

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA
FACULTAD DE INGENIERIA ECONOMICA Y
CIENCIAS SOCIALES**



“Administración de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú”

INFORME DE SUFICIENCIA

PARA OPTAR EL TITULO PROFESIONAL DE:

INGENIERO ECONOMISTA

**POR LA MODALIDAD DE ACTUALIZACION DE
CONOCIMIENTOS**

ELABORADO POR :

VÍCTOR CARLOS FELIPE ALCÁZAR RUEDA

LIMA – PERU

2006

A las tres mujeres de mi vida:
mi madre, mi esposa y mi hija.

INTRODUCCION

La cooperación internacional es desde hace varias décadas, una herramienta que moviliza recursos a través de diversos mecanismos, desde los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo, en temas que forman parte de la agenda mundial.

Este flujo llega al Perú bajo tres conceptos: Cooperación Técnica Internacional, responsabilidad de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI; Cooperación Financiera Reembolsable (normada por la Ley Anual de Presupuesto y la Ley Anual de Endeudamiento Externo), responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF; y Donaciones de carácter asistencial y educacional (normada por el D. L. N° 21942).

El Perú recibe al año unos US\$ 350 millones por cooperación técnica internacional no reembolsable, destinados a apoyar intervenciones: programas, proyectos y/o actividades en temas prioritarios como superación de la pobreza, apoyo a PYMES, agua y saneamiento, desarrollo rural, salud, desarrollo alternativo, medio ambiente, entre otros.

La inadecuada administración de estos recursos y el ineficiente uso de la cooperación técnica internacional en apoyo a programas, proyectos y actividades minimiza el impacto de los mismos sobre el crecimiento económico y el bienestar general de los ciudadanos.

Es preciso destacar que con la desactivación del Instituto Nacional de Planificación en el año 1992, ente rector del Sistema Nacional de Planificación, se paralizaron y desactivaron los subsistemas de planeamiento, inversión y de cooperación técnica internacional (CTI). A partir de dicho año las funciones de planeamiento e inversiones fueron asumidas por el Ministerio de Economía y Finanzas y las de CTI fueron encargadas a la Secretaría Ejecutiva de Cooperación

Técnica Internacional, dependiente del Ministerio de la Presidencia en primera instancia y luego de la Presidencia del Consejo de Ministros. Recientemente a partir del 11 de abril del 2002 se crea la Agencia Peruana de Cooperación Internacional.

Para el cumplimiento de las funciones de planeamiento e inversiones, el Ministerio de Economía y Finanzas emitió normas y directivas para el planeamiento de las actividades del Estado y recientemente el Congreso ha promulgado la Ley que crea el Centro de Planeamiento Estratégico que cumplirá dicha tarea. Y en cuanto a inversiones, a fin de corregir los defectos y errores en el uso ineficiente de los recursos públicos, en diciembre del 2000 se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública, sistema que viene siendo implementado a través de normas y directivas en el marco de proceso de regionalización.

La CTI sin embargo, luego de la creación de la Agencia, casi 10 años después de la desactivación del INP, pretendió resolver los defectos y errores de la década pasada; sin embargo aún viene desarrollando sus actividades con la Ley N° 719 emitida en 1991 y su Reglamento de 1992, emitido en otro contexto en el marco de Sistema Nacional de Planificación, considerando las regiones creadas por el Gobierno del Presidente García. Además el Manual de Procedimientos vigente es del año 1984.

Teniendo como base los cursos dictados en VII Curso de Actualización principalmente los cursos de Macroeconomía, Política y Crecimiento Económico y Gestión que sirvieron de base para comprender la relación de algunas variables importantes como ahorro, inversión, el financiamiento, el desarrollo y el rol del Estado y los instrumentos que este utiliza para el planear del crecimiento; la presente investigación pretende contribuir a precisar y sugerir cuáles son los puntos clave para el ordenamiento de la administración de la CTI en relación con los otros sistemas de planeamiento, inversiones y presupuesto a partir de la creación de la APCI.

El primer capítulo se ha pretendido señalar algunos aspectos teóricos del nacimiento de la ayuda internacional de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo a partir de la teoría de la modernización y sobre el destacado papel que la planificación como eje de las intervenciones, dentro de las cuales los proyectos juegan un rol fundamental, el segundo capítulo hace referencia a las tendencias de la Cooperación Internacional en la actualidad, el capítulo tercero hace una breve reseña histórica de “La Administración de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú” basada en la propia experiencia del autor de la monografía, en la cual se indican sus principales problemas, el cuarto capítulo se refiere a la experiencia del “Rediseño de la Oficina de Inversiones y Cooperación Externa en el Ministerio de Salud” y su relacionamiento a los otros sistemas del Estado en el marco de la regionalización y por último el quinto capítulo pretende emitir conclusiones y recomendaciones sobre la administración de la CTI para el futuro.

INDICE

	Pag.
Introducción	1
Índice	4
I Aspectos Teóricos	5
II Tendencias actuales de la Cooperación Técnica Internacional	11
III Breve reseña histórica de la Administración de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú.	28
3.1 Antes de 1992.	28
3.2 Entre 1992 y el 2002.	29
3.3 Del 2002 al 2005.(Colombia; Brasil, Chile)	34
IV La experiencia del Rediseño de la Oficina de Inversiones y Cooperación Externa en el Ministerio de Salud.	38
4.1 Problemática.	38
4.2 Propuesta e implementación y adecuación al proceso de regionalización	40
V Conclusiones y recomendaciones	47
VI Bibliografía	53

CAPITULO I

Aspectos Teóricos

El mundo ha tenido un desarrollo económico y social proporcionalmente más elevado en los últimos cincuenta años que en toda la historia; sin embargo es preciso señalar que la desigualdad entre las naciones es una de las características que mejor definen al mundo contemporáneo.

Este fenómeno se traduce, sobre todo, en las grandes diferencias existentes entre los pueblos en el acceso a bienes y servicios, y es consecuencia de los procesos económicos que, con diferentes resultados, se han experimentado en las últimas décadas.

Las cifras de personas que carecen de lo básico para sobrevivir con un mínimo que garantice un nivel elemental de salud son altas, como por ejemplo: hoy 2800 millones de personas viven con \$2 por día y hay 1,200 millones de personas que viven con menos de \$1 dólar por día; más de 1.000 millones de seres humanos no tienen acceso a agua potable y 2.000 millones de personas carecen de servicios sanitarios adecuados. Para resumir, nada menos que el 65% de la población mundial vive en la pobreza (Banco Mundial, Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2003: 1,3). Cabe destacar que la falta de salud no es ni causa ni efecto de la pobreza, es un componente más de la misma, un hecho sustancial a ella y un parámetro que, quizás como ningún otro, ayuda a identificarla, pero también podemos decir que es falta de vivienda, ingresos, agricultura estable, nutrición, tecnología, mortalidad infantil.

Podemos decir que la pobreza es la carencia de recursos necesarios para satisfacer las necesidades de una población o grupo de personas específicas y tampoco tener la capacidad y oportunidad para producir esos recursos necesarios.

Así como las teorías del crecimiento tratan de analizar las razones y los factores que determinan el crecimiento económico y la renta, las teorías económicas del desarrollo, analizan las posibilidades de crecimiento de los países pobres en un mundo en el que ya existen países ricos. Estas teorías conceptúan el desarrollo y las metas a conseguir, las variables estratégicas para los objetivos del desarrollo y las limitaciones que hay que afrontar y cuales son las políticas adecuadas para llegar al desarrollo.

La Economía del Desarrollo: “subdisciplina científica de la teoría económica que se encarga del estudio de las economías de los países menos desarrollados” (el desarrollo económico en estos países). Esta surge como subdisciplina a partir de la 2ª Guerra Mundial con los trabajos de los pioneros del desarrollo (Rosentein-Rodan; Nurkse; Singer; Lewis; Gerschenkron; Hirshman, Perroux; Rostow; Myint y Prebisch)

La primera de las teorías del desarrollo es la teoría de la modernización que constituye la ortodoxia en la Economía del Desarrollo, debido fundamentalmente a la preeminencia del paradigma Keynesiano en la economía¹, al éxito del Plan Marshall, en cuyo marco Estados Unidos destinó enormes cantidades de recursos con el objetivo principal de reconstruir Europa después de la Segunda Guerra Mundial y al clima político de la guerra fría.

Es así que tiene lugar el nacimiento del concepto de desarrollo, de un modo similar al que hoy se conoce, con el surgimiento de Estados Unidos como primera potencia mundial, ante la debilidad de otros países occidentales como Gran Bretaña, Francia y Alemania. Este país se convirtió en líder mundial con la

¹ Teoría dominante de la determinación del empleo fue el keynesianismo, la cual sostiene que el nivel de actividad económica se determina por el nivel de demanda agregada (DA). Adicionalmente, los keynesianos sostienen que las economías capitalistas están sujetas a la debilidad periódica de los procesos de generación de la DA, resultando en desempleo. Ocasionalmente, esta debilidad puede ser severa y produce depresiones económicas –como lo ilustra la Gran Depresión. En tal mundo, las políticas monetaria y fiscal del Estado pueden estabilizar el proceso de generación de demanda.

implementación del Plan Marshall para reconstruir a la devastada Europa Occidental, favoreciéndose economías emergentes como Taiwán, Corea del Sur y Japón, por encima de prioridades de apoyo a la integración en Latinoamérica.

En segundo lugar surgió la ex Unión Soviética como alternativa comunista extendiendo su movimiento no sólo a Europa Oriental, sino también a China y a Corea y por último hubo una desintegración de los imperios coloniales europeos en Asia, África y Latinoamérica, dando lugar a nuevas naciones -estados en el Tercer Mundo que buscaban un modelo de desarrollo para promover sus economías y aumentar su independencia política.

En la teoría de la modernización entiende que el subdesarrollo es un problema de atraso económico debido a que los países subdesarrollados no pueden alcanzar el despegue, siendo las causas los círculos viciosos que perpetúan los frenos al desarrollo. La manera de romper ese círculo es mediante el ahorro y la inversión, y puesto que los países subdesarrollados no tienen capital de ahorro interno, se tiene que romper ese círculo vicioso² vía el endeudamiento externo, ayuda internacional o inversiones extranjeras. Las características se pueden resumir en lo siguiente: a) identificación del desarrollo con crecimiento, este último medido a través de la renta per capita, b) el subdesarrollo es un fenómeno de atraso relativo motivado por la existencia de círculos viciosos, c) importancia de la industrialización, d) el papel del estado y de la planificación como elementos centrales del desarrollo y, e) el ahorro externo a través de la ayuda, crédito o inversiones directas como activador del proceso de desarrollo a través de la inversión. (Hidalgo Capitán Antonio Luis).

² La doctrina de los círculos viciosos constituye otro de los grandes pilares de la teoría de la Modernización. Como círculo vicioso se entiende " una situación en que diversos factores están tan interconectados que en conjunto tienden a producir un estado de estancamiento del que resulta muy difícil salir. Los círculos viciosos afectan la acumulación de capital por el lado de la demanda (escaso consumo y estímulo a la inversión) y por el lado de la oferta (escasa capacidad de ahorro y por tanto inversión). Los principales exponentes son Singer en 1981, Nurke y Gunnar Myrdal en 1974.

La teoría de la modernización concibe también a la modernización como un proceso que se realiza a través de fases, de conformidad con uno de los principales exponentes de la teoría de la modernización (W.W Rostow), quien señaló para una sociedad en particular existen cinco etapas y son: (i) la sociedad tradicional; (ii) precondición para el despegue; (iii) el proceso de despegue; (iv) el camino hacia la madurez; y (v) una sociedad de alto consumo masivo.

Esta teoría de la modernización establece que las sociedades modernas son más productivas, los niños están mejor educados y los necesitados reciben más beneficios.

Rostow señaló también que la solución para promover la modernización en los países del Tercer Mundo. Si el problema que enfrentan los países del Tercer Mundo es la falta de inversiones productivas, la solución para estos países está en que se les provea de ayuda en forma de capital, tecnología y experiencia. El Plan Marshall y la Alianza para el Progreso en Latinoamérica son ejemplos de programas influenciados por las teorías de Rostow.

Como fundamentos esenciales, incluyendo aquellos en los que se basan los planteamientos de Rostow, la teoría de la modernización se caracteriza por establecer:

- i. La modernización es un proceso homogenizador, ya que los patrones de modernización son tales que a medida que las sociedades se modernicen más, se parecerán más la una a la otra.
- ii. La modernización es un proceso europeizador y/o americanizador. Se tiene una concepción de que éstos países poseen una prosperidad económica y estabilidad política imitable.
- iii. La modernización es un proceso que se evidencia como irreversible.
- iv. La modernización es un proceso progresivo que a largo plazo es no sólo inevitable sino deseable, dentro de la perspectiva de la teoría de la modernización.

- v. Por último, la modernización es un proceso largo. Es un cambio basado más en la evolución que en un salto revolucionario. Tardará generaciones e incluso siglos para que culmine y su impacto profundo sólo se sentirá a través del tiempo. Todos estos supuestos se derivan de la teoría evolucionaria fundamentalmente desarrollada en Europa y Estados Unidos.

Diversos autores como Gerschenko en 1962, Roy Harrod y Eversey Domar aportan a la teoría de la modernización coincidiendo en la importancia de la intervención estatal (de forma que compense la falta de capital y tecnología) y la industrialización como claves del proceso de desarrollo, así como las conclusiones del modelo conocido como Harrod-Domar que destacan la inversión como el factor clave del crecimiento y la industrialización, requiriéndose entonces un planificación de las inversiones que rompan el círculo vicioso de la pobreza. Reforzando este modelo la justificación teórica para las inversiones extranjeras, el endeudamiento externo y la ayuda al desarrollo.

En este capítulo se ha pretendido señalar algunos aspectos teóricos del nacimiento de la ayuda internacional a partir de la teoría de la modernización y sobre el destacado papel que la planificación como eje de las intervenciones, dentro de los cuales los proyectos juegan un rol fundamental.

Sin embargo, es preciso señalar que la economía del desarrollo, como subdisciplina de las ciencias económicas que se encarga del estudio de los países en desarrollo ha tenido una evolución notable desde su nacimiento alrededor de las teorías de la modernización, pasando por teorías como la estructuralista, neo marxista, neoliberal y alternativas; llegando a finales de los noventa a un resurgimiento de las teorías del desarrollo (José María Tortosa, 1990), fundamentado en el debate de las distintas corrientes y en su moderación ideológica; la moderación del discurso neoliberal tras el consenso de Washington, el renacimiento de posturas neo estructuralistas moderadas de la CEPAL y sobre todo la aceptación y extensión del desarrollo humano sostenible conforman un

nuevo panorama alrededor de una nueva agenda mundial de reducción de la pobreza. Es decir donde exista una convergencia de planteamientos donde la reducción de la pobreza sea la primera prioridad, se entienda el desarrollo como un problema interdisciplinario donde se consideren factores externos e internos, económicos y no económicos y renacimiento y refundación del concepto de planificación en los diferentes niveles de Gobierno Nacional, Regional y Local.

CAPITULO II

Tendencias actuales de la Cooperación Técnica Internacional

La cooperación internacional como instrumento para el desarrollo se consolida después de la segunda guerra mundial con el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas, en cuya Carta firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945, se establece el derecho de los nuevos estados independientes y aquellos pueblos bajo administración fiduciaria, a la paz y al desarrollo.

Como ya lo mencionáramos anteriormente, una de las primeras acciones de la Cooperación al Desarrollo fue el Plan Marshall con el objetivo principal de reconstruir Europa después de la Segunda Guerra Mundial en cuyo marco Estados Unidos movilizó recursos y desarrolló el sistema del Comercio Mundial, así como los movimientos de capitales.

Desde la creación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1961, se le empezó a dar a la cooperación internacional un alcance amplio en el sentido de que integraba no sólo las transferencias de recursos técnicos y financieros bajo el concepto de donaciones, sino que además incluía la transferencia de recursos bajo el concepto de inversión extranjera directa y préstamos internacionales.

La OCDE es una organización que agrupa a 29 de los países más ricos del mundo, y es un foro donde los gobiernos discuten, desarrollan y perfeccionan sus políticas económicas y sociales. Los países miembros producen dos tercios de los bienes y servicios del mundo.

En el marco de la OCDE se crea el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)(www.ucm.es/info/IUDC/guia/OCDE), que es el encargado de armonizar la ayuda que los países miembros de la OCDE destinan a los países en vías de desarrollo. Es por lo tanto la principal instancia de la Organización encargada de las cuestiones de cooperación con estos países. Los países miembros, donantes

de la ayuda al desarrollo del CAD representan más de un 90% del total de la ayuda pública al desarrollo (APD) en el mundo.

En 1987, la "Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo" publicó un documento titulado "*Nuestro futuro común*" también conocido como "*Informe Brundtland*", en el cual se acuñaba el término "desarrollo sostenible". Posteriormente en la Cumbre de la Tierra, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), de Río de Janeiro en junio de 1992, en donde vieron la luz la Declaración de Río o Carta de la Tierra, el Convenio sobre el cambio climático, el Convenio sobre la biodiversidad, una Declaración sobre los bosques y la Agenda 21, se recogió este concepto y desde entonces este término siempre ha acompañado al término de desarrollo, introduciendo los aspectos medioambientales como imprescindibles a la hora de tratar el desarrollo de los pueblos (citado por Sierra Castañar, M www.etc.upm.es/capitulo1_fcd.htm).

La base del Informe Brundtland define el desarrollo sostenible como "*el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades*". La propuesta plantea la búsqueda de modelos de producción y consumo viables que no deteriore el medio ambiente y no termine con los recursos naturales, la misma que ha sido aceptada por las Naciones Unidas.

El segundo elemento es el de desarrollo humano, y está concebido como aquel que pone al hombre en el centro del mismo como actor del proceso de desarrollo y hacia quien tienen que ir encaminados los esfuerzos. Al individualizar al ser humano como centro del proceso hace que se tengan en cuenta particularidades como las geográficas, culturales, género.

En definitiva, los objetivos del desarrollo humano y sostenible se pueden esquematizar en los siguientes puntos

1. Satisfacer las necesidades humanas básicas.
2. Lograr un crecimiento económico constante.
3. Mejorar la distribución social.
4. Atender a los aspectos demográficos.
5. Seleccionar opciones tecnológicas apropiadas.
6. Aprovechar, conservar y restaurar los recursos naturales.
7. Fomentar la igualdad entre hombres y mujeres.
8. Apostar por la educación universal.

A principios de 1990, tras la caída del Muro de Berlín, hacía ya años que el socialismo real como sistema económico iba siendo progresivamente cuestionado o abandonado. Pero es en aquel momento en que, en ciertos círculos económicos, se intentó formular un listado de medidas de política económica que constituya un "paradigma" único para la triunfadora economía capitalista. Este listado serviría especialmente para orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial -en adelante "FMI" y "BM") a la hora de valorar los avances en materia de ortodoxia económica de los primeros, que pedían ayuda a los segundos.

La primera formulación del llamado "Consenso de Washington" se debe a John Williamson y data de 1990. El escrito concreta diez temas de política económica, en los cuales, según el autor, "Washington" está de acuerdo. "Washington" significa el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los EUA, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos (citado por Serrano, Josep F. María, El "Consenso de Washington" ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?). Los temas sobre los cuales existiría acuerdo son:

- disciplina presupuestaria;

- cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras);
- reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados;
- liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés;
- búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos;
- liberalización comercial;
- apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas;
- privatizaciones;
- desregulaciones;
- garantía de los derechos de propiedad.

"Mediante un conjunto de reglas, el consenso de Washington establece también, un ambiente de transparencia económica. No sólo porque las normas la contengan de manera ineludible, sino también porque la misma existencia de un recetario es un espejo al que podemos mirar a la hora de juzgar la actividad económica de los países" (citado por Serrano, Josep F. María, El "Consenso de Washington" ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?).

En todo caso, los conflictos que habían sacudido la teoría y la práctica económica, especialmente en la América Latina cuestionada por el FMI y por el BM, se daban por terminados. El estatismo excesivo era descartado; pero el FMI y el BM también habían evolucionado e incorporado (en virtud de su carácter práctico) propuestas sociales en sus programas de ajuste.

El principal problema del consenso de Washington es que en él queda prácticamente excluido el tema de la equidad. Esta exclusión es grave, porque uno de los lugares en donde más se aplican las políticas de ajuste derivadas del consenso (e implementadas por el FMI) es en América Latina. Y éste es el continente más desigual del planeta: el PIB per cápita del 20% más rico es 18'7 veces el PIB per cápita del 20% más pobre, cuando en la OCDE la proporción es

de 6'8 y la media mundial es de 7'1 (citado por Serrano, Josep F. María, El "consenso de Washington" ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?).

Una de las instituciones que más ha cuestionado el "consenso de Washington" es el Banco Mundial. A pesar de que el propio Banco entra dentro de la lista de instituciones incluidas por Williamson en el término "Washington", sus últimos directivos y economistas se desmarcan del "consenso".

Por ejemplo, el Economista Jefe del Banco, Joseph Stiglitz, afirma que las políticas propuestas en el consenso pueden ser necesarias, pero no son suficientes; y que, incluso, algunas de las políticas tal vez no sean ni tan sólo necesarias. En efecto, según Stiglitz pues, los objetivos de la política económica no pueden ser reducidos al incremento del PIB. Se deben incluir. (citado por Serrano, Josep F. María, El "consenso de Washington" ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?):

- La mejora de los niveles de vida (incluyendo educación y salud);
- Un desarrollo sostenible ecológica y políticamente (en el sentido de que las políticas aplicadas puedan resistir las vicisitudes del proceso político);
- Un desarrollo igualitario;
- Un desarrollo democrático (incluyendo la participación consciente de los ciudadanos en las decisiones colectivas que les afectan de tantas maneras).

Crecimiento, equidad, sostenibilidad y libertad son las bases del paradigma "Post Consenso de Washington" que comienza a emerger

Paralelamente al "Consenso de Washington", la comunidad internacional puso de manifiesto, su preocupación por la situación de la pobreza y las carencias en cuanto a la cobertura de las necesidades básicas en que vive una gran parte de la población mundial y como una suerte de política social, el CAD se fija como metas la obtención de los Objetivos del Milenio. En efecto, en 1990 se fijaron los

ocho Objetivos del Milenio (*Millenium Development Goals, MDGs*) que posteriormente los líderes mundiales de 189 estados miembros que participaron en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas realizada entre el 6 y el 8 de septiembre de 2000, los ratificaron, acordando ocho objetivos de desarrollo y 18 metas cuantificables y uno o varios indicadores de progreso a lograrse para el año 2015 (Naciones Unidas [Http: www.developmentgoals.org](http://www.developmentgoals.org)).

Estos son:

- Reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre.
- Lograr la enseñanza primaria universal.
- Promover la igualdad entre los sexos.
- Reducir la mortalidad infantil.
- Reducir la mortalidad materna.
- Detener la propagación del VIH/SIDA y el paludismo.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo, con metas para la asistencia, el comercio y el alivio de la carga de la deuda.

Este Acuerdo conlleva la adopción por parte de los países pobres de una serie de reformas a favor de la población más desfavorecida, así como el aumento de la cooperación internacional, la condonación de la deuda y la mejora de las condiciones comerciales por parte de los países desarrollados. El desarrollo se debe considerar como un proceso a favor de la población y cuyo objetivo es aumentar sus posibilidades y capacidades.

Estos planteamientos están siendo paulatinamente incorporados por muchas instituciones, organizaciones y agencias donantes y se han convertido en una referencia para la acción conjunta entre los países desarrollados y los países subdesarrollados.

Han pasado a convertirse en el eje central de las políticas de cooperación para el desarrollo, al ofrecer una agenda posible de medir, con metas e indicadores para

dar seguimiento a los avances. Se trata de objetivos realistas, que se pueden cumplir y financiar, siempre que se tenga la necesaria voluntad política

Sin embargo, es preciso subrayar las limitaciones de los Objetivos del Milenio para enfrentar con éxito las causas del subdesarrollo puesto que hace una apuesta clara por centrar los objetivos en paliar sus consecuencias, como ya se señaló antes como una política social. Se olvida que es la lógica de funcionamiento del sistema económico, político y social mundial la que ha contribuido decididamente a la generación de las situaciones que se tratan de corregir. Por ejemplo, en cuanto al primer objetivo: la pobreza y el hambre no son la causa del subdesarrollo sino una consecuencia del mismo, de modo que incluso su erradicación coyuntural no es garantía alguna de su desaparición, en tanto que no se eliminen otros aspectos ligados a la marcha del sistema. Tampoco se señalan metas sobre el tema del financiamiento.

Más adelante, en el año 2002, se llevó a cabo la Cumbre de Monterrey, que en su Declaración final planteó seis puntos en su agenda: movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo, movilización de recursos internacionales para el desarrollo (la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados), el comercio internacional como promotor del desarrollo, aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo, la deuda externa y el tratamiento de cuestiones sistémicas (fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo). (Consulta Multisectorial sobre Cuestiones Sistémicas del Sector Financiero Internacional, Humberto Campodónico: 1,2005).

La Cumbre de Monterrey debía haber sido la oportunidad de poner a disposición los recursos para el desarrollo, pero realmente faltó voluntad política y la auténtica intención de los países desarrollados, poseedores de los recursos, de llegar a compromisos definidos en plazos y cantidades.

La base para lograr un desarrollo sostenible, además de la buena voluntad, hay que disponer de financiamiento, la Cumbre de Monterrey, debió haber dedicado muchos más esfuerzos a debatir los temas los temas de la Financiación al Desarrollo.

Las posiciones de los países desarrollados estaban en contra de cualquier compromiso financiero, insistiendo en condicionar todo tipo de ayuda a los países en desarrollo a medidas de buen gobierno. Así también, se pronunciaron por la compatibilidad de un comercio más libre, con la promoción del desarrollo sostenible, en contradicción con los altos niveles de protección que mantienen en la práctica en sus mercados internos.

Esta reunión que tenía como tema central el financiamiento para el desarrollo y que se enmarca dentro de la misma preocupación que la de los ODM: la pobreza y el subdesarrollo en el mundo no están encontrando una solución eficiente. Estas preocupaciones llegan al final de una década de reducción constante de los niveles de Cooperación Internacional, que se observaron luego de finalizada la Guerra Fría.

Pero el sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) no está mostrando las mejoras que se habían esperado. El objetivo en el tema de Cooperación Internacional de los ODM, era destinar el 0.7% del PBI a la AOD (0.7% del PBI es un compromiso de la década de los sesenta). Sin embargo, sólo son cinco los países que han cumplido con el criterio. Y aunque los países del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la OCDE aumentaron los aportes realizados a la AOD en 18% en el año 2003 con respecto al 2002, el promedio de estos representó el 0.25% del PBI de los países del CAD, en el año 2003³.

La cooperación internacional está sufriendo cambios continuos, tanto en los aspectos conceptuales, como en los aspectos más instrumentales. Frente a esta

³ Al respecto el Plan de CTI 2004 de la APCI señala lo siguiente: “ El Informe 2003 del CAD indica un incremento progresivo, tras varios años de estancamiento, de la ayuda al desarrollo mundial. La AOD aumentó un 7% en términos reales en el 2002. La media actual supone un 0,23% del PNB y el volumen total de ayuda alcanza los 58.300 millones de dólares”

situación, se debe dar respuesta rápida a los nuevos desafíos que plantea el escenario internacional, caracterizado por los procesos de globalización y los objetivos de lucha contra la pobreza de Naciones Unidas que legitiman la ayuda al desarrollo y la hacen compatible con las políticas de liberalización y con los intereses de la política exterior de los países donantes.

El tema de la eficiencia de la ayuda es, sin duda, una preocupación legítima por evitar la dispersión y la pérdida de recursos, de tiempo y de esfuerzos en una coyuntura de disminución de los recursos disponibles, aunque no de las necesidades de cooperación. Es así que en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, el 2 de marzo del 2005, países desarrollados y en desarrollo reconocen que es necesario aumentar el volumen de la ayuda y otros recursos del desarrollo para lograr los ODM y así mismo también aumentar significativamente la eficacia de la ayuda al desarrollo.

Para el otorgamiento de cooperación técnica internacional son cada vez más numerosos los criterios de condicionalidad exigidos por organismos donantes, bilaterales o multilaterales. La finalidad invocada es la de hacer más eficiente la ayuda que se desembolsa. Los criterios más aludidos son la gobernabilidad (buen gobierno o “governance”, y que implica el respaldo a las formas democráticas de gobierno, la lucha contra la corrupción y el respeto a los derechos humanos), la rendición de cuentas (o “accountability”), la reducción de la pobreza y el impacto social, la preservación del medio ambiente, y el fomento del sector privado, entre otros. Esta condicionalidad, en oportunidades, se constituye en una fuente de presiones políticas y económicas.

En este sentido, la Cooperación Internacional opera en un contexto internacional político, económico y social que tiene recursos y oportunidades desigualmente distribuidos. Dentro de ese contexto, las relaciones internacionales se establecen teniendo como base por un lado los intereses de las partes, expresados fundamentalmente en la Política Exterior de los Estados y, por el otro, los paulatinos y sistemáticos avances de los derechos humanos logrados en

democracia, que han incorporado la equidad y el derecho al desarrollo como derechos de la humanidad.

En la última reunión realizada en París del 28 de febrero al 2 de marzo (Banco Mundial, Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo)⁴, los ministros de países desarrollados y países responsables de fomentar el desarrollo y los directivos de las instituciones de desarrollo multilateral y bilateral en desarrollo con el objetivo de reformar la forma en que se gestiona y proporciona la ayuda, reconocen la necesidad de aumentar la ayuda pero también la eficacia de las misma, así como respaldar el esfuerzo que realizan los países socios (receptores de la ayuda).

Los donantes y países socios se pusieron de acuerdo en la prioridad que se le debe asignar al tema de la eficacia de la ayuda, por lo cual se comprometieron en las áreas siguientes(Banco Mundial, Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo):

- i. Reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos (por ej.:planificación, presupuesto y marcos de evaluación del desempeño).
- ii. Aumentar la alineación de la ayuda con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades.
- iii. Intensificar la mutua responsabilidad de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos, en cuanto a sus políticas, estrategias y desempeño en materia de desarrollo.
- iv. Eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes, para alcanzar el máximo rendimiento posible.
- v. Reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes para favorecer un comportamiento de colaboración y la alineación progresiva con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios.

⁴ El Perú no figura en la lista de participantes, a pesar de la importancia de la reunión.

- vi. Definir medidas y estándares de desempeño y responsabilidad para los sistemas de los países socios en gestión de finanzas públicas, aprovisionamiento, salvaguardias fiduciarias y evaluación medioambiental, aplicándolos de manera rápida y extensa, de acuerdo con las buenas prácticas ampliamente aceptadas.

Los países socios y los donantes asumieron los compromisos de cooperación siguientes:

Apropiación

La cooperación es efectivamente complementaria al desarrollo nacional. Los países socios implementan sus propias estrategias de desarrollo nacional por medio de amplios procesos consultivos en el marco de sus propios presupuestos y los donantes se comprometen a respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad a ejercerlo.

Alineación

La ayuda al desarrollo brindada por los donantes se deberán alinear a las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. Sin embargo, condiciona a su revisión anual de progreso constatado en la puesta en práctica de esta estrategia, además deja abierta la puerta para el ingreso de otras condiciones coordinadas transparentemente entre donantes.

Los donantes utilicen los sistemas fortalecidos de los países

Los países donantes se comprometieron a otorgar la ayuda y utilizar las propias instituciones y los sistemas nacionales de los socios, donde exista garantía de que se utilizará la ayuda en los objetivos aprobados. Donantes y los países socios trabajarán conjuntamente para establecer marcos comunmente convenidos que aporten evaluaciones fiables del desempeño, transparencia y responsabilidad de los sistemas nacionales.

Para lo cual los países receptores realizarán diagnósticos que aporten evaluaciones fiables de los sistemas y procedimientos del país, a efecto, de

emprender las reformas necesarias para asegurar que los sistemas, instituciones y procedimientos nacionales para gestión de la ayuda y otros recursos de desarrollo son efectivos, responsables y transparentes.

Los países socios refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de donantes

La capacidad para planificar, administrar, implementar y justificar los resultados de las políticas y programas son puntos críticos para alcanzar los objetivos de desarrollo, y es responsabilidad de los países socios el desarrollo de esa capacidad desempeñando los donantes un papel de respaldo.

Reforzar la capacidad de gestión de finanzas públicas

Los países socios se comprometieron a movilizar los recursos nacionales reforzando la viabilidad fiscal, que permita inversiones públicas y privadas, informando de forma transparente y fiable en tiempo oportuno sobre la ejecución del presupuesto. Por otro lado, los donantes desarrollarán compromisos indicativos de ayuda dentro de un marco multianual y desembolsando la misma de manera predecible y en tiempo oportuno de acuerdo con los programas adoptados.

Reforzar los sistemas nacionales de aprovisionamiento

Los países receptores y donantes se comprometieron a utilizar normas y procesos mutuamente acordados para realizar diagnósticos, diseñar reformas sostenibles y supervisar implementaciones, destinando recursos para respaldar y sostener reformas de administración (aprovisionamiento). Los donantes, por su parte, se comprometieron a utilizar progresivamente los sistemas nacionales para aprovisionamiento o adoptar enfoques armonizados cuando los sistemas nacionales no cumplan con los niveles de desempeño

Ayuda desligada: obtener más valor para el dinero

Los donantes del CAD reiteraron el compromiso de ayuda desligada, como se menciona en las recomendaciones CAD 2001 sobre la Ayuda Oficial al desarrollo desligada para los Países Menos Adelantados.

Harmonización⁵

Los donantes reiteraron la necesidad de coordinación y mencionaron que implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos.

Complementariedad: una división del trabajo más eficaz

La fragmentación excesiva de la ayuda a escala global, nacional o sectorial, disminuye la eficacia de la ayuda. Los países socios se comprometieron a proporcionar panoramas claros de las ventajas comparativas de los donantes y cómo conseguir la complementariedad a escala nacional o sectorial, comprometiéndose a utilizar éstas ventajas comparativas.

Incentivos para conductas orientadas a cooperación

Los donantes y países socios se comprometieron conjuntamente a reformar los procedimientos y reforzar los incentivos -incluyendo incentivos para contratación, valoración y adiestramiento, para que directivos y personal trabajen apuntando a armonización, alineación y resultados.

Suministrar una ayuda eficaz a los estados frágiles

Los países socios se comprometieron a realizar progresos para crear instituciones y establecer estructuras de gobernación que brinden seguridad y protección pública y acceso equitativo a los servicios sociales básicos para los ciudadanos y buena gobernabilidad. Los donantes se comprometieron a armonizar sus actividades, evaluaciones conjuntas, estrategias conjuntas, coordinando el compromiso político e iniciativas prácticas como la creación de oficinas de donantes conjuntas.

⁵ Harmonización, acción de armonizar, es el título textual de uno de los temas tratados en la conferencia de París

Promover un enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales

Los donantes y países socios se comprometieron a reforzar la aplicación de la evaluación de impacto ambiental (EIA) y ahondar procedimientos comunes para los proyectos, incluyendo consultas con los interesados; desarrollar y aplicar enfoques comunes de la “evaluación medioambiental estratégica” a escala sectorial y nacional.

Gestión orientada a Resultados

Los países socios se comprometieron a reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y procesos presupuestarios anuales y multianuales, procurando establecer marcos de reporte y de supervisión orientados a resultados. Los donantes se comprometieron a vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, evitando introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con las estrategias de desarrollo nacionales de los países socios.

Mutua responsabilidad

Los países receptores se comprometieron conjuntamente a reforzar el papel de los sistemas de control en las estrategias de desarrollo nacional y/o los presupuestos, fomentando enfoques participativos involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el progreso en la implementación de las estrategias de desarrollo nacional. Los donantes se comprometieron a proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda con el objetivo de que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos. Países socios y donantes se comprometieron a evaluar conjuntamente a través de los mecanismos existentes nacionales, los progresos de la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, incluyendo los compromisos de Cooperación.

Los países socios (receptores) y los donantes acordaron las metas al 2010:

	APROPIACIÓN	METAS PARA EL 2010
1	Los Socios tienen estrategias de desarrollo operativas Número de países con estrategias nacionales de desarrollo (incluso ERP) con prioridades estratégicas claras y vinculadas con un marco de gastos a mediano plazo y que quedan reflejadas en los presupuestos anuales.	Como mínimo el 75%* de los países socios
	ALINEACIÓN	METAS PARA EL 2010
2	Sistemas nacionales fiables. Número de países socios cuyos sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.	Metas por definir
3	Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales. Porcentaje de flujos de ayuda que repercute en el presupuesto nacional de los socios	Metas por definir
4	Reforzar capacidades con apoyo coordinado. Porcentaje de ayuda a la construcción de capacidad proporcionada vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios.	Metas por definir
5	Utilización de los sistemas nacionales. Porcentaje de donantes y flujos de ayuda que utilizan sistemas nacionales de aprovisionamiento y/o gestión de Finanzas Públicas en los países socios que (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.	Metas por definir
6	Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas. Número de unidades especializadas de ejecución de proyectos (PIU) por país.	Metas por definir
7	La ayuda es más predecible . Porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales.	Como mínimo 75%* de esta ayuda liberada en programas
8	Ayuda desligada Porcentaje de ayuda bilateral desligada	Progresos a supervisar.
	HARMONIZACIÓN	
9	Utilizar disposiciones o procedimientos comunes. Porcentaje de ayuda suministrada como enfoques basados en programas.	Como mínimo el 25%
10	Fomentar análisis comunes. Porcentaje de (a) misiones de campo y/o (b) trabajos analíticos sobre países, incluyendo análisis de diagnóstico que son conjuntos.	Metas por definir
	GESTION ORIENTADA A RESULTADOS	
11	Marcos orientados a resultados . Número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos en torno a (a) las estrategias de desarrollo nacionales y (b) los programas sectoriales.	75% * de los países socios
12	Mutua responsabilidad. Número de países socios que evalúan sus progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda.	Metas por definir

Es preciso mencionar que las tendencias internacionales para mejorar la eficiencia de la administración de los recursos de cooperación internacional en el mundo precisan que son necesarias algunas reformas, como que los países receptores de la cooperación cuenten con un sistema de planeamiento que defina las estrategias nacionales, implementadas a través de presupuestos desarrollados en forma consultiva y que la cooperación sea complementaria a estos esfuerzos.

Otra de las orientaciones que están en plena vigencia en la comunidad internacional, es que se fomenten enfoques participativos involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el progreso en la implementación de las estrategias de desarrollo nacional.

La cooperación se señala, debe intervenir a través de las propias estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países receptores, debiendo para ello las administraciones de los países en vías en desarrollo contar con sistemas fiables de monitoreo y rendición de cuentas.

Uno de los puntos más importantes es la necesidad de coordinación de la ayuda internacional, para lo cual las administraciones nacionales de los países receptores deben tomar el liderazgo de la misma, evitando la multiplicidad de interlocutores.

Es necesario recalcar que la CTI debe estar vinculada a las estrategias de desarrollo nacional y procesos presupuestarios en proceso de mediano y largo plazo y no a iniciativas aisladas y dispersas.⁶

⁶ Expertos en CTI señalan que en algunos casos el 70% de la cooperación internacional se utiliza en asistencia técnica, equipamiento y gastos administrativos. En el caso del Perú, para revertir la dicha situación, la U.E. implementó un proyecto piloto Programa de Seguridad Alimentaria (PASA) apoyando las políticas públicas peruanas destinando el 100% de los recursos a través de los presupuestos del Estado.

A diferencia de muchas otras conferencias mundiales entre países desarrollados y países en desarrollo, en esta oportunidad pretendieron llegar a metas y a indicadores concretos para el financiamiento del desarrollo. Sin embargo, continúan las condicionalidades exigidas por los países desarrollados y la falta de compromiso en el tema del financiamiento.

CAPITULO III

Breve reseña histórica de la Administración de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú.

3.1 Antes de 1992.

Uno de los Convenios más antiguos de ayuda internacional se remonta al Convenio de Básico de Ayuda Alimentaria de 1954 con USAID. Esta ayuda alimentaria se focaliza en la población vulnerable en extrema pobreza, mujeres, niños y ancianos y en zonas alto andinas bajo la metodología de alimentos por trabajo. Posteriormente en la década de los sesentas y setentas el Perú se convierte en un país de concentración de la Cooperación Internacional particularmente después del gran sismo del 31 de mayo de 1970, que causó más de 70,000 muertes en la Sierra Norte del país.

En el año 1974 se promulga la primera Ley de Cooperación Técnica Internacional en el país, implementándose un sistema de gestión de la cooperación internacional articulado a un sistema de planificación, que fue considerado como uno de los más avanzados de la región. La cooperación internacional era vista como complemento a los esfuerzos de desarrollo nacional. Este marco estuvo reforzado por el sistema político imperante de planificación centralizada. El Ministerio de Relaciones Exteriores junto con el Instituto Nacional de Planificación negociaban conjuntamente los proyectos que se orientaban a la Cooperación Técnica Internacional.

Para el otorgamiento de la prioridad a los proyectos, éstos eran sujetos de evaluaciones sucesivas. En primera instancia eran evaluados y priorizados por las Oficinas de Planificación y Presupuesto Sectoriales, para luego ser evaluados y priorizados multisectorialmente por el INP, bajo criterios definidos por el Área de Proyectos de Inversión antes de elaborar la cartera de proyectos a negociar. Cabe indicar que en esta evaluación no sólo se hacía bajo criterios económicos (valor presente neto, tasa interna de retorno, beneficio-costos) y sociales (costo

efectividad), sino que también participaban en la evaluación sectorialistas de las Areas de Planificación Económica, Sociales o Regionales de acuerdo a los proyectos en cuestión.

Posteriormente, una vez aprobado e implementado el proyecto, la Oficina de Cooperación Técnica Internacional realizaba el seguimiento y evaluación de los proyectos articuladamente con las Oficinas Sectoriales y Oficinas Regionales de Planificación. Este subsistema permitía un adecuado conocimiento del avance, limitaciones y problemas en la ejecución de los proyectos.

Adicionalmente hay que mencionar que en la década de los ochentas a efecto de agilizar y hacer más eficiente la CTI las fuentes cooperantes, tercerizan la ayuda internacional a través de instituciones privadas, organismos no gubernamentales de desarrollo (ONGs). El subsistema de cooperación peruano se adaptó a esta nueva “moda” introduciendo dentro de los registros para operación en el país, la presentación de los planes de trabajo (los cuales deberían enmarcarse en los lineamientos del Gobierno), los que podían ser evaluados periódicamente. También se logró la facultad de aprobar y priorizar las iniciativas presentadas a los Fondos de Contravalor, cuyos orígenes se remontan a 1986, con el Fondo de Contravalor Perú Canadá.

3.2 Entre 1992 y el 2002.

El 30 de noviembre de 1991, se promulga el Decreto Legislativo N° 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional y el 30/01/92 se aprueba mediante Decreto Supremo N° 015-92-PCM el Reglamento de la Ley de Cooperación Técnica Internacional. Esta nueva ley se elabora incluyendo las nuevas modalidades de CTI como: Fondos de Contravalor, Cooperación entre Países en Desarrollo y Registros de Entidades e Instituciones de Cooperación Técnica Internacional (ENIEX) y Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, receptoras de cooperación técnica internacional (ONGD-PERÚ). Esta, al igual que la ley anterior,

tiene como marco el sistema nacional de planificación y el proceso de descentralización iniciado por el Gobierno del Presidente Alan García.

Con el Golpe de Estado del 5 de abril de 1992, la disolución del INP por el Presidente Fujimori y la política de corto placista, se perdió el horizonte de mediano y largo plazo, concentrándose El Gobierno en la estabilización de la macroeconomía.

En este contexto, teniendo en cuenta que la concreción de proyectos con apoyo de la CTI es un proceso de mediano plazo, los proyectos que se aprobaron y ejecutaron durante los dos primeros años después de la disolución del INP, obedecieron a solicitudes negociadas antes de 1992.

Los proyectos que se aprobaron después de esta etapa, dado que no se contaba con un marco estratégico orientador, fueron negociaciones sectoriales directamente con las fuentes cooperantes. Las Oficinas de cooperación de los sectores tomaron preponderancia como la Oficina de Cooperación de Educación, Salud, Agricultura, Industria, PROMUDEH, etc.

En todo este entorno, la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (SECTI), que asume el rol de ente rector del sistema de CTI (informal), al no contar con el soporte del resto de las oficinas del exINP, se convierte en negociador-tramitador de las iniciativas de proyectos sectoriales y de índole político, digitadas desde Palacio de Gobierno.

La capacidad de interlocución de la SECTI como vocero del gobierno peruano ante los países y organismos cooperantes fue muy limitada, por interferencias políticas y lo limitado de los recursos, así como su capacidad de coordinar las propuestas de cooperación internacional de los diversos sectores, multiplicándose al interior del estado peruano los interlocutores de las fuentes.

Ante la debilidad del ente rector y la falta de objetivos nacionales de desarrollo se impuso un estilo fragmentado y disperso de la cooperación, sin que existieran criterios claros ni una adecuada coordinación entre los diversos sectores en la gestión de la cooperación internacional. Esto conllevaba a que los sectores aparecieran compitiendo entre sí y que se produjeran una serie de duplicaciones en las propuestas. Muchas de las iniciativas presentadas por los sectores eran por lo demás iniciativas dispersas no relacionadas con prioridades del desarrollo nacional.

De manera similar que los proyectos de inversión financiados con tesoro público adolecen de los mismos defectos y errores que estos en la década de los noventa, adicionalmente a los que se derivan de una inadecuada negociación con las fuentes cooperantes ante la ausencia de una Política Nacional de Desarrollo establecida por el Poder Ejecutivo y de los Planes y Programas de Desarrollo a que dieran lugar.

La falta de una política clara y ausencia de planes estables desarrollados a partir de mecanismos de participación social y ciudadana, estimulando la expresión institucional y de la sociedad civil, limitaron el desarrollo de adecuadas intervenciones en el sector tanto de recursos nacionales como de la cooperación internacional, realizándose proyectos ineficientes y sin sostenibilidad.

Ineficiente uso de los recursos públicos en la gestión del Estado a través de sus sistemas, incluyendo los de la cooperación internacional minimiza el impacto de los Proyectos sobre el crecimiento económico y el bienestar general de los ciudadanos, habiéndose observado en la ejecución de los proyectos los problemas siguientes:

- Proyectos no acordes con la política sectorial. Todo Proyecto debe estar enmarcado en los Lineamientos sectoriales y en las prioridades sanitarias locales. Algunos de los proyectos concertados en la década anterior obedecen

más a las prioridades de las fuentes cooperantes, más que una real necesidad de salud del país.

- Duplicidad de inversión. El incremento del apoyo social y la falta de claridad en la asignación de las funciones del Estado en diversos organismos como: FONCODES, PRONAA, Instituto Nacional de Salud (CENAN), INABIF, Ministerio de la Presidencia etc., realizaron intervenciones similares construyendo establecimientos de salud, sistemas de saneamiento, desarrollando programas alimentarios, etc, generando pérdida de recursos por la duplicidad en las intervenciones y mala focalización del gasto.
- Proyectos no sostenibles. La falta de un sistema de planeamiento de proyectos, generó que las decisiones de inversión se tomaran del Gobierno central inconsultamente sobre percepciones que no respondían al real sentir de la población. Proyectos no rentables. Las decisiones de ejecución de un proyecto no obedecía a criterios de rentabilidad económica o social, sino a criterios políticos.
- Proyectos riesgosos. Al ser las decisiones tomadas sin criterios de rentabilidad, se tornaban en proyectos riesgosos, de dudosa rentabilidad.
- Proyectos sobredimensionados. La inversión no se ejecutaba sobre un análisis adecuado de alternativas y sobre una evaluación de costos, por lo cual en muchos de los casos no justificaba el tamaño de la inversión.

Adicionalmente, en la gestión de la cooperación internacional tiene las deficiencias (Ley de creación de la APCI, p. 2, 2002) siguientes:

- Falta de transparencia y uso clientelar de los recursos de cooperación. La falta de un sistema de planeamiento de proyectos generó que las decisiones de inversión se tomaran por el Gobierno Central, inconsultamente, sin tomar en cuentas las opiniones técnicas locales y ejerciendo favoritismos sobre relaciones de amistad.
- Cambios constantes en la normatividad encargados del tema. Por la falta de un sistema de planeamiento a partir de 1992, la cooperación internacional fue

adecuándose a los lineamientos de políticas emitidos, ajustando las normas, cambiando de sectores de acuerdo a los intereses políticos,

- Pérdida de importantes recursos de cooperación por la falta de una organicidad institucional. Durante el periodo 1990 – 2000 se desarrollaron, en algunos sectores, proyectos paralelos a la Línea Técnica y sus planes operativos, logrando que se ejecuten proyectos eficientemente, sin embargo los productos no se han institucionalizado, instituidos como procedimientos, perdiendo importantes recursos de la cooperación internacional.
- Duplicidad de funciones en la gestión de los recursos y dispersión de interlocutores. Ante la falta de un rol rector de la Cooperación Internacional y adicionalmente al problema de que diversas instituciones del estado realizaban actividades similares, se sumaba que diversos funcionarios a nombre del Estado negociaban proyectos sin un criterio común (Foncodes, SECTI, Palacio).
- Ineficiente gestión y ausencia de proyectos. Inexistente cultura de proyecto, las decisiones se basaban en percepciones, generando desconfianza según los criterios de elegibilidad de las fuentes cooperantes.
- Pérdida de imagen ante la comunidad internacional de cooperantes. La falta del rol rector en el Estado Peruano, el clientelismo, la duplicidad de funciones, la ineficiente gestión y falta de proyectos adecuados generó el alejamiento de las fuentes cooperantes y el desvío de recursos hacia otros países
- Desinformación sobre los nuevos temas y prioridades de la cooperación en el mundo. La ausencia del rol rector y la dispersión de interlocutores conllevaba a la falta de especialización y en el desconocimiento en el proceso de negociación de la cooperación internacional.

Ausencia de evaluaciones con el real impacto de las acciones con Cooperantes Internacionales. La ausencia de la cultura del proyecto conllevó a un mal diseño de las intervenciones sin línea de base que impida una medición posterior del logro del proyecto.

Resumiendo, durante la década pasada se impuso un estilo fragmentado y disperso de la cooperación sin que existieran criterios claros ni una adecuada coordinación entre los diversos sectores en la gestión de la cooperación

internacional. Esto conllevaba a que los sectores aparecieran compitiendo entre sí y que se produjeran una serie de duplicaciones en las propuestas. Muchas de las iniciativas presentadas por los sectores eran por lo demás iniciativas dispersas no relacionadas con prioridades del desarrollo nacional. En ausencia de un interlocutor válido y de prioridades claras el camino quedó abierto para que fueran las fuentes cooperantes las que impusieran sus criterios.

3.3 Del 2002 al 2005

El 30 de septiembre del 2001 mediante Resolución Ministerial N° 0676-2001-RE se creó una Comisión encargada de la elaboración del anteproyecto de Ley para la Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional fundamentada en la necesidad de manejar en forma eficiente y coordinada la cooperación internacional y facilitar la adecuada interlocución con los países y organismos cooperantes.

Paralelamente el gobierno peruano tras iniciar su gestión, desarrolló una serie de actividades para convocar a una Mesa de Cooperación Internacional, la misma que se realizó el 22 de octubre del 2001 en Madrid. En ella se logró el respaldo internacional a un programa de lucha contra la pobreza y fortalecimiento de la democracia. En Madrid el Presidente del Consejo de Ministros anunció la decisión de implementar una Agencia Peruana de Cooperación Internacional que diera garantía de una gestión transparente y eficiente de los recursos, lo que mostraba la voluntad política de concretar dicha acción.

Una de las primeras versiones de la propuesta de Ley fue para opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, responsable de la cooperación asociada al crédito. La opinión emitida por este Ministerio se basó en la adecuación del manejo de la cooperación técnica internacional a las prioridades definidas por el Gobierno y la duplicación de funciones con el nuevo mecanismo de programación existente el Sistema Nacional de Inversión Pública de reciente implementación en

esas fechas. El Ministerio de Economía y Finanzas emitió opinión sobre la base que el Estado Peruano debe tener una sola política de inversiones (no una para recursos de cooperación internacional y otras para tesoro público), por lo cual la APCI debería “usar” toda la información del SNIP.

En diciembre de 2001 se acordó designar como responsables de la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (SECTI) de la Presidencia del Consejo de Ministros a tres miembros de la Comisión Encargada de elaborar el Proyecto de Ley para la creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), a efecto de contar con una Institución que oriente la cooperación internacional como instrumento de desarrollo para el país y centralice las funciones de dos instancias existentes la SECTI y la Oficina de Cooperación Internacional (OCI) del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Gobierno Canadiense aprobó el proyecto⁷ “Hacia la Creación de una Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)”, con cargo al Fondo de Democratización del Perú. El proyecto incluía una evaluación de la cooperación internacional en las instancias del sector público, la SECTI y el MEF, un análisis sobre la gestión de la cooperación técnica internacional en diálogo con las agencias acreditadas; un informe comparativo sobre el funcionamiento de las agencias nacionales de otros países de la región; diseño e implementación de una base de datos con información de la cooperación internacional (agencias, proyectos, otros); informe sobre descentralización, participación de la sociedad civil y cooperación en la región; análisis comparativo del proyecto de ley para la creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional y el lanzamiento de la propuesta.

En el sustento de la propuesta de ley, resultado del proyecto, se reconoce como en la Ley N° 719 de Cooperación Técnica Internacional que la cooperación debe

⁷ El “proyecto” aludido, no es un proyecto de inversión. Constituye un complemento a gastos corrientes para el desarrollo del estudio, según Resolución Directoral N° 007-2003-EF/68.01 (03/09/ 03) que aprueba la Directiva del SNIP para Gobiernos Regionales y Locales

jugar un rol complementario al esfuerzo nacional, permitiendo contar con recursos que potencien las estrategias, metodologías y tecnologías innovadoras para la promoción del desarrollo social y productivo del país en un mundo globalizado.

También se mencionó la necesidad de adaptar las estrategias a un nuevo escenario internacional en que se redefine la agenda y los estilos de la cooperación y donde exista una mayor competencia por los recursos de Cooperación Técnica Internacional, planteándose mayores exigencias en cuanto a la gestión, monitoreo y evaluación, eficiente y transparente de la cooperación. Los paradigmas de la cooperación han cambiado dejando ésta de ser vista como campo de acción de los Estados y los Gobierno Centrales y planteándose una activa participación de los sectores empresariales, sociedad civil y las instancias regionales y locales.

Mencionó también que la nueva política de cooperación debía considerar como eje central el proceso de descentralización anunciado por el Gobierno, cuya prioridad fue relevada en el Acuerdo Nacional suscrito por las principales fuerzas políticas del país. Este contexto esperaba superar el exacerbado centralismo que ha impedido que los recursos lleguen adecuadamente a las regiones y los gobiernos locales y ha restringido la participación de los actores locales en el diseño, ejecución y monitoreo de los proyectos.

La propuesta consideró adscribir a la APCI al Ministerio de Relaciones Exteriores, bajo el sustento que corresponde a la Cancillería la representación del Estado Peruano ante la comunidad internacional, además de contar operativamente con una red de misiones diplomáticas en el exterior, dotando de coherencia a la política exterior y la política de cooperación técnica internacional.

Un punto adicional sustentado fue que la mayor parte de las Agencias dependen de los Ministerio de Relaciones Exteriores (Caso: Francia, Italia, Japón y España), corroborándose ello entre enero y marzo del 2002, cuando funcionarios de la

SECTI realizaron intercambios de experiencias con la Agencia Chilena de Cooperación Internacional, la Agencia Brasileña de Cooperación, el Instituto Mexicano de Cooperación y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ratificándose el análisis realizado que en los países más grandes y con manejo más moderno de la cooperación internacional, las Agencias estaban adscritas al Ministerio de Relaciones Exteriores, instalándose en el caso de las entidades de Latinoamérica consejos directivos o consultivos que permiten las coordinaciones interinstitucionales y en casi todos hay presencia de los entes de Planeamiento, Hacienda y Ciencia y Tecnología, además de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, existen opiniones de expertos que señalan que siendo la cooperación técnica internacional considerada como un instrumento para complementar el desarrollo, la APCI no debería estar adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, si no mas bien a la Presidencia del Consejo de Ministros entidad de visión multisectorial, pudiéndose usar de todas maneras las ventajas operativas aducidas como las misiones diplomáticas y no se produciría ninguna duplicación de funciones porque la Cancillería sería responsable del protocolo y la representación del Estado Peruano ante las Fuentes Cooperantes, previa opinión técnica de APCI.

Por otro lado, si bien es cierto la mayor parte de los países desarrollados tienen sus agencias dependientes de Cancillería, ello se debe que son fuentes cooperantes y no receptores de cooperación y toda su cooperación está en función de su política exterior. En el caso de las Agencias en Latinoamérica de los países con economías más grandes como Brasil, México y Chile, están comenzando a brindar cooperación.

CAPITULO IV

La experiencia del Rediseño de la Oficina de Inversiones y Cooperación Externa en el Ministerio de Salud.

4.1 Problemática.

El Ministerio de Salud tiene como misión ser el ente encargado de velar por la salud de la población, tal como lo señala la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado por Decreto Legislativo N° 584, promulgado el 16/04/1990 y publicado el 18/04/1990.

La preocupación y obligación del Estado por la protección de la salud de la población, se hace explícita desde 1920 en la Constitución de la República, posición que es ratificada en las posteriores Cartas Magnas.

En una rápida revisión a las décadas pasadas, se observa que hubo predominio de las funciones asistencial - recuperativas, las que se hicieron evidentes en la construcción de grandes hospitales.

En cambio, en la década de los noventa se recibe un Sector colapsado, producto y reflejo de la crisis socio económico que sufrió el país, constituyéndose en prioritarias para la ejecución del gasto social, las zonas de pobreza extrema, de frontera y de re-poblamiento.

Son los proyectos de inversión, con el apoyo financiero de importantes organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, los que orientaron e impulsaron el reordenamiento institucional y el desarrollo local de los servicios de salud y apoyaron el inicio de un proceso de reforma y modernización del sector salud. Sin embargo, no se logró institucionalizar los productos de los proyectos en el nivel deseado.

En el 2001 el Ministerio de Salud (MINSA) ejecutaba diversos programas y proyectos con la Cooperación Internacional de diversas fuentes cooperantes, entre ellas la Agencia Internacional para el Desarrollo Internacional, BIRF, BID y la Cooperación del Gobierno Alemán. Cada una de estas fuentes desarrollaba sus acciones, con un convenio marco a nivel de Gobierno y convenios o acuerdos específicos de ejecución.

Los citados proyectos con la cooperación internacional eran dependientes de la Alta Dirección, a cargo de unidades especiales de proyectos, las cuales administraron los recursos financieros y los aspectos técnicos. Esta relación de dependencia y al no estar definidas las interrelaciones con el órgano técnico del MINSA correspondiente, como contraparte técnica del proyecto; afectó la sostenibilidad de los mismos; debido a que los resultados y productos de estos proyectos deben de incluirse en las decisiones técnicas del órgano de línea respectivo.

Si bien se señalaba dentro de las funciones generales del MINSA, las de promover, coordinar y orientar el intercambio de cooperación técnica y financiera nacional e internacional en salud, con la obligación de realizar el seguimiento y monitoreo de los proyectos a su cargo y la presentación de informes, de acuerdo a las especificaciones concordadas con cada fuente en los acuerdos respectivos, este seguimiento y monitoreo no fueron efectivos dentro del MINSA, por la misma relación de dependencia de los proyectos.

Esta situación determinó que realizara el “Estudio Institucionalización de los Logros de los proyectos dentro de la Organización del Ministerio de Salud (MINSA) a través de la Oficina de Financiamiento, Inversiones y de Cooperación Externa (OFICE)”, dado que todo proyecto que introduzca cambios en los modos de gestión de cualquier servicio que se brinda en cualquier organización, necesita

generar su propia sostenibilidad en el tiempo, para ello él o los resultados que se logren deberán integrarse en dicha organización.

Para tal efecto era necesario identificar los procesos, sub procesos y productos que se daban en una institución, partiendo de cómo está organizada esta institución, con relación a la misión que tiene para con sus clientes o usuarios.

Se concluyó que esa gestión de proyectos es la que determinó que se identifique al *Proceso Administrar Proyectos*, como el proceso que daba soporte a las estrategias y objetivos trazados en MINSA, que según principios de administración este proceso comprende desde el punto de partida hasta el término del mismo; por lo que “Administrar Proyectos” debe de entenderse desde el diseño, negociación /implementación, ejecución, seguimiento /monitoreo y evaluación; y, estas fases que se dan corresponden al ciclo de proyectos.

4.2 Propuesta e implementación y adecuación al proceso de regionalización

Con el apoyo de POLICY/USAID se conformó un equipo de trabajo⁸ que realizó el estudio, cuya metodología de trabajo no solamente fue la revisión de funciones y procedimientos al interior de Ministerio de Salud, sino en articulación con los otras instituciones participantes en el sistema de cooperación técnica internacional⁹ y en otros sistemas como el Inversión Pública y Presupuesto, así como también los usuarios del sistema Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) y Fuentes Cooperantes.

A consecuencia de ello se rediseñó la OFICE convirtiéndose en la Oficina General de Cooperación Internacional (OGCI) cuya esencia es negociadora, realizando funciones de evaluación de las intervenciones con CTI.

⁸ El equipo estuvo conformado por el suscrito, especialista en cooperación técnica internacional y la Eco. Maritza Acosta P., especialista en rediseño de procesos.

⁹ Sistema de cooperación técnica internacional informal.

Sin embargo, en el año 2003 se inicia el proceso de la descentralización del Estado, proceso que consiste en una transferencia del poder (competencias, atribuciones, funciones y recursos) del gobierno nacional (Lima) a gobiernos regionales y locales, por lo que fue necesario que el proceso de administrar proyectos de cooperación sea revisado; de ahí, que en la OGCI se realizó la revisión del diseño organizacional para la gestión de la CTI.

En tal sentido, se inició un diagnóstico en las regiones. Para ello se eligieron cuatro Gobiernos Regionales como ámbitos pilotos: Lambayeque, La Libertad, Ayacucho y San Martín, en los cuales se revisaron los procedimientos establecidos en las normas y la gestión misma en cada ámbito jurisdiccional, a fin de establecer un diseño organizacional que permita contar con un sistema de la CTI con roles claramente asignados en el “nuevo marco de la descentralización” en las diferentes instancias administrativas y los mecanismos necesarios para la gestión de la cooperación internacional.

Al término del año 2003, se validó el diseño de la organización de la OGCI-MINSA nuevamente con el diagnóstico de los cuatro Gobiernos Regionales de los ámbitos pilotos y se estableció que debe implementarse para un horizonte de tiempo de mediano plazo, oficinas de CTI en las estructuras de los Gobiernos Regionales y como función, en el área de planeamiento de los sectores, tal como se estableció para las DIRESAs en Salud; así también, como se encuentra en la estructura de las Direcciones Regionales de Educación.

Es importante resaltar que en todo el proceso de “reformas” generadas por un Organismo del Gobierno Nacional, parte del sistema de CTI, si bien tenían consistencia sobre la base de la operatividad de MINSA en lo cotidiano, éstas tenían que ser aceptadas, validadas y generalizadas por el ente rector CTI, APCI, y con la facilitación del ente responsable de la descentralización la Comisión Nacional de Descentralización (CND), por lo cual en todo el proceso fue de

consulta y retroalimentación con estas instancias y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) por los procesos de planeamiento, presupuesto participativo e inversiones.

Aparejado con ello, el Estado Peruano a través de sus políticas de modernización y descentralización busca hacer más eficiente la Administración Pública en lo referente a orientación, impulso y potenciación del impacto de las inversiones, haciendo uso más eficiente de los recursos en general; así como los provenientes de la Cooperación Técnica Internacional de carácter complementario y no reembolsable.

En este marco, la propuesta de rediseño del Sistema de CTI ya no debía ser liderada por la OGCI de MINSA, sino por su Ente Rector APCI, motivo por el cual se concluyó dicha etapa con el MINSA; y la APCI en Agosto del 2004 recibió la propuesta e incorporó la visión del proyecto del MINSA en el Plan Operativo Global del proyecto financiado por Unión Europea que incluye el fortalecimiento de la gestión de la cooperación en el sistema de cooperación (aún informal) articuladamente con los demás sistemas de la administración pública en nivel nacional, regional y local, principalmente el sistema nacional de inversión pública y el sistema de presupuesto, así como crédito público.

Al término del estudio se podía mencionar como lecciones aprendidas, la validación en el campo con los actores del proceso es una acción necesaria en los Estudios que se realizan para determinar estructuras, procedimientos, normas y/o directivas para gestionar un proceso, como lo es en este caso el referido a la gestión de la cooperación internacional. Toda estructura orgánica debe ser validada previamente con los actores, a fin de que ésta pueda conllevar al cumplimiento de los objetivos por los que es propuesta.

Esto se sustentó en el cambio de los objetivos del estudio, pues se comprobó la necesidad de articulación al sistema de la Cooperación Internacional a los

Gobiernos Locales (Municipios Provinciales acreditados) con los Gobiernos Regionales. Esta articulación en principio se está dando a través de la Directiva de Presupuesto Participativo del Ministerio de Economía y Finanzas.

Por otro lado, las acciones que realizan las ONGs (con recursos de la CTI) en los ámbitos de gestión de los Gobiernos Regionales, deben estar articuladas con el accionar de los Gobiernos Regionales y/o locales, aspecto que falta ahondar para una mejor decisión en el establecimiento de las prioridades y por ende una eficiente asignación de recursos.

Las estructuras de los Gobiernos Locales deben de correlacionarse con las estructuras de los Gobiernos Regionales, toda vez que estos deberán gestionar en su ámbito los servicios de salud (correspondientes al primer nivel), de educación entre otros; de allí que debería de desarrollarse una articulación matricial en ellas, puesto que para el caso de la CTI, ésta debería ser una red de expertos ubicados en las diferentes oficinas de los Municipios y Direcciones Regionales (salud, educación, entre otros) y que el Gobierno Regional cuente con ellos para la gestión de la misma.

Para la labor de planeamiento se requiere en todo ámbito jurisdiccional un levantamiento de información, análisis y registro de lo que efectivamente se viene desarrollando en cada ámbito es necesario trabajar el levantamiento de información, tanto del accionar del Estado, como de las ONGs, para contar con información sobre los diferentes proyectos y acciones que se estén ejecutando, financiados por Tesoro Público o Cooperación Internacional. Pues sin información no se puede hacer una mejor asignación de todos los recursos para aquellas prioridades establecidas, no que cada presupuesto haga sus propias prioridades sectoriales.

En el tema de lineamientos de política del sectorial de alcance nacional, se considera que debe de impartirse una directiva. En el contexto que no existía un

organismo supra planificador y dado que el rol del CND es ser un facilitador del proceso de descentralización. Esta directiva debería partir del MEF por ser el órgano responsable de conducir el presupuesto participativo.

En esa directiva debería señalarse que los lineamientos sectoriales (Gobierno Nacional) deben enmarcar las decisiones de política social que se asuman en los ámbitos jurisdiccionales de los Gobiernos Regionales, pues si se incentiva que los lineamientos regionales (para el caso de salud) respondan a los lineamientos del sector (salud), se estaría corriendo una suerte de fragmentación de la realidad en ámbitos donde deben articularse esfuerzos para establecer estrategias que respondan a las necesidades sociales, de allí que debería de pensarse en calidad de vida con indicadores globales y no en indicadores sectoriales

Por otra parte, para la gestión de la CTI se requiere normas y directivas de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional que perfilen al sistema de cooperación internacional como sistema descentralizado, en la que los niveles de decisión establecidos en el SNIP para con los proyectos, dan una pauta a seguir.

Es necesario que los proyectos/actividades que aprueben los Gobiernos Locales deban ser de conocimiento del Gobierno Regional, puesto que se articula con el presupuesto participativo. Esta orientación debería ser emitida en las directivas de APCI.

En lo que compete a los registros de las ONG, éstos deberán realizarse en los Gobiernos Regionales en los que corresponda por ámbito de intervención de éstas, los cuales como requisito previo a que se registren evaluarían los planes de trabajo de estos organismos, y este registro debería ser remitido a la APCI. Aquellas que tengan una intervención nacional, más de dos regiones, se registrarían en la APCI con los informes correspondientes de los Gobiernos Regionales en los que intervengan, con el sustento de la línea técnica del sector correspondiente de su ámbito jurisdiccional. Los informes técnicos sustentatorios,

deberían ser de los sectores correspondientes a la intervención solicitados por el Gobierno Regional.

En lo que compete a la aprobación y/o aceptación de Donaciones, la aprobación (para Instituciones Privadas y Gobiernos Locales) debería estar bajo responsabilidad del Gobierno Regional con el sustento técnico del sector correspondiente de ese ámbito jurisdiccional, según el registro de la ONG; y derivar esta información al sector (instancia nacional) y a la APCI para contar con la información a nivel nacional.

También se requiere una clara definición del rol y las funciones que corresponden al Ministerio de Relaciones Exteriores en lo que corresponde a la CTI, toda vez que este trabajo tiene como objetivo llegar a determinar los procedimientos de todo el accionar de ésta; para ello deben de estar definidos y asignados los roles en los sistemas y éstos dentro del proceso de la descentralización/regionalización.

Por último la APCI emitió una directiva para articular la CTI¹⁰ con el SNIP, señalando que los recursos de Cooperación Técnica Internacional No Reembolsable, que permiten intervenciones que complementan las actividades que desarrolla el Estado y que no se sujetan a la normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública, son las actividades que se definen como gastos corrientes y que no demandan gastos de preinversión, bajo las modalidades de:

- Asistencia técnica (expertos y voluntarios o estudios de base), incluye la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo - CTPD
- Donaciones (de carácter asistencial como medicinas y alimentos o de equipos para casos de desastres o fenómenos naturales o emergencias sociales o de otro tipo, en ámbitos declarados oficialmente)
- Capacitación (que no sea componente de un PIP)

¹⁰ Directiva N° 002-2004-APCI-DE Tratamiento de los proyectos enmarcados en el sistema nacional de inversión pública que involucran cooperación técnica internacional

Sin embargo, los avances en este campo deben continuar en cuanto a los procedimientos de gestión en el marco del proceso de descentralización, tanto para los proyectos de inversión como los de asistencia técnica, donaciones y capacitación articulados a los lineamientos nacionales, presupuesto participativo y sistema nacional de inversión pública.

CAPITULO V

Conclusiones y Recomendaciones

Con respecto a los aspectos teóricos

Resurgimiento de las teorías del desarrollo, la moderación del discurso neoliberal tras el consenso de Washington, el renacimiento de posturas neo estructuralistas moderadas de la CEPAL y sobre todo la aceptación y extensión del desarrollo humano sostenible alrededor de una nueva agenda mundial de reducción de la pobreza.

Convergencia de planteamientos donde la reducción de la pobreza es la primera prioridad.

El desarrollo es un problema interdisciplinario donde se deben considerar factores externos e internos, económicos y no económicos.

Renacimiento y refundación del concepto de planificación en los diferentes niveles de Gobierno Nacional, Regional y Local.

Con respecto al Contexto Internacional

Para el otorgamiento de cooperación técnica internacional son cada vez más numerosos los criterios de condicionalidad exigidos por organismos donantes, bilaterales o multilaterales para hacer más eficiente la ayuda que se desembolsa.

Los principales criterios mencionados:

- La cooperación es efectivamente complementaria al desarrollo nacional.
- Los países beneficiarios de la ayuda deberían orientarla en el marco de sus propias estrategias de desarrollo nacional por medio de amplios procesos consultivos en el marco de sus propios presupuestos.
- La CTI debe estar vinculada a procesos presupuestarios de mediano y largo plazo y no a iniciativas aisladas y dispersas.

- Las intervenciones de CTI deben implementarse a través de enfoques participativos involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el progreso en la implementación de las estrategias de desarrollo nacional.
- Los países donantes destinarán cada vez mas ayuda a los países receptores que tengan sistemas y procedimientos del país eficientes; por lo que se requerirá impulsar las reformas necesarias para asegurar que los sistemas, instituciones y procedimientos nacionales para gestión de la ayuda y otros recursos de desarrollo son efectivos, responsables y transparentes.
- Los donantes requieren para el otorgamiento de la ayuda, que los países receptores refuercen su capacidad para planificar, administrar, implementar y ejecutar la ayuda indispensable para alcanzar los objetivos de desarrollo.
- Uno de los puntos más importantes es la necesidad de coordinación de la ayuda internacional, para lo cual las administraciones nacionales de los países receptores deben tomar el liderazgo de la misma, evitando la multiplicidad de interlocutores.

Con respecto a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional

La ley de creación de la Agencia reconoce que la cooperación debe jugar un rol complementario al esfuerzo nacional, permitiendo contar con recursos que potencian de las estrategias, metodologías y tecnologías innovadoras para la promoción del desarrollo social y productivo del país en un mundo globalizado. Sin embargo existen temas pendientes, por lo que es necesario aún emitir normas y directivas:

- Teniendo en cuenta que los paradigmas de la cooperación han cambiado que no sólo es campo de acción de los Estados y los Gobierno Centrales, si no que interviene activamente los sectores empresariales, sociedad civil y las instancias regionales y locales.
- Gestión, monitoreo y evaluación, eficiente y transparente de la cooperación.

- Considerar como eje central el proceso de descentralización, cuya prioridad fue relevada en el Acuerdo Nacional suscrito por las principales fuerzas políticas del país. Este contexto esperaba superar el exacerbado centralismo que ha impedido que los recursos lleguen adecuadamente a las regiones y los gobiernos locales y ha restringido la participación de los actores locales en el diseño, ejecución y monitoreo de los proyectos.

Con respecto al Rediseño de la Oficina de Cooperación de Salud

Se pueden inferir de la experiencia del Rediseño de la Oficina de Cooperación de Salud las conclusiones y recomendaciones siguientes:

- La validación en el campo con los actores del proceso es una acción necesaria en los Estudios que se realizan para determinar estructuras, procedimientos, normas y/o directivas para gestionar un proceso, como lo es en este caso el referido a la gestión de la cooperación internacional.
- Se comprobó la necesidad de articulación al sistema de la Cooperación Internacional a los Gobiernos Locales (Municipios Provinciales acreditados) con los Gobiernos Regionales. Esta articulación en principio se está dando a través de la Directiva de Presupuesto Participativo del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Las acciones que realizan las ONGs con recursos de la cooperación internacional en los ámbitos de gestión de los Gobiernos Regionales, deben estar articuladas con el accionar de los Gobiernos Regionales y/o locales, aspecto que falta ahondar para una mejor decisión en el establecimiento de las prioridades y por ende una eficiente asignación de recursos.
- Las estructuras de los Gobiernos Locales deben de correlacionarse con las estructuras de los Gobiernos Regionales, toda vez que estos deberán

gestionar en su ámbito los servicios de salud (correspondientes al primer nivel), de educación, entre otros; de allí que debería de desarrollarse una articulación matricial en ellas, puesto que para el caso de la CTI, ésta debería ser una red de expertos ubicados en las diferentes oficinas de los Municipios y Direcciones Regionales (salud, educación, entre otros) y que el Gobierno Regional cuente con ellos para la gestión de la misma.

- En el tema de lineamientos de política del sectorial de alcance nacional, se considera que debe de impartirse una directiva. En el contexto que no existía un organismo supra planificador y dado que el rol del CND es ser un facilitador del proceso de descentralización, esta directiva debería partir del MEF por ser el órgano responsable de conducir el presupuesto participativo. Posteriormente con la implementación del Centro de Planeamiento Estratégico, ésta sería la entidad que debería dar los lineamientos de política nacional.
- El Ministerio de Salud, para la gestión de la cooperación internacional requiere normas y directivas de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional que perfilen al sistema de cooperación internacional como sistema descentralizado, en la que los niveles de decisión establecidos en el SNIP para con los proyectos, dan una pauta a seguir.
- La directiva “Tratamiento de los proyectos enmarcados en el sistema nacional de inversión pública que involucran cooperación técnica internacional” para articular la CTI con el SNIP señala que los recursos de Cooperación Técnica Internacional No Reembolsable, realizan intervenciones que complementan las actividades que desarrolla el Estado tanto de inversión sujetas al Sistema Nacional de Inversión Pública y a actividades que se definen como gastos corrientes (asistencia técnica, donaciones y capacitación). Sin embargo, los avances en este campo deben continuar emitiendo normas y/o directivas referidas a los procedimientos de gestión en el marco del proceso de descentralización,

tanto para los proyectos de inversión y actividades (asistencia técnica, donaciones y capacitación) articulados a los lineamientos nacionales, presupuesto participativo y sistema nacional de inversión pública.

- Es necesario que los proyectos/actividades que aprueben los Gobiernos Locales con recursos de cooperación internacional deban ser de conocimiento del Gobierno Regional, puesto que se articula con el presupuesto participativo.
- En lo que compete a los registros de las ONG, éstos deberían realizarse en los Gobiernos Regionales, de acuerdo al ámbito de intervención de éstas, teniendo como requisito previo al registro la evaluación de los planes de trabajo. Este registro debería ser remitido a la APCI.
- Aquellas ONGs que tengan una intervención nacional, más de dos regiones, se deberían registrar en la APCI con los informes correspondientes de los Gobiernos Regionales en los que intervengan, con el sustento de la línea técnica del sector correspondiente de su ámbito jurisdiccional. Los informes técnicos sustentatorios, deberán ser de los sectores correspondientes a la intervención solicitados por el Gobierno Regional.
- En lo que compete a la aprobación y/o aceptación de Donaciones, la aprobación (para Instituciones Privadas y Gobiernos Locales) debería estar bajo responsabilidad del Gobierno Regional con el sustento técnico del sector correspondiente de ese ámbito jurisdiccional, según el registro de la ONG; y derivar esta información al sector (instancia nacional) y a la APCI para contar con la información a nivel nacional.
- Se requiere una clara definición del rol y las funciones que corresponden al Ministerio de Relaciones Exteriores en lo que corresponde a la CTI, toda vez que este trabajo tiene como objetivo llegar a determinar los procedimientos de todo el accionar de ésta, para ello deben de estar

definidos y asignados los roles en los sistemas y éstos dentro del proceso de descentralización/regionalización.

BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial, Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2003, Washington, D.C.
WWW.wbiIn0018. worldbank.orgLAClacinfoclient.nsf

Hidalgo Capitán Antonio Luis, El pensamiento económico del sobre el desarrollo:
de los mercantilistas al PNUD, 1998

Rostow Walt Whitman, Etapas del Crecimiento Económico, Un Manifiesto No
Comunista, Londres: *Cambridge University Press*, 1960

Sierra M, Desarrollo y Pobreza, 2005, www.etc.upm.es

Reyes Giovanni, Teoría de la Globalización: Bases Fundamentales

www.monografias.com/trabajos7/bafux/bafux.shtml

www.ucm.es/info/IUDC/guia/OCDE

[www1.worldbank.org/harmonization/ Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf](http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf),

Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

Naciones Unidas [Http: www.developmentgoals.org](http://www.developmentgoals.org)

Decreto Legislativo N° 719 (10/11/91) que aprueba la Ley de Cooperación Técnica
Internacional.

Directiva N° 002-2004-APCI-DE Tratamiento de los proyectos enmarcados en el
sistema nacional de inversión pública que involucran cooperación técnica
internacional.

Ley N° 27692, (12/04/02) de la Creación de la Agencia Peruana de Cooperación
Internacional (APCI).

Decreto Supremo N° 015-92-PCM (30/01/92) que aprueba el Reglamento de la
Ley de Cooperación Técnica Internacional.

Decreto Supremo N° 053-2003-RE (12/04/03) que aprueba el Reglamento de
Organización y Funciones de la APCI.

Decreto Supremo N° 127-91-PCM (01/08/91) Reglamentan el Régimen de
Internamiento y Despacho de Donaciones a que se refiere el Decreto Ley N°
21942.

Decreto Supremo 076-93-PCM (12/10/93) que dispone unificar los registros
sectoriales de instituciones privadas sin fines de lucro, receptoras de donaciones
de carácter asistencial.

Resolución Suprema N° 508-93-PCM (16/11/93) que aprueba la directiva de procedimientos de aceptación y/o aprobación, para el internamiento de las donaciones de carácter asistencial o educacional, provenientes del exterior.

Decreto Ley N° 21942 (27/09/77) Liberaciones para importación de mercancías donadas.

Decreto Supremo N° 121-96-EF (24/12/96) Aprueba Reglamento de la Ley General de Aduanas.

Decreto Supremo N° 055-99-EF (15/04/99) Nuevo Texto de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo

Decreto Legislativo N° 935 (10/10/03) Modifica el inciso k) del artículo N° 2 del Texto Único Ordenado del IGV y ISC del D.S. N° 055-99-EF.

Decreto Supremo N° 041-2004-EF, (24/03/04) Aprueba el Reglamento de la Inafectación del IGV y el ISC.

Ley N° 27293, (09/06/00) Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Decreto Supremo N° 157-2002-EF (02/10/02) que Reglamenta la Ley Sistema Nacional de Inversión Pública.

Resolución Directoral N° 007-2003-EF/68.01 (03/09/ 03) que aprueba la Directiva del SNIP para Gobiernos Regionales y Locales.

Resolución Ministerial (21/7/2004) 372 2004 Aprueban delegación de facultades para declarar viabilidad a los proyectos de inversión pública.

Ley N° 27783 (20/07/02) de Bases de la Descentralización

Ley N° 27867 (18/11/02) Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

Resolución N°031-2002/SBN, (16/08/02), de la Superintendencia de Bienes Nacionales

Ley N° 28112 (27/11/2003) Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público.

Ley N° 28411 (6/12/2004) Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto

Ley 28522 (14/05/2005) Ley de Creación del CEPLAN

Propuesta de ley Sistema de Cooperación

WWW.abc.mre.gov.br Agencia Brasileña de Cooperación Internacional

WWW.agci.ci Agencia de Cooperación Internacional de Chile
WWW.acci.gov.co Agencia Colombiana de Cooperación Internacional
WWW.mmrree.gov.ec Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional
WWW.ser.gob.mx/imexci Instituto Mexicano de Cooperación Internacional
WWW.cancilleria.gob.ni/srec/index.asp Secretaría de Cooperación Externa