

CONSULTA NACIONAL

**Para la elaboración de propuestas hacia
el IV Foro de Alto Nivel de Busán
26 y 27 de setiembre de 2011, Lima-Perú**

CONCLUSIONES

I. Formas, mecanismos y procedimientos para avanzar hacia la apropiación inclusiva y democrática de la ayuda para el desarrollo y el rol de las OSC en esta perspectiva.

1. Los avances en la apropiación de los aportes de la cooperación al desarrollo son limitados por la existencia de un Estado débil en términos de su institucionalidad para el planeamiento, así como para la formulación de estrategias nacionales y descentralizadas de mediano y largo plazo.

La capacidad del Estado peruano para orientar y conducir el desarrollo nacional, así como para diseñar políticas se debilitó en la década de 1990 con la adopción del modelo neoliberal. La eliminación de la entidad responsable de la planificación en el país, el INP, es la mejor muestra del fundamentalismo con el cual se implementó y la pérdida de perspectiva sobre la importancia de la planificación como una política de Estado.

La recuperación de la función planificadora del Estado es incipiente. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) se creó en 2008 con muy limitadas atribuciones como para ejercer un rol efectivo en la conducción gubernamental. A ello se suma el nulo avance en el mandato de dar forma a un sistema nacional y descentralizado de planificación. El Plan de Desarrollo al 2021, elaborado por esta institución, no se ha convertido en un referente para todos los niveles de gobierno, ni siquiera para los sectores del Gobierno nacional. En ese contexto es evidente que tampoco lo es para las entidades de la cooperación. Esta situación limita la eficacia del aporte de esta última, pública y privada, pues este no puede apreciarse cuando se carece de un marco estratégico de desarrollo nacional.

Un factor que explica esta realidad es el restringido proceso participativo que acompañó la elaboración del plan. Se involucró de manera muy acotada a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y a las propias instancias subnacionales de gobierno. A la débil institucionalidad pública se suma el poco interés del Estado en

fortalecer los mecanismos de inclusión, como son las consultas y el planeamiento concertado, los cuales son esenciales en la perspectiva aprobada en Accra.

Frente a este escenario se considera indispensable fortalecer el Ceplan y construir planes en forma participativa, en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) y en los sectores del Estado, que sean orientadores para el sector privado y el conjunto de la sociedad. La mejora de la calidad de la ayuda tiene que fundamentarse en un plan estratégico nacional.

2. La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), creada en el año 2002 para actuar como ente rector de la cooperación internacional en el Perú, ha ido perdiendo presencia en este rol, pues en los últimos años ha sido utilizada crecientemente como instrumento de control y fiscalización de las organizaciones no gubernamentales (ONG) críticas al Gobierno. Los recursos destinados a este fin no han mostrado ningún hallazgo significativo que justifique el esfuerzo realizado en este terreno.

Junto a ello se han promulgado normas para regular a las ONG, sus fuentes de financiamiento y actividades. Todo lo cual expresa las relaciones tensas y conflictivas entre el Estado y la sociedad civil, que responden a la cultura del secreto del primero y a una visión negativa del rol de las ONG.

Esta actitud se ha extendido también a los movimientos sociales. Un factor central que la explica ha sido la política orientada a fomentar la gran inversión extractiva como motor del crecimiento económico. El Gobierno anterior ha tenido una actitud confrontacional con la mayoría de los movimientos sociales, señalando que no son representativos de la opinión de la mayoría o que buscan desestabilizar al país. Los sectores más criticados por el gobierno y muchos de los grandes medios de comunicación han sido los movimientos agrario, cocalero, ambientalista, feminista, de derechos humanos, indígena, sindical y los regionales.

Es necesario fortalecer la APCI, tanto en su capacidad propositiva para formular y gestionar la política sobre la ayuda al desarrollo, como en su rol articulador de los sectores y territorios en relación con las prioridades definidas para la cooperación. Es indispensable cambiar su perfil, de un ente fiscalizador de ONG, a uno que defina de manera concertada los temas esenciales para la cooperación.

3. En relación con el objetivo del alineamiento, nuevamente nos encontramos con la ausencia de un plan estratégico y de políticas marco para la cooperación. Ello lleva a que los países donantes implementen sus estrategias sobre la base de criterios concertados con actores públicos y privados específicos. Muchas veces, estas instituciones operan sus programas en zonas donde hay escasa presencia gubernamental o reducida capacidad de ejecución estatal.

Otro hecho que dificulta el avance en la alineación es el clientelismo y el patrimonialismo que persiste en la cultura de muchos funcionarios y autoridades. Esta actitud está presente con fuerza en el sistema político nacional y con ello se implementan criterios ajenos a las prioridades locales, regionales o nacionales en el uso de los fondos públicos disponibles, siempre insuficientes frente a las brechas sociales, políticas y económicas de nuestra sociedad. Además, se mantiene la desconfianza hacia el Estado, no solo de parte de la sociedad civil y la ciudadanía, sino también de la cooperación internacional.

4. En el Perú, la cooperación internacional para el desarrollo tiene relativamente poco peso en relación con el presupuesto nacional y el producto bruto interno: el

monto total ronda los 500 millones de dólares; el per cápita ha sido de aproximadamente 15 dólares en la última década; representa el 2% del gasto del Gobierno central y 0,4% del PBI.

La definición de nuestro país como uno de renta media oculta la complejidad estructural de nuestra desigualdad y pobreza, así como la necesidad de desarrollar estrategias de largo aliento, sensibles a nuestra diversidad y multiculturalidad, promoviendo una adecuada articulación de programas y estrategias implementadas “desde arriba” y “desde abajo”, buscando sacar provecho de las ventajas comparativas a nivel de recursos, redes e instituciones.

Dados estos factores, los fondos de la cooperación no deben ser considerados simplemente como “complementarios” de las estrategias y del gasto estatal. Deben emplearse para ensayar políticas públicas, para buscar nuevas formas y alternativas de desarrollo, flexibles y sensibles a las particularidades, con la participación de los principales actores, sean públicos o privados.

Diversas experiencias muestran que algunos programas e iniciativas de la cooperación han permitido llegar a los sectores, áreas, temas o poblaciones menos atendidas por el Estado o el sector empresarial privado. Incluso han permitido mejorar el funcionamiento de diversas instituciones públicas.

5. No obstante el bajo peso relativo de la cooperación en las cuentas nacionales, su importancia es esencial en el financiamiento del trabajo de las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil. Cerca del 50% de los recursos de la cooperación se destina al sector no-gubernamental. Asimismo, casi un tercio de la ayuda recibida proviene de fuentes no-gubernamentales, muchas de las cuales no están convencidas, ni han participado de manera sistemática en la denominada búsqueda de la armonización con una institucionalidad estatal débil y con los problemas que se han señalado en términos del enfoque de su intervención.

Observando estas cifras, afirmamos que la importancia de la cooperación internacional en el Perú no proviene del monto, sino de su empleo como elemento fortalecedor de la sociedad civil y su incidencia en la sociedad peruana. Es decir, de su aporte a la democratización de la sociedad, la economía y el Estado en sus distintos niveles.

6. Las ONG trabajan en redes, pero de forma discontinua y en función de iniciativas puntuales. Para las OSC, el trabajo en redes debe ser prioritario; deben discutir más los temas de la política de cooperación y compartir más en espacios conjuntos. En algunos casos, las propias agencias de cooperación contribuyen a la fragmentación. Así como el Estado se debe articular para cumplir con los propósitos de mejorar la eficacia de la ayuda, la sociedad civil también debe hacerlo.

Las OSC deben analizar mejor la viabilidad de sus iniciativas y ser realistas en sus propuestas. Existen experiencias de construcción de agendas en la SC, pero muchas veces no se llega a pasar de la agenda a la formulación de propuestas de política pública orientadas a lograr cambios específicos en los niveles y sectores en los cuales actúan.

Debemos relanzar e institucionalizar las instancias o espacios de carácter permanente entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, en los cuales se discutan y acuerden políticas que permitan enmarcar de manera más adecuada a la cooperación al desarrollo. La Mesa de Género de la Cooperación Internacional (Mesagen) es un ejemplo interesante de concertación entre el Estado, la sociedad civil y las agencias de cooperación para hacer seguimiento a los compromisos asumidos durante la

Conferencia Internacional de la Mujer en Pekín en 1995, así como a cualquier otro convenio o pacto internacional relacionado a la niña y a la mujer.

Este esfuerzo es esencial porque, en el caso del Perú, la cooperación internacional está fuertemente relacionada con el fortalecimiento y la ampliación de la ciudadanía y la inclusión.

7. Es necesario fortalecer la presencia de las OSC en el proceso de diseño, planificación y ejecución de las estrategias de desarrollo a nivel regional y nacional. El camino de la apropiación debe comenzar en los espacios en los cuales la OSC tienen mayor llegada e impacto: el nivel local y regional.

Es importante vincular su trabajo a procesos y planes concertados. En esa perspectiva son importantes los presupuestos participativos, los comités de vigilancia y los espacios sectoriales de concertación. Se requiere mayor presencia en los procesos regionales de planificación, buscando articular de la mejor manera posible los recursos de la cooperación internacional. Se debe evaluar la iniciativa de la APCI denominada "Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No-Reembolsable" (SINDCINR), a fin de hacer llegar propuestas para su adecuado funcionamiento y legitimidad. También resulta esencial relanzar y fortalecer el Acuerdo Nacional, vinculándolo al proceso de formulación de un plan estratégico nacional, descentralizado y desde un enfoque territorial.

II. Medidas y políticas para mejorar la calidad de la ayuda en la perspectiva de un desarrollo nacional basado en los derechos, la inclusión y la sostenibilidad.

8. Es necesario impulsar la articulación entre los diferentes organismos de cooperación que trabajan en un territorio específico. Es preciso que armonicen su oferta hacia objetivos coordinados y enfoques programáticos compartidos. Las OSC deben asumir con decisión la responsabilidad de construir una agenda básica y una estrategia de desarrollo basadas en la profundización de los derechos humanos. Para ello se requiere construir propuestas desde las OSC que sean concertadas con los principales actores públicos y privados.

9. Se debe revisar el Plan de Desarrollo al 2021 formulado por Ceplan mediante una amplia concertación nacional, en la que participen los tres niveles de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, actores sociales e institucionales, así como grupos empresariales y académicos.

Este instrumento de gestión debe partir de los espacios regionales y locales, de tal manera de que los objetivos y prioridades respondan a nuestra diversidad geográfica, económica, cultural e institucional. Un paso relevante en ese camino es la construcción en cada espacio de un plan de ordenamiento territorial.

Se requiere un sistema de información que integre las distintas bases de datos existentes, de manera que facilite la realización de diagnósticos más precisos para tener un conocimiento integrado e integral de cada una de las realidades de nuestro país. Este es un punto de partida estratégico para el planeamiento y la priorización de la cooperación.

Este sistema de información es una dimensión importante para el enfoque de derechos, la igualdad de género, los desafíos del cambio climático y el fortalecimiento de la institucionalidad pública y social.

10. Muchas intervenciones del estado y las ONGs han optado por estrategias de lucha contra la pobreza que tienden a desconocer sus causas estructurales e insistir en soluciones pragmáticas enfocadas en cambios inmediatos y medibles durante la vida de un proyecto (dos a tres años). En este marco, la agenda de desarrollo pierde toda pretensión de buscar universalizar los derechos y condiciones a todos los habitantes como ciudadanos. Directa o indirectamente se asume que el crecimiento económico es el camino suficiente hacia el desarrollo y que es necesario hacer que los excluidos, desde los programas sociales, puedan cubrir algunas de sus necesidades básicas.

Si bien es positivo que se definan metas e indicadores para esta intervención, esta modalidad puede acotar y quitarle el necesario enfoque de cambio estructural que debe ser parte de las estrategias de las ONG orientadas hacia la promoción del desarrollo. Las OSC deben ser actores políticos, en tanto propugnan y apoyan procesos de cambio social. En esta perspectiva, la proliferación de la modalidad de apoyo a proyectos puntuales y de corto plazo orienta a las ONG hacia un rol de “eficientes” proveedores de servicios sociales.

Acompañando a la modalidad de financiamiento por proyectos, el creciente énfasis en licitaciones y concursos para el acceso a fondos se presenta como un medio para seleccionar las mejores propuestas y como forma de incentivar la conformación de consorcios entre organizaciones con diferentes ventajas comparativas. Pero en la mayoría de los casos son maneras de imponer, desde el inicio, las prioridades poblacionales y geográficas, las temáticas a ser trabajadas, las estrategias a ser desarrolladas, los resultados esperados y los sistemas de planeamiento, monitoreo y evaluación, entre otros aspectos.

11. El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades debe ser un referente para la cooperación en la perspectiva de la equidad de género. A fines del año pasado, se ha culminado la ejecución del segundo plan (2006-2010), y es fundamental avanzar en la formulación de uno nuevo, que oriente la ayuda en función de los objetivos nacionales. Para ello es imprescindible evaluar lo realizado. El nuevo plan debe articular el nivel regional y local, de manera de que sea un efectivo instrumento de gestión del Estado en sus distintos niveles.

Es necesario vincular los PIO a la asignación de los recursos presupuestales y, en función de ello, definir las prioridades de la cooperación en este terreno. Los planes de desarrollo territorial y nacional deben incorporar la equidad de género en sus distintos planos y niveles.

III. Propuestas, mecanismos y alianzas necesarias para superar las asimetrías y enfrentar la complejidad de la arquitectura institucional de la cooperación al desarrollo.

12. No existe suficiente conocimiento en el país sobre las asimetrías estructurales de la cooperación; se sabe muy poco acerca de la situación actual de la ayuda internacional al desarrollo, del rol de los países del hemisferio norte y del hemisferio sur e, inevitablemente, existe muy poco análisis crítico sobre esta situación.

Es necesario realizar una labor de difusión y análisis crítico sobre la actual arquitectura de la cooperación, el rol de los países del norte y los derechos que se tienen como país en desarrollo en el marco de la cooperación internacional. Es importante

involucrar activamente al sector público en este diálogo; APCI puede jugar un rol importante en esta labor.

Un factor adicional que no favorece la difusión mayor del proceso es la escasa convocatoria del Estado a las OSC y a los gobiernos subnacionales para trabajar las evaluaciones de los avances en los compromisos de la Declaración de París. Un problema son los plazos cortos en el cronograma de trabajo de la OECD para la etapa de revisión y comentario de las OSC a sus documentos.

Hace falta definir las prioridades y énfasis de la cooperación al desarrollo, tanto de la ayuda oficial como de la privada, articulando alrededor de esto una plataforma nacional de la sociedad civil. En estos espacios de diálogo deben participar los movimientos sociales, los sectores empresariales, los colegios profesionales y las organizaciones no gubernamentales.

En este proceso se deben construir condiciones para que las ONG establezcan alianzas con las organizaciones y movimientos sociales, a fin de fortalecer la capacidad de relacionamiento de estos con las instancias de cooperación. Un rol de las ONG a desarrollar y potenciar es el fortalecimiento de las capacidades de formulación y gestión de proyectos de parte de los actores y movimientos sociales. En esta perspectiva, la construcción de alianzas con los colegios profesionales y las universidades es un factor importante.

13. Los representantes del Estado peruano han tenido muy poca participación en el proceso de discusión internacional sobre los cambios en la arquitectura de la cooperación internacional.

Es fundamental establecer mecanismos efectivos de coordinación entre los países del sur, en la perspectiva de definir una agenda para la ayuda al desarrollo en función de los intereses de nuestros países. En el caso del Perú, espacios estratégicos con ese objetivo pueden ser la Comunidad Andina o la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur).

Los cambios en la arquitectura de la cooperación internacional requieren potenciar el rol de los países emergentes en este campo, lo que puede contribuir a establecer términos nuevos y más horizontales en las negociaciones. Las iniciativas nacientes deberían insertarse en el contexto de procesos de integración más amplios.

Es fundamental la articulación de las diversas redes y plataformas de la sociedad civil de América Latina con la finalidad de construir una agenda de prioridades sobre la cooperación al desarrollo y tener un rol más activo en el debate internacional.

14. En el contexto de la crisis económica global, es importante que en el próximo Foro de Alto Nivel de Busán, la delegación peruana plantee avanzar en la definición de compromisos de los países desarrollados y en desarrollo, los que deben reflejarse en metas y resultados medibles.

En ese mismo sentido, la delegación peruana al Foro de Alto Nivel de Busán debe proponer la implementación de un mecanismo internacional de seguimiento a los compromisos asumidos en relación con la ayuda al desarrollo. Una posibilidad de seguimiento puede ser el sistema de Naciones Unidas, el cual sería un instrumento de presión para exigir su cumplimiento.