 2008 en la APCI se encontraban inscritas 2071 ONG's, de las cuales 898 se encuentran operativas, 129 fuentes cooperantes, 402 instituciones que realizan asistencia social y nueve en situación irregular. Asimismo, se encuentran registrados más de 4000 proyectos de cooperación pública y privada.

A fin de disminuir la centralización de los fondos y su utilización, la Ley N° 28875 crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional no Reembolsable (SINCINR), que busca articular a todas las entidades tanto públicas como privadas en las actividades relacionadas con los programas y proyectos relacionados con la cooperación internacional en función de las prioridades del ADCI.

Sin embargo, a la fecha dicha ley no ha sido reglamentada, lo cual permitirá ver en mayor detalle y precisión los alcances del SINCINR (ver Anexo N° de los principales dispositivos legales que norman las funciones de la APCI y la cooperación internacional).

En el Perú existen ONGs que brindan servicios; otras hacen investigaciones; otras ofrecen apoyo y asesoramiento al gobierno (nacional, regional, provincial, etc). Y hay otras ONGs que son simplemente asociaciones de personas, de vecinos, de amigos, clubes de fútbol, de madres, de padres, de jóvenes. Eso es más que claro, pero evidentemente no hay concordancia de acciones y existen lugares en donde la ayuda a la que debieran destinarse no llega.

La diversidad de ONGs (que en realidad deberíamos llamar de organizaciones de la sociedad civil), se debe al gran número de personas que enfrentan problemas y de aquellas que buscan ayudarlos. Todos tenemos distintas percepciones de la realidad y de la forma en la que debemos responder a la misma, y lo que hacen las ONGs es alinear esas preferencias (morales, políticas, económicas, religiosas, sociales) de los que ayudan con los que necesitan ayuda.

Aquí habría también que señalar que el gobierno peruano, si quiere promover la armonización de las actividades de las ONGs (o de la sociedad civil en general) debe empezar por establecer esas prioridades a las que se refieren. Dejar en claro cual es el plan de cambio y desarrollo a largo plazo, pero no unilateralmente. La sociedad civil está ahí para participar del proceso de debate y decisión que establezca ese plan (digamos, el del Acuerdo Nacional). Con un plan similar, el gobierno puede acercarse a los donantes de las ONGs y sugerir (y negociar) con ellos para que prioricen esas áreas de trabajo.

En tal sentido, las ONGs (que aplican la ayuda en el país) se están quejando por la gran cantidad de condicionalidades que reciben no solo del gobierno peruano sino de los propios donantes internacionales. Si comparáramos con lo acontecido hasta los años setenta, había menos imposiciones, e incluso los fondos para proyectos de capacitación tecnológica eran aceptados por los donantes del norte y se podía aplicar para necesidades puntuales de desarrollo de la población.

Pero los tiempos han cambiado. “Ahora, los donantes internacionales del hemisferio norte piden muchos resultados en el corto plazo y quieren que se desarrollen temas específicos sobre medio ambiente, género y democracia. Además los montos han disminuido. No aceptan proyectos de largo alcance que bien podrían servir para el desarrollo de los pueblos, y esto hace que muchas ONGs por la premura del tiempo busquen usar los fondos en zonas cercanas en donde las necesidades no son tantas. Es

allí la preocupación del Estado de querer saber en donde se aplican los fondos de la comunidad internacional”⁵³.

Dado que los fondos bajan, las ONGs empiezan a buscar alternativas de financiamiento lo cual hace que muchas de ellas compitan por obtener recursos. Aquí se crea un problema, pues cada vez son mayores las necesidades sociales y, debido a las condicionalidades, lógicamente no es posible el desarrollo de la gente más pobre de nuestro país.

En general el nuevo marco jurídico discutido a finales del año pasado trajo consigo voces a favor y en contra. Es cierto, sin embargo, que existen muchas ONGs que abusan de su posición y de los fondos que reciben. Pero un control centralizado de sus finanzas no es la solución. Más bien, el gobierno debe promover prácticas más transparentes y que los donantes (que pueden ser individuos) estén más al tanto de la forma en la que se gastan sus fondos.

Es bueno tener transparencia. Pero, “¿cómo se gastan y en qué los fondos de una entidad privada, sin fines de lucro? Esto no cae dentro de la jurisdicción del Gobierno. Lo único que puede fiscalizar es que las actividades no sean ilegales. Pero nada más. Algo más sería como decirle a una pareja como y cuanto darle de propina a sus hijos; o decirle a una empresa privada que no le pague tanto a un gerente. ¿Por qué tratar a la sociedad civil distintamente? ¿Será porque la sociedad civil magnifica la voz de los que normalmente no tienen voz? ¿Será porque, legítimamente, retan a los políticos oficiales a cumplir con sus promesas y sus responsabilidades? ¿Será porque han

⁵³ VALDERRAMA, Mariano (Coordinación). “Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2002. Una evaluación independiente de la cooperación internacional”. Grupo de Trabajo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Lima, Noviembre del 2001.

demostrado, una y otra vez, tener la capacidad de encontrar e implementar las soluciones que han esperado durante tanto tiempo los más pobres? ”⁵⁴

No hay duda que hay ONGs que son ineficientes; que se equivocan en sus enfoques; y de hecho algunas que causan más daño que bien. Pero la solución para combatir estas pocas manzanas podridas no pasa por hacer una redada general de todas las ONGs del país sino de, con un poco de inteligencia, trabajar con estas para que no sean ineficientes y que armonicen sus enfoques y actividades con lo que se sabe que funciona; en el Perú y a nivel mundial.

La ayuda externa hacia el Perú es importante para que nuestro país -que tiene altos grados de pobreza-, pueda incrementar o mejorar sus niveles de vida. Lo ideal será, - en aplicación del marco jurídico actual-, direccionar de mejor forma los flujos que vienen del exterior, dadas las circunstancias de disminución gradual que existe. Para ello será indispensable que exista mayor transparencia en el manejo de dicho flujo de fondos.

VII.3 Expectativas de desarrollo de la población pobre y la cooperación internacional

En el Perú como en la mayoría de los países, el desempeño frente a la pobreza se puede mejorar reasignando gastos de los programas de los países, el desempeño deficiente a otros con mejor desempeño, y mejorando el diseño y la implementación de los programas existentes, incluyendo el fortalecimiento del marco de rendición de cuentas.

⁵⁴ DIARIO EL COMERCIO. “Proyecto de ley sobre las ONG podría ser corregido”.

Lima, 1 de noviembre del 2006

Incluso con mejores servicios sociales de salud, educación y nutrición, algunos grupos pueden seguir siendo vulnerables porque ya viven al límite. Es el caso de los hogares con alta tasa de dependientes que carecen de adultos o de trabajadores con empleo, o el de aquellos cuyo jefe de familia solamente puede encontrar empleos de baja productividad en el servicio doméstico o la agricultura. Para estas personas, los programas sociales apoyados por la CINR diseñados podrían complementar los dos principales elementos de la lucha contra la pobreza: la promoción de un crecimiento de amplia base y unos servicios sociales distribuidos con mayor equidad. El gobierno puede fortalecer la política social mejorando los programas existentes como solución en el corto plazo. En el largo plazo será muy conveniente identificar programas e intervenciones que puedan tener un mayor impacto sobre la reducción de la pobreza, pero que necesitarán más financiamiento y capacidad. Ello obligará a que la CINR afine y articule permanentemente sus relaciones con las fuentes cooperantes.

Para que la PS contribuya a un crecimiento económico más sólido a la reducción de la transmisión de pobreza intergeneracional es necesaria una estrategia de protección social y una clara asignación de responsabilidades dentro del Gobierno Central y entre este y las autoridades regionales municipales en lo que respecta a regulación, financiamiento, implementación y supervisión de programas. Ante la escasez de recursos financieros, humanos y administrativos, esta estrategia requeriría; más allá de efectivizar la cooperación internacional descentralizada:

- Fortalecer la rendición de cuentas: es importante definir estándares claros y metas cuantificables y establecer sistemas de supervisión y evaluación vinculados a objetivos de programas; Objetivos del milenio. Los sistemas de supervisión y evaluación tendrán que ir más allá de la práctica actual, que consiste en realizar un seguimiento del nivel general de gasto, el número de beneficiarios, las toneladas métricas de alimentos y el número de raciones de alimentos, para abarcar también el seguimiento del tipo de personas que obtiene beneficios, cuánto reciben como beneficio, durante cuánto tiempo suelen recibir las prestaciones, qué cambios se producen en la situación de pobreza y otros resultados de desarrollo. Hay que clarificar las líneas de rendición de cuentas y garantizar que usuarios, proveedores

y responsables de la formulación de políticas dispongan de información sobre monitoreo y evaluación.

- Enfocarse en los grupos prioritarios claves: Enfocar las intervenciones de política en los grupos con mayores desventajas acumuladas: los niños y sus familias que viven en la pobreza extrema. Los niños son el grupo de edad con mayor incidencia de pobreza, y constituyen el mayor grupo de pobres extremos. Numerosos niños pobres sufren distintas formas de privación, además de la pobreza de consumo, como elevadas tasas de desnutrición, bajo desempeño académico y alta deserción escolar.
- Enfocarse en unas pocas intervenciones claves para fortalecer la inversión en capital humano y físico, apartándose del asistencialismo; cambiar gradualmente el enfoque de la PS, de la asistencia alimentaria a la provisión de asistencia vinculada a la inversión en capital humano o en activos físicos. Además, estas intervenciones deberían complementar a otros programas sectoriales para garantizar que todos los niños pobres dispongan de nutrición básica, asistencia médica y educación.
- Clarificar los objetivos de los programas alimentarios: Revisar la política de utilizar los programas sociales para subsidiar a los productores de leche y productos agrícolas. Una política de adquisiciones más eficiente y transparente podría reducir sustancialmente los costos de insumos e intermediación, permitiendo un incremento del número de beneficiarios asistidos con el mismo presupuesto y de la calidad de los productos.
- Aclarar el marco institucional: clarificar las funciones de los distintos organismos, niveles de gobierno y grupos beneficiarios respecto de la regulación, financiamiento, implementación y supervisión de programas.

Si bien los mecanismos de seguimiento y monitoreo de la CINR aún no se encuentran suficientemente desarrolladas como para contrastar plenamente la eficacia de las intervenciones, a fin de satisfacer las expectativas de los pobres, una manera de superar dichas limitaciones consistirá en analizar si efectivamente la CINR se orienta hacia las necesidades / regiones donde los recursos son más necesarios.

Dicho análisis podría operativizar examinando la relación entre el volumen de cooperación regional destinada a atender objetivos específicos el valor de los principales indicadores de bienestar asociados a los siguientes objetivos a nivel regional:

- Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo.
- Acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica.
- Lograr un Estado democrático, eficiente, y transparente.
- Asegurar el acceso universal a una educación de calidad.
- Mejorar la salud y nutrición de la población.
- Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos.
- Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial.

En el siguiente cuadro se presenta la relación de indicadores que fueron homogenizados por cada objetivo de desarrollo específico (ODE). Como se puede apreciar, cinco objetivos no presentaron indicadores. Esto se debió a que en el país no existen muchos indicadores a escala regional que puedan ser comparables internacionalmente, con lo cual se imposibilita la medición de cada uno de los ODE.

CUADRO N° 15

INDICADORES NORMALIZADOS DISPONIBLES

1. desarrollar una red de protección social que resguarda el capital humano en situación de riesgo	
Pobreza	% de la población en situación de pobreza
Pobreza extrema	% de la pobreza en situación de pobreza extrema
2. Acceso universal al agua potable, a saneamiento, servicios e infraestructura básica	
Agua	% de hogares con acceso a agua por red pública
Desagüe	% de hogares con acceso a desagüe por red pública
Telefonía fija	N° de líneas por cada 100 habitantes
Lograr un Estado democrático, eficiente y transparente	
Asistencia a votar	% de personas registradas que asistieron a votar
Índice de buen gobierno	Índice de buen gobierno
Votos válidos	% de votos válidos en las últimas elecciones
Asegurar el acceso universal a una educación de calidad	
Analfabetismo	% de la población entre 15 y 24 que no sabe leer ni escribir
Matrícula	% de niños en edad escolar matriculados
Eficiencia	% de niños en nivel previo o menos para el 6° de primaria
Mejorar la salud y nutrición de la población	
Mortalidad infantil	N° de muertes por cada 1000 nacidos vivos
Médicos	N° de médicos por cada 100,000 habitantes
Desnutrición	% de la población con desnutrición
Malaria	N° de casos de malaria
VIH	N° de casos de VIH
Cobertura DPT	% de niños menores a 1 año vacunados
Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades justas para todos	
Desempleo	% de la población que se encuentra en desempleo
Careteras	% de vías terrestres afirmadas o asfaltadas
Ingreso per cápita	Ingreso per cápita
Fortalecer la integración del Perú al mercado mundial	
Apertura comercial	% de exportaciones /PBI

VIII CAPÍTULO

LAS PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

VIII.1 Expectativas de donaciones futuras y financiamiento de proyectos prioritarios

A pesar de que los fondos provenientes de la donación Internacional han venido disminuyendo, existe expectativa porque éstos vuelvan a incrementarse en el marco del compromiso asumido con los objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El Perú como todos sabemos tiene problemas prioritarios a resolver y qué mejor que se encuentren expresados en los ODM. Es por ello que resulta importante que nuestro país reciba la ayuda necesaria para que pueda cumplir con dichos objetivos.

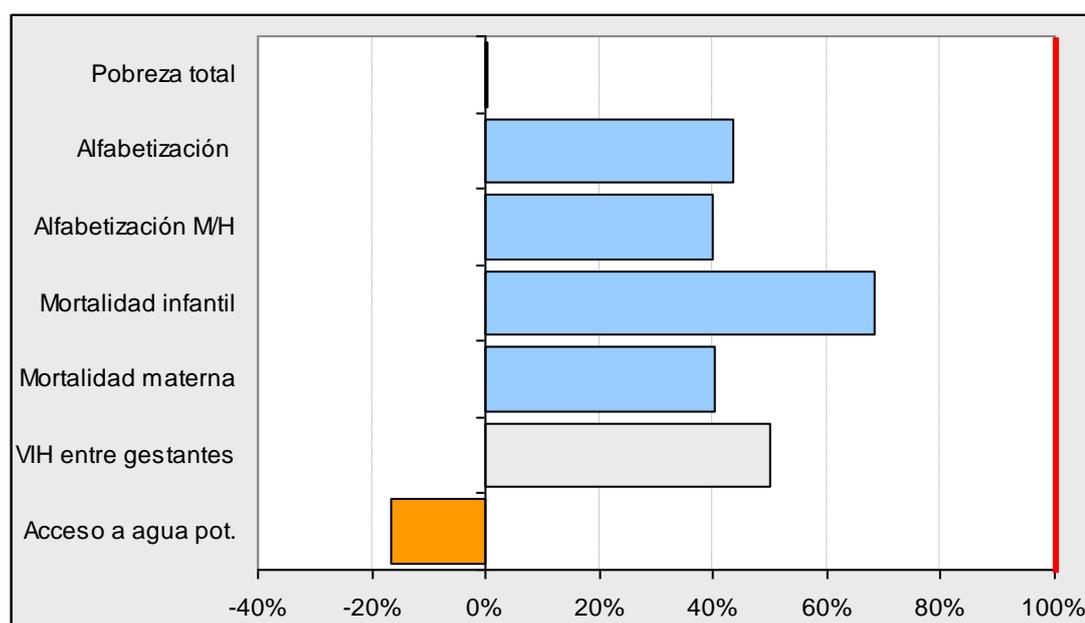
De la ayuda internacional recibida y alineada hasta ahora con los ODM, el cumplimiento de logros está aún muy lejos de obtenerse. Esto sí es algo muy negativo, puesto que como proyecto de mejora de vida tenemos plazos que cumplir en los próximos años y es imprescindible que la comunidad internacional tenga plena seguridad de que actuamos con claridad y que sabemos cumplir con nuestros compromisos pactados. Pero aquí también tenemos la contraparte que es el flujo de montos asignados por la comunidad internacional para dicho fin.

Si vemos el gráfico siguiente podremos comprobar a ciencia cierta que en los programas destinados a la erradicación de la pobreza el avance es casi nulo, mientras que en el acceso a agua potable no ha habido avance, sino que lo preocupante *es* que ha habido un retroceso en el avance de obras para los más necesitados.

En consecuencia, se debe tener presente que para cumplir con las metas programadas es muy importante que se adopten estrategias eficientes a fin

De derivar los recursos hacia los sectores que se encuentran en extrema pobreza y que son los que más lo necesitan.

GRÁFICO N° 13
OBJETIVOS DEL MILENIO Y LA COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL
PERÚ – HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM



Según los últimos datos de APCI a los que hemos tenido acceso, a pesar de que no son muy buenos, cabe destacar que en nuestro país, la Cooperación Oficial No Reembolsable (bilateral y multilateral) ejecutó 589 proyectos, mientras que la Cooperación No Gubernamental llevó a cabo 1,135 proyectos. Entre los años 1994 y 2004, el número de proyectos de CTI ha crecido un 145.6%, mientras que el monto total de recursos ha aumentado un 49.4%. En líneas generales, se observa cierta tendencia a la atomización en los proyectos, cuyo promedio ha pasado de US\$ 371,000 en 1994, a US\$ 352,000 en 1998 y a US\$ 225,000 en 2004.

Y es que en los últimos años, han surgido una serie de amenazas a los fondos y recursos de Cooperación para el Desarrollo que recibe el Perú. En algunos casos se debe a cuestiones internacionales, en otros casos a coyunturas propias de nuestro país. Así, la notoria erosión del compromiso asumido en la década del 70 por los países desarrollados de destinar el 0,7% de su PBI a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha significado un considerable detrimento de los recursos internacionales con los que podría contar nuestra nación.

Cuadro N° 16

Objetivos del Milenio y la Cooperación Técnica internacional
Cooperación Técnica Internacional_orientada a los Objetivos del Milenio según
Origen de Recursos

OBJETIVO	OFICIAL	NO GUBERNAMENTAL	TOTAL	%
Erradicar la pobreza extrema y el hambre	110.31	18.09	128.40	25.84%
Lograr la educación primaria universal	10.01	6.68	16.69	3.36%
Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer	4.01	0.85	4.86	0.98%
Reducir la mortalidad infantil	6.62	1.03	7.65	1.54%
Mejorar la salud materna	1.98	0.65	2.63	0.53%
Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades	5.69	9.48	15.77	3.06%
Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	57.29	12.03	69.32	13.95%
Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	17.39	----	17.39	3.50%
Cooperación no orientada a los objetivos del milenio	144.71	89.76	234.47	47.24%
Total	358.01	138.57	496.58	100%

Fuente: APCI (2008)

Vemos en el cuadro anterior que la prioridad la tienen los proyectos de lucha contra la pobreza extrema y el hambre. Es en tal sentido que debernos centrarnos en que los proyectos a financiar deben estar en el marco de la lucha contra la pobreza extrema. La actuación de los organismos internacionales le dan alta prioridad a este tema y creemos que aunque disminuyan los fondos, este problema tendrá vigencia en la agenda anual de las instituciones internacionales y países donantes.

Lo ideal sería formar un equipo encargado de monitorear cómo se aplica la estrategia de lucha contra la pobreza extrema en el país y establecer fechas para que la APCI le informe a dicho equipo periódicamente sobre sus gestiones de financiamiento para proyectos sociales.

Otro asunto importante, es que nuestras autoridades deberán analizar cuáles son los proyectos que las entidades internacionales tienen comenzadas y están a punto de terminar para evitar que se retroceda en aquellos lugares en donde se han ido mejorando las condiciones de vida. Tenemos que negociar y convencerlos de que sigan contribuyendo con las zonas más vulnerables.

En fin, "la situación de emergencia social que sigue viviendo el país amerita el financiamiento de proyectos por parte de entidades internacionales. Es preciso erradicar los altos niveles de pobreza existentes y para ello tenemos que seguir con la aplicación masiva de proyectos que ayuden a mitigar el problema del hambre y la miseria.⁵⁵

Es preciso demostrar numéricamente las necesidades a! interior del país y asimismo dar a conocer nuestra mejor disposición a ejecutar planes conjuntos (Estado y entidades internacionales) debidamente auditados para que exista la mayor transparencia posible sobre el uso de las donaciones y el efecto que causa en las zonas más deprimidas de nuestro territorio.

⁵⁵ Naciones Unidas. Perú se adhiere a la Declaración de Paris. En: Boletín Informativo, año N° 3. Julio del 2006.

VIII.2 MECANISMOS DE EFICIENCIA EN LOS PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

La situación de pobreza nacional demanda vigorosas políticas de Estado. El crecimiento económico por sí mismo—inclusive si fuera insólitamente alto y sostenido— sería insuficiente para reducir los niveles de pobreza de acuerdo con la meta planteada. Esto se debe a que la gran desigualdad imperante en el país impide que la población más necesitada se beneficie directamente del crecimiento. Solo con un crecimiento de 5% anual se reduciría la pobreza total a 31,4% en el 2015.

Para llegar a la meta de reducción de la pobreza crítica a nivel nacional, por lo tanto, se necesita una redistribución activa del ingreso (la desigualdad debería reducirse al menos en 6%). En la medida en que el crecimiento económico esté sesgado hacia sectores extractivos como la minería, los requerimientos de redistribución se incrementan.

Reducir el hambre en el Perú requerirá de un esfuerzo de redistribución y políticas específicas adicionales. Con un crecimiento económico anual de 5%, la desnutrición global no disminuiría en la medida suficiente para llegar a la meta de 5,4%.

Tampoco se lograría si el crecimiento económico es combinado exclusivamente con una redistribución del ingreso. Se hace necesario, por lo tanto, priorizar la meta de reducción de la desnutrición global e implementar políticas sectoriales específicas que contemplen los siguientes aspectos: (i) La cobertura del acceso a agua potable y a los servicios básicos de saneamiento; (ii) la cobertura de servicios de salud de madres y niños y niñas menores de 5 años; (iii) la inversión en programas públicos de alimentación infantil complementaria; y (iv) el nivel educativo de la madre.

Para cumplir el objetivo de universalizar el acceso a la educación se requiere una fuerte y constante inversión del Estado. El crecimiento económico previsto por sí solo ayudará pero no será suficiente. Si bien *la* meta de universalización de la educación primaria será cumplida en un futuro muy cercano, el cumplimiento del resto de indicadores pertinentes requiere de tasas de crecimiento económico no inferiores al 3%, junto con una redistribución activa de los ingresos y políticas específicas de incremento del gasto. Se debe atender no solamente los costos de infraestructura y servicios, sino también costos familiares asociados, tales como uniformes, calzado, libros y textos, útiles, matrícula, cuota de APAFA y otros.

Adicionalmente, el gran reto para el 2015 es elevar la calidad de la educación primaria ofrecida, meta que requiere una inversión pública de mayor volumen bajo la forma de políticas específicas en el sector educativo.

Más allá de la oferta educativa del Estado se plantea la cuestión de la situación socioeconómica deprimida de los niños y niñas expuestos a la desaprobación o la deserción escolar. El vínculo entre mejora de la educación y combate a la pobreza y la exclusión es estrecho.

La meta de reducción de la mortalidad materna se alcanzaría en el 2015, si al crecimiento económico y redistribución del ingreso se añaden políticas específicas sectoriales. Dado el carácter integral del modelo, muchas de ellas ya fueron incluidas en los condicionales de logro de las metas anteriores. Además se considera necesario implementar programas y políticas que incrementen⁵⁶

El número de partos asistidos por profesionales de salud calificados, especialmente en áreas excluidas donde se concentra la mayor cantidad de muertes maternas; Idealmente, la atención completa a la madre durante el embarazo y el parto incluye

⁵⁶ Organización de las Naciones Unidas. ¿Cómo alcanzar los objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú? New York, 2004.

seis controles prenatales realizados por un profesional calificado, exámenes de sangre y peso, y parto asistido por un profesional calificado.

El número de controles prenatales efectuados por profesionales de salud calificados la calidad de la infraestructura y atención de los establecimientos de salud, lo cual exige un enfoque intercultural en áreas excluidas;

La cobertura del acceso a agua potable y a servicios básicos de saneamiento;

El nivel educativo de la madre.

CUADRO N° 17

Resumen de Resultados de la Proyección de Cumplimiento de ODMs

INDICADORES	Situación reciente	Meta	SIN REDISTRIBUCIÓN			
			3%		5%	
			Sin política sociales	Con políticas sociales	Sin políticas sociales	Con políticas sociales
Incidencia de la pobreza (línea de pobreza crítica del INEI (%))	54,31	27,7	45,45	45,45	31,45	31,45
Coefficiente de la brecha de pobreza	20,76	n.d	15,87	15,87	15,87	9,82
Proporción del consumo nacional del quintil inferior (%)		n.d.				
Niños menores de 5 años con peso inferior al normal (%)	7,07	5,4	6,6	5,4	6,18	5,4
Hogares por debajo del consumo mínimo de calorías (%)	35,8	11,15	31,82	16,09	24,44	13,99
Tasa neta de matrícula primaria (%)	89,52	100,00	92,58	99,52	96,09	99,61
Niños (6-11 años) que cursa algún grado de primaria en edad normativa (%)	56,62	n.d	61,43	66,42	65,78	68,88
Niños (6-11 años) que cursa algún grado de primaria en edad normativa (%)	56,51	n.d.	63,19	76,58	70,18	79,33
Tasa de conclusión neta primaria (%)	34,86	44,14	41,95	44,16	51,09	50,741
Tasa de alfabetización (15-24 años) (%)	96,64	100,00	96,95	100,00	97,44	100,00
Relación niñas/niños (6-11 años) que cursa algún grado de primaria edad Normativa	0,9663	1,00	1,01	1,13	1,05	1,13

Relación niñas/niños (12-17 años) que cursa algún grado de secundaria en edad normativa	1,01	1,00	1	1,01	1,01	1,01
Relación mujeres/hombres con educación superior	0,9893	1,00	0,9803	0,99	0,9861	1,00
Relación de alfabetización mujeres/hombres (15-24 años)	0,9785	1,00	0,981	1	0,9858	1,00
Proporción de mujeres empleadas en el sector no agrícola	0,435	n.d.	0,426	0,4283	0,4275	0,4274
Razón de mortalidad de niños menores de 5 años (x 1.000)	47,00	27	37,67	10,03	36,96	10,5
Razón de mortalidad infantil (x 1.000)	33,00	19	25,23	5,3	24,9	5,9
Niños vacunados contra el sarampión (%)	71,90	n.d.	72,02	76,4	72,02	76,4
Razón de mortalidad materna (x 1.000)	185,000	66,25	214,6	66,11	198,89	66,12
Partos asistidos por personal especializado (%)	59,300	n.d.	63,62	93,89	66,23	93,52

Fuente: ONU. Informe (2005)

Asimismo, la meta de reducción de la mortalidad infantil y en menores de 5 años se alcanzaría antes del 2015, si al crecimiento económico y redistribución del ingreso se añaden políticas específicas sectoriales. **Adicionalmente** a las señaladas anteriormente, que de acuerdo con el funcionamiento del modelo asegurarían el cumplimiento de la meta, se reconoce la importancia de la lactancia materna como una variable con gran impacto en la reducción de la mortalidad infantil.

La reducción de la mortalidad infantil tiene como condición el desarrollo de medidas específicas para reducir la alta tasa de mortalidad perinatal (38% de las muertes infantiles), así como los altos niveles de mortalidad en áreas excluidas, rurales e indígenas.

Como vemos son muchas las acciones a seguir para reducir la pobreza. En ese contexto será importante que la cooperación internacional siga apoyando la causa peruana y podamos llegar a tener más peruanos con menos pobreza.

VIII.3 Las Oportunidades de progreso y mejores niveles de Vida

Las oportunidades de progreso y mejores niveles de vida serán mayores en la medida en que se deriven fondos a la provisión de mejores servicios a la población y se invierta en capital humano, pues ello está relacionado con el ritmo del incremento en el nivel (cantidad y la calidad) de la educación; es decir, depende de la existencia de un sistema educativo masivo, equitativo y de calidad.

Si el Estado cuenta con la ayuda que brinda la Cooperación Técnica Internacional (CTI) para elevar los niveles de vida y del capital apoyando la infraestructura social, los frutos se percibirán en distintas partes del Perú.

Si bien, los flujos de la Cooperación Internacional se observan en todos los sectores, la importancia relativa que ha adquirido el apoyo a actividades de infraestructura social resalta bastante (para mejoramiento de servicios básicos), hasta el punto en que este sector concentra ampliamente la prioridad de la Cooperación Internacional. Aunque se puede ver que hubo una pérdida de importancia relativa de la educación, sin embargo se ha ido recuperando desde el año 2000.

Las comunidades más pobres tendrán oportunidad de progresar si se les orienta a insertarse de forma adecuada en las cadenas productivas. Pero para ello se requiere de un paciente trayecto que involucra la preparación del recurso humano. Es correcto que se apliquen programas de ayuda social, pero también es muy importante la contribución de las entidades donantes en cuanto a la inversión en preparación de la gente para que no solo se espere en recibir algo donado, sino que sepa enfrentar los retos que le depara el futuro mediante la utilización de sus capacidades.

Por eso el progreso de la gente muy pobre depende también de que se les ofrezca la oportunidad de aprender un oficio. Esto es un punto fundamental ya que para que el país crezca y los resultados de ese crecimiento se vean en la población es necesario que la PEA se encuentre bien preparada y sea empleada.

Pues, cuanto más competitivos seamos como país, podremos imponernos en la competencia internacional: penetraremos en el mercado mundial de bienes y servicios con mayor facilidad, incrementaremos y defenderemos nuestro mercado doméstico de una manera más eficiente y eficaz. Educación, acumulación de capital humano, productividad, competitividad y crecimiento económico es la secuencia estratégica "mágica" o el secreto para salir de nuestra situación de pobreza y de "falta de trabajo". En la era en que el comercio de conocimientos se orienta a predominar en el comercio, la política educativa (acumulación de capital humano) se convierte en una variable decisiva y de máxima importancia.

Por ello es que en el desarrollo del capital humano también tiene un papel fundamental la Cooperación Técnica Internacional que ayuda muchísimo en la situación de países subdesarrollados como el nuestro. Lo que debemos hacer para que esta cooperación sea bien dirigida, es darles a estos organismos información sobre la situación en que se encuentra nuestro capital humano para que ayuden en ese ámbito.

"Cualquier plan de desarrollo que tenga el país tiene que pasar por el fortalecimiento y por la creación de ambientes de investigación en las instituciones. Tenemos que reforzar nuestras instituciones como una forma de poder formar esos cuadros de capital humano que necesitamos para el futuro.⁵⁷

Para que el progreso y el bienestar lleguen a las zonas más necesitadas, es imprescindible que la política social sea dirigida con estrategia y responsabilidad. Según el nuevo gobierno, dentro de su estrategia de transformación, se encuentra el énfasis en el sistema educativo, en donde se privilegiará la acumulación del capital humano ya que es imperativo organizar un sistema educativo al servicio del desarrollo de la gente y no que la gente tenga que adaptarse a un sistema rígido y centralista.

Pero no solo podemos esperar la ayuda foránea, por eso, es importante que el Estado establezca criterios para formar una PEA eficiente y preparadas para tomar las riendas de nuestro país.

⁵⁷ Task Forces. Agenda para la primera década: Educación. Instituto Apoyo. Lima. Enero del 2000.

El futuro de nuestros pueblos más alejados depende de la eficiencia de los programas sociales dirigidos a promover el empleo y a mejorar los índices educativos que son deficientes. Esperamos que la ayuda internacional continúe con su aporte para incentivar mejores niveles de vida en donde no los hay, ya sea estimulando actividades productivas en hombres y mujeres; así como también apoyando los programas de preparación estudiantil básicas y técnica en el interior del país.

La finalidad de la cooperación internacional es el desarrollo integral del Ser Humano, para lo cual la superación de la pobreza es condición imprescindible, por lo tanto la estrategia no deja de lado lo siguiente:

- **Equidad** en el servicio educativo, entendida como el derecho impostergable de cada peruano.
- **Flexibilidad y descentralización** como instrumentos del desarrollo que atiendan con pertinencia las necesidades de la población y acerque el servicio a los requerimientos de los usuarios.
- **Desarrollo sustentable** como meta impostergable para la preservación del medio ambiente natural y lograr que, mediante la acción educativa, tanto las personas como las instituciones reconviertan a la tierra como el hábitat donde la florezca la vida.

Con estos criterios y con una política de ayuda descentralizada y con mayor equidad, tal como lo plantea el nuevo gobierno, creemos que podemos comenzar el camino hacia el progreso más uniforme en las regiones y uní buena evolución de los niveles de vida en el largo plazo, porque este proceso necesita de un largo recorrido en el tiempo para que se haga realidad.

CAPÍTULO IX

RESULTADOS OBTENIDOS

IX.1 RESPECTO A LOS OBJETIVOS

En base al objetivo general planteado, se tiene que:

Se ha cumplido con estudiar la importancia que la Cooperación internacional ha venido teniendo para la ejecución de los programas de lucha contra la pobreza en el Perú, y el impacto que producirá la disminución progresiva de los fondos de dicha cooperación por considerarnos un país de renta media, a pesar de tener todavía altos índices de pobreza.

En base a los objetivos específicos planteados se tiene que:

- Se ha cumplido con analizar el desenvolvimiento histórico de la cooperación internacional en el Perú y la influencia de los aportes en el mejoramiento de los niveles de vida de la población menos favorecida.
- Ha sido posible estudiar las razones por las que la cooperación internacional se encuentra disminuyendo sus aportes al Perú y qué es lo que vienen haciendo nuestras autoridades para evitarlo.
- Se ha conseguido explicar que a lo largo del tiempo los fondos entregados por los países donantes no han sido debidamente utilizados en los programas de lucha contra la pobreza, por lo que hemos podido verificar que se han presentado irregularidades de gestión, sobretodo antes del año 2000.

- Se ha cumplido con estudiar el impacto que produce la disminución de fondos de la cooperación internacional en la aplicación de proyectos sociales que se vienen ejecutando y la perspectiva social que se vislumbra en el futuro próximo para la población más pobre.
- Se identificaron las principales áreas de acción de la cooperación internacional, las cuales son lucha contra la pobreza extrema, y el uso sostenible de los recursos naturales de forma que se puedan buscar resultados más auspiciosos y una mayor articulación de los proyectos involucrados en estos objetivos.

XI.2 RESPECTO A LAS HIPOTESIS

De acuerdo a la Hipótesis Principal:

Es válida la hipótesis principal por cuanto la Cooperación Internacional tiene un papel fundamental en la provisión de fondos para los Programas de Lucha contra la Pobreza, sin embargo al ser considerados un país de renta media, los aportes vienen disminuyendo progresivamente, perjudicando enormemente a la población de menores recursos y limitando las expectativas de progreso de los peruanos que se encuentran en la pobreza

De acuerdo a las Hipótesis Específicas se tiene que:

- Resulta válido afirmar que la Cooperación Internacional ha tenido una presencia importante en el país aportando a la mejora de niveles de vida de los más pobres (en promedio 500 millones anuales en los últimos tiempos), lo que significa que su disminución ejercerá un fuerte impacto en dichos sectores.

- Se ha demostrado que la catalogación de renta media que tiene nuestro país ha influido en la disminución de fondos provenientes de la Cooperación Internacional, lo que ha dado lugar a la reestructuración del presupuesto derivado a los programas de Lucha contra la pobreza.
- Ha sido factible demostrar que las deficiencias ocurridas en la distribución de las donaciones otorgadas por los países cooperantes han dado como resultado un bajo nivel de efectividad en la disminución de la pobreza de las zonas rurales más alejadas del país, por lo que los índices de pobreza extrema no bajan del 20%.
- Se ha demostrado que en nuestro país la APCI viene realizando esfuerzos para evitar la disminución de fondos provenientes de la comunidad internacional, sin embargo la limitación de ingresos que ya se viene percibiendo, limita la aprobación de proyectos futuros relacionados con el programa de lucha contra la pobreza.
- Es necesario buscar una mayor alineación de los fondos provenientes de la cooperación internacional para conseguir resulta más prometedores, sobre todo en áreas de principal interés, como son lucha contra la pobreza extrema y el uso mesurado de los recursos naturales y el medio ambiente.

CAPÍTULO X

RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

X.1 RESUMEN

La pobreza en el Perú se encuentra en medio de los debates académicos y políticos. El crecimiento alcanzado por el país en los últimos años ha sido auspicioso, pero no suficiente para reducir la pobreza de manera significativa.

La política social aplicada por los gobiernos de turno nunca han sido ejecutadas eficientemente y no se ha propagado significativamente, sobre todo a los grupos sociales más vulnerables y necesitados.

Este problema se agrava a la vez que la distancia entre el 20% más rico y el 50% más pobre para el año 2008 es de 4.5 veces.

De acuerdo a cifras oficiales la evolución de la pobreza descendió en el 2008 a 36,2% y la pobreza extrema a 12.6%, sin embargo se tiene departamentos como Huancavelica con el 85% de pobres o Apurímac con una cantidad de 69% de pobres.

En este sentido hay mucho por hacer y sobre todo con el apoyo de la cooperación internacional que viene a complementar los esfuerzos del Estado en la lucha de este gran flagelo que es la pobreza y aqueja a gran parte de nuestros compatriotas, es así que desde hace varias décadas la cooperación internacional se ha convertido en una herramienta complementarios que moviliza recursos a través de diversos mecanismos en temas que forman parte de la agenda de desarrollo nacional, en este sentido,

podríamos mencionar que los recursos provenientes de la cooperación internacional son destinados básicamente a los siguientes aspectos:

- Apoyar en la ejecución de programas y proyectos prioritarios en los espacios socio-económicos de mayor pobreza.
- Adquirir conocimiento científico y tecnológico para su aplicación en el Perú.
- Brindar preparación técnica científica y cultural a los peruanos en el país.

Cabe señalar que la cooperación internacional no reembolsable se alinea con prioridades, y estas se desprenden principalmente de la Política nacional de Desarrollo, la cual se encuentra expresada en documentos a escala nacional. (Ver anexo 1)

De acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior la APCI ha identificado las siguientes áreas estratégicas y prioritarias que son:

- Seguridad humana
- Institucionalidad
- Desarrollo humano
- Competitividad sostenible

Es preciso destacar que las principales fuentes cooperantes para el Perú son: EE.UU., España, la Unión Europea, Alemania y Japón. Estos donantes juntos otorgan más del 50% de cooperación internacional no reembolsable por un monto aproximado de 300 millones de dólares.

Contradictoriamente el crecimiento económico antes mencionado coloca al Perú en una situación poco ventajosa frente a la comunidad internacional, sobre todo en los países pertenecientes a la OCDE, dado que al alcanzar como producto US\$ 3286 dólares per cápita, el Perú ha sido denominado como país de renta media alta. Esto ha

originado que varios países donantes (como es el caso de Reino Unido y Países Bajos) hayan anunciado su decisión de destinar sus fondos hacia otras regiones menos favorecidas como lo es África, un continente con altos índices de pobreza. Tenemos la responsabilidad de hacer denotar que uno de los principales problemas, más allá de la pobreza como tal, es la marcada desigualdad, argumento que justifica la necesidad de seguir contando con los recursos de la CINR puesto que en cinco de los departamentos más pobres del país se tienen índices de desarrollo tan bajos, comparables con los de ciertas naciones africanas; lo cual además señalan las limitaciones de utilizar el producto per cápita como indicador base para la determinación de las donaciones.

El Perú es firmante de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tratado que fue aprobado el 8 de setiembre del 2000 por 189 países miembros de la ONU. Este tratado prioriza un conjunto de objetivos de Desarrollo interconectados en la agenda global- dichos objetivos de desarrollo son:

ODM1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

ODM2: Lograr educación primaria universal.

ODM3: Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer

ODM4: reducir LA MORTALIDAD EN LA INFANCIA

Odm5: Mejorar la salud materna

ODM6: Combatir el VIH y otras enfermedades

ODM7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

ODM8: fomentar la Asociación Mundial para el Desarrollo

La distribución de los fondos provenientes de la cooperación internacional, ha encontrado un gran número de problemas desde la década pasada (esto se agudizó en la gestión del SECTI). Existe una clara inequidad en la entrega de fondos hacia los

lugares que concentran los mayores índices de pobreza. Lima, que recibe la mayor cantidad de fondos no reembolsables, (aproximadamente el 12%). Si esto lo comparamos con el Objetivo de Desarrollo del Milenio N° 1, que es de erradicar la pobreza extrema, difiere largamente ya que Lima ocupa el puesto número 12 con aproximadamente 230 000 pobres. Por ello que se ha dado un cambio y se diseñó la Política Nacional de Desarrollo de la Cooperación Internacional no Reembolsable, creándose el APCI (Agencia Peruana de Cooperación no Reembolsable), institución adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores a fin de revertir dicha situación.

A lo largo de los años han ido apareciendo otros problemas relacionados con la cooperación internacional, entre ellos la condicionalidad que cada vez ha tenido una mayor presencia y es básicamente aplicado por la ayuda oficial. Entre los principales elementos podemos mencionar los siguientes:

- El nivel de renta del país receptor
- Si el receptor se encuentra en el área de influencia geo-política del donante.
- Los proyectos, materia de cooperación se encuentran en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Es necesario destacar que el nuevo marco jurídico que se viene proponiendo, en el cual se faculta una mayor regulación a las ONG's por parte del estado, no hace más que poner trabas de índole político a estas instituciones que aparecieron a consecuencia de la inacción del Estado peruano para poder agilizar la ayuda a los más pobres y por razones de trabar el accionar de las ONG's vinculadas a la defensa del medio ambiente y las comunidades. Las perspectivas futuras de la cooperación internacional presenta una serie de dificultades, consecuencia de la falta de honrar el compromiso asumido por los países desarrollados de destinar el 0,7% del PBI a la ayuda oficial al desarrollo, lo cual ha significado una disminución de los recursos destinados a la cooperación en el marco de las ODM.

Por otro lado, la ejecución de programas de cooperación internacional en el Perú viene adoleciendo de una singular atomización de proyectos en el cual el promedio no supera los 20 000 dólares. En tal situación el Ministerio de Relaciones Exteriores y la APCI debe ser mas eficiente y agresiva en la búsqueda y captación de recursos destinados a los programas sociales de ayuda como los foros y la mesa de donantes. Para finalizar se debe buscar una mayor alineación en áreas de importancia como lo son la lucha contra la pobreza, el hambre, la mejora de la educación, al salud materna y la mortalidad infantil.

XI.2 CONCLUSIONES

- Los niveles de pobreza y pobreza extrema aún son elevados, a pesar de sus disminuciones, siendo la más grave que la desigualdad o inequidad se ha incrementado.
- La cooperación internacional en el Perú se encuentra enmarcada en la Política Nacional de Desarrollo y a partir de ésta en las siguientes áreas estratégicas: seguridad humana, institucionalidad, desarrollo humano y competitividad sostenible.
- La Cooperación Internacional tiene un importante papel en la provisión de fondos para los programas sociales en el país. Sin lugar a dudas ha sido importante en la disminución de los focos de pobreza en zonas rurales a pesar del problema del centralismo que todavía persiste en los programas de ayuda social. (Cercano al 40% se destinó al desarrollo no social).

- En los últimos años las donaciones internacionales han disminuido y la tendencia será la misma dado que estamos considerados como país de renta media alta, lo cual es honroso desde el punto de vista macroeconómico, aunque en la realidad perjudica la lucha contra la pobreza, dado que existen zonas rurales en donde la pobreza es similar a la África Subsahariana.
- En los años previos al 2000 la gestión de la Oficina Internacional SECTI no tuvo un desempeño idóneo en la captación de recursos del exterior además de presentar serias deficiencias en el reparto de fondos a los programas sociales. Esto dio lugar a la creación de APCI para conseguir eficiencia en esa labor; y aunque ha presentado casos de descoordinación, ha mejorado la provisión y captación de fondos de la comunidad internacional.
- Dada la condición de renta media alta que tenemos los fondos han disminuido y cuando se solicita, éstos son condicionados a determinados programas, lo que dificulta la eficacia de la lucha contra la pobreza ya que el Estado peruano tiene prioridades que cumplir y lamentablemente no los puede ejecutar.
- La condicionalidad que se aplica a la cooperación internacional denota escaso espacio para el diálogo a las sugerencias del país receptor, imponiéndole el uso de los recursos de las entidades donantes, sobretodo del norte por ser las que otorgan los fondos.
- El Perú es firmante de los Objetivos del Milenio, y en ese contexto viene solicitando fondos para cumplir con dichos objetivos. A pesar de que el porcentaje de cumplimiento no es el óptimo, las autoridades vienen planificando acciones para demostrar las necesidades de nuestro país y que los países donantes nos asignen mayores montos para cumplir con lo pactado.

X.3. RECOMENDACIONES

- ES conveniente una participación más activa de nuestras autoridades encargadas (APCI) y el Ministerio de Relaciones Exteriores para gestionar y obtener mayores montos donados de la comunidad internacional, para lo cual será necesario demostrar que los programas a los que van dirigidos los fondos son de requerimiento principal en nuestra lucha contra la pobreza y en el marco de los Objetivos del Milenio.
- Recomendamos realizar una estrategia descentralizada de lucha contra la pobreza y ser más efectivos con las donaciones, ya que hasta el momento la mayor parte la tiene Lima, mientras que al interior del país la pobreza extrema prevalece sobre todo en las zonas rurales más alejadas y de poco acceso. En este sentido, debe implementar a la brevedad posible el sistema de Cooperación Descentralizada, con oficinas de los gobiernos regionales y locales con los mayores índices de pobreza, prioritariamente.
- Será indispensable demostrar a la comunidad internacional (en particular a países de la Unión Europea que han disminuido sus donaciones) que en el Perú a pesar de ser catalogado como país de renta media alta, los niveles de vida de la mitad de su población no coinciden con los de un país con esa calificación, por lo que no deben retirar sus donaciones y seguir colaborando en la lucha contra la pobreza.
- Es indispensable que el Perú tenga una participación más activa en las reuniones que se programan con la comunidad internacional, con el fin de analizar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM). Solo así se podrá demostrar la seriedad de la aplicación de fondos y las necesidades que se requieren para cumplir con lo pactado en el plazo señalado por la comunidad internacional.
- Se debe priorizar la cooperación internacional hacia áreas realmente necesitadas y del país, considerando temas específicos como por ejemplo, agua, alimentación, competitividad, que son los que tienen un impacto directo en la población.

- El Perú debe ser más competitivo en la búsqueda de fondos de cooperación mediante la implementación de nuevos mecanismos de cooperación y buen uso de los recursos de la misma. Para ello debe utilizarse indicadores de seguimiento y de gestión y resultados por proyecto medibles y que cuenten con estándares internacionales.

ANEXOS

Principios de Política para la Cooperación Internacional

La Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional hace suyos los cinco principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo como conceptos valiosos para dirigir los esfuerzos de la Cooperación Internacional No Reembolsable y comprometer los esfuerzos del Perú como país socio.

Los cinco principios contenidos en la Declaración de París son los siguientes:

- *Alineación:* Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.
- *Apropiación:* Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.
- *Armonización:* Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.
- *Gestión orientada a resultados:* Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados.
- *Mutua Responsabilidad:* Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

Guardando coherencia con los principios definidos por la Declaración de París e incorporando la perspectiva nacional, el Perú adopta los siguientes siete principios maestros para orientar la Cooperación en el país:

- **Primer principio: Liderazgo**

El Perú debe ser el responsable de definir sus propias políticas y estrategias de desarrollo. Por lo tanto, como país socio, debe estar encargado de conducir a la cooperación internacional hacia las áreas temáticas y geográficas en las que identifica necesidades más urgentes. En tal sentido, las fuentes cooperantes deben tener como referencia primordial los objetivos estratégicos de desarrollo del Perú y emplearlos como fundamento para el diseño de sus propias estrategias de intervención. El Perú debe, por su parte, asegurar la elaboración de políticas públicas explícitas, concretas y coherentes.

- **Segundo principio: Complementariedad**

La Cooperación Internacional No Reembolsable en el Perú está dirigida a desarrollar y fortalecer las capacidades institucionales e individuales del país. No ha de entenderse la cooperación como una acción paralela a la labor del Estado; la cooperación debe ser un complemento y no un sustituto de los esfuerzos nacionales a favor del desarrollo. El sentido de esta complementariedad se encuentra en el reconocimiento de roles diferenciados para la Cooperación Internacional No Reembolsable y el presupuesto público. La primera encuentra su rol natural en el financiamiento de intervenciones que mejoren la calidad de los servicios sociales, incrementen la productividad de los recursos disponibles y eleven la capacidad del Estado para actuar de modo eficaz y eficiente. Entre los roles inherentes al segundo se encuentran el mantenimiento y expansión de la infraestructura pública y la cobertura de gastos de funcionamiento de todos los órganos administrativos del Estado. Es responsabilidad de las fuentes cooperantes perseguir una efectiva alineación con este principio en el marco de los canales de coordinación pertinentes con el Perú.

- **Tercer principio: Transparencia**

La Cooperación Internacional No Reembolsable se sustenta en una relación de mutua responsabilidad entre las fuentes cooperantes y el Perú. En consecuencia, ambas partes tienen la obligación de rendirse cuentas mutuamente sobre el empleo de los recursos de la cooperación. En un marco más amplio, todos los actores de la cooperación internacional deben compartir con el Estado la información de los procedimientos realizados y avances alcanzados en las diversas intervenciones apoyadas por la cooperación. Asimismo, es deber del Estado facilitar la difusión y el acceso a esta información a través de los mecanismos y canales apropiados.

- **Cuarto principio: Sostenibilidad**

Se debe asegurar la continuidad del proceso de desarrollo nacional en el largo plazo. Ello demanda, en primer lugar, que todas las intervenciones realizadas con apoyo de la cooperación internacional cumplan con criterios de sostenibilidad; en segundo lugar, que todos los actores involucrados en la cooperación proporcionen compromisos indicativos fiables en un marco multianual y desembolsen su ayuda de manera predecible y oportuna de acuerdo con los programas y condiciones adoptadas; y, en tercer lugar, que tanto el Estado como las Fuentes Cooperantes aseguren la provisión de los recursos necesarios para respaldar el desarrollo de las intervenciones durante todo el proceso.

- **Quinto principio: Búsqueda de resultados eficaces**

Las intervenciones apoyadas por la cooperación deben buscar alcanzar metas concretas y comprobables. Se debe evaluar y monitorear periódicamente su avance. El Estado debe definir aquellos indicadores de desarrollo que deberían atenderse prioritariamente.

- **Sexto principio: Eficiencia**

Los recursos (humanos, técnicos, económicos) provistos por la cooperación deben dirigirse hacia los fines en que produzcan resultados de la forma más eficiente. Por ello, las fuentes cooperantes deben concentrar sus esfuerzos en aquellas áreas en las que gozan de ventajas comparativas y cuentan con mayor experiencia.

Sétimo principio: Focalización de la ayuda

Las intervenciones respaldadas por la cooperación internacional deben dirigirse empleando criterios de focalización territorial y temática con el propósito de maximizar su impacto. Las fuentes de cooperación, al igual que los órganos responsables del manejo de la Cooperación Técnica Internacional, deberán considerar simultáneamente tanto la dimensión temática como la dimensión territorial a escala subnacional en sus programas y estrategias de intervención en el Perú.

En concordancia con los principios anteriores, el Estado debe promover la creación y funcionamiento de espacios de coordinación con las fuentes de cooperación.

CUADRO N° 18
DOCUMENTOS CONSIDERADOS COMO FUENTES DE LE APOLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO

Código	Documento	Código	Documento
A1	Declaración del Milenio	R1	Plan de Desarrollo concertado del Departamento de Amazonas 2002-2011
N1	Acuerdo Nacional	R2	Plan de Desarrollo Regional concertado de Ancash 2004-2007
N2	Estrategia Nacional de Desarrollo Rural	R3	Plan Departamental de Desarrollo concertado del Departamento de Apurímac 2004-2006.
N3	Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria	R4	Plan Estratégico de Desarrollo Regional concertado de Arequipa 2003-2011
N4	Hoja de Ruta 2004-2006	R5	Plan Estratégico Departamental Ayacucho 2001-2011
N5	Objetivos Programa de Cooperación Internacional en materia de descentralización	R6	Plan de Desarrollo Regional Cajamarca 2003-2006
N6	Plan Estratégico nacional 2002-2006-MEF	R7	Plan concertado de Gestión Estratégica del Callao 2002-2011

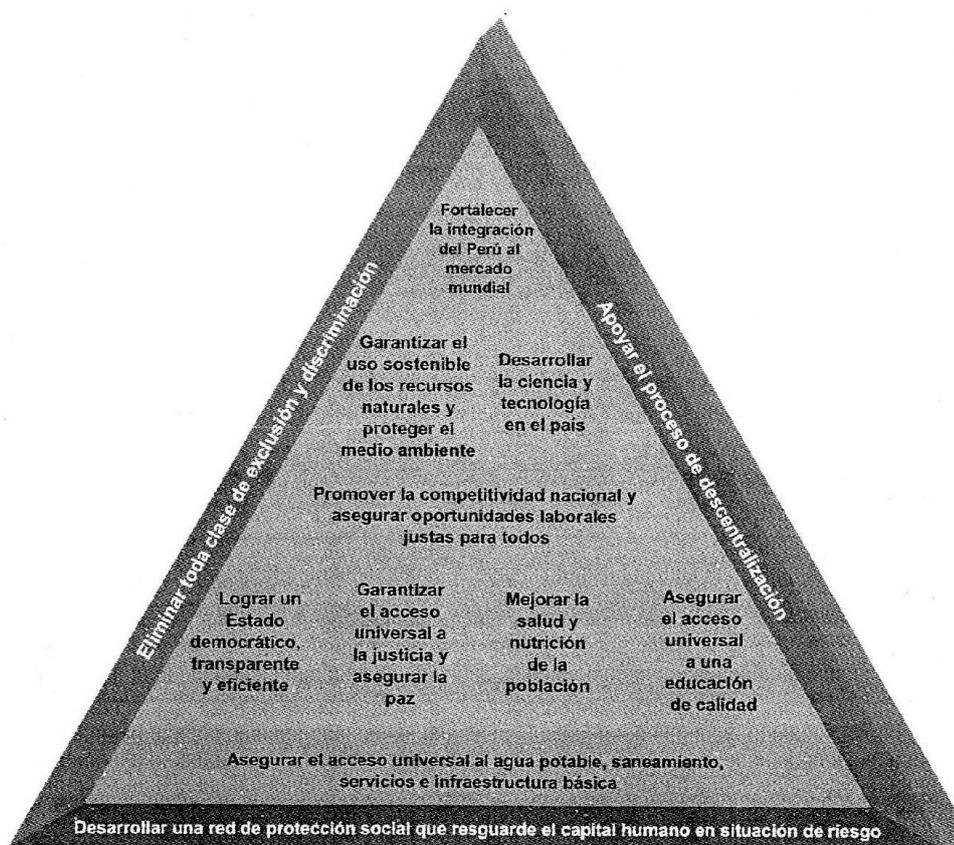
N7	Plan Nacional de Competitividad	R8	Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado Cusco al 2012
N8	Plan Nacional de Derechos Humanos	R9	Plan Estratégico de Desarrollo Regional concertado y Participativo de Huancavelica 2004-2015
N9	Plan Nacional para la Superación de la Pobreza	R10	Plan Regional de Huánuco 2003-2021
N10	Plan Nacional por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010	R11	Plan de Desarrollo de la Región Ica 2003-2006
S1	Agenda Ambiental Nacional 2005-2007	R12	Plan de Desarrollo Regional Concertado Junín 2004-2007
S2	Balances y Propuestas del MIMDES 2001-2005 "Los Cimientos del Cambio"	R13	Plan Regional de La Libertad 2003-2011
S3	Estrategias Sanitarias Nacionales	R14	Plan de Desarrollo Departamental Concertado de Lambayeque
S4	Lineamientos de Política Sectorial del Ministerio de Salud 2002-2012	R15	Plan de Desarrollo Departamental concertado de Lambayeque 2003-2006
S5	Marco lógico del Programa de fortalecimiento de Capacidades nacionales para manejar el Impacto del Cambio climático y la Calidad del Aire (PROCLIM)	R16	Plan de Desarrollo concertado de la Región Lima 2004-2006
S6	Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad 2003-2007	R17	Plan Estratégico Institucional de Loreto 2004-2006
S7	Plan Estratégico Multianual del Sector Agricultura Reformulado 2004-2006	R18	Plan Regional de Madre de Dios
S8	Plan Estratégico Multianual del Sector Educación 2004-2006 (reformulado)	R19	Plan de Desarrollo Regional concertado Moquegua 2003-2021
S9	Plan Estratégico Nacional de Turismo 2005-2015	R20	Plan Regional de Cooperación Técnica Internacional – Pasco
S10	Plan Estratégico Nacional Exportador 2003-2013	R21	Plan de Desarrollo Regional Concertado de Pasco 2004-2015
S11	Plan Estratégico Sectorial Anual 2002-2006 del Ministerio de Transportes y Comunicaciones	R22	Plan de Desarrollo Regional Concertado 2003-2006 Región Piura
S12	Plan Estratégico Sectorial Multianual 2004-2006 del Ministerio de Producción	R23	Plan de Desarrollo concertado de la Región Puno
S13	Plan Estratégico Sectorial Multianual 2004-2006 – Energía y Minas	R24	Plan concertado de Desarrollo Departamental de San Martín 2004-2014
S14	Plan Estratégico Sectorial Multianual 2004-2006 - Relaciones Exteriores	R25	Plan de Desarrollo Regional concertado de la Región Tacna 2003-2006
S15	Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Defensa 2004-2006	R26	Plan concertado de Desarrollo Departamental de Tumbes
S16	Plan Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación Tecnológica	R27	Plan de Desarrollo Regional concertado Ucayali 2004-2006 – Reformulado
S17	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones	T1	Estrategia Nacional de Diversidad Biológica
S18	Plan nacional de Prevención y Atención de Desastres	T2	Informe final de la comisión de la Verdad y Reconciliación
S19	Plan nacional de Saneamiento 2006-2015	T3	Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza: Balance y Propuestas
S20	Plan nacional de Seguridad Ciudadana	T4	Informe Pre – Electoral Administración 2001-2006
21	Plan Nacional de Vivienda 2006-2015	T5	Plan Estratégico Institucional 2004-2006 del Ministerio de Economía y Finanzas
22	Plan Nacional para las personas Adultos Mayores	T6	Mesa de Fortalecimiento de Capacidades comerciales del Perú
23	Política de Cooperación Internacional en Salud	L1	Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Con fines didácticos, el arreglo de doce objetivos para la Cooperación Internacional No Reembolsable puede ilustrarse en la forma de una pirámide, que contiene nueve objetivos en el cuerpo y tres objetivos en la periferia, según se aprecia en la Ilustración 2. A continuación se detallan los objetivos específicos que componen la pirámide. Con el propósito de facilitar el seguimiento de concordancia entre textos e ilustrar la incidencia de cada objetivo específico en la Política Nacional de Desarrollo se señala, en una nota para cada uno, el código de los documentos políticos que lo proponen, siguiendo la nomenclatura propuesta en el Cuadro N° *****.

GRÁFICO N° 14

PIRÁMIDE DE OBJETIVOS PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE



La primera capa interior *de* la pirámide señala la urgencia de asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios, desarrollar ciudades intermedias e infraestructura vial en el ámbito rural, y promover el acceso a una vivienda digna y el ordenamiento de los espacios urbanos y rurales. Un aspecto fundamental es incrementar la tasa de acceso al agua,

APCI VISIÓN – MISIÓN – PRIORIDADES Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA INSTITUCIONAL

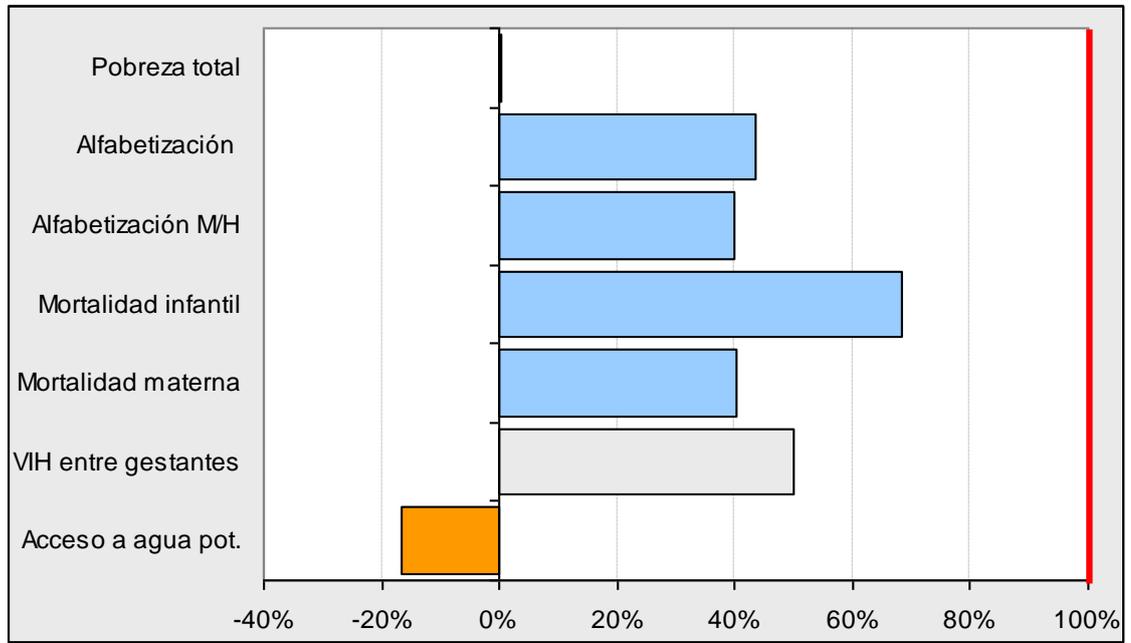
VISIÓN	PRIORIDADES INSTITUCIONALES	LINEAMIENTOS DE POLÍTICA INSTITUCIONAL
<p>Ser una entidad articuladora y promotora eficaz de la cooperación internacional no reembolsable, reconocido a nivel nacional e internacional y que contribuye al bien común y al desarrollo sostenible del país en un contexto descentralizado.</p>	<p>1. Implementar y validar permanentemente de forma concertada con los diversos actores la Política Nacional de Cooperación Internacional orientada a la búsqueda del desarrollo nacional, en particular de poblaciones de extrema pobreza, con una visión descentralizada.</p>	<p>1. La APCI deberá contar con un marco jurídico, de política y programático de la CINR adecuado a las prioridades nacionales y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y con instrumentos que permitan el cumplimiento de los compromisos de la Declaración de París.</p>
MISIÓN		
<p>La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) dirige y articula el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR). En su condición de ente rector, asume la responsabilidad de conducir, programar, supervisar y fiscalizar la cooperación internacional no reembolsable en función a las necesidades de desarrollo del país dentro de un contexto participativo y con un enfoque descentralizado.</p> <p>La APCI busca asegurar el uso eficiente de los recursos de la Cooperación y el impacto en los Programas, Proyectos y Actividades, considerando los compromisos del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda Internacional – Declaración de París.</p> <p>Se orienta a lograr altos estándares de calidad en los servicios y cumple sus funciones basada en la eficiencia, la transparencia, simplificación y la concertación entre los actores de la cooperación internacional no reembolsable para contribuir al desarrollo del país y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.</p>	<p>2. Contribuir a que el sistema nacional Descentralizado de la Cooperación Internacional No Reembolsable opere eficientemente y que brinde servicios de calidad.</p> <p>3. Promover y liderar a nivel internacional una posición solidaria de la Comunidad Cooperante hacia los países de renta media</p> <p>4. Ampliar y consolidar los mecanismos que permitan evaluar e informar sobre el uso de los recursos de la Cooperación utilizados por el Sector Público y las organizaciones no gubernamental de desarrollo. .</p>	<p>2. Promoverá la Implementación y el fortalecimiento del Sistema nacional Descentralizado de Cooperación Internacional no Reembolsable, fortaleciendo el desarrollo de capacidades y transfiriendo competencias a nivel de los gobiernos Regionales.</p> <p>3. Construir un liderazgo a nivel sudamericano sobre la permanencia de la Cooperación hacia los países de renta media, participando activamente en foros y reuniones internacionales y desarrollando un activo proceso de sensibilización con las fuentes cooperantes para que mantengan su nivel de cooperación al país.</p> <p>4. Identificar y utilizar nuevos esquemas de cooperación, como la Descentralizada, Canasta de Fondos, Mecanismo de Desarrollo Limpio, Programa de Medidas de Rápido Impacto, Ayuda Basada en Resultados – GPOB, Debt Buy-Dow, entre otros y orientarlos a las prioridades nacionales.</p> <p>5. Priorizar y focalizar la cooperación oficial para garantizar el logro de resultados e impactos visibles y sostenibles.</p> <p>6. Concertar con los Agentes de la Cooperación Privada para articular su actuación con la del Sector Público en la atención a las poblaciones de atención prioritaria (extrema pobreza, discapacitados, comunidades indígenas).</p>

MATRIZ FODA - APCI

FACTORES INTERNOS	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Se cuenta con documentos estratégicos orientadores para los procesos que se desarrollan con la CINR (Política Nacional de la CINR y el Plan Anual de la CINR) dentro de un contexto descentralizado, • Se cuenta con atribuciones para emitir normas reguladoras para el proceso de descentralización de la CINR. • Expertos en CINR y desarrollo integran el Comité consultivo de APCI. • Institucionalización de espacios de concertación con donantes (Foro de donantes de CINR) y con instituciones del estado (CCM). • Liderazgo de APCI como ente rector de la CINR, a partir de la Ley 28875 que crea el SINDCINR. • Posicionamiento de APCI como entidad que brinda servicios a lo ejecutores privados de CINR. • Se cuenta con formatos que permiten la presentación de los informes de las entidades ejecutoras privadas por vía electrónica. • Recursos humanos con experiencia, capacitados y con habilidades en el manejo de la cooperación internacional no reembolsable y comprometidos con la labor de APCI • Participación de nuevos actores de la CINR (Poder Judicial, Poder Legislativo y Universidades). • Mayor sistematización del proceso de recojo y producción de información relevante sobre las actividades y resultados de la CINR, así como de los procedimientos operativos y atención de servicios al cliente que brinda la APCI. • Fortalecimiento del liderazgo de la APCI en el seguimiento de proyectos, debido a su participación en Comités Directivos de algunos proyectos y en Comités de Socios de algunas fuentes oficiales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco legal de la CINR desactualizado y disperso en varias normas. • Insuficiente alineamiento de la cooperación internacional no reembolsable y las áreas de mayor incidencia de pobreza a nivel regional, es aún insuficiente; no obstante que el principal objetivo global de la cooperación para el desarrollo es la superación de las condiciones de pobreza. • Falta de Manuales que definan y especifiquen las funciones institucionales y del personal tales como el Manual de Organización y Funciones (MOF) así como de la escala remunerativa para el personal permanente de la APCI, que no permite brindar continuidad y gestionar eficazmente los recursos humanos de la APCI. • CAP desactualizado y ausencia de PAP. • Desconexión entre las mesas temáticas impulsadas por las ONGDs. • Ausencia de un Sistema de monitoreo y evaluación de los proyectos ejecutados por entidades estatales. • Escasa participación de la sociedad civil en los espacios institucionalizados por APCI. • Nuevas competencias y atribuciones de la APCI no cuentan con el presupuesto asignado con cargo a la fuente Recursos Ordinarios. • No se cuenta con un sistema informatizado e interconectado, que almacene, procese y emita información sistematizada de los procesos que se implementan en la APCI. • Escasa participación de la APCI en foros internacionales relevantes que permitan un mejor posicionamiento nacional y regional sobre cooperación internacional y abran puertas a nuevas fuentes cooperantes, perdiendo el país oportunidades. • Falta de un Programa Nacional de Capacitación para el Sistema Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable. • No se cuenta con información de los programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable vinculados con cooperación reembolsable en ejecución.

FACTORES EXTERNOS	
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de la Ley 28875 que crea el Sistema Nacional Descentralizado de la Cooperación Internacional No Reembolsable. • Posición de España ante la Unión Europea de seguir apoyando a países de renta media. • Adhesión del Perú a la declaración de París • Existencia de nuevos esquemas de cooperación como la descentralizada, canasta de Fondos, Apoyo Presupuestal, Canje de Deuda, Mecanismo de Desarrollo Limpio, Programa de Medidas de Rápido Impacto, Ayuda Basada en Resultados (GPOB), Debt Buy-Down. • Ley 28905 que facilita las mercancías donadas del exterior • Incorporación de nuevos actores al SINDCINR • Tendencias favorables para establecer coordinación con organismos multilaterales financieros en temas de cooperación no reembolsable y alianzas con la Cooperación Descentralizada. • Existencia de canales de coordinación en el exterior del país (Embajadas, Consulados). • Existencia de canales de coordinación a nivel nacional (Oficinas Descentralizadas del MRE). • La concertación lograda a través del Foro de Donantes con participación de las Fuentes Cooperantes. • Descentralización del SNIP. • Compromisos con Acuerdos Nacionales e Internacionales (Acuerdo Nacional, ODM, Declaración de París). • Formación de una imagen nacional muy positiva entre las agencias pares de la APCI en Latino-América, que podría facilitar al Perú un rol de liderazgo entre los países de renta media. • Interés de los países de renta media de la región en formar un grupo cohesionado que se oponga al uso del criterio de “Renta Media” como limitante para acceder a la cooperación internacional no reembolsable • Programas existentes de Formación de Capacidades vinculados al proceso de descentralización que se vienen ejecutando en organismos públicos, en los cuales puede participar el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable. 	<ul style="list-style-type: none"> • La coyuntura internacional limita al país captar e incrementar recursos de la cooperación técnica internacional, debido a la clasificación del Perú como país de renta media. • Escasa capacidad de formulación de proyectos de CINR por entidades públicas, que conlleva solicitudes de cooperación de baja calidad y no priorizadas. • Percepción equivocada de algunos actores respecto a la CINR. • Oposición de un sector de la sociedad civil a ser fiscalizados por APCI. • Baja capacidad de ejecución de los proyectos por los ejecutores privados. • Escasa capacidad técnica de los Gobiernos Regionales y Locales para la programación y gestión de la cooperación internacional no reembolsable. Asimismo, no aplican criterios uniformes, que aseguren un análisis técnico al emitir opinión, que es requisito para prestar los servicios. • Desconexión entre la APCI y las mesas temáticas creadas por las fuentes cooperantes para organizarse.

GRÁFICO N° 15
PERÚ: HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ABUGATTAS, Javier. “Prospectiva País y la Declaración del Milenio: un reto para el Perú”. Lima, 2004.

AGENCIA PERUANA DE COOPERACION INTERNACIONAL APCI. “Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004”. Lima 2005.

APCI. “Plan estratégico Nacional 2007-2011”. Lima, 2006

BARRAU, Anabel. “La condicionalidad de la ayuda oficial al desarrollo”. Madrid. 2006

CASAS, Carlos y Gustavo Yamada. “Medición de Impacto en el Nivel de Vida de la Población del Desempeño Macroeconómico para el Período 2001- 2004: Informe Final”. Universidad del Pacífico, Julio del 2005.

CHACALTANA, Juan. “SE PUEDE PREVENIR LA Pobreza”. CIES. Lima, 2004

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: Panorama social de América Latina 2002-2003. CEPAL: Santiago de Chile, 2003

CooperAcción. N°23. Boletín de Noticias sobre Cooperación Internacional en el Perú. Lima, Enero del 2007.

COTLEAR, Daniel – Editor. “Un nuevo contrato social para el Perú: ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?”. Banco Mundial. Lima, 2006.

DIARIO CORREO. “La Nueva Ley de ONGs”. Lima, 6 de noviembre del 2006.

DIARIO EL COMERCIO. “Proyecto de ley sobre las ONG podría ser corregido”. Lima, 1 de noviembre del 2006

FUNDRAISING. “Cooperación internacional y desarrollo local”. Lima, 2005.

HAYA DE LA TORRE, Agustín – Presidente de APCI. En: CooperAcción. N° 25. Boletín de Noticias sobre Cooperación Internacional en el Perú. Lima, Marzo del 2007.

HAYA DE LA TORRE, Agustín. “Perú País de renta Media”. En: Diario Gestión. Lima, 7 de abril del 2007.

HAYA DE LA TORRE, Agustín. Presidente de APCI. “Las denuncias contra algunas ONG afectan las relaciones internacionales”. En: DIARIO EL COMERCIO. Lima, 11 de septiembre del 2006.

http://www.apci.gob.pe/portal4/noti_prensa_apci-mar300307.html

<http://www.iigov.org/>

<http://www.rree.gob.pe/portal/boletinInf.nsf/>

NACIONES UNIDAS. “Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. Informe del Secretario General”. 2001.

NACIONES UNIDAS. “Perú se adhiere a la Declaración de París”. En: BOLETÍN INFORMATIVO. Año N°3. Julio del 2006.

ONU-PERÚ. “Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú. Un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión”. Lima, 2004.

ORTIZ DE ZEVALLOS, Felipe. “LOS Dilemas de la Lucha contra La Pobreza”. En: PERU ECONOMICO. Lima, Marzo 2006.

VALDERRAMA, Mariano (Coordinación). “Mito Y Realidad de La Ayuda Externa. América Latina Al 2002. Una Evaluación Independiente de la Cooperación Internacional”. Grupo de Trabajo de la Asociación Latinoamericana de organizaciones de Promoción (ALOP). Lima, Noviembre del 2001.

VALDERRAMA, Mariano. “La Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Un Proyecto Estratégico”. Lima, Noviembre del 2002.

www.andina.com.pe

www.apci.gob.pe

www.mincetur.gob.pe/institucionales/

YOSHIDA, Mitsuo. “Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004”. CIUPeru. Lima, 2005

ZAPATA, Carlos. “La Cooperación Técnica Internacional Para el Desarrollo Sostenible en el Perú”. New York. 2004

ZARATE ARDELA, PATRICIA. “Hay algún Lugar para los pobres en el Perú? Las Relaciones Estado-Sociedad y el rol de la Cooperación”. Lima, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional. DFID. 2005

ZARATE, Patricia. “¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones Estado-Sociedad y el rol de la Cooperación”. Lima, 2005.

<http://www.ciberamerica.org/Ciberamerica/Areas/cooperacion/gubernamental/politicadecoopdeperu.htm>

VALDERRAMA, Mariano. "Mito Y Realidad de La Ayuda Externa. América Latina Al 2002. Una Evaluación Independiente de la Cooperación Internacional". ALOP. Lima, Noviembre del 2001.

Banco Mundial. "Informe sobre la pobreza en el Perú 2007 ". Lima , Septiembre del 2008.

VALDERRAMA, Mariano. "La Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Un Proyecto Estratégico". Lima, Noviembre del 2002.

VALDERRAMA, Mariano. "La Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Un Proyecto Estratégico". Lima, Noviembre del 2002.

YOSHIDA, Mitsuo. "Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004". CIUPERU. Lima, 2005.

YOSHIDA, Mitsuo. "Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004". CIUPERU. Lima, 2005.

GONZALEZ NORRIS, Antonio. "Cooperación Internacional para el Desarrollo: Políticas, Gestión y Resultados". Lima, GRADE, 1990

GONZALEZ NORRIS, Antonio. "Cooperación Internacional para el Desarrollo: Políticas, Gestión y Resultados". Lima, GRADE, 1990

CARAVEDO MOLINARI, Baltazar. "Cooperación Internacional, ONG's y Desarrollo". Lima, SASE, 1993.

VALDERRAMA LEON, Mariano. "El rol de la cooperación Internacional en el Proceso de Descentralización en el Perú". En: REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACION. Madrid, 2003. N°12.

AGENCIA PERUANA DE COOPERACION INTERNACIONAL APCI. Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004. Lima 2005.

www.apci.gob.pe

LENSINK, R. Y O. MORRISEY. “Incertidumbre de los retornos de la Ayuda y su relación con el Crecimiento”. Credit Research Paper, N° 3. 1999.

DUERBARRY, R., N.GEMMELL Y D.GREENAWAY. “Nuevas Evidencias del impacto de la Ayuda Extranjera en el crecimiento económico”. Credit Research Paper, n° 8. 1988.

BURNSIDE C. & D. Dollar. “La ayuda, el régimen del incentivo, y reducción de pobreza.” El política Investigación Funcionamiento Papel, n° 1937, El Banco Mundial, 1998.

COLLIER, P. Y D. DOLLAR. “Asignación de la Ayuda y Reducción de la Pobreza”. Development Research Group, Wolrd Bank. 1998.

CASAS, Carlos y Gustavo Yamada. “Medición de Impacto en el Nivel de Vida de la Población del Desempeño Macroeconómico para el Período 2001- 2004: Informe Final”. Universidad del Pacífico, Julio del 2005.

YOSHIDA, Mitsuo. “Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004”. CIUPERU. Lima, 2005

www.mincetur.gob.pe/institucionales/

CooperAcción. N°23. Boletín de Noticias sobre Cooperación Internacional en el Perú. Lima, Enero del 2007.

HAYA DE LA TORRE, Agustín. “Perú País de Renta Media”. En: Diario Gestión. Lima, 7 de abril del 2007.

VALDERRAMA, Mariano. “La Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Un Proyecto Estratégico”. Lima, Noviembre del 2002.

ZARATE, Patricia. “¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones Estado-Sociedad y el rol de la Cooperación”. Lima, 2005.

http://www.apci.gob.pe/portal4/noti_prensa_apci-mar300307.html

NACIONES UNIDAS. “Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. Informe del Secretario General”. 2001.

ABUGATTAS, Javier. “Prospectiva País y la Declaración del Milenio: un reto para el Perú”. Lima, 2004.

ORTIZ DE ZEVALLOS, Felipe. “LOS Dilemas de la Lucha contra La Pobreza”. En: PERU ECONOMICO. Lima, Marzo 2006.

www.apci.gob.pe

ZARATE ARDELA, PATRICIA. “Hay algún Lugar para los pobres en el Perú? Las Relaciones Estado-Sociedad y el rol de la Cooperación”. Lima, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional. DFID. 2005

VALDERRAMA, Mariano. “La Agencia Peruana de Cooperación Internacional. Un Proyecto Estratégico”. Lima, Noviembre del 2002.

APCI. “Plan estratégico Nacional 2007-2011”. Lima, 2006

NACIONES UNIDAS. “Perú se adhiere a la Declaración de París”. En: BOLETÍN INFORMATIVO. Año N°3. Julio del 2006.

<http://www.rree.gob.pe/portal/boletinInf.nsf/>

APCI. “Plan estratégico Nacional 2007-2011”. Lima, 2006

VALDERRAMA, Mariano (Coordinación). “Mito Y Realidad de La Ayuda Externa. América Latina Al 2002. Una Evaluación Independiente de la Cooperación

Internacional”. Grupo de Trabajo de la Asociación Latinoamericana de organizaciones de Promoción (ALOP). Lima, Noviembre del 2001.

DIARIO EL COMERCIO. “Proyecto de ley sobre las ONG podría ser corregido”. Lima, 1 de noviembre del 2006

NACIONES UNIDAS. “Perú se adhiere a la Declaración de Paris”. En: BOLETÍN INFORMATIVO año N° 3. Julio del 2006.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. ¿Cómo alcanzar los objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú? New York, 2004.

TASK FORCES. “Agenda para la Primera Década: Educación”. Instituto Apoyo. Lima. Enero del 2000.