

Perú: ¿El reino de las ONG?

Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso III



Enrique Alasino

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

Perú: ¿El reino de las ONG?

Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso III

Enrique Alasino
Febrero de 2008

Enrique Alasino cursó sus estudios en Leyes en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina y posee un Master en Relaciones Unión Europea – América Latina en la Universidad de Bologna, Italia. Ha trabajado en Organizaciones No Gubernamentales como Investigador y Promotor de Proyectos Sociales en el campo de la Participación Democrática. Actualmente se desempeña como Project Manager en Bolivia e Investigador Principal de un estudio sobre Coordinación de Donantes Europeos apoyado por la Fundación Carolina.



Foto cortesía de Heidi Smith. <http://www.flickr.com/photos/heydee/>

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

Prólogo	1
Proceso de armonización en Perú	2
Introducción	2
Estructuras existentes: Programas, procesos y plataformas	4
Consideraciones sobre el sistema político de Perú	9
Temas de actualidad en la agenda democrática de Perú	12
Principales desafíos para la democratización	13
La economía política de la armonización y la apropiación	14
Antecedentes	14
Actores y procesos	15
Desafíos	23
Armonización en Perú: Una confusión paralizante	23
Apropiación: ¿Política del gobierno o política de Estado	24
Alineamiento: ¿Ocaso de las ONG?	25
Lecciones aprendidas: Opciones para donantes	27
Aportaciones a la definición de la agenda de armonización en Perú	27
Ampliación de la participación en las estrategias de desarrollo	28
Oportunidades para la cooperación europea	29
Bibliografía	29

Siglas

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional.
AN	Acuerdo Nacional
AOD	Asistencia Oficial al Desarrollo.
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Técnica Internacional.
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CNR	Cooperación No Reembolsable.
CR	Cooperación Reembolsable.
COSUDE	Cooperación Suiza al Desarrollo
EE UU	Estados Unidos
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
INEI	Instituto Nacional de Estadística.
MCLCP	Mesa de Coordinación de Lucha contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas.
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
PIB	Producto Interior Bruto
PNCTI	Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional
SECTI	Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional
UE	Unión Europea
UPI	Unidades Paralelas de Implementación.

Prólogo

Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz

¿Fomenta la ayuda la libertad o la limita? ¿Ayuda la democracia a reducir la pobreza y las desigualdades? ¿Es la buena gobernabilidad una condición necesaria para la ayuda eficaz? Éstas son algunas cuestiones pertinentes de fondo en la mayoría de los debates recientes sobre qué deben hacer los países del Norte en relación a los países en vías de desarrollo. Si bien es cada vez más evidente que las cuestiones “más allá de la ayuda” tienen un impacto importante en las vidas de los que viven en la pobreza, se han puesto muchas esperanzas en la ayuda y en aquellos encargados de planificarla. Este estudio está dirigido a esas personas.

Este proyecto de investigación –titulado *Armonización de los donantes: Entre eficacia y democratización*– tiene como objetivo explorar solamente una de las dimensiones del amplio debate teórico que surge de las preguntas mencionadas: ¿Cuáles son los posibles daños colaterales causados por la creciente coordinación y armonización de los donantes de ayuda sobre el contrato social en los países en vías de desarrollo? Y, ¿cuáles son las implicaciones para las agencias de ayuda de sus prácticas de diálogo político, de sus políticas, su organización institucional y su estrategia de recursos humanos?

Este estudio parte de un análisis de que la nueva arquitectura de las relaciones de ayuda ha sido construida a lo largo de la última década. El Estado como actor de desarrollo ha resurgido tras una década de declive de los servicios públicos bajo la era del consenso de Washington. Actualmente, se está formando un nuevo consenso. Acontecimientos históricos tales como la Declaración de los Objetivos del Milenio de 2000 que estableció los objetivos, la Conferencia de Monterrey de 2002 que estableció los recursos y las obligaciones mutuas del Norte y del Sur y, por último, la Declaración de París de 2005 que estableció los modelos y las instituciones de distribución de la ayuda. Mientras tanto, nuevas iniciativas están afinando el consenso, incluyendo la lucha por una mejor comple-

mentariedad como en el Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo, iniciativas para enlazar la integración regional con la consolidación institucional y los resultados de desarrollo a nivel nacional, y el debate continuo sobre los nuevos papeles/de los organismos multilaterales.

De la misma manera, la relación entre países receptores, recientemente bautizados como “países socios” y los donantes está cambiando. Desde los años 1980, reinaba la condicionalidad –tanto en su forma inicial de condicionalidad económica para los principios del mercado liberal como en su forma de segunda generación de demandas a favor de la apertura política y la rendición de cuentas por parte de los cargos públicos. La rendición de cuentas mutua entre los donantes sustituirá esa relación poco fructífera que nadie ha conseguido aprovechar. Este documento identifica un “régimen post-condicionalidad” que se aleja de enfoques polémicos y estructuras superficiales y avanza hacia nuevos modelos de cooperación entre donantes y gobiernos que no son, sin embargo, menos intrusivos.

Esta investigación se basa en la suposición de que la base de un desarrollo justo y exitoso está formada no solo por las capacidades del Estado, sino también por un contrato social entre la ciudadanía y el Estado. Este contrato social puede ser consagrado por una larga gama de configuraciones institucionales y éstas son legítimas en su propia definición como sedimentos históricos de negociaciones sociales. Para la investigación sobre la interacción entre armonización de la ayuda y democratización, este estudio emplea un enfoque político-económico que aboga por la oportunidad de los ciudadanos de ser informados, de participar y de demandar la rendición de cuentas de aquellos que están en el poder. Este documento se interesa por identificar cuál es la definición local de esas configuraciones en los países del Sur –Vietnam, Nicaragua, Malí y Perú, en particular. Consecuentemente, surge la cuestión de cuál es la influencia que ejercen sobre esas políticas los países occidentales en su papel como donantes. ¿Existe una tendencia por armonizar su interacción con el gobierno socio, pero quizás en menor medida con otros actores relevantes locales como los parla-

mentos, la sociedad civil o las instituciones públicas de control?

Este proyecto tiene como objetivo informar a los donantes desde una perspectiva participativa que incluye las opiniones de un gran abanico de actores. En particular, esta investigación podría servir de ayuda para el futuro del sistema de ayuda español. Se elaboró durante un proyecto anterior (Foroad) que tenía como objetivo ilustrar el rápido proceso de reforma de las políticas e instituciones de la cooperación española al desarrollo. Asimismo, pretendía facilitar el diálogo entre los donantes europeos sobre sus prácticas y lecciones aprendidas. Se intenta, de ese modo, trabajar hacia una política de desarrollo europea común.

El proyecto está dividido en tres fases. En la primera, se presenta un marco analítico y la metodología de los estudios de país que establecen la base de los enfoques e hipótesis de esta investigación. En la segunda fase se llevan a cabo los estudios de caso que, en su mayoría, están siendo redactados conjuntamente con investigadores de países del Sur. La tercera, incluye la conclusión y el diseño de un instrumento de análisis aplicable. El objetivo es tener en cuenta los hallazgos en la práctica diaria de los encargados de planificar y poner en práctica la ayuda. En consonancia con la publicación de documentos de trabajo, se intenta integrar lo máximo posible a los profesionales, a los encargados de for-

mular las políticas y a los académicos, ofreciéndoles presentaciones del trabajo en curso.

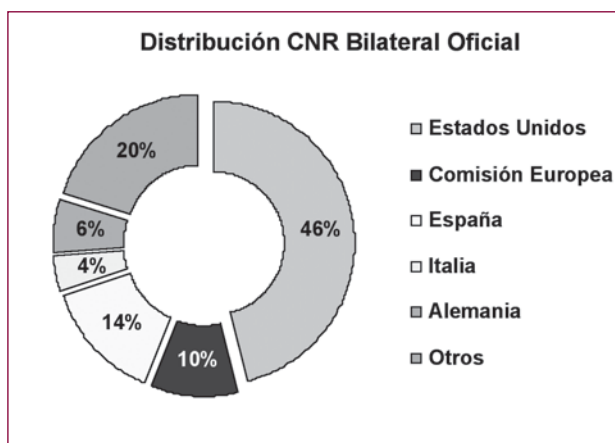
Este documento de trabajo sobre el caso peruano analiza la situación de un país receptor de ayuda hasta cierto punto atípico, ya que Perú no forma parte de la iniciativa HIPC (*Highly Indebted Poor Countries*) y por consiguiente carece de PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers*), recibe sólo un abajo nivel de ayuda como parte de su presupuesto y es un país de ingresos medios. Gran parte de la ayuda otorgada a Perú se desembolsa más bien a través de mecanismos de by-pass a las estructuras oficiales. Dados los altos índices de desigualdad, el volátil ambiente político y la falta de instituciones duraderas, este trabajo, sin embargo, coloca la cuestión de cómo el gobierno por un lado y los donantes y las ONG internacionales, que se cuentan con frecuencia como su brazo ejecutivo, por el otro, podrían converger en un punto común. El autor afirma que, para llegar a ello, habrá que hacer mucho trabajo de los lados. Del lado del gobierno, resulta necesario el compromiso con la formación de funcionarios públicos despolitizados y con políticas de largo plazo, además de abstenerse de utilizar los financiamientos externos por razones políticas electorales. Del lado de los donantes, se necesita evitar la proliferación de demasiados actores que no se sientan inclinados a respetar los procesos nacionales de planificación y sus prioridades.

Proceso de armonización en Perú¹

Introducción

Perú, con un ingreso de 2.360 US\$ per cápita (OCDE 2005), es formalmente considerado un País de Renta Media baja. Su economía, con un crecimiento promedio del 5 por ciento anual en los últimos 5 años (BID, 2007) a una tasa de inflación del 1,5 por ciento y un tipo de cambio estable, se encuentra en plena expansión. Sin embargo, esto se contrapone con la existencia de grandes desigualdades internas, altos índices de exclusión y el 44,5 por ciento de la población en situación de pobreza (Banco Mundial, 2007). Como en muchos países latinoamericanos, el crecimiento todavía no alcanza a toda la población.

Según la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) la Cooperación No Reembolsable (CNR) alcanzó los 584,6 millones US\$ en 2005. Esta cifra implica algo menos que el 0,7 por ciento del PIB (OCDE) y hacen de Perú un país no dependiente de ayuda externa. En el contexto latinoamericano, ocupa el quinto lugar en la prioridad de los donantes y según sus índices de pobreza, se encuentra en el décimo lugar de acuerdo con la AOD que recibe por número de pobre (APCI, 2007).



Como puede observarse en el cuadro (APCI 2007), el mayor Donante Oficial es, con gran diferencia, Estados Unidos (EE UU), que aporta el 46 por ciento de la CNR Oficial Bilateral. La cooperación europea de fuente oficial significó en 2005 algo más del 35 por ciento del total, de los cuales el 90 por ciento se concentra en 4 donantes: la Comisión Europea, España, Alemania e Italia (APCI, 2007). Japón y Canadá representan los siguientes donantes bilaterales en orden de importancia. Los sectores que han recibido mayor volumen de recursos en ese período son medio ambiente, educación y salud. Los dos primeros bajo el impulso de EE UU y el tercero con un significativo aporte de España (APCI 2007). La CNR en Perú se caracteriza por una gran atomización de proyectos, altamente descentralizados, con bajo control y una limitada capacidad de coordinación por parte del Estado. El número de actores es muy elevado, con 400 fuentes cooperantes y más de 900 instituciones ejecutoras que llevan a cabo casi 2.500 actividades, proyectos y programas (APCI 2007).

El caso peruano representa un ejemplo típico de las dificultades de adaptación del proceso de París, no sólo por su calidad de País de Renta Media², sino por sus marcados contrastes internos. Entre los más representativos se encuentran las desigualdades que se esconden detrás de su PBI per cápita; la descentralización del mapa de pobreza y el contraste entre la naturaleza jurídica de fuentes y ejecutores de los recursos. En primer lugar, a pesar de ser formalmente considerado un País de Renta Media baja, esta cifra oculta profundas desigualdades internas. A modo de ejemplo, el PIB per cápita de Perú es el equivalente al promedio de los países de Europa del Este; sin embargo, el correspondiente a la porción de población más necesitada es menor, incluso, que el PIB per cápita medio de Sierra Leona. Esto es posible puesto que el 10 por ciento más rico de la población recibe un ingreso que equivale 50 veces a lo que gana el 10 por ciento más pobre (APCI 2007, 45). En segundo término, estas ostensibles diferencias permiten deducir, en parte, la descentralización de la pobreza, que se con-

¹ Agradezco la colaboración de Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz en la revisión de este documento.

² Recomendamos el Informe Cooperación con Países de Renta Media, citado en la bibliografía.

centra particularmente en las regiones. La respuesta de la cooperación a este fenómeno es relativamente baja, según los índices utilizados para el análisis. El 30 por ciento de la CNR se dirigió a las regiones en las que habitan el 37 por ciento de los pobres extremos del país (APCI 2007, 106). Por último, la naturaleza de las fuentes de recursos y ejecutores presenta diferencias: si bien el 86 por ciento de los recursos de cooperación provienen de fuentes oficiales, prácticamente la mitad (49 por ciento) es ejecutada por actores privados (APCI 2007). La contraposición configura un esquema particular de actores y procesos, mecanismos de puesta en práctica y supervisión. Estas circunstancias tornan compleja la identificación del posicionamiento de Perú en el proceso de París, diseñado principalmente para países dependientes de la ayuda y dirigido a actores oficiales.

El gobierno peruano adhirió formalmente a la Declaración de París en julio de 2006. Sin embargo, se dieron señales de armonización en el período previo, con avances en la coordinación, el diseño de políticas y mejoras en la gestión de la información. Puede, entonces afirmarse que la puesta en práctica de la agenda de París comenzó en esa misma fecha, bajo el impulso del gobierno y –particularmente a través de APCI– con el lanzamiento de la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI) y las labores de coordinación en la Encuesta de Monitoreo impulsado por el Foro del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). La difusión política de la Declaración de París ha sido relativamente selectiva por parte del gobierno. Se ha concentrado sobre todo en las implicaciones de la nueva agenda en términos de apropiación, con fuertes demandas por parte del gobierno y la intervención del parlamento en el control de los actores privados. El hincapié no ha sido el mismo en cuanto al uso de los sistemas nacionales y la armonización entre donantes.

El sistema financiero público de Perú es considerado moderadamente fuerte por el Banco Mundial (CAD, 2007), sin embargo la ayuda registrada en el presupuesto es muy baja; aunque no se puede identificar si es por un bajo uso de los sistemas o por carencias en la gestión

de la información (CAD, 2007, 3).³ Concretamente, el uso de instrumentos de apoyo presupuestario resulta poco frecuente, especialmente respecto de la cooperación europea. Según la Encuesta de Monitoreo, entre los cooperantes europeos, la Comisión Europea, Alemania y Bélgica reflejan el uso del apoyo presupuestario. España e Italia reflejan un 0 por ciento de ayuda basada en programas. A ello se relaciona íntimamente el elevado número de Unidades Paralelas de Implementación (PIU, por sus siglas en inglés). De 55 identificadas, se destaca España con 29 PIU (CAD, 2007).

El interés de la comunidad de donantes por sumergirse en el proceso de armonización es muy bajo. Asimismo, los funcionarios subrayan la falta de adaptación de la Declaración de París al caso peruano. Las iniciativas para la armonización, en sentido estricto⁴, son aisladas y de diverso tipo. El liderazgo del gobierno peruano es escaso en este proceso y los mecanismos generados no han alcanzado todavía resultados concretos en términos de iniciativas conjuntas coordinadas. La gestión por resultados de la cooperación al desarrollo se ve debilitada por la gran dispersión geográfica y sectorial de los recursos, la falta de mecanismos de información confiables y la baja importancia cuantitativa de los recursos de cooperación no reembolsable. El principio de mutua responsabilidad es incierto y se dificulta con la gran cantidad de actores en escena. En estas circunstancias, la aplicación de la Declaración de París es incipiente, y aunque hubo algunos avances en el último año, todavía restan dudas por resolver.

Estructuras existentes: Programas, procesos y plataformas

Perú no posee una Estrategia Nacional de Desarrollo (END) operativa según los criterios adoptados por la Declaración de París, emergentes del análisis *Country*

³ <http://www.oecd.org/dataoecd/7/39/38895855.pdf>

⁴ Siguiendo a de Renzio (2005,11), hablamos de armonización en sentido estricto abarcando tres conductas puntuales que marca la Declaración de París: puesta en común de información, procedimientos comunes e iniciativas comunes.

Development Framework del Banco Mundial (2005). Sin embargo, las Estrategias sectoriales y regionales abundan, aunque dispersas y, en su mayoría, sin mecanismos de seguimiento y evaluación.

El acto programático que más se aproxima a una Estrategia Nacional de Desarrollo es el Acuerdo Nacional (AN). Elaborado en agosto de 2002 por convocatoria del Poder Ejecutivo bajo el gobierno de Alejandro Toledo, representa un acuerdo entre gobierno, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado con una visión a 20 años. El AN ha perseguido 4 objetivos globales: equidad y justicia social; competitividad; Estado eficiente y transparente; democracia y Estado de derecho, para los que se han delineado 31 políticas de Estado plasmadas en una matriz que enuncia objetivos, políticas, indicadores y metas. En algunos casos, propone la promulgación de leyes así como la ejecución de actos de gobierno. El Acuerdo busca sentar las bases para la planificación estratégica, proponiéndose " *impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración con la economía global*" (AN; Quinta Política). Siguiendo a Alvarera Sánchez, el Acuerdo implica " *la institucionalización del Planeamiento Estratégico (...) un documento que sirve de referencia para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo y de sus correspondientes planes y programas. Tiene por tanto un origen que se sustenta en un esfuerzo nacional sin precedentes en la historia peruana.*" (Alvarera Sánchez 2003,30). Se revela, sin embargo, la carencia de la norma que hace que la planificación estratégica rija efectivamente para el sector público. La efectiva puesta en práctica de sus decisiones depende del impulso de su órgano máximo, el Foro del Acuerdo Nacional, en el que se encuentran presentes representantes del gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil.

En conclusión, si bien el Acuerdo representa una estrategia de desarrollo y un acto político histórico, su efectiva puesta en práctica se encuentra mediatizada por las fuerzas políticas que se debaten en el seno del foro y

poseen representación en el parlamento. No existe un vínculo directo con el proceso legislativo ni con la programación presupuestaria del gobierno peruano. Todavía falta un mecanismo de rendición de cuentas político, administrativo y social. Desde la óptica del análisis propuesto por el sistema de la Declaración de París, el Acuerdo responde en varios matices a las criterios de Identificación del País con las iniciativas signadas por el Banco Mundial en su *Country Development Framework* (CDF), entre ellas: iniciativa gubernamental; participación de la sociedad civil; participación del sector privado; participación parlamentaria. Sin embargo, sus carencias se ponen de manifiesto en el análisis de su operatividad, por su baja capacidad para formular estrategias focalizadas, asignar responsabilidades y, principalmente, la falta de asignación de recursos.

Otro elemento que impide una planificación a nivel nacional es la ausencia operativa del Centro de Planificación Estratégica Nacional, que se encuentra legalmente establecido. El antecedente directo lo constituye el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social que funcionó hasta 1992. En el momento de su disolución (Ley 25548; 1992), desapareció el llamado Instituto Nacional de Planificación y sus funciones fueron traspasadas al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), excepto aquellas relacionadas con la cooperación técnica internacional. Estas funciones pasaron⁵ entonces al Ministerio de la Presidencia y recaen en la actualidad en APCI. Por el mismo decreto se creó el Consejo Nacional de Planificación (CNP) que sigue vigente, aunque no está desempeñando sus funciones. Esta reestructuración de competencias, hizo que las funciones de planificación estratégica nacional pasaran al MEF, que ejerce esa potestad por medio de la Programación Estratégica Multianual. Se pasó así de la idea de un planteamiento estratégico con visión integral a un esquema de programación del sector público, dejando de lado una planificación amplia para pasar a una óptica marcadamente fiscalista signada por la política macroeconómica y un elevado grado de discre-

⁵ " *Como un mecanismo para lograr el control de los fondos de la cooperación internacional para fines políticos del Poder Ejecutivo*". Académico entrevistado.

cionalidad del Ejecutivo en la determinación de prioridades (Carranza, 2006).

La fijación de prioridades, independientemente de sus resultados actuales, corre ciertos riesgos de caer en visiones de corto plazo en las políticas públicas, con la consecuente falta de impulso al proceso de desarrollo de forma sostenida reclamado por la agenda de armonización. Estos problemas en la apropiación diluyen las estrategias que deben actuar como referentes para el alineamiento y el proceso de armonización en sentido estricto. La consecuencia final, en cierta manera, es la existencia de un campo fértil para aquellas agencias de cooperación que buscan evitar los principios de la armonización.

Un espacio que ha alcanzado relevancia en años previos y está siendo reactivado es la Mesa de Coordinación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP). Con la convergencia de actores de la sociedad civil, organizaciones religiosas y autoridades locales ha desarrollado numerosas iniciativas de estrategias de desarrollo participativo a nivel regional y local. Sus mayores debilidades residen en la falta de presupuesto y respaldo político, aunque su mayor fortaleza es su cercanía con actores regionales y locales (Albareda/ Aramburu 2007, 63).

Programas para la Cooperación No Reembolsable: APCI y la PNCTI.

El papel de la APCI es " *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.*" (Ley N° 27692; Art. 3). Entre sus funciones principales se cuentan: a) Proponer la Política de Cooperación Técnica Internacional; b) Elaborar y aprobar el Plan Anual de Cooperación Internacional; e) Diseñar y mantener los sistemas de información en Cooperación Técnica Internacional, entre otros (Ley N° 27692; Art. 4). En ejercicio de la primera de estas atribuciones, la APCI ha elaborado la PNCTI. Esta nace con el objetivo de posicionarse como un " *documento directriz que establece los lineamientos estratégicos para la Cooperación Técnica Internacional (y) un instrumento para combatir el alto grado de atomización de la*

Cooperación Internacional No Reembolsable" (PNCTI; Ap. 12). Su validez se extiende por un plazo de 5 años. La Política ha sido recientemente aprobada por Decreto Supremo del Poder Ejecutivo (DS 044-2007-RE), lo que la ubica en lo más alto de la pirámide legislativa nacional.

La PNCTI surge dentro de la corriente internacional de armonización y se inserta de lleno en la Agenda de París, sobre todo en el proceso de apropiación. Si bien es clara en este aspecto y en la necesidad de alineamiento con sus estrategias, en sus texto no se expone formalmente la demanda de canalizar recursos por medio de sistemas nacionales ni de realizar programas conjuntos por parte de los donantes. En sus contenidos, el gobierno hace formalmente suyos los principios de la Declaración, y adiciona otros 7 para orientar la Cooperación al Desarrollo en Perú (PNCTI Aps. 16 y 17): *Liderazgo; Complementariedad; Transparencia; Sostenibilidad; Búsqueda de resultados eficaces; Eficiencia y Focalización de la Ayuda.* Para diagramar los contenidos de esta Política, APCI genera un marco estratégico de desarrollo, basado en la interpretación de 69 documentos de diverso origen y naturaleza (1 de carácter internacional, 10 nacionales, 23 Sectoriales, 27 regionales, 6 temáticos y 1 ley financiera) tomando cada uno de ellos " *una fuente políticamente legítima y técnicamente válida para identificar lineamientos de política...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 Perú.*" (PNCTI Ap. 25) La PNCTI fundamenta sus contenidos sobre la idea de la complementariedad de la cooperación al desarrollo, la que explica diciendo que " *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 funciones diferenciadas para la Cooperación Internacional No Reembolsable y el Presupuesto Público.*" (PNCTI Párr. 17). Para la definición de prioridades se analiza la asignación presupuestaria desde la óptica de los ejes identificados y se definen como áreas hacia las que deben canalizarse los recursos de cooperación al des-

arrollo, aquellas que han recibido menor asignación en el presupuesto de 2005. Por último, identifica dos demandas prioritarias, formuladas como objetivos, que presenta a la comunidad de donantes.

La PNCTI representa la estrategia dirigida específicamente a la CNR, marcando un hito en el proceso de apropiación y un interesante elemento de alineamiento de ésta. Aunque objeto de algunas críticas, el impulso de la APCI se ha transformado en el mayor esfuerzo de apropiación por parte del Estado peruano. Es una realidad que, hasta su presentación, se carecía de un documento de referencia específico para alinear los recursos de CNR. El panorama reinante era –y lo es aún en muchos casos– un mecanismo de negociaciones aisladas, sin un plan y “a la carta”.

Estructuras de armonización

Globales

El intento más significativo para promover la armonización, lo representa el impulso dado por el gobierno peruano en 2005 a través de la creación del *Foro de Coordinación de Fuentes Cooperantes*. Nacido como un “espacio participativo de coordinación con las fuentes cooperantes, acerca de las intervenciones de naturaleza Reembolsable y No Reembolsables” bajo el liderazgo de la APCI, surge con el propósito de “Desarrollar un Marco Estratégico concertado y Coordinar políticas y actividades” (PNCTI, Párr. 44). Su dinámica se planteó inicialmente en reuniones mensuales a las que se invitaba a participar a todas las fuentes cooperantes. El funcionamiento y la participación de los donantes han sido muy dispares, con situaciones de intensa participación y períodos de descuido absoluto. El cambio de gobierno, y la consecuente nueva dirección de la APCI, ha sido citado reiteradamente en las entrevistas como una circunstancia que quitó fuerzas, periodicidad y debate a la instancia. Según hemos observado, el Foro ha sido recibido por los donantes como una muy buena iniciativa por parte de la APCI y unánimemente apoyado –al menos en el discurso– como instancia a continuar profundizando. En el otro extremo, sus resultados concretos han sido

escasos. Su función se ha visto reducida a la de un círculo informativo y de intercambio. A noviembre 2007, cuando se escribe este documento, el Foro luego de 4 meses sin mantener sesiones, se ha reunido con ocasión de la Ayuda de Emergencia por el Terremoto.

Coordinación entre donantes

La falta de liderazgos claros por parte del gobierno nacional, la baja confianza en los actores políticos estatales y la escasa voluntad de coordinación de ciertos donantes con el gobierno ha generado el impulso de **procesos de coordinación exclusivamente entre donantes**. Este fenómeno es de larga data y se ha expresado principalmente por medio de las Mesas de Coordinación Sectorial. Algunas de ellas no surgen de iniciativas sistemáticas ni organizadas bajo algún tipo de reglamento. Antes bien son producto espontáneo del devenir del proceso de cooperación al desarrollo dentro de algún sector en particular. Se puede decir que estas son las instancias que han logrado mayor perdurabilidad en los procesos de coordinación. Existen numerosas Mesas de Coordinación Sectorial, de diferente naturaleza, actores y grados de coordinación. En ellas se reúnen principalmente las fuentes cooperantes, bilaterales y multilaterales. En la actualidad, la APCI se encuentra presente en pocos casos y es muy reducida la participación de otra institución pública peruana. Las razones del aislamiento de estas mesas con respecto a la participación y/o liderazgo del gobierno son variadas. Los fundamentos citados por sus integrantes giran principalmente en torno a la falta de planes sectoriales consistentes, rotación de funcionarios y desinterés en participar por parte de los organismos nacionales. En general, el nivel de coordinación alcanzado se concentra en la puesta en común de información y coordinación de estrategias, y son escasas las experiencias concretas en términos de acciones comunes y simplificación de procedimientos.

No existe hasta el momento un censo “oficial” que establezca claramente cuántas son las Mesas, ni sus funciones, ni integrantes. Al respecto, la APCI ha iniciado recientemente un proceso para identificarlas en pro de lograr un inventario para lograr una coordinación general. Hemos podido identificar los siguientes

programas y estructuras en términos de armonización, cada uno con logros de diferente naturaleza (APCI, 2006): (a) Apoyo a la Defensoría del Pueblo; (b) Gestión Local de Programas de Educación Básica de Calidad; (c) Grupo Agua; (d) Grupo Gobernabilidad; (e) Mesa Verde; (f) Mesa de Género; (g) Coordinadora Nacional Multisectorial en Salud; (h) INTERMESA. De estas estructuras, el Grupo de Apoyo a la Defensoría del Pueblo (integrado por Bélgica, ASDI, ACIDI, COSUDE, AECI y USAID) es el que más ha avanzado en acciones comunes bajo el liderazgo de instituciones nacionales, logrando una intervención conjunta con manual de procedimientos comunes y una canasta de fondos. Los demás programas representan diferentes características, con distintos niveles de logros en términos de coordinación y liderazgo del gobierno nacional.

Por último, el ámbito que presenta una posición especial para el proceso de armonización es la Unión Europea. Sus labores de coordinación han tenido frutos concretos al compartir información a través de la elaboración de la Matriz de Cooperación de la Unión Europea (MCUE). Este ha sido un gran avance para la puesta en común de información entre los donantes europeos y su presentación al gobierno y la comunidad de donantes. No tuvieron el mismo destino sus potencialidades para alcanzar acuerdos comunes y simplificar procedimientos. Las razones son variadas, destacándose la falta de instancias de coordinación de peso, un escaso liderazgo de la Comisión Europea y cierto desinterés por parte de los Estados miembros. En los

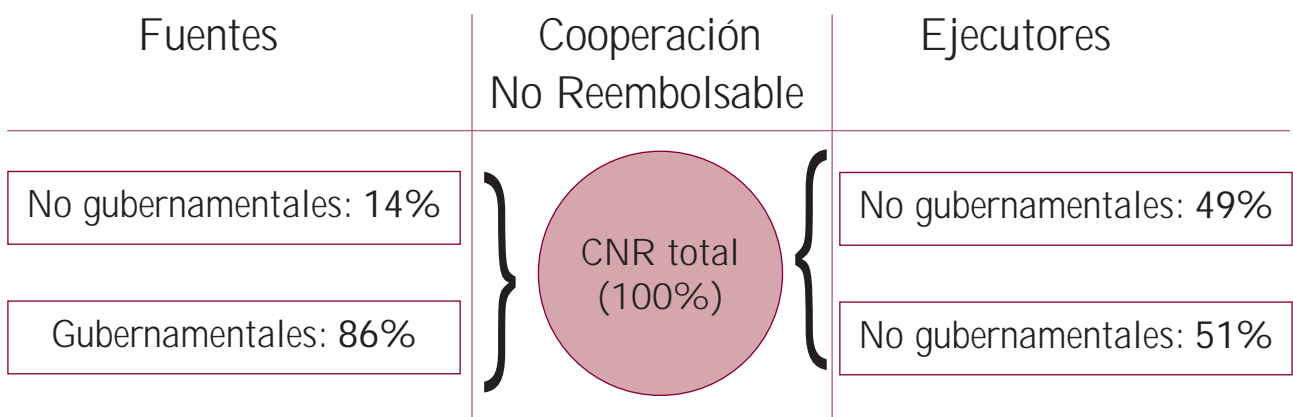
últimos tiempos, el impulso del proceso de coordinación intra-europea se ha intensificado por las directivas de Bruselas⁶ y reuniones en el terreno, aunque todavía no se ha consolidado en resultados concretos.

Programas de actores no estatales.

El desempeño de los actores no estatales adquiere particular relevancia en la ejecución de recursos de cooperación. Esto se aprecia claramente en la siguiente información difundida por la APCI en cuanto al origen y ejecución de los recursos de la CNR (APCI, 2007)

El contraste porcentual entre la naturaleza de las fuentes y ejecutores, es evidente. Se han identificado más de 450 entes no estatales con 953 proyectos en curso hasta el año 2005 (APCI 2007). Estos actores, a pesar de movilizar la mitad de los recursos, ejecutan un número de proyectos que casi duplica al de los actores oficiales (APCI, 2007, Cuadro 25). El resultado es una gran dispersión de actores y proyectos, con características que dificultan el proceso de armonización y representan altos costos de transacción para el Estado peruano.

Es necesario explicar que la Ley peruana define la Cooperación Técnica Internacional como “ el medio por el cual Perú recibe, transfiere o intercambia recursos humanos, bienes, servicios, capitales y tecnología de fuentes cooperantes externas para complementar y contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo.” (Decreto N° 719; Art. 2). Término que “ ha evolucionado para incluir otros tipos de Cooperación No Reembolsable, entre ellos la Cooperación en recur-



⁶ Sobre todo el Consenso Europeo sobre Desarrollo (2005) y Resoluciones de la Comisión durante el 2006 y 2007.

tos *líquidos*." (PNCTI, Anexo Definiciones). El alcance que se da al término contrasta con el concepto internacionalmente difundido (CAD, 2000) que sólo hace referencia al componente de intercambio técnico de origen oficial. Desde el punto de vista terminológico, ello implica en primer lugar que la PNCTI emplea el término *Cooperación Técnica Internacional* como equivalente a *Cooperación Internacional No Reembolsable*. Desde el punto de vista jurídico, las consecuencias van más allá de la cuestión terminológica, pues se configura un marco de competencias de control y seguimiento.

La APCI posee competencias de supervisión sobre todo componente de CNR, independientemente de su origen y actores involucrados en su ejecución. Sus competencias se extienden al seguimiento los recursos de Fuentes de Cooperación No Oficial y ejecutada por actores no estatales. Según la última reforma de sus competencias, la APCI tiene "...la responsabilidad de conducir, programar, organizar, priorizar y supervisar la Cooperación Internacional No Reembolsable, que se gestiona a través del Estado y que proviene de fuentes del exterior de carácter público o privado..." con exclusión de "...las entidades que gestionan Cooperación Internacional sin la participación de los Organismos del Estado, salvo que hagan uso de algún privilegio, beneficio tributario o exoneración; utilicen de alguna forma recursos estatales o la entidad cooperante originaria sea un organismo bilateral o multilateral del que el Estado es parte." (Ley 28925; Art. 3). En conclusión la APCI supervisa todos los recursos de Cooperación no Reembolsable ejecutados por entes estatales y por entes privados que quieran acceder a beneficios tributarios. A este fin, la APCI lleva los registros de estas instituciones, clasificadas en tres categorías: Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), Entidades e Instituciones Extranjeras de Cooperación Técnica Internacional constituidas en el Extranjero (ENIEX) e Instituciones Privadas sin fines de lucro Receptoras de Donaciones de carácter asistencial o Educativa (IPREDA).

No existen actualmente plataformas de Coordinación entre gobierno y ONG y la relación es más bien distante. Aunque hay instancias de coordinación de entes pri-

vados, principalmente de un mismo origen (ONG españolas, italianas, entre otras), estas instancias no tiene vínculo directo con el gobierno peruano y no existe un mecanismo institucionalizado para su relación.

Armonización intra-donantes

La situación de necesidad de coordinación se extiende también a entidades que conviven dentro de un mismo Estado donante. El caso de mayor relevancia lo representa la cooperación española, en la que conviven la cooperación oficial bilateral con gobiernos descentralizados y una gran cantidad de ONGD. El papel que desempeñan las ONGD dentro de la cooperación española es principal, ya que han puesto en práctica el 75 por ciento de los recursos en el período 2002-2005. El fenómeno multiplica no sólo la cantidad de actores involucrados, sino también la proliferación de instancias de coordinación, llegándose a conocer más de 30 en curso (Taller APCI, 2006). Esto ha generado la necesidad de coordinación interna, para la que ha sido impulsado el Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en Perú. El Consejo ha sido planteado como "*espacio de encuentro, diálogo y concertación de los actores de la cooperación española en Perú, cuyo objetivo se orienta a mejorar la calidad de la política española de cooperación, a través de la coordinación y la construcción de consensos en el terreno*" (AECI, 2007)

Consideraciones sobre el sistema político de Perú

Antecedentes.

La década de 1990 ha marcado una etapa con avances y problemas para el sistema político peruano. Se destacan dos elementos que han caracterizado su funcionamiento en esos años: a) El colapso del sistema de partidos; b) el "neopopulismo" (Cortázar Velarde 2002).

En cuanto al primero, Cortázar Velarde (2002, 36) mantiene que los partidos políticos desaparecieron de la escena electoral, predominando aquel que logró adaptarse a circunstancias sobre todo mediáticas: el Fujimorismo. Desde esta posición, el Fujimorismo, al

frente del gobierno y con serias dificultades para establecer alianzas políticas, apeló a la idea de la eficacia en la acción pública y utilizó su papel mediático para presentar a los partidos como entes que responden a intereses corporativos y representan un obstáculo a su lógica de gobierno (Tanaka, 2004). Bajo esta hegemonía, sustentada en el respaldo obtenido por su éxito en el control de la violencia política, la estabilidad macroeconómica y el inicio de desmantelamiento del Estado interventor, el Fujimorismo dominó completamente la arena política en los 1990. Se consolidó, en esa década, una lógica de “democracia autoritaria”. El segundo elemento, el neopopulismo, entendido como un discurso caracterizado por el ataque sistemático contra las élites políticas y las instituciones controladas por éstas, logró debilitar los contrapesos institucionales y obtener el control absoluto del sistema por parte del Poder Ejecutivo. Asimismo, con métodos netamente clientelistas, el gobierno logró el poder suficiente para poner en práctica polémicas reformas económicas estructurales de corte neoliberal con profundos costes sociales, sin ningún tipo de oposición. A fines de los 1990, la misma opinión pública que lo apoyaba, olvidó el impacto de la mejora económica y comenzó a tener una visión crítica del régimen, principalmente por los controvertidos intentos de segunda reelección presidencial. El Fujimorismo terminó con escandalosos problemas de corrupción y la huida del país del propio presidente. Si bien se reconocen grandes avances en el control de la violencia política y la estabilidad económica, las consecuencias de esta etapa para el propio sistema político han resentido el funcionamiento democrático: el desmantelamiento institucional; la desaparición de escena del sistema de partidos; la anulación de los mecanismos de control público y; el desgaste casi absoluto del propio aparato estatal, entre otras.

Tras una etapa de transición, se sucede el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006). Fue un período signado por fuertes dicotomías. Por un lado, crecimiento económico sostenido, acompañado de estabilidad política. Por otro, el escaso liderazgo de Toledo, la tecnocracia reinante y la falta de decisiones fuertes en el campo social, llevaron a que la opinión pública castigara duramente al gobierno nacional, que alcanzó un

0,6 por ciento de aceptación en 2004 (Universidad de Lima, 2004). Los analistas califican este período como de estabilidad institucional y participación sin precedentes, pero con un escaso funcionamiento del sistema democrático en su conjunto. Existe acuerdo generalizado en que no se trató específicamente de una crisis de gobierno, sino de una crisis de legitimidad de las instituciones peruanas, marcada por una desconfianza generalizada y debilidades del sistema político. En el sentido opuesto, esta ausencia de políticas llevó a la intensificación de la participación de actores intermedios. Señales de ello son el proceso del Acuerdo Nacional y la consecución del trabajo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. El balance general de este ejercicio de gobierno ha ido aclarándose a medida que transcurren los años. Sin embargo, no han sido pocos los actores que recriminan al gobierno su parálisis desaprovechada una oportunidad histórica para promover reformas de fondo.

En este clima de estabilidad, aunque también de conflictos latentes y expectativas de reformas profundas, en 2006 resultó victorioso Alan García de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), luego de unas reñidas elecciones. Con fortísimas divisiones regionales y reservas del electorado, la balanza se inclinó hacia García, debido al rechazo a la propuesta populista de su contrincante Ollanta Humala, más que por apoyo a su persona e historia política. Las elecciones regionales de finales de 2006 confirmaron las divisiones nacionales, la falta de predominancias políticas y los defectos del sistema de partidos, muy fragmentado. Resulta relevante citar al propio García cuando en sus primeras intervenciones declaró “*Es deber de todos reconstruir el sistema político que está completamente deteriorado y erosionado por la desesperanza, incredulidad y la contestación social*” (Conferencia CADE, Lima, 2006). El segundo año de gobierno en curso, deja como balance la continuidad del crecimiento económico, la estabilidad política, fuertes reformas en la gestión presupuestaria y un truncado avance en el proceso de descentralización. Sin embargo, subsisten serios problemas, especialmente en relación con el funcionamiento de las instituciones, la distribución del ingreso, la administración de justicia y la descentralización.

Desde la perspectiva de la democratización (Gaventa, 2006), Perú transita actualmente hacia una democracia de la sociedad civil, con una incipiente sociedad civil activa y autónoma que ejerce peso adicional en el control del gobierno.

Sistema de partidos, sistema electoral y parlamento

Según un estudio del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD, 2005, 70), en el ámbito latinoamericano, Perú es el país con más alta volatilidad electoral, entre los de menor estabilidad del sistema de partidos (después de Guatemala) y de menor identificación con los partidos (después de Brasil). Adicionalmente, el nivel institucionalización partidaria es el más bajo de la región y los partidos no tienen alcance nacional, predominando los pequeños partidos y las listas independientes, con un alto grado de personalismo y espíritu de conflicto entre grupos asociados. El resultado es la atomización de bloques dentro del Parlamento.

Perú es un país de marcado corte presidencialista. El Parlamento no ocupa el centro de la escena, y es muchas veces más conocido por sus problemas internos que por su acción legislativa. No es exagerado decir que carga con una larga historia de desprestigio entre el electorado y la opinión pública, cuyo nivel de confianza en su funcionamiento alcanzó sólo un 13,5 por ciento de la población (Universidad de Lima, agosto 2004). Con el último cambio de gobierno, ha mejorado paulatinamente su imagen y actuación, aumentando la aprobación de su labor hasta el 46 por ciento de los ciudadanos (Universidad de Lima, 2006). Sin embargo, los usuales escándalos en los que se ven envueltos diferentes parlamentarios, hacen que la percepción de la sociedad respecto de su tarea se deteriore. Las relaciones con el Ejecutivo son manera pendulares, con un pasado de subordinación en la época de Fujimori hasta la confrontación cuando las mayorías no favorecían al Ejecutivo en la época de Toledo. Actualmente, la distribución de bloques está diversificada y el partido en el gobierno (APRA) no posee una mayoría suficiente para la aprobación de leyes. Por ello, predominan las alianzas, a veces oportunistas, impidiendo progreso coherente y sostenido.

Administración de Justicia.

La década de Fujimorismo dejó el Poder Judicial prácticamente desmantelado. Los problemas principales radican, además de la extendida corrupción, en su lentitud, ineficiencia e inmensa congestión interna. Las necesidades se refieren a mejoras en la capacitación de los magistrados, mecanismos transparentes de nombramientos, mayor eficiencia en los procesos e independencia. Se ha impulsado la reforma judicial, elaborándose diagnósticos y planes; pero no se ha podido poner en práctica (PNUD, 2006). Asimismo, el acceso a la justicia es muy bajo. Este ámbito no escapa a los índices de exclusión por razones económicas, étnicas, culturales y sociales existentes en Perú.

Sociedad civil organizada.

El proceso de organización de la sociedad civil se inició con mayor fuerza, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, en la década de 1970, impulsado por las agrupaciones de izquierda, en un contexto de escasa participación política intermedia. Las finalidades principales han sido variadas: lucha contra la pobreza, militancia política y educación popular, entre otras. Por la naturaleza de sus objetivos y su ideología de izquierdas, la acción de las ONG siempre ha sido un tema espinoso y su relación con el gobierno, conflictiva. Esto fue aún más evidente durante el gobierno de Fujimori. En esta etapa, con el acaparamiento de poderes, las prácticas clientelares y un aparato estatal condescendiente en extremo con el oficialismo, las ONG emergieron como las abanderadas de la protesta y se intensificó el conflicto político. Las ONG de derechos humanos, y aquellas que levantaron la voz en favor de principios democráticos, resultaron seriamente perseguidas por el régimen.

Durante el gobierno de Toledo, se abrieron significativamente los canales democráticos, dando espacio a un gran crecimiento cuantitativo y cualitativo del sector. Las ONG se multiplicaron y las más consolidadas, profesionalizaron su funcionamiento bajo el apoyo de fuentes exteriores. Ello dio lugar a una gran cantidad de ONG nacionales actuando en la arena política y el desarrollo. En respuesta a la conducta de algunas organizaciones ha habido numerosas críticas, sobre todo respecto de ONG que actuaban como simples

pantallas de acción política o utilizaban su condición para mejorar su posición social o económica, desvirtuando la institución y olvidando su finalidad de apoyar a los sectores más desfavorecidos. Este último comportamiento ha hecho surgir el calificativo de *izquierda caviar* que ha contado -y cuenta- con un gran apoyo entre sectores de la sociedad y el gobierno.

Los mecanismos de regulación del sector de ONG son escasos. Un proceso de encuestas sobre la situación de seguimiento, supervisión y control de los recursos gestionados por ONG realizado a 80 funcionarios de gobierno y ONG (Hernández Celis, 2006) resultó en que sólo el 33 por ciento considera que sí existen entidades de los poderes Ejecutivo y Legislativo y la sociedad civil organizada que realizan el seguimiento, supervisión y control; un 70 por ciento responde que no existe información sobre la ejecución de estos recursos y un 80 por ciento está totalmente de acuerdo con no hay control en las actividades de programación y gestión. El resultado de la investigación arroja como elementos principales cierta ineficiencia en la ejecución, monitoreo, supervisión y control de los proyectos; ausencia de coordinación entre entidades públicas y de éstas con el sector privado para el seguimiento, supervisión y control; uso político electoral de los recursos; ausencia de información disponible a todos los agentes de control peruanos.

En este contexto, se originó la nueva Ley de Reforma de Competencias de la APCI, llamada por algunos sectores como la *Ley Anti ONG*. La ley, promovida por una alianza entre el APRA y el Fujimorismo, fue calificada como un componente de "revancha" política e intentos de control político sobre el funcionamiento de las ONG (Tanaka 2006; Adrianzen, 2006; Ballón, 2006; entre otros).

Temas de actualidad en la agenda democrática de Perú

La reforma del Estado se ha abordado desde muchas perspectivas distintas en Perú. Actualmente, puede afirmarse que se han abandonado tanto los

intentos de desmantelamiento de la época fujimorista como los de búsqueda del Estado intervencionista de épocas previas. Desde hace más de un lustro, el diagnóstico se limita a citar la ineficiencia, la corrupción y el desorden que existe en la administración estatal. Se han emprendido procesos de modernización, reformas de procedimientos y descentralización de sus servicios; sin embargo, resta todavía mucho por hacer.

La descentralización es, sin duda, el proceso político de mayor importancia que está teniendo lugar. Comenzó formalmente en 2002 bajo el impulso legal del gobierno de Toledo, aunque faltaron avances concretos en el terreno. Con serias diferencias políticas, institucionales, económicas y culturales, inmersas en un clima de enorme centralismo político, la descentralización es una necesidad imperativa para la armonía interna del país. El proceso abarca múltiples temáticas a resolver: transferencia de competencias, división política, mecanismos fiscales, gestión presupuestaria, coordinación con el gobierno nacional, fortalecimiento de capacidades, vigilancia ciudadana, entre otros. El gobierno de Alan García ha promovido el proceso, poniendo el tema en el centro del debate, pero demostrando serios problemas operativos para su puesta en práctica. La falta de capacidades e inexperiencia de las administraciones locales y cierto rechazo por parte de algunas entidades centrales a ceder facultades, se cuentan entre las mayores dificultades (Aramburu, 2007,59).

La corrupción es un problema central en Perú. El final del gobierno de Fujimori estuvo sellado por aberrantes casos de corrupción que alertaron a toda la sociedad peruana. La "compra" de legisladores, las adquisiciones irregulares y la falta absoluta de mecanismos de control fueron conductas que llevaron a la caída del régimen y minaron la confianza de la sociedad en el funcionamiento del Estado y la clase política. Si bien el tono de los escándalos de corrupción menguó durante el gobierno de Toledo, no faltaron los casos controvertidos, los cuestionamientos al gobierno y una crítica permanente a la falta de control de la conducta de la administración pública. Alan García no ha escapado a

las acusaciones⁷, y aunque el gobierno ha reaccionado, faltan reformas de fondo.

Los altos niveles de **pobreza** e índices de **desigualdad** producidos por una alta inequidad económica y social son, como en varios países de la región, las características que signan el panorama socio-económico de Perú. Esta desigualdad no es sólo económica, sino que es la punta de un *iceberg* que esconde dispares oportunidades de acceso a la educación, la salud, la justicia, la renta, el trabajo, entre otros (APCI, 2007, 42). La profundidad de la desigualdad existente, se da no solamente en cifras de pobreza, sino también en que 7 años de crecimiento económico sostenido no han redundado en una reducción significativa de la pobreza. Esta falta de distribución del crecimiento es evidente en el hecho de que el PIB per cápita en Lima quintuplica al promedio de las regiones (INEI, 2005). Resulta claro que los principales excluidos de los beneficios del crecimiento económico han sido las poblaciones rural e indígena.

La exclusión es la otra cara de la misma moneda. La de Perú es una historia de fragmentación y divisiones internas de todo tipo que han derivado en las más variadas formas de exclusión, sea étnica, cultural, social, política o económica, con el trasfondo de una sociedad con diversidades étnicas y culturales muy marcadas. Estas diferencias, potenciadas por divisiones geográficas muy acentuadas entre costa, sierra y selva, han llevado a históricos conflictos internos que persisten actualmente, signando el comportamiento de los actores políticos y sociales, e impidiendo la cristalización de una identidad nacional.

Principales desafíos para la democratización

La participación de gobiernos regionales y la sociedad civil en el diseño y elaboración de políticas de desarrollo nacionales es uno de los mayores problemas en tér-

minos de democratización. La combinación entre presidencialismo, centralismo administrativo-financiero y la fragmentación del sistema de partidos hace que la participación de instituciones descentralizadas y actores intermedios sea baja.

Los mecanismos de control privados, representados principalmente por actores de la sociedad civil se encuentran en plena expansión. Una primera falencia es la falta de información sobre la gestión de los recursos públicos. Esto ha comenzado a mejorar significativamente a nivel central, pero a nivel de gobiernos regionales los sistemas de información son casi inexistentes. Según declaraciones de entrevistados es imposible conocer datos tales como el gasto público o informes de auditoría a nivel regional (Aramburu, 2007). Ello dificulta de forma considerable las labores de planificación y, sobre todo, de control. En un segundo nivel, la carencia de espacios institucionalizados y la desarticulación de los actores supervisores, quita efectividad al control de gestión. Los foros de consulta para con la sociedad civil comienzan a desarrollarse, aunque -salvo casos aislados- no consiguen generarse espacios reales de intercambio con el gobierno.

Luego de un largo período de violencia política, seguido por una década de democracia autoritaria, las élites gobernantes han tomado conciencia de la necesidad de la apertura de espacios de participación y el desarrollo igualitario de las regiones. El gobierno actual ha dado señales en este sentido, aunque las dificultades operativas abundan. En el primer caso, las ONG y los medios de comunicación –sobre todo de Lima- están demandando espacios de diálogo, transparencia y eficiencia que el gobierno no puede todavía satisfacer. En el segundo, la descentralización es un tema prioritario en la agenda política y el gobierno busca, aunque no sin inconvenientes, generar los mecanismos para llevar a cabo este proceso de forma ordenada. El problema es la baja identificación de los gobiernos descentralizados y la sociedad civil con las iniciativas nacionales impulsadas por el gobierno.

El proceso político ha comenzado a activar reformas que, si bien todavía no surten los efectos deseados, dan indicios de concienciación de estos problemas. Al hacer

⁷ La renuncia de la Ministra del Interior por un conflicto desatado por denuncias a un proceso de licitación iniciado en un programa televisivo es el caso de mayor resonancia en lo que va del período de gobierno de Alan García.

un balance que no implica orden de preferencia, los desafíos mayores para la democratización son los siguientes:

- a. Búsqueda de una visión de país concertada entre poderes, regiones y actores, incluyendo las comunidades indígenas.
- b. Reforma del sistema de partidos y Ley Electoral.
- c. Reformas en el Poder Judicial, Legislativo y en el campo del acceso a la Justicia.
- d. Reforma del Estado hacia una mayor participación, eficiencia, transparencia e inclusión.
- e. Descentralización política, administrativa y de capacidades.
- f. Mejora de los mecanismos de control estatales.
- g. Consolidación de una relación armónica con la sociedad civil organizada.

La economía política de la armonización y la apropiación

Antecedentes

La descripción previa de los programas de armonización existentes y las características del sistema político peruano brindan el marco para iniciar este análisis. Especialmente importante es el argumento de la década de democracia autoritaria 1990-2000 y sus repercusiones sobre el aparato estatal, que han marcado de manera ostensible no sólo el sistema político peruano en sí, sino también su relación con la cooperación al desarrollo.

Esa época de dirigismo por parte del Ejecutivo y de política anti-institucionalista, influyó sobre la cooperación al desarrollo en su conducta y el papel de los actores externos en el proceso de desarrollo. Se produjeron diferentes reacciones por parte de las fuentes coope-

rantes. Por un lado, hubo instituciones multilaterales favorables al “Consenso de Washington” (BID y BM) que apoyaron las reformas Fujimoristas. Por el otro, algunas fuentes llegaron al extremo de suspender programas de desarrollo por la situación política reinante (Unión Europea). En general, motivados por la falta de programas a largo plazo y el colapso de la administración pública, la cooperación al desarrollo dirigió gran parte de sus esfuerzos por fuera del esquema institucional estatal, poniendo su foco en intervenciones directas que prescindían de la estructura pública. En muchos casos, la cooperación comenzó a funcionar como un “Estado paralelo con un plan propio”. Sus negociaciones se canalizaban por medio de instituciones de baja jerarquía y/o descentralizadas y se impulsó la interlocución con actores privados, buscando socios ajenos y a veces, contestatarios a la hegemonía fujimorista. Según relata Valderrama (2002) fue una década de manejo “fragmentado y disperso de la cooperación (que) conllevó a que las diversas entidades públicas aparecieran compitiendo entre sí”. La situación pública y la falta de una agenda nacional, dejaron el camino abierto para que los donantes impusieran su agenda. Éstos se encontraron cómodos con la situación, pues eximía de demasiados trámites y burocracia, permitiéndoles cumplir sus objetivos, llegar directamente al terreno sin mayores problemas y con un amplio menú de socios locales. Bajo alarmantes índices de pobreza, al gobierno sólo le restaba aceptar las condiciones de la ayuda. En este contexto se creó la APCI (2002) como un instrumento de gestión de la cooperación internacional. La APCI reemplazó a la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (SECTI), que fue “una suerte de mesa de partes encargada de la tramitación de proyectos (en la que) la cooperación fue manejada sin transparencia, subordinándose a criterios políticos, electorales o clientelares.” (Valderrama, 2002, 5).⁸

Hacia 2004, la apertura de canales de participación y el resurgimiento de la sociedad civil organizada, abrieron nuevos horizontes para la intensificación de la coo-

⁸ Remitimos al texto citado, en donde el autor relata una serie de casos de corrupción sucedidos en la época.

peración. El período 2000– 2004 estuvo marcado por un retorno de recursos provenientes de la cooperación, la multiplicación de actores privados y la atomización de proyectos. En 2004, la CNR llegó a representar 2,1 por ciento del presupuesto nacional y el 16,6 por ciento de la inversión pública. Sus recursos duplican en volumen a los de CR. En el período 1998-2004 se dio un incremento de más del 49,4 por ciento de recursos externos (APCI, 2004, C.8). Este crecimiento se caracterizó por la multiplicación de proyectos, que crecieron en esa etapa a un índice del 145, 6 por ciento. Del total de los 1724 proyectos registrados en 2004, 1.135 eran ejecutados por ONG (APCI, 2005, Cuadro 6). Así, en 2005 los ejecutores privados superaron a los ejecutores públicos: el 86 por ciento de los recursos de Cooperación No Reembolsable son de origen gubernamental, sin embargo, el 49 por ciento es ejecutado por actores privados (APCI, 2007).⁹ Como casos paradigmáticos se cita a la Cooperación de Estados Unidos, con un 73,5 por ciento de recursos ejecutados por actores privados (APCI, 2005, 5) y la cooperación española, con un 75 por ciento de recursos ejecutados por ONG en el período 2002-2005 (Acta IX Reunión Programa Hispano-Peruano, 2006). Frente a semejante expansión de volúmenes e intervenciones, los mecanismos de seguimiento nacionales colapsaron y reinó la falta casi total de controles por parte del Estado peruano. En estas circunstancias, según palabras de la propia APCI “cobra una importancia significativa el tema de fiscalización y alineación de las actividades del sector no gubernamental hacia las prioridades del Estado en políticas de desarrollo” (APCI, 2005, 8).

Esta era la realidad en 2005, época en que se dio inicio a nuevos procesos de la cooperación al desarrollo, primero, con la Declaración de Roma y, luego, con la Declaración de París. De manera congruente con esa tendencia, 2005 comenzó con algunos cambios: la creación del Foro de Donantes bajo el liderazgo de la APCI y considerables mejoras en la gestión de información. En 2006 - con el nuevo gobierno- se dieron otros cambios en el ámbito de la armonización. Se

⁹ Las cifras difundidas por la APCI en 2006 y 2007 difieren sensiblemente. Preferimos mencionar las de 2007 ya que el último informe presenta notables mejoras en la confiabilidad de la información.

comenzaron a reconfigurar los papeles y la interacción entre el gobierno, los donantes, los ejecutores y el “triángulo de actores supervisores” (sociedad civil, parlamento y entidades auditoras).

Actores y procesos

La APCI y la Política Nacional para la Cooperación Técnica Internacional (PNCTI)

El proceso de armonización exige una Estrategia Nacional de Desarrollo operativa. Perú no cuenta con una única sino con muchas estrategias sectoriales y regionales dispersas. Frente a ello, el gobierno declara que “a falta de una Estrategia Nacional de Desarrollo (...) las prioridades para la Cooperación Internacional No Reembolsable que recibe el país se desprenden de la Política Nacional de Desarrollo definida por el Poder Ejecutivo” (PNCTI; Ap. 12). Consecuentemente, la APCI, a través de un ejercicio interpretativo, determina un marco de Objetivos de Desarrollo Estratégico que abarca todos los campos del desarrollo e identifica una serie de demandas prioritarias para la CNR.

El accionar de la APCI merece un análisis desde el punto de vista del proceso de democratización.

a. Mecanismo de elaboración.

La PNCTI, como mencionado en el acápite I, ha sido elaborada por el Ejecutivo sin la participación, de actores de la sociedad civil ni donantes. Sus contenidos se presentan como resultado de un análisis de documentos nacionales e internacionales dispersos, tomados cada uno como fuente “políticamente legítima y técnicamente válida”. Visto que su producto busca posicionarse como una Estrategia de Desarrollo, resulta importante analizar si no resulta desproporcionada la adjudicación de estas competencias. Entendemos que, si bien se trata de un remarcable esfuerzo técnico, queda pendiente analizar la legitimidad, competencia y capacidad institucional de la APCI para incurrir en un proceso de diagramación de estrategias de desarrollo nacional.

b. Mecanismo de aprobación.

La PNCTI ha sido diseñada según los mecanismos legales establecidos y recientemente aprobada por

Decreto Supremo del Poder Ejecutivo (Decreto 044-2007-RE). Ello implica que se ubica en lo más alto de la pirámide legislativa y es por lo tanto una herramienta vinculante para la cooperación internacional, aunque cabe destacar la exclusión del parlamento al tratarse de un instrumento de relevancia nacional. En cuanto a la coyuntura política, merece especial atención habida cuenta de las similitudes que existen en las prioridades establecidas con algunos programas del gobierno, que no posee mayoría propia en el parlamento.

c. Mecanismo y criterios de prioridad para la asignación de recursos.

La PNCTI identifican 4 Ejes Estratégicos y 12 Objetivos de Desarrollo Estratégico (ODEs) (PNCTI, 2006):

1. Eje Seguridad Humana: a. Asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica; b. Desarrollar una red de protección social que resguarde el capital humano en situación de riesgo; c. Eliminar toda clase de exclusión y discriminación.
2. Eje Estado Democrático: a. Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente; b. Garantizar el acceso universal a la justicia y asegurar la paz; c. Apoyar el proceso de descentralización;
3. Eje Desarrollo Humano: a. Asegurar el acceso universal a una educación de calidad; b. Mejorar la salud y nutrición de la población para garantizar una vida activa y saludable; c. Promover la competitividad nacional y asegurar oportunidades laborales justas para todos;
4. Eje Competitividad Sostenible: a. Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente; b. Desarrollar la ciencia y tecnología en el país; c. Fortalecer la integración de Perú al mercado mundial. A su vez, estos se subdividen en 86 Objetivos Específicos (PNCTI).

Al momento de establecer prioridades la PNCTI plantea que al menos el 50 por ciento del volumen agregado de CNR se oriente a las prioridades por ella establecidas. Establece que "la mayor proporción de la CNR en Perú deberá orientarse a complementar y brindar capacidades al Estado para: (1) Garantizar la

Seguridad Humana de la Nación y (2) Fomentar la Competitividad Sostenible." Dentro de esos ejes, plantea que deberán tomarse como prioritarios dos tipos de acciones (PNCTI; Ap.35):

i. *Seguridad humana: "Priorizar la promoción del acceso al agua potable, con énfasis en la vigilancia y control de la calidad del agua para consumo humano, particularmente en las áreas de mayor pobreza e incidencia de enfermedades causadas por la carencia de acceso y baja calidad del agua."*

ii. *Competitividad nacional: "Fortalecimiento de la competitividad nacional y la creación de oportunidades laborales sostenibles en un contexto descentralizado orientado a proveer condiciones para facilitar el desempeño de los negocios y la creación de puestos de trabajo, con énfasis en las zonas que exhiben los mayores índices de pobreza extrema y buscando articular estas intervenciones con el objetivo de integración con los mercados internacionales."*

La metodología de asignación de estas prioridades se pone en duda. Técnicamente, su modalidad de presentación no se corresponde de manera unívoca con la estructura de objetivos y metas planteadas. Sin embargo, cuando se redacta la demanda del gobierno, esa lógica desaparece y se "arman" estas prioridades conjugando una serie de criterios y términos ajenos al marco planteado por los objetivos de desarrollo estratégico. Ello no sólo dificulta su comprensión y pone en riesgo las posibilidades de seguimiento, sino que despierta sospechas de manipulación por parte del Ejecutivo para dirigir los recursos a sus focos políticos prioritarios. La sospecha se alimenta debido al vínculo con los programas presentados por el nuevo gobierno como plataforma electoral, enfocados a enfrentar los problemas de acceso al agua y saneamiento y empleo y productividad en la Sierra de Perú. No es un dato menor que en la jornada de presentación de la PNCTI, se realizaran exposiciones por parte de flamantes autoridades ministeriales de programas provenientes de la plataforma política del gobierno. En esa ocasión, con

el objetivo de “discutir y consensuar las tareas prioritarias de la cooperación internacional”, se cursó un cuestionario a los participantes preguntando, entre otras cuestiones, “¿Qué actividades pueden priorizarse en el corto plazo para apoyar los dos programas del gobierno electo “Agua para todos” y “Sierra Exportadora”?” (TdR Taller PNCTI, Lima 2006). Resaltando que estas promesas electorales fueron hechas por el APRA con un plazo de cumplimiento asegurado de seis meses tras la asunción del gobierno, se ha dejado entrever que el Ejecutivo demandaba en ese pedido la aportación de la cooperación para alcanzar sus fines políticos.

Estas incongruencias de tipo técnico y la sospecha de politización son dos factores que ponen en duda la modalidad y el criterio con que se determinaron las prioridades para la CNR. Determinadas por el Ejecutivo, sin consulta a la sociedad civil y al parlamento, genera dudas desde la perspectiva de la democratización.

Ministerio de Economía y Finanzas

Según hemos descrito, el Ministerio de Economía y Finanzas es uno de los actores principales en la determinación de prioridades nacionales a través de su Plan Multianual. Desde el punto de vista del proceso de democratización, en ausencia de Planificación Estratégica Nacional, este plan se convierte de manera residual en la herramienta de mayor influencia en las prioridades de desarrollo. Su vínculo con la cooperación se materializa en su competencia de gestión de los recursos de CR, la gestión de información de los recursos de la cooperación al desarrollo y por un mecanismo de gran relevancia en Perú: los fondos de contravalor.

En cuanto a la gestión de la información, su situación ha llevado a que el CAD sostuviera en las conclusiones de la Encuesta de Monitoreo que el bajísimo registro de la información de la CNR por parte del gobierno peruano no permite sacar ninguna conclusión sobre la *performance* de los donantes (CAD, 2007). El mismo informe indica la necesidad de mejorar el registro presupuestario respecto de la cooperación al desarrollo. Asimismo, su papel como negociador de recursos de CR, se encuentra ampliamente justificado. Sin embar-

go, en el marco de desarticulación existente con la APCI, genera una disociación casi absoluta de objetivos y gestión de los recursos de la Cooperación Reembolsable y No Reembolsable. Por último, su posición de interlocutor para la gestión de los Fondos de Canje de Deuda, produce cierta superposición de competencias y dispersión de esfuerzos. Un ejemplo de ello es el Acuerdo de Canje de Deuda Italia- Perú, que a pesar de ser una intervención que debería coordinarse con la PNCTI, ni siquiera nombra sus contenidos en el texto y objetivos del Acuerdo.¹⁰

El Ministerio de Economía y Finanzas se ha mantenido distante del proceso de armonización. Es evidente que posee otras prioridades, prescindiendo del sistema de CNR, el que espera se ajuste a sus reformas, sin mostrar voluntad de diálogo al respecto. Los resultados son la falta de articulación con el sistema de cooperación en su conjunto y cierto debilitamiento en el liderazgo nacional. En términos de democratización interna, esta indiferencia deriva en la falta de acceso a la información confiable sobre la ejecución de recursos de la cooperación internacional.

Gobiernos regionales

Los gobiernos regionales -25 en total- y provinciales son otros actores que han cobrado relevancia en el campo de la cooperación al desarrollo. En un esquema de centralismo político y financiero, y un panorama en el que la pobreza se concentra sobre todo en las regiones, los gobiernos descentralizados encuentran en la cooperación internacional una interesante fuente alternativa de recursos. Aunque con serias limitaciones de capacidades, éstos buscan atraer los recursos externos, evitando los mecanismos públicos nacionales para lograr mayor margen de maniobra en la negociación y gestión. Fundamentada en la distribución del mapa de la pobreza y la tentación de esquivar el poder central, la cooperación ha ido intensificando en los últimos años su relación con los gobiernos regionales. El proceso de descentralización ha implicado también esfuerzos en las áreas de gestión presupuestaria por parte del MEF y la descentralización de la propia APCI. Sin

¹⁰ Acta en www.fondoitaloperuano.org

embargo, el panorama es aún incierto y la institucionalización de los recursos que reciben las regiones un desafío que enfrentar. Las últimas iniciativas de apropiación se vinculan casi exclusivamente a políticas del gobierno central y la APCI aún no logra articular la creciente demanda de estos actores.

Las ONG

Las ONG se han multiplicado en Perú en los últimos años. Los resultados de su accionar son disímiles, aunque poseen una evaluación favorable en su papel dentro del desarrollo, sobre todo en las zonas rurales. Algunos sectores, asimismo, son muy criticados por no cumplir sus fines y desvirtuar la finalidad de la institución democrática.

Cumplen una función esencial en el proceso de cooperación al desarrollo como agentes intermediarios y ejecutores de prácticamente el 50 por ciento de los recursos de la CNR. Sin embargo, la preponderancia que les otorgan las fuentes externas no se condice con su bajo nivel de participación en la determinación de las prioridades nacionales de desarrollo. Si bien ésta ha sido amplia en el proceso del Acuerdo Nacional, en el que estuvieron presentes representantes de asociaciones religiosas y laicas y del sector privado, se ha visto que la importancia y operatividad del Acuerdo ha sido limitada. En términos de elaboración de políticas públicas, las ONG no poseen mecanismos institucionalizados de diálogo con el gobierno y participan de forma mínima. Su papel como actor supervisor se ha consolidado parcialmente –a nivel central sobre todo- y cada vez más se alzan voces para remarcar conductas del gobierno o denunciar irregularidades en la gestión pública. A nivel descentralizado, especialmente rural, la situación tiene algunos matices, dada la mayor cercanía del gobierno con la población. Por otra parte, como producto de la relación entre gobiernos locales y ONG, se han realizado interesantes estrategias participativas de desarrollo a nivel regional o comunitario.

Su papel en la elaboración de la PNCTI ha resultado mediatizada y, en general, poco relevante. Si bien las ONG han participado en la elaboración de documentos utilizados por la APCI, ésta no ha utilizado su posición

privilegiada como actor relacionado al funcionamiento de las ONG. Se pueden identificar instancias aisladas en las que se ha dado una situación de consulta, a pesar de lo cual no se registra ningún mecanismo institucionalizado para la participación efectiva de organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, la participación de la sociedad civil en la elaboración de estrategias de desarrollo resulta poco – o casi nada - relevante.

En este clima de divorcio entre ONG y gobierno, las primeras buscan mantener su relación privilegiada con la cooperación al desarrollo. Si bien es un punto en común que ambas se encuentren fuertemente ligadas a la cooperación externa para la obtención de recursos, existen diferencias entre el papel que cumplen las ONG nacionales y las extranjeras. A grandes rasgos, las primeras –por el contexto en el que nacen y su desarrollo histórico- se ubican más como organismos de control del Estado y su funcionamiento. En el caso de las ONG de Desarrollo internacionales, su función está dirigida sobre todo a la prestación de servicios a poblaciones necesitadas o sectores postergados. Por ello, las funciones y consecuentes desempeños en la arena pública y el esquema de la armonización y su impacto en la democratización, resultan diferentes.

Las ONG nacionales, por su lado, buscan mantener su relación directa con los donantes bajo el claro argumento de acceso a recursos, elemento que permite su autonomía y funcionamiento. Se han alzado algunas voces diciendo que por esta dinámica, algunas ONG resultan potenciadas por las fuentes externas, corriendo peligro de distorsionar las dinámicas públicas internas. Dos ejemplos de resonancia son las ONG que realizan protestas contra las Compañías Mineras en la Sierra Peruana o aquellas que se oponen al Tratado de Libre Comercio con EE UU. Son amplios debates en los que, así como se han realizado denuncias por cierta injerencia externa, se ha rescatado el valor de la cooperación para apoyar procesos democráticos “desde abajo”. Un ejemplo extremo, aunque real, es la posición citada en La República (9/2/06) del parlamentario Aprista Mauricio Mulder cuando afirma “...sigo viendo peligro en los sectores de la izquierda caviar que tiene mucho poder extrapartidario (...) tienen un lenguaje de izquier-

da, pero representan al imperialismo, porque es el Departamento de Estado el que las financia. A los intereses imperialistas les gusta generar condiciones de ingobernabilidad en nuestros países y las ONG son avanzadas quintacolumnistas del imperialismo”.

En el caso de las ONG de desarrollo extranjeras, las circunstancias son distintas. Su papel preponderante de prestadores de servicios ha generado debates en torno a la legitimidad de su accionar y la necesidad del alineamiento de sus intervenciones a las estrategias nacionales. Aquí el debate resulta diferente. Por un lado, se cuestiona su intervención como actores externos sin obligación de rendición de cuentas al gobierno nacional. Por el otro, se valora mucho que sus intervenciones alcancen lugares donde el Estado no lo hace –zonas rurales especialmente- o sectores postergados porque los recursos no llegan.

Gobierno y ONG

Si bien se trata de un problema de larga data, en los últimos años ha crecido la concienciación acerca de la falta de sistemas de control por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo y de la sociedad civil para con las ONG que ejecutan fondos de cooperación internacional. Las voces de protesta sobre esta situación provienen de diversos sectores de la sociedad, incluyendo parlamentarios, ministros de Estado, sociedad civil organizada, medios de prensa y otros similares.

En este clima, surge la iniciativa legal de modificación de competencias de la APCI (N° 28.925) en diciembre de 2006, tendientes a ejercer un mayor control sobre los recursos que gestionan las ONG. La ley promueve tres modificaciones principales:

a) La inclusión de un artículo que establece que “ *La Cooperación No Reembolsable que el Estado peruano reciba de otro Estado u Organismo internacional, es ejecutada por las Entidades del Estado*”, exceptuando el caso de que las actividades se desenvuelvan “ *en lugares del territorio o en áreas de conocimiento en los cuales el Estado no tiene posibilidades o recursos para su ejecución*” donde podrá realizar acuerdos con entidades particulares (Ley 28925).

Las implicaciones de este artículo son poco claras. La letra de la norma plantea entonces que toda cooperación que ingrese a Perú, debe caer bajo la ejecución de una entidad del Estado, excepto en áreas o territorios donde expresamente conste que no está facultado. En conclusión, cualquier fuente cooperante debería canalizar sus recursos por medio de entidades estatales y sólo en el caso en que ésta no se encuentre en condiciones de hacerlo, podrá entonces ejecutar los recursos. La norma aún no ha sido reglamentada, por lo que resulta difícil conocer su mecanismo de puesta en práctica. Simplemente nos limitamos a comentar que se trata de intento por redirigir hacia el Estado los recursos actualmente canalizados por ONG.

b) La calificación de infracción del acto de “ *Orientar los recursos de Cooperación técnica hacia actividades que afecten el orden público o perjudiquen la propiedad pública o privada.*”

Esta norma tiene un trasfondo que ha dado lugar a muchas especulaciones. El fundamento principal es que “orden público” es un término jurídico con grandes lagunas que puede variar a través del tiempo y las circunstancias. Sobre ese razonamiento, los temores que han surgido se relacionan al riesgo de que las tendencias políticas dentro del Ejecutivo y por lo tanto, del concepto de orden público, puedan resultar lesivas a ciertos principios democráticos. Los casos hipotéticos citados por los detractores de la Ley, aluden a como podría resultar afectada una ONG que apoye causas que no estén de acuerdo con las políticas del gobierno, resultando en sanciones que les impidan continuar funcionando. Estos argumentos han despertado críticas a la norma, que advierten un exceso de oportunidad para la discrecionalidad pública.

c) La facultad de la APCI de supervisar la ejecución de recursos de acuerdos de cooperación realizados entre fuentes privadas y ejecutores privados. Ello ha sido criticado por violar las libertades de contratación entre privados y se explica en detalle más adelante.

Estas tres modificaciones han desatado un gran problema político de alcance nacional e internacional. El

mecanismo que genera la polémica es aquel promovido por la norma, que puede resumirse en lo siguiente: las ONG que resulten infractoras de estas disposiciones podrán ser excluidas del Registro de la APCI y, por lo tanto, inhabilitadas para solicitar exenciones, privadas de la posibilidad de acceder a recursos externos y virtualmente imposibilitadas de actuar en la legalidad. Numerosas instituciones nacionales e internacionales se han pronunciado en contra de esta disposición. El reclamo puede resumirse en la posición de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España (CONGE) que cita como “muy preocupante que esta ley pueda dejar en manos del gobierno peruano la capacidad de controlar a las organizaciones de la sociedad civil” (Madrid, 2006). En el mismo sentido se han pronunciado numerosas instituciones, incluyendo innumerables ONG nacionales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Human Rights Watch*, la Plataforma Europa-Perú, entre muchos otros.¹¹

Cabe destacar tres componentes que se interrelacionan en la propuesta:

- a) La necesidad de control de la gestión de recursos de las ONG. Se trata de una cuestión legítima, ya que los recursos obtenidos por intermedio de la cooperación técnica internacional son públicos; por tanto la administración de éstos descansa en una compleja red de relaciones que obligan a estas instituciones a responder por el uso que realizan de esos fondos.
- b) La intención del Ejecutivo de controlar los recursos de cooperación. Así, bajo el fundamento de iniciar un proceso de apropiación legitimado por la Declaración de París (Ver Haya de la Torre, 2006), el gobierno busca aumentar su poder sobre los recursos de la CNR.
- c) Una circunstancia coadyuvante (y para muchos, determinante) es la lucha histórica de algunos partidos con gran poder actualmente en el parlamento contra las ONG.

La reacción de la sociedad en general y la propia comunidad de donantes no se hizo esperar, emitiendo declaraciones sobre los contenidos de la Ley, con calificaciones que han llegado a sostener que la iniciativa implica un “control estatal que recuerda a un régimen totalitario” (*Human Rights Watch*, 2006); miedos de que la ley “desvirtúe los propósitos de colaboración, transparencia y eficiencia que animaron su creación (de la APCI) trastocándola en un ente controlador.” (Coordinadora de ONG suizas, 2006). En un análisis del proceso, Ballón (2006) dice que es “evidente que el país necesita un mejor manejo de la cooperación internacional, lo que es indispensable y posible. Ello, sin embargo, no se logra con la censura y el control, sino mediante un trabajo concertado para el adecuado uso de tales recursos.” En el mismo artículo, el autor cita la que consideramos como la caracterización más significativa y difundida de la Ley al hablar de: “La transparencia como coartada.”

En respuesta a esta situación, recientemente se dio lugar a un recurso de inconstitucionalidad de la Ley.¹² La demanda, fundada en numerosos derechos constitucionales, entre los cuales se habla de la libertad de asociación y el derecho a participar en la vida política, económica, social y cultural de la Nación, ha sido sostenida sobre el carácter facultativo del registro de la APCI, el pedido de diferenciación de trato de entidades cualitativamente diferentes y la vigencia de mecanismos de autorregulación por sobre imposiciones provenientes del Estado. Entre los fundamentos de mayor importancia, citamos (Fallo TC, 0009/(10)-2007-PI/TC):

- La vulneración al derecho a la libre contratación, en tanto que la APCI poseería la facultad de actuar sobre términos contractuales privados entre entidades ejecutoras y entidades cooperantes;
- La violación de la libertad de asociación y el derecho a participar en la vida política, económica, social y cultural de la Nación a través de requisitos que entorpecen e impiden los fines de las organizaciones de la cooperación técnica internacional;

¹¹ Para una lista orientadora de las objeciones ver http://www.cnr.org.pe/caso_apci.php

¹² Por Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por L. M. Sirumbal Ramos y 8.438 ciudadanos y parlamentarios de la República del Perú, contra diversos artículos de la Ley N.º 28925, Ley que Modifica la Ley N.º 27692. Resuelta el 27/8/07.

- La falta de tipicidad e imprecisión de las conductas citadas como infracciones que dan lugar a la discrecionalidad de la administración pública.

El Tribunal, luego de un profundo fallo, ha declarado fundada en parte la demanda, identificando como inconstitucionales (Fallo TC, 0009(/10)-2007-PI/TC):

- La obligación de declarar la ejecución del gasto que se realiza con fuentes de cooperación privada (Ley 27962; Art. 3 Párr. 3.1);
- La sanción de cancelación de inscripción en el Registro e inhabilitación de integrantes (Ley 27962; Art. 22).

La lectura general es de una victoria de las ONG. En primer término, se concluye que se ha protegido la libertad de realizar acuerdos de cooperación y privacidad de información sobre el uso de fondos cuando se trata de convenios de cooperación entre privados (fuente privada-ejecutor privado). En segundo lugar, se ha eliminado la opción de la sanción máxima que representaba la cancelación de la inscripción de las ONG. Por ello, si bien subsisten multas o sanciones de menor rango, resulta un derecho inviolable el permanecer en el registro, con todos los beneficios que eso implica (habilitación, respaldo, autorización para recibir financiamiento, entre otros) Este resultado le quita una herramienta de coerción al gobierno y, con ello, reduce los temidos riesgos de injerencia en el accionar de la sociedad civil reclamado por varios sectores.

Opinión pública

La opinión pública se encuentra dividida respecto del comportamiento de la cooperación al desarrollo. Por un lado, se valora positivamente la intervención en zonas donde el Estado ni siquiera existe y las acciones contra la pobreza que se encuentran dispersas por todo el país. Por otro, últimamente existe una corriente muy contestataria con la cooperación, que critica los privilegios de sus funcionarios y los intereses que motivan su accionar. Asimismo, se critica la conducta de los actores privados financiados por la cooperación, alegando falta de controles sobre su accionar y su excesiva participación en los procesos políticos.

La división toma también dimensiones geográficas. En Lima, en donde se configuran las relaciones políticas y las ONG se sitúan como actores políticos frente al gobierno central, los medios y las críticas se suceden bajo el argumento citado de "izquierda caviar". En las regiones y zonas rurales, en cambio, las ONG –predominantemente extranjeras– son consideradas como una ayuda importante en términos de recursos y capacidades para el desarrollo local.

Académicos y centros de investigación

Luego del período de apertura democrática de los últimos años, la reflexión en círculos académicos y la importancia de los centros de investigación se ha ido acrecentando en Perú. Cada Universidad, pública o privada, posee centros de investigación que participan activamente de la vida pública. Tal el caso de la Universidad de Lima y su constante seguimiento de las tendencias de la opinión pública. También se están multiplicando las consultorías que apoyan la actividad política y/o publican informes imparciales. También, en el último año ha habido casos en que espacios de investigación y difusión de pensamiento fueron acusados de "desestabilizadores" por parte del gobierno.¹³ De todos modos, la actividad académica y la investigación se encuentran en pleno desarrollo. Respecto de la nueva agenda de la cooperación al desarrollo, pocas instituciones han difundido conclusiones e investigado la situación. Un innovador al respecto es el Consorcio de Investigación Económica y Social, que ha promovido la reflexión sobre la Agenda de París y sus consecuencias para Perú.

Desempeño de los donantes en la agenda de armonización

El primer compromiso de los donantes en la Agenda de París dentro del proceso de apropiación, es el respeto por parte de los donantes al liderazgo del socio. Hemos visto que en la última década el liderazgo del Estado peruano ha fluctuado entre épocas de marcada politización durante el gobierno de Fujimori a una etapa de ausencia casi absoluta durante el inicio del gobierno de

¹³ Tal el caso de la abierta crítica al Instituto de Defensa Legal (IDL).

Alejandro Toledo y un gran esfuerzo de los últimos dos años. En este último período, la APCI intenta situarse como interlocutor oficial del gobierno ante los donantes, aunque su falta de respaldo político y dudas acerca de su posicionamiento institucional –que llega a rumores de desaparición-, han debilitado su papel frente a la comunidad donante que la percibe como una institución de perfil “tibio”. Frente a esta debilidad política, la APCI ha buscado construir su liderazgo por medio de avances técnicos, proactividad en términos de gestión y el impulso de la PNCTI. Sus propuestas han tenido cierto éxito, aunque los donantes aún miran con desconfianza el proceso y no acceden a sus propuestas. Resulta pertinente citar que existe también un desfase entre las expectativas que enuncian las fuentes cooperantes de lo que debe ser el papel de la APCI, con la percepción que la APCI tiene de sí misma en cuanto a su función de coordinadora. No es exagerado citar que algunas fuentes cooperantes han aprovechado esta incertidumbre para no respetar el liderazgo que la APCI ha intentado ejercer. La situación ha sido, en cierta medida, utilizada para organizar sus propias estrategias de cooperación, colocar recursos “a la carta” y elegir sus propios canales de negociación.

El efectivo alineamiento con las estrategias nacionales es una conducta compleja de analizar. A pesar de la falta de una Estrategia Nacional de Desarrollo, las Estrategias Nacionales Sectoriales y Regionales abundan en Perú. La amplitud de opciones y la proliferación de planes, presentan un abanico de posibilidades para la libertad de decisión de los donantes. Así, bajo la preponderancia de sus propios objetivos, cada uno reconoce las estrategias que desea seguir sea total o parcialmente. El resultado es un mayor o menor índice de alineamiento, dependiendo de las intenciones de la fuente cooperante, los resultados del proceso de negociación y el parámetro de análisis que se elija.

El uso de los sistemas nacionales, entendidos como aquellos para la gestión de fondos establecidos en la legislación general (y en normativas relacionadas) del país e implantados por las funciones de gestión específicas del gobierno (CAD, 2006) es bajo. A ello se suma la enorme cantidad de recursos canalizados por vía de

instituciones privadas aun en los programas y proyectos en los que interviene el sector público, el uso de los sistemas nacionales varía notablemente según cada cooperante. En el conjunto europeo, bajo el impulso negativo de la cooperación española e italiana, esta modalidad resulta muy baja. Según la línea de base delineada por la Encuesta de Monitoreo (CAD, 2007), la Comisión Europea utiliza estos sistemas en un 25 por ciento y España en un 20 por ciento. Italia, no considerada en la Encuesta, canaliza todos sus recursos por medios de proyectos gestionados por fuera de los sistemas nacionales.

Las motivaciones se basan principalmente en la falta de confianza (histórica) de los donantes en los mecanismos nacionales. Existen grandes dudas por parte de las fuentes cooperantes en la imparcialidad, capacidad y eficiencia de las instituciones nacionales en la administración de recursos. Un factor operativo de gran relevancia, son las reservas expresadas para con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), reiteradamente citado como un obstáculo para los proyectos de Cooperación por el exceso de requisitos y controles que implica. Sumado a ello, resulta interesante destacar un factor que ha emergido de las entrevistas y se relaciona con que muchas veces son las propias instituciones nacionales las que solicitan gestionar los recursos por fuera de los sistemas nacionales. Así, los numerosos requisitos y la burocracia –bajo el impulso de la competencia por los recursos- han resultado un factor que lleva a las propias instituciones socias a preferir los sistemas de los donantes por sobre los propios. El resultado principal es una excesiva libertad de elección para los donantes a la hora de elegir los canales e instrumentos para colocar sus recursos. El promovido uso de nuevos instrumentos y principalmente el apoyo presupuestario se presentan como de difícil concreción en este contexto. La voluntad de los donantes de avanzar en este camino es escasa y el panorama nacional no ayuda al proceso de cambio.

La situación deriva en una confusión generalizada en términos de control democrático y rendición de cuentas interno. Frente a la falta de identificación de responsables nacionales en la negociación y gestión de la coope-

ración al desarrollo, la acción de los actores supervisores se ve obstaculizada y prácticamente, anulada. La disponibilidad de información sobre ejecución de recursos de cooperación se ve igualmente dañada. Una señal de ello son los comentarios de la Encuesta de Monitoreo de la Declaración de París (CAD, 2007), en donde se pone de manifiesto una serie de falencias a este respecto, principalmente la falta de registro en el presupuesto de los recursos de la cooperación y la falta de correspondencia entre la información que declaran los entes cooperantes y los registros nacionales.

El proceso de armonización en sentido estricto se ve dificultado por la gran cantidad de fuentes donantes (más de 900) y la proliferación de proyectos. Los avances registrados se han dado en el campo de la puesta en común de información, globalmente en el Foro de donantes y dentro de áreas específicas en las Mesas de Coordinación Sectoriales. También es destacable el avance de la cooperación europea con la Matriz de Cooperación. Los “grados” de armonización, vinculados a iniciativas y utilización de procedimientos comunes, han sido escasamente explorados. El intercambio y generación de información han sido desarrollados por la Mesa de Gobernabilidad. El logro de mayor resonancia en términos de acciones y procedimientos comunes, ha sido alcanzado por la Canasta de Fondos de Apoyo a la Defensoría del Pueblo. Las razones para este bajo nivel de armonización de la cooperación oficial, resultan de conjugar los análisis precedentes. La predominancia de la agenda de los donantes, la falta de liderazgos claros e interlocutores definidos, la trunca relación con los sistemas nacionales y la ausencia de un documento claro de referencia hacia el alineamiento, hacen que la armonización sea de difícil concreción. Este proceso presenta como particularidad cierta exclusividad por parte de los donantes a la hora de compartir espacios de coordinación. Las mesas de coordinación están constituidas, sobre todo, por los propios donantes, con escasa participación de instituciones nacionales, situación que obstaculiza el diálogo gobierno-donantes, impide la efectiva participación del socio en la elaboración de estrategias de armonización y pone en riesgo la transparencia en la gestión de recursos de cooperación.

En las intervenciones a nivel regional estos problemas se potencian. La proliferación de pequeños proyectos, la superposición de esfuerzos y la falta de coordinación entre actores de pequeñas dimensiones son habituales en las actividades de la cooperación a nivel regional. La solución a estos problemas aún no puede visualizarse y la falta de coordinación entre fuentes donantes se multiplica por la gran cantidad de entes ejecutores dispersos a lo largo del territorio nacional. Esta situación, sumada a la falta de capacidades descentralizadas del aparato público, pone en riesgo las labores de control sobre la gestión de los recursos de cooperación.

Desafíos

Se trata aquí de la identificación realizada en el capítulo anterior de los ámbitos y relaciones en los que pueden presentarse efectos secundarios por el desempeño de los donantes frente a la agenda de armonización.

Armonización en Perú: Una confusión paralizante

La puesta en práctica de la Agenda París es muy pobre todavía en Perú. De los contrastes y dicotomías que hemos presentado más arriba –principalmente la centralización político-administrativa y el importante papel de los actores privados- puede concluirse que si bien la filosofía de la armonización resulta pertinente, la situación actual es de parálisis.

Selección de instrumentos

La combinación de la agenda de armonización con la situación político-económica enseña que la aplicación directa e irreflexiva de los nuevos instrumentos propuestos no implica necesariamente una respuesta a los problemas que se presentan en el caso peruano. Es notable que el nuevo marco de la ayuda implique un replanteamiento del papel de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, los donantes presentes en Perú demuestran una manifiesta inconformidad con la propuesta de la Declaración de París y sus instrumentos.

A los motivos ya mencionados de estar dirigida a países dependientes de la ayuda, se suman tres razones que aumentan la indefinición de cambios: (1) La difundida convicción de que las necesidades en Perú no se solucionan con apoyo presupuestario; (2) La percepción del centralismo de los nuevos instrumentos no se corresponde con la descentralización de la pobreza que existe en Perú; (3) Los riesgos de politización en el uso de recursos si la cooperación se limita a seguir las prioridades del gobierno. Sin embargo, la atomización de intervenciones resultante de la estrategia actual de “todo a proyectos” resulta perjudicial para el sistema en su conjunto, aumentando costos de transacción, reduciendo impacto e impidiendo un adecuado control de los actores supervisores.

Diálogo político

En los últimos años numerosos cooperantes se han retirado de Perú¹⁴ aun cuando el cuadro de pobreza no ha cambiado sustancialmente. Ello se manifiesta también en el campo de los canales e instrumentos, ya que los cooperantes optan por proyectos gestionados por actores privados o multilaterales, dejando en manos de terceros la ejecución. Si bien las razones pueden ser propias del cooperante, no resulta exagerado atribuirlo a la falta de espacio para su desempeño en el esquema político central. Existe una percepción generalizada sobre que los avances del gobierno en el proceso de liderazgo hacia la apropiación han sido unilaterales y la priorización de la demanda se basa más en programas políticos a corto plazo que en objetivos definidos con la participación de los donantes y la sociedad civil. Si bien el comportamiento es legítimo en términos de su prerrogativa para dirigir los destinos de los recursos públicos, el caso peruano demuestra que la falta de diálogo con los donantes puede paralizar la agenda de la armonización. Es una realidad del sistema de cooperación que los donantes posean fuertes intereses y objetivos que también forman parte del mecanismo y no están actualmente contemplados en la agenda. Como consecuencia de ello, la respuesta actual de los donantes raya la indiferencia en términos de diálogo político profundo y focalizado sobre estas temáticas.

La proyección de esta situación agravará la multiplicación de fuentes ejecutoras con bajos niveles de compromiso y la ausencia total de responsabilidad de la los donantes frente al gobierno y la sociedad en general.

Por otra parte, en Perú, la voluntad de armonizar estrategias entre los donantes es marcadamente pobre y su relación con el gobierno es en su mayor parte bilateral. La conducta preponderante es un acuerdo general donante-gobierno favorable a sus propios objetivos y luego una puesta en práctica selectiva en base a elecciones propias.

Capacidad y organización institucional en las agencias de cooperación

Las señales políticas particulares hacia la aplicación de la agenda de París han sido tibias en la mayoría de las agencias que hemos entrevistado. Ello repercute esencialmente en la falta de institucionalización de los contenidos de la Declaración de París y en los mecanismos de formación y decisión formales e informales. Por otra parte, el bajo nivel de descentralización en la toma de decisiones de la mayoría de las agencias europeas, coloca al personal de las agencias en posición de pasividad frente a los cambios necesarios. La percepción de que “todo lo decide la central” obstaculiza la capacidad de innovación.

Recursos humanos

La coordinación lleva tiempo y dedicación. La falta de personal es omnipresente en las causas de su escasez. Ello hace que los funcionarios se encuentren sobrecargados de trabajo o muy diversificados en sus funciones, y no pueden participar activamente en las instancias de coordinación o se limitan a un “acto de presencia” sin poder involucrarse en su seguimiento y evaluación. Sumada a la falta de decisión política y una serie de desincentivos institucionales, esta carencia hace que la proactividad individual de los funcionarios se vea reducida a sus propias inquietudes y motivaciones.

¹⁴ Tales los casos de la cooperación holandesa, finlandesa y la anunciada retirada de la sueca.

Apropiación: ¿Política del gobierno o política de Estado?

Quizás el problema de mayor envergadura detectado en el proceso de democratización, es la ausencia de participación de todos los niveles de gobierno y de sectores de la sociedad en el diseño de políticas y estrategias de desarrollo. Fuerzas políticas, gobiernos regionales, sociedad civil y sector privado son actores postergados. Desde la óptica del impacto de la armonización en la democratización, la relación es inmediata y mediata. De manera inmediata, dado el déficit de participación que estas instituciones han tenido en la elaboración de la PNCTI y las falencias citadas sobre sus contenidos, la incorporación de propuestas por todos los actores resulta casi nula. Y por medio de su proceder, el apoyo sólo a las prerrogativas centrales profundiza la postergación a los gobiernos descentralizados y ONG en el diseño de estrategias nacionales de desarrollo.

Selección de instrumentos

En general, la falta de participación en el diseño de las estrategias centrales representa uno de los mayores fundamentos de la reticencia de los donantes a adoptar instrumentos de apoyo presupuestario o programas gestionados directamente por el gobierno. Sin embargo, esta pasividad no es necesariamente positiva para la efectividad de la cooperación en el impulso del proceso de apertura democrática. La situación actual de fragmentación y dominada por una lógica de pequeños proyectos desarticulados hace que su aportación a este proceso no sea significativa. Ello se observa particularmente en el escaso apoyo al PNCTI.

Diálogo político

Con vistas a identificar el desafío para los donantes en términos de diálogo político, cabe citar que en la jornada de presentación de la PNCTI por parte del gobierno peruano, se cursó en una hoja a los participantes la pregunta: *¿Cómo la cooperación puede apoyar políticas del gobierno?* Al momento de la exposición, un Grupo conformado por asistentes respondió " *Consideramos que la cooperación no debe apoyar políticas del gobierno, sino políticas de Estado*" (Taller PNCTI; 2006). Es una observación muy pertinente y que grafica la situa-

ción actual de Perú. La cooperación ha desempeñado un papel importante durante la transición desde la época de Fujimori hacia los gobiernos democráticos, principalmente a través de la Mesa de Gobernabilidad. Actualmente el papel es de mayor pasividad respecto a la apertura de canales de participación.

La elaboración de estrategias para la cooperación al desarrollo en Perú se caracteriza por el aislamiento tanto por parte del gobierno como por los donantes. A veces parece ser un "diálogo entre sordos". El gobierno, especialmente la APCI, ha demostrado un gran unilateralismo a la hora de elaborar su política, no sólo con los actores internos sino también con el conjunto de donantes. Y éstos, de manera errónea, expresan su disconformidad por medio de una deliberada indiferencia a sus contenidos.

Capacidad y organización institucional en las agencias de cooperación

La aportación efectiva al proceso de elaboración de estrategias participativas en el país socio depende de las capacidades y la organización de las agencias para convertirse en promotores de nuevas instancias de diálogo. En la actualidad, pocas agencias poseen estas cualidades para asistir en un contexto de necesidades de descentralización. Su labor centralizada dificulta la llegada a los gobiernos regionales y provinciales, grandes demandantes de asistencia para la puesta en práctica de sistemas de información pública y mecanismos participativos de elaboración de estrategias.

Recursos humanos

Alcanzar un papel de promotor de apertura democrática demanda requisitos de capacitación que legitimen a los funcionarios de la cooperación frente al socio. Actualmente, muchas de estas capacidades se reducen a los funcionarios diplomáticos. Los funcionarios intermedios están poco capacitados para participar de procesos de debate profundo sobre mecanismos democráticos.

Alineamiento: ¿Ocaso de las ONG?

El elevado número de ONG que intervienen en el campo de la cooperación en Perú resulta, directa o indirectamente, un foco problemático en la relación

entre el gobierno y la cooperación internacional. El debate iniciado por la ley impulsada recientemente se ha visto distorsionado por el tratamiento indiscriminado entre ONG nacionales y extranjeras. Del análisis, resulta que las ONG nacionales buscan cumplir un papel de control y voz ciudadana sobre el Estado y su funcionamiento. En términos generales, la función de las primeras se concentra en actividades de supervisión de fondos públicos, administración de Justicia, desarrollo de la investigación, entre otras. Por su parte, las ONG extranjeras de desarrollo, son prestadoras de servicios y promotoras de procesos de desarrollo. Si bien hay matices, en general esta diferencia existe y merece tratamientos diferentes. El punto de conexión está en que ambas funcionan en su gran mayoría con fondos externos. Esta conexión se ha transformado en un nicho de confusión para el seguimiento de sus actividades. Al ser sus motivaciones y naturaleza jurídica diferentes, el tratamiento igualitario confunde la esencia de cada institución y desvirtúa su esencia. Tomando la diferenciación entre auditoría social, que controla la calidad de las intervenciones y auditoría financiera (Hernández Celis, 2006) que controla la gestión de recursos, los argumentos deberían ser diferentes para cada categoría de instituciones. La auditoría financiera es una obligación común a ambas instituciones. La auditoría social, en el marco de la armonización, corresponde sobre todo a las organizaciones extranjeras que actúan como agentes de desarrollo e intervienen de manera más activa en la prestación de servicios a comunidades en donde muchas veces, el propio Estado no llega. Por esto el análisis puede –y debe- ser diferenciado.

Selección de instrumentos

El cuadro presentado muestra que la cooperación cumple un importante papel en el proceso de democratización a través del impulso a la sociedad civil peruana organizada. En un contexto de ciertos conflictos entre el gobierno y las ONG, este es uno de los casos en los que la aplicación directa de los instrumentos de la Agenda de París, enfocados en resultados de corto plazo, puede comprometer objetivos vinculados a derechos humanos cuya naturaleza es de largo plazo (Foresti, Booth, 2006,58) Bajo la aplicación estricta de instrumentos dirigidos al alineamiento con los siste-

mas nacionales, la cooperación dirigida a ONG tendería a desaparecer, afectando las capacidades de un actor que ha cobrado gran relevancia en el sistema político peruano. En sustancia, la problemática se encuentra en el diseño de instrumentos que busquen el equilibrio entre el espíritu de la armonización y el respeto –y promoción- de los principios democráticos.

En el caso de las ONG de desarrollo extranjeras actuando en Perú, la problemática se centra en el debate sobre la manera en que determinan sus prioridades de acción, gestionan sus recursos y rinden cuentas de sus acciones a la sociedad peruana. La percepción generalizada es de cierta anarquía en la gestión y colocación de sus recursos. El gobierno, a través de la APCI, ha buscado controlar esta situación. La respuesta de las ONG internacionales no ha sido de queja frente a una iniciativa de control de gestión, sino de cara a señales de excesivo control en sus decisiones internas bajo signos altamente politizados.

Diálogo político

La situación actual de casi la mitad de la CNR canalizada por actores privados, es vista por el gobierno como un obstáculo a la apropiación y como un mecanismo de evasión de burocracia por parte de los donantes. Las confusiones que hemos citado en torno a la supervisión de gestión financiera con la de objetivos de sus intervenciones, coloca el debate en una encrucijada. Las fuentes donantes no son ajenas al problema. Su papel es muy importante dado que son quienes aportan la mayor parte de los recursos para el desempeño de las ONG. Es complejo analizar esta cadena, pero el análisis de la situación resulta en que las fuentes cooperantes, sea por intereses propios, convicción o disconformidad, buscan delegar en terceros la puesta en práctica de las actividades de cooperación. En teoría, ello no puede resultar en una liberación de responsabilidades frente al Estado peruano ni frente a los compromisos de respeto del liderazgo nacional y alineamiento a las estrategias de desarrollo del socio. Pero actualmente, así sucede. El papel de los donantes se reduce a un control según sus procedimientos, obviando apoyar al Estado peruano y generar sinergias entre los mecanismos de control y supervisión.

Capacidad y organización institucional en las agencias de cooperación

La descripción presentada en torno a la falta de controles demuestra que, el seguimiento de la actuación de las ONG queda casi prácticamente ligado a los procedimientos de las fuentes de recursos. Muchos funcionarios de ONG extranjeras frente al debate del monitoreo por parte de instituciones nacionales argumentan que tienen “suficientes controles por parte de quienes le proveen los recursos”. Sin embargo, además de no ser un argumento suficiente, las agencias donantes no poseen las capacidades y la organización para realizar un control adecuado de la gestión y ejecución de los proyectos. Los controles se reducen a seguimientos contables pero no así de gestión e impacto de los proyectos.

Recursos humanos

La ejecución de intervenciones de cooperación por medio de ONG alivia los costes operativos y de gestión a los donantes. Sin embargo, el monitoreo y coordinación de sus actividades demanda disponibilidad y preparación de funcionarios que supervisen y coordinen su funcionamiento, más allá de lo estrictamente contable. Actualmente, la escasez de personal de las agencias pone en riesgo los mecanismos de gestión y la efectividad de las intervenciones.

tos”. El proceso debe ser gradual y apelar al abanico de posibilidades existentes. Así, la Canasta de Fondos, el apoyo por programas sectoriales o la búsqueda de instrumentos de apoyo presupuestario vinculados a programas regionales son pasos que los donantes deben explorar. Hasta que las agencias no flexibilicen sus instrumentos, el proceso de armonización no podrá tomar forma.

Diálogo Político

El cuadro presentado implica la necesidad de un debate que, consciente de la esencia de los nuevos conceptos difundidos en trono a la armonización, busque adaptar esas ideas al contexto peruano. Las iniciativas del gobierno respecto de la apropiación y estrategia de alineamiento representada por el PNCTI pueden no resultar del agrado de la comunidad donante, pero ha sido un paso adelante que el gobierno ha decidido dar. Es el turno de las agencias donantes, quienes deben expresarse sobre ello e impulsar decididamente un debate frontal y conjunto con el gobierno acerca de qué papel consideran que debe atribuirse a la cooperación en Perú y cómo adecuar sus objetivos a la nueva agenda.

Capacidad y organización institucional en las agencias de cooperación

Resulta indispensable un avance político decidido desde la sede central a las representaciones en el terreno para avanzar en la armonización. Sólo así podrá institucionalizarse la idea de que el cambio ha comenzado y que las representaciones deben adecuarse. Con esta señal política, es tarea de las estructuras en el terreno interiorizar los conceptos y absorberlos en su organización interna. Esto implica no sólo un impulso, sino también un seguimiento y monitoreo desde la sede central para evaluar que los cambios se estén produciendo.

Recursos humanos

La dinámica de la armonización implica nuevas capacidades y personal suficientemente experimentado. Agregar nuevas responsabilidades al personal existente o designar personal de poca experiencia sólo provoca mayor sobrecarga e ineficacia en el accionar cotidiano. Se presenta como una necesidad designar funcionarios

Lecciones aprendidas: Opciones para donantes

Aportaciones a la definición de la agenda de armonización en Perú

Selección de instrumentos

El primer paso para las agencias es el de desmitificar instrumentos propuestos por la nueva agenda y dar fin a la negación sistemática para acceder a ellos. El desafío se plantea en salir de la lógica de “todo a proyec-

capacitados y con dedicación para la interacción permanente y necesaria con el gobierno y los demás actores involucrados en los procesos de coordinación.

Ampliación de la participación en las estrategias de desarrollo

Selección de instrumentos

Dada la baja incidencia de la cooperación en el sistema político peruano, encontrar los instrumentos adecuados para avanzar en la armonización y, al mismo tiempo, favorecer la apertura de mecanismos de participación implica un serio ejercicio de análisis interno e innovación. Ello difícilmente ocurrirá si la cooperación se redujera a seguir un apoyo irreflexivo de prioridades del gobierno central y limitara su acción a la negociación bilateral y cerrada con el gobierno. Resulta necesario identificar, primero, el espacio desde donde la cooperación pueda aportar a la apertura democrática y, después, los instrumentos que puedan llevar a la amplia participación de los actores políticos en el establecimiento de prioridades para la cooperación al desarrollo.

En este sentido, el nuevo esquema de apoyo por programas presenta algunas opciones de mayor peso identificadas para las agencias donantes:

- a) Continuar el apoyo por Canasta de Fondos a la Defensoría del Pueblo.
- b) Programas de Apoyo a la puesta en práctica del Acuerdo Nacional.
- c) Apoyo presupuestario sectorial a los gobiernos regionales.
- d) Programas de fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales
- e) Programas de apoyo al proceso de descentralización administrativa.
- f) Programas de apoyo a la descentralización de la APCI.
- g) Programas coordinados hacia el empoderamiento de la sociedad civil.

Diálogo Político

En primer lugar, resulta necesario el diálogo con el gobierno a fin de identificar el papel de la cooperación

en el proceso de descentralización. El camino para intervenir en el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos descentralizados (regionales, provinciales y comunales) y los actores de la sociedad civil, requiere de coordinación con el gobierno central. Es una tarea compartida, por el gobierno y los donantes, dar prioridad al fortalecimiento de capacidades de los actores claves del desarrollo

En segundo término, es necesaria la apertura al diálogo acerca de las demandas de la PNCTI. Esta iniciativa, insertada en el contexto de la Agenda de París, es sin dudas un esfuerzo de gran importancia que merece toda la atención en el camino hacia la apropiación. Sin embargo, su vinculación exclusiva a la actuación del Poder Ejecutivo mina su legitimidad democrática tanto frente a los actores internos como a los donantes. Surge aquí el interrogante de cuáles son los límites de la armonización y el deber de alineamiento irreflexivo. En este camino, el gobierno ha dado un primer paso y cabe a los donantes iniciar su respuesta. Ésta debería ser de demanda de mayor apertura a otros actores y, sobre el marco estratégico desarrollado, la revisión participativa de las prioridades. Consideramos que la acción prioritaria que deben seguir las agencias es construir una instancia de diálogo con el gobierno –principalmente con la APCI– en la que se exprese posturas sobre la PNCTI y se busquen consensos para su puesta en funcionamiento.

Capacidad y organización institucional en las agencias de cooperación

La búsqueda de consensos necesita de respaldo político suficiente para el cumplimiento de lo acordado. Para ello, las agencias deben poseer capacidades suficientes para la toma de decisiones que luego puedan cumplir. Se impone aquí la necesidad de descentralizar competencias que den margen de decisión a los funcionarios en el terreno y les permitan cumplir los compromisos que se asuman frente al gobierno peruano.

Recursos humanos

La misión de los funcionarios presentes en el terreno es de gran importancia y requiere capacidades diplomáticas y técnicas de alto nivel. Por ello, los que intervengan en este proceso deben ser los funcionarios de

mayor rango y la delegación del seguimiento debe hacerse a personal *senior*, competente para responder a la situación.

Promover mejoras en la relación entre gobierno-ONG-cooperación internacional

Selección de instrumentos

Aquí las respuestas instrumentales de París resultan insuficientes. El desafío de adaptación adquiere dos vías:

- En sus programas de apoyo a ONG nacionales, incluir requisitos contundentes de mérito y castigo en los procesos de rendición de cuentas a la APCI y organismos de control financiero.
- En cuanto a su apoyo por ONG extranjeras, interiorizar la esencia del proceso de armonización.¹⁵ Puntualmente, fomentar el alineamiento de sus proyectos con las prioridades nacionales, su interacción con las instituciones nacionales y la coordinación entre proyectos para disminuir los costos de transacción. También frente a las ONG extranjeras que actúan con fondos públicos externos, poner en práctica mecanismos de transparencia en la gestión y la asunción de responsabilidades en sus intervenciones. Una posibilidad concreta es la promoción de un Código de Conducta que, bajo el principio de autorregulación, facilite información a los actores de supervisión nacionales.

Diálogo político

La vía inmediata de diálogo resulta en la interacción de las fuentes donantes con la APCI. La nueva ley ha sumado competencias a la agencia y cumplir con su misión resulta imposible sin un apoyo de las fuentes donantes. La responsabilidad de control y supervisión es compartida y las agencias no pueden evadir su papel. La propuesta es un diálogo con la APCI que busque dar fluidez a su funcionamiento y el de las ONG.

¹⁵ Dado el volumen de la cooperación por ONG, la recomendación se aplica especialmente a la cooperación española.

El diálogo con las ONG es fundamental en el proceso de promoción del alineamiento de sus intervenciones con las estrategias nacionales de desarrollo. Si bien se trata de actores privados, la esencia del proceso de armonización debe mantenerse, en cuanto pretende que sea el Estado quien determina las prioridades. Tanto la APCI como los donantes tienen un papel fundamental en la tarea, buscando instancias de diálogo con las ONG que posibiliten la puesta en práctica del alineamiento de una manera concertada. Los donantes mantienen su cuota de responsabilidad, con la potestad de vincular sus financiamientos a intervenciones dirigidas a las áreas prioritarias establecidas por el gobierno. Y las ONG son primordialmente responsables, con la obligación de respetar las prioridades y estrategias de desarrollo nacionales al colocar y gestionar sus recursos.

Capacidad y organización institucional en las agencias de cooperación

Las labores de supervisión del funcionamiento de ONG requieren fortalecer las capacidades de monitoreo. Este no debe limitarse a una supervisión contable, sino también ampliarse al seguimiento del proceder en el cumplimiento de objetivos y en sus interacciones con las instancias públicas implicadas.

Recursos humanos

Los funcionarios que participan en el monitoreo de ONG deben estar preparados no sólo para realizar el seguimiento financiero, sino también para evaluar la efectividad de las intervenciones de estos actores. Ello implica reformas en los equipos que realizan estas tareas, sumando personal multidisciplinario para realizar las evaluaciones.

Oportunidades para la cooperación europea

La Unión Europea es el ámbito que mayor potencialidad presenta para la armonización, por las particularidades de su marco político-jurídico-institucional. En cuanto a la cooperación al desarrollo, el conjunto de competencias generadas desde el Tratado de Maastricht, las directivas impuestas por el Consenso

Europeo sobre Desarrollo y los mecanismos diseñados por el proceso denominado "Aid Effectiveness Package"¹⁶ representan circunstancias únicas para la coordinación. En el terreno se han iniciado acciones, aunque el espíritu del proceso no se ha hecho sentir. El liderazgo de la Comisión es débil y la predisposición de los donantes europeos, baja.

Por otro lado, al representar –en conjunto– el 34 por ciento de los recursos y debido a su larga trayectoria en la promoción de procesos democráticos multiplica el potencial de su aportación al proceso de democratización en Perú.

A este respecto, la opción más clara para activar el espacio y poner en funcionamiento estas ventajas, es la puesta en funcionamiento de las instancias de coordinación intraeuropea. Específicamente, hacia la realización de acciones comunes referidas a la realización de una hoja de ruta de armonización y avances en el Código de Conducta en coordinación con el gobierno peruano. La mayor responsabilidad recae sobre el efectivo ejercicio del liderazgo por parte de la Delegación de la Comisión Europea. Sin embargo, el éxito del espacio europeo depende de la decidida participación de los Estados miembros presentes en el terreno.

La cooperación española

La situación interna de la cooperación española es muy particular. En su seno conviven numerosos actores y variados instrumentos. La presencia de las ONG de Desarrollo es notable: en el período 2002-2005, el 77 por ciento de los recursos de la cooperación española fue ejecutado por ONG de Desarrollo.¹⁷ Más allá de un análisis detallado, la singularidad digna de resaltar es el desafío de coordinación interna que implica. Para ello ha sido creado el Consejo de Coordinación de la Cooperación Española, basado en las necesidades principales de promover su identidad y disminuir la fragmentación y desarticulación de las acciones.¹⁸

¹⁶ Iniciado con la Comunicación COM(2006) 87 final

¹⁷ Acta de la IX Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Peruana de Cooperación. www.aeci.org.pe

¹⁸ Presentación de Luis Puentes, Funcionario AECI Perú. Taller Armonización y Democratización. Lima, Noviembre 2007.

Esto presenta ventajas y desventajas. Por un lado, teniendo en cuenta el volumen de la cooperación española en Perú, la armonización interna presenta un enorme potencial en cuanto a la disminución de costos de transacción en la gestión de la cooperación en el país. Aunque por otro, esta fuerza centrípeta puede presentarse como un obstáculo en el proceso de coordinación con el Estado peruano y con otros donantes. Un interesante debate es si la cooperación española debe buscar una coordinación interna o simplemente los actores españoles deben desenvolverse individualmente dentro del cuadro de coordinación general de donantes. Dos recomendaciones surgen de los hallazgos:

- Es necesario que la AECI, como coordinadora de este grupo, promueva la articulación de las decisiones del Consejo de Coordinación con el proceso de armonización global, especialmente en la interacción con el gobierno peruano y dentro del espacio de la Unión Europea.
- Frente al preponderante porcentaje de actores ejecutores privados y descentralizados, creemos que la AECI debe replantearse que sus actividades predominen como ente coordinador y líder de la cooperación española en el proceso de armonización interna, coordinación con el gobierno y con otros donantes, por sobre su papel de ejecutor.

Bibliografía

- Acuerdo Nacional. Documento final. Lima, 2004.
- Agencia Peruana De Cooperación Internacional (APCI); 2006. TdR taller "Consenso del Marco Estratégico de la Cooperación Internacional 2006-2011".
- APCI (2005) Diagnóstico de la Cooperación al Desarrollo en el Perú 2004.
- APCI (2006) Plan Anual de Cooperación Técnica Internacional, Lima 2006.
- APCI (2006) Respuesta a las Encuestas de Monitoreo del Comité de Ayuda al Desarrollo. OCDE.

- APCI (2006) Situación de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú 2005.
- APCI (2006) Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional. Lima, 2006.
- Alvabera Sanchez, F. (2003) *Constitución Política Acuerdo Nacional y Planeamiento Estratégico en el Perú*. Instituto Lat. y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) CEPAL. Santiago de Chile.
- Ashoff, Guido (2004) *Donor Coordination: a Basic Requirement for More Efficient and Effective Development Cooperation*. Briefing Paper, DIE.
- Ballon, Eduardo (2006) *La ley de las ONG: un juego repetido*. Artículo para desco / Revista Quehacer Nro. 163 / Nov. – Dic. 2006.
- Carranza, Luis; Chavez, Jorge; Valderrama, José (2006) *La Economía Política del Proceso Presupuestario: El Caso Peruano*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Castro, J.F. (2006) *Balance de la Cooperación Europea en el Perú*. Delegación UE-
- Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD; 2006) *Aid Effectiveness: Overview of the Results, 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration*.
- OCDE (9/2000) El Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Doctrina y Actividades.
- CAD (2005) *Harmonisation, alignment, results: progress report on aid effectiveness*.
- CAD (2006) *Doc. de Trabajo para el relevamiento de los indicadores de la Declaración de París: 1. Nota explicativa; 2. Definiciones y Pautas; 3. Cuestionario donantes 4. Cuestionario gobiernos*.
- CAD (2003) *Guidelines and Reference Series Harmonising Practices for Effective Aid Delivery*.
- CAD (2005) *Managing Framework for Development Results. Principles in Action*.
- CAD (2006) *Monitoring Paris Declaration; Bases and Guidelines*. 2006.
- Copenhagen Development Consulting (2006). *Evaluating co-ordination and complementarity of country strategy papers with national development Priorities*. Studies in European Development Co-operation Evaluation No 3. European Union.
- Cortazar Velarde, J. C. (2002) *Oportunidades y Limitaciones para la Reforma del Estado en Perú de los años 90*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- De Renzio, Paolo y ot. (2005) *Incentives for Harmonisation and Alignment in Aid Agencies*. ODI.
- De Renzio, Paolo (2006): *Aid, Budgets and Accountability*. Democracy Policy Review 2006.
- Declaración De Paris (2005).
- Declaración De Roma (2004).
- Decreto 719. *Ley de Cooperación Técnica Internacional*.
- Decreto Supremo N° 015-92-PCM. *Reglamento del Dec. Legislativo N° 719*.
- Decreto Supremo N° 027-2007-RE *Reglamento de Infracciones y Sanciones APCI*
- Decreto Supremo N° 028-2007-RE *Aprueban Reglamento de Organización y Funciones de la Agencia Peruana y Cooperación Internacional – APCI*.
- Decreto Supremo N° 044-2007-RE *Aprueba la PNCTI*.
- Decreto Supremo N° 053-2003-RE. *Reglamento de Org. y Funciones de APCI*.
- Fallo del Tribunal Constitucional Pleno Jurisdiccional del Perú; 0009-2007-PI/TC; 0010-2007-PI/TC.
- Foresti, Marta / Booth, David and O'Neil, Tammie (2006) *Aid effectiveness and human rights: strengthening the implementation of the Paris Declaration*. ODI. London.
- Fritz, Verena (et al). (2006) *(Re)building developmental states: From theory to practice*. London.
- Gaventa, John (2006) *Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate*, IDS.
- Haya de la Torre, Agustín. (2006) *Las denuncias contra algunas ONG afectan las relaciones internacionales*. Fuente: El Comercio. Lima, 11 de septiembre del 2006.

- Hernández Celis, Domingo (2006). *Peru: Estado y Sociedad en la Prospectiva eficaz de la Cooperación Técnica Internacional*. Tesis. Universidad Nacional Federico Villarreal.
- Hudson, Alan & Wren, Claire (2007): *Parliamentary strengthening in developing countries*.
- Human Rights Watch (2006) *Carta al presidente García*. Washington, D.C.
- Instituto Complutense de Estudios Internacionales (2006) *Cooperación con Países de Renta Media: Justificación y Ámbitos De Trabajo*. Dirigido por José Antonio Alonso. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Madrid.
- Instituto De Gobernabilidad (U. de Cataluña) " *Perfil de Gobernabilidad del Perú* ", 2005.
- Ley N° 27692. *Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI*.
- Ley N° 28386. *Ley que Modifica la Ley de Cooperación Técnica Internacional*.
- Ley N° 28875. *Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de CNR*.
- Ley N° 28925. *Ley que modifica la Ley Nro. 27692 (Creación APCI)*
- Malena, Carmen (et al) (2004): *Social Accountability – An introduction to the Concept and Emerging Practice*, Social Development Paper 76.
- Matriz de Cooperación al Desarrollo Europea (MCUE) www.delper.eu.int
- Martínez, Ignacio 2007a: " *La cooperación no gubernamental española en Perú* ", (estudio ICEI). Ver: <http://www.ucm.es/info/icei/pdf/Estudios%20e%20Informes%202.pdf>
- Martínez, Ignacio 2007b: " *La cooperación de las ONGD españolas en Perú: hacia una acción más estratégica* " (Documento de política), ICEI, Madrid. Ver: <http://www.ucm.es/info/icei/pdf/PP%2001-07.pdf>
- Rocha Menocal, A., Handley, Geoff., Graves, Sue., Albareda, Maria Teresa and Aramburu, Carlos Eduardo.. *EU Aid Effectiveness Project Commissioned by the European Parliament*. ODI. London.
- Pita, Juan (2006) *Apropiación: ¿Realidad o Mito?* Exposición en el Seminario: La Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda: retos para las Agencias de Cooperación. Organizado por la Fundación Carolina. Madrid.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) *Aportes para la Gobernabilidad Democrática en el Perú: Los desafíos inmediatos*. Autores: Martín Tanaka Gondo. Roxana Barrantes Cáceres. Lima, 2005.
- Reyes, María Isabel (2006) Marco Estratégico para la Cooperación Internacional en el Perú - Propuesta para discusión en el seminario de presentación de la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional- Lima, Perú.
- Robinson, Mark (2006): *Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Non-governmental Public Action*. IDS Working Paper 279.
- Rogerson, Andrew (2005). *What if Aid harmonisation and alignment occurred exactly as intended? A reality check on the Paris Forum on Aid Effectiveness*. Draft paper. Overseas Development Institute.
- Rogerson, Andrew and De Renzio, P. (2005) *The Seven Habits of Effective Aid*.
- Tanaka, Martín (2004) *El Gobierno de Toledo, O Cómo funciona una Democracia sin Partidos*. Universidad de Chile; *Política N° 42*.
- Tanaka, Martín (2006) " *El acoso contra las ONG se repite con cada gobierno* ". Reportaje para Revista Mancon Protesta.
- Valderrama, Mariano (2006). *Mayor coordinación y eficiencia de la cooperación internacional?* El caso de la Comisión Europea en el Perú. ADE-FOP.
- Valderrama, Mariano (2002) *APCI: Un Proyecto Estratégico*. Doc. de trabajo.
- World Bank (2006) *Global Monitoring Report Strengthening Mutual Accountability – Aid, Trade and Governance*: Washington.
- World Bank (2005) *Making Aid More Effective - Implementing the Paris Declaration on Aid Effectiveness: Progress, Opportunities and Challenges*.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 49 Perú: ¿el reino de las ONG? Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Enrique Alasino, Febrero 2008
- 48 El reto nicaragüense. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz, Enero 2008
- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, Anna Kakhee, December 2007
- 46 Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina, Sofía Sebastián, Noviembre 2007
- 45 La “tercera ola populista” de América Latina, Susanne Gratius, Octubre 2007
- 44 OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?, Jos Boonstra, October 2007
- 43 La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, Richard Youngs, Septiembre de 2007
- 42 El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos, Septiembre 2007
- 41 Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz, Septiembre de 2007
- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, Stefan Meyer, Julio de 2007
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, Ana Echagüe, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, Jos Boonstra, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, Laura Tedesco, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, Geoffrey Phidham, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, Susanne Gratius, Abril de 2007
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati, Marzo de 2007
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, Kristina Kausch, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, Richard Youngs (Editor), Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, Isabel Moreno y Mariano Aguirre, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, Mariano Aguirre y David Sogge, Diciembre de 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, David Mathieson and Richard Youngs, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, Peter Burnell, November 2006
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda, Septiembre de 2006
- 26 Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, Astri Suhrke, Septiembre de 2006
- 25 The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, Rebecca Engel, August 2006
- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, Luis Peral, Julio de 2006
- 23 Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, David Sogge, Junio de 2006

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 22 La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, *Megan Burke*, Abril de 2006
- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, *Richard Youngs*, Marzo de 2006
- 20 Defining 'Terrorism' to Protect Human Rights, *Ben Saul*, February 2006
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; *Martin Doornbos*, *Susan Woodward*, *Silvia Roque*, February 2006
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, *Jessica Almqvist*, January 2006
- 17 Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda, *Martin Doornbos*, December 2005
- 16 The United Nations' Responsibility towards Victims of Terrorist Acts, *Iruñe Aguirrezabal Quijera*, November 2005
- 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, *Luis Peral*, Octubre de 2005
- 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, *Susanne Gratius*, Octubre de 2005
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, *Kristina Kausch and Isaías Barreñada*, October 2005
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, *Carlos Espósito and Jessica Almqvist*, September 2005
- 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, *Jill Crystal*, Julio de 2005
- 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, *Antonio Remiro Brotóns*, Junio de 2005
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional, *Laura Feliú*, Mayo de 2005
- 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, *Javier Niño Pérez*, Abril de 2005
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, *Luis Peral*, Abril de 2005
- 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, *Richard Gillespie*, Abril de 2005
- 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, *Jessica Almqvist*, Marzo de 2005
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, *Carlos Espósito*, Febrero de 2005
- 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, *Emad El-Din Shahin*, Febrero de 2005
- 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?, *Richard Youngs*, Enero de 2005
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, *CITPax*, an initiative of *Shlomo Ben-Ami*, November 2004

FRIDE

La incidencia de la cooperación al desarrollo en Perú, con un aporte equivalente al 0,7% del PIB es muy baja. Sin embargo, la configuración del sistema político, económico y administrativo nacional ha moldeado una particular relación entre los actores externos e internos. El fuerte presidencialismo, el altísimo centralismo de la gestión pública y años de conflicto entre poder político y la sociedad civil organizada han influido considerablemente. La cooperación al desarrollo ha generado sus propios espacios, canales y mecanismos colocando sus recursos a la carta. Dos símbolos de ello son la relación entre donantes y gobiernos locales y prácticamente un 50 por ciento de los recursos de Cooperación No Reembolsable gestionados por actores no gubernamentales.

Perú no cuenta con una Estrategia Nacional de Desarrollo según los criterios de la Declaración de París. Sin embargo, desde 2006 el liderazgo del gobierno ha sido especialmente activo en torno a la apropiación de los recursos de cooperación no reembolsable, sobre todo a través de la Agencia Peruana de Cooperación Técnica Internacional, con la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional y la ley de reforma de sus competencias hacia el control de actores privados. Ambos procesos son símbolos de los posibles impactos de la armonización en la democratización. El primero, a pesar de su riqueza técnica, parece reflejar sólo las demandas del Ejecutivo nacional. El segundo, apoyado en la búsqueda de una necesaria transparencia ha sido duramente criticado por amenazar la libertad de acción de las organizaciones de la sociedad civil.

En este contexto, ni el gobierno ni las agencias logran acordar los alcances de la agenda de armonización ni el camino a seguir en su aplicación. Las percepciones de dirigismo político por parte del gobierno central y la difundida convicción de que los nuevos instrumentos no se corresponden con la descentralización de las necesidades, paralizan la agenda. Mientras tanto, la sociedad entre donantes y ONG dificulta el proceso de alineamiento con las estrategias y sistemas nacionales y diluye las posibilidades de control por parte de supervisores nacionales. Al mismo tiempo, parece dar oportunidades a actores postergados en los procesos nacionales de desarrollo y llegar a áreas donde el Estado no lo hace. Este documento de Trabajo señala que las agencias de cooperación deben adaptar sus modos de intervención y sus capacidades al nuevo contexto. La cooperación al desarrollo europea, que representa el 35 por ciento de los flujos de cooperación no reembolsable con su orientación democrática histórica tiene un papel especial a desempeñaren este proceso.

www.fride.org