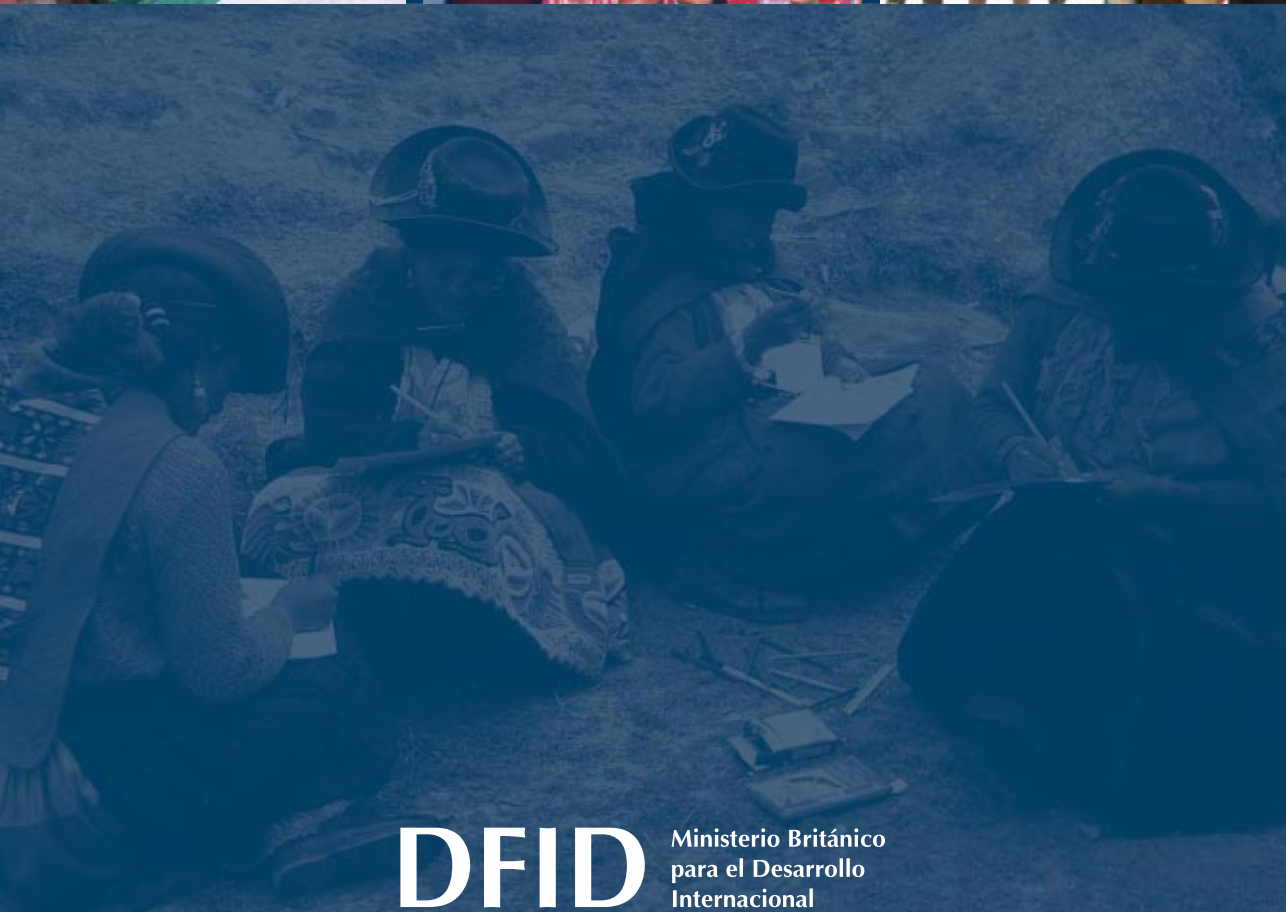


Alianzas contra la Pobreza

La experiencia de DFID en el Perú 2000 - 2005



DFID Ministerio Británico
para el Desarrollo
Internacional

Alianzas contra la Pobreza

La experiencia de DFID en el Perú 2000 - 2005

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados aquí son de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de DFID.

Alianzas contra la pobreza: la experiencia de DFID en el Perú 2000 - 2005

Derechos reservados 2005 © DFID
DFID, 1 Palace Street, London SW1E 5HE
DFID, Abercrombie House, Eaglesham Road, East Kilbride, Glasgow G75 8EA

Centro de información: 0845 300 4100
(del exterior: +44 1355 84 3132)
enquiry@dfid.gov.uk
www.dfid.gov.uk

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de este libro puede ser reimpressa, reproducida o utilizada por medios electrónicos, mecánicos u otros medios sin permiso escrito de los editores.

Primera edición: febrero 2005
1000 ejemplares
Hecho el Depósito Legal N°: 1501142005-0193
ISBN N°: 99722505-4-7

Impreso en Perú

Carátula y diseño gráfico: Gisella Scheuch
Fotos de carátula: Corinna Csáky, CARE, SERVINDI
Impreso en: Ali Arte Gráfico - Publicaciones S.R.L.

Ministerio para el Desarrollo Internacional - DFID

DFID es el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional: lidera la lucha del Gobierno Británico contra la pobreza mundial.

En un mundo cada vez más interconectado, muchos problemas, entre ellos los conflictos, la delincuencia, la contaminación y las enfermedades como el VIH y el sida, se ven recrudecidos o son causados por la pobreza. Una de cada cinco personas en el mundo, es decir, más de mil millones de personas, viven en la pobreza con un ingreso inferior a un dólar al día. DFID apoya programas de largo plazo para eliminar las causas subyacentes de la pobreza en áreas como la salud, la educación y el medio ambiente. DFID también responde a emergencias, tanto naturales como aquellas producidas por el hombre.

El trabajo de DFID forma parte del compromiso mundial de alcanzar las ocho Metas de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, cuyo plazo es el 2015, que buscan:

- reducir a la mitad el número de personas que viven en extrema pobreza y hambre
- asegurar que todos los niños reciban educación primaria
- promover la igualdad sexual y ayudar a las mujeres a reforzar su presencia
- reducir la tasa de mortalidad infantil
- mejorar la salud de las madres
- combatir el VIH y el sida, la malaria y otras enfermedades
- asegurar que el medio ambiente esté protegido
- construir una sociedad global para aquellos que trabajan en desarrollo

Cada una de estas metas tiene sus propios objetivos específicos mensurables.

DFID trabaja en asociación con los gobiernos comprometidos con las Metas de Desarrollo del Milenio, con la sociedad civil, con el sector privado y con la comunidad de investigación; asimismo con las instituciones multilaterales, entre ellas el Banco Mundial, las agencias de las Naciones Unidas y la Comisión Europea.

DFID trabaja en 150 países en todo el mundo, con un presupuesto anual de aproximadamente £4 mil millones. Sus oficinas centrales se encuentran en Londres y en East Kilbride, cerca de Glasgow.

CONTENIDO

Prefacio de Gareth Thomas	9
Prólogo de Oscar Schiappa-Pietra	11
Siglas	13
Colaboradores	15
Visión General: contenido y lecciones claves	
por Rosalind Eyben y Corinna Csáky	19
1. Introducción	20
2. Visión general del libro	23
3. Lecciones claves	25
I. DFID en el Perú: un aprendizaje creciente , por Rosalind Eyben	31
1. Presentación del escenario	33
2. DFID en el Perú	39
3. Comprendiendo las causas de la pobreza en el Perú	44
4. Conceptos y acción	50
5. Las agencias donantes: objetivos, perspectivas y relaciones	56
6. Conclusiones	64
II. Apoyo a las instituciones para la inclusión política , por John Crabtree	67
1. El legado histórico: un déficit democrático	68
2. Trabajo local por la inclusión política	70
3. Identidad: establecer el derecho a la inclusión	84
4. Trabajo con los partidos políticos	91
5. Lecciones aprendidas	106
III. Apoyo a redes para hacer valer los derechos , por Fiona Wilson	109
1. Presentación de conceptos: instancias y redes	111
2. La historia de la salud: haciendo realidad el derecho a la salud	116
3. Derechos humanos para los pobres	134
4. Construcción de ciudadanía participativa	142
5. Lecciones aprendidas	152
IV. “Para aquellos que intenten hacer lo mismo en casa”	
por Mark Lewis y Francisco Sagasti	155

1. El contexto de DFID en el Perú	156
2. Cómo se organizó DFID y cómo trabajó con otros	164
3. Resultados, desafíos y consecuencias	176
4. Mirando al futuro	185
5. Conclusiones	189

Referencias	191
-------------------	-----

Anexos

A. Asistencia bilateral de DFID al Perú	193
B. Cronología de DFID en el Perú	194
C. Lista de Proyectos de DFID en el Perú 2001 - 2005	199

Recuadros

1. Elena Montobbio, AECI	37
2. Brenda Killen, ex integrante de DFID	58
3. Fernando Tuesta, Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE	73
4. Michel Portier, Alcalde de Carabaya, y Enrique Quilla, Alcalde de Sandia	76
5. Ernesto Herrera, Perú Posible	83
6. Kim Delaney, USAID	87
7. Rocío Vargas, Oxfam, María Isabel Cedano, DEMUS, y Martín Beaumont, Oxfam	89
8. Rafael Roncagliolo, Ex-Secretario Técnico del Acuerdo Nacional	93
9. Jorge del Castillo, APRA, y Javier Diez-Canseco, Partido Democrático Descentralista	97
10. Edmundo Jarquín, Banco Interamericano de Desarrollo	99
11. Lourdes Flores Nano, Unidad Nacional	101
12. Carlos Santiso, DFID	103
13. Javier Torres, Servicios Educativos Rurales	114
14. Daniel Cotlear, Banco Mundial	125
15. Walter Albán, Defensoría del Pueblo	129
16. Pilar Mazzetti, Ministerio de Salud	131
17. Víctor Zamora, DFID	131
18. Maritza Mendoza, CARE	139
19. Wilber Rozas, REMURPE	146
20. Efraín Loayza Rojas, Alcalde de Chilcas, y Julio Luna Mansilla, Alcalde de Curahuasi	147
21. Marfil Francke, DFID	150

PREFACIO

GARETH THOMAS

Durante los últimos siete años, el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional se ha visto fortalecido enormemente, y contamos con un presupuesto creciente para apoyar el desarrollo y combatir la pobreza en todo el mundo. Pero, junto con los recursos adicionales han llegado también decisiones difíciles sobre cómo emplear mejor nuestro apoyo, en vista de nuevas demandas. Fue una situación difícil, pero a fines del 2003 decidimos reducir gradualmente nuestros programas bilaterales en algunos países de ingresos medios, con el fin de cumplir nuestros compromisos con los países más pobres del mundo, y para lidiar con nuevos temas relacionados con la seguridad.

Esta decisión supuso cerrar nuestros programas bilaterales individuales en países de ingresos medios en América Latina, incluyendo el del Perú. Sin embargo, al mismo tiempo hemos reafirmado nuestro compromiso de trabajar más estrechamente con instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, hemos entregado más recursos para el trabajo de la sociedad civil y hemos empezado a implementar un nuevo programa transregional, todo lo cual beneficiará al Perú.

Visité el Perú en 2004, para representar al Reino Unido en las reuniones anuales del Banco Interamericano de Desarrollo, y pude ver parte de la vida lujosa que Lima tiene para ofrecer. Pero también visité Ciudadela Pachacútec, una de las inmensas barriadas de la ciudad, y Luyanta, un pequeño poblado en Ayacucho, uno de los departamentos más pobres del país, donde la vida es, sin lugar a dudas, dura.

Hasta el visitante más distraído en el Perú no puede evitar advertir estas grandes diferencias entre ricos y pobres y el desafío que el país enfrenta para construir una sociedad más inclusiva y justa. Al mismo tiempo, me abrumó ver la energía y la capaci-

dad de recuperación de las personas que conocí: los padres de familia en Pachacútec, quienes se organizaron para construir la escuela y solventar casi todos los costos a excepción del maestro enviado por el Ministerio de Educación (de vez en cuando se presentaba en la escuela), y los campesinos de Luyanta, reconstruyendo sus vidas después de los terribles años de violencia política en el país.

Me impresionaron nuestra estrategia de compromiso con el Perú y las actividades que estábamos apoyando, ayudando a colocar de manera más cabal a los peruanos en el mapa político, social y económico del país, el modo en que DFID se ha concentrado para ayudar a mujeres y hombres pobres, marginados y socialmente excluidos, a ser más reconocidos y respetados como ciudadanos peruanos plenos con derechos y responsabilidades y la manera en que estábamos trabajando con las instituciones políticas para apoyar este fin.

Animé al equipo de DFID en el Perú a cerciorarse que estas experiencias fueran captadas y difundidas más ampliamente, y estoy complacido de verlas reunidas ahora en este libro. Hay aquí muchos temas dignos de análisis para DFID y la comunidad internacional, en el Perú y fuera de él. Creo que son de particular valor para los donantes las lecciones sobre:

- Dirigirse a las personas pobres como ciudadanos, con derechos y responsabilidades, como un mecanismo clave para combatir la desigualdad y la exclusión.
- Trabajar sistemáticamente, tanto con el Estado como con la sociedad en su conjunto, para lograr un desarrollo más inclusivo.
- Invertir en alianzas con las personas e instituciones comprometidas con reformas en favor de los pobres.
- Actuar de manera abierta, transparente y fiscalizable, al abordar esta agenda más política.

Confío en que estas lecciones serán aprovechadas en el Perú y demás países. Me complace saber que a través de nuestro continuo apoyo a organizaciones internacionales como la Comisión Europea, el BID y el Banco Mundial, nuestro programa regional y nuestro apoyo a la sociedad civil, podamos mantener muchas de estas inversiones en el Perú.



GARETH THOMAS

Sub-Secretario de Estado Permanente

Ministerio para el Desarrollo Internacional del Reino Unido

CAPÍTULO IV

“PARA AQUELLOS QUE INTENTEN
HACER LO MISMO EN CASA”

MARK LEWIS Y FRANCISCO SAGASTI



Pintura Campesina. Colección de pinturas de comunidades rurales.
Centro Cultural de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.

1. El contexto de DFID en el Perú

En el curso de varias reuniones, Francisco Sagasti, jefe de la ONG peruana de investigación Agenda Perú, entrevistó a Mark Lewis, jefe de DFID Perú entre el 2000 y el 2004, sobre las lecciones derivadas de las experiencias de DFID en el Perú durante estos años.

Sagasti: Rosalind Eyben ha hecho un buen trabajo describiendo el contexto en que se desarrolló el trabajo de DFID en el Perú. Pero me gustaría repasar unos cuantos puntos para comprender mejor la importancia de la experiencia de ustedes para los demás.

En primer lugar, ¿en qué medida la *orientación de políticas* del programa de DFID en el Perú provino de Londres? ¿Hubo una *estrategia para América Latina* que orientara sus políticas? Tengo la impresión de que ustedes contaron con bastante espacio de maniobra. Esta no es la costumbre en otras agencias de asistencia al desarrollo.

Lewis: DFID tiene la clara meta de eliminar la pobreza. Todas nuestras políticas están orientadas a ello. Específicamente nuestro objetivo es ayudar a los países en desarrollo a lograr las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM). Todos nuestros documentos de política apuntan en esa dirección. DFID no tuvo una política para América Latina cabal, públicamente consultada, para el periodo examinado en estos textos. Había habido mucho trabajo de estrategia en DFID y muchos documentos de política, y se consideró que no se justificaba otro documento de

estrategia para lo que era, financieramente, un programa relativamente pequeño. Pero durante 1999 y el 2000, Clare Short, nuestra Secretaria de Estado para el Desarrollo Internacional, puso en claro que ella pensaba que luchar contra la pobreza en América Latina era importante, que DFID debía participar en esta lucha, pero que debíamos ser más estratégicos en nuestro apoyo.

Pero dentro de estos objetivos generales, DFID cree en el "modelo orientado por país". A diferencia de algunas agencias de asistencia, las oficinas de país de DFID tienen considerable espacio de maniobra en la programación de sus estrategias. En el caso del Perú, gran parte de nuestra asistencia estaba llegando a su fin durante los últimos del gobierno de Alberto Fujimori, lo cual nos permitió hacer borrón y cuenta nueva.

Al mismo tiempo, aunque único, el Perú comparte desafíos similares a otros países de la región, de modo que nuestra estrategia fue formulada en ese contexto, y creemos que las lecciones de nuestro programa son pertinentes tanto para éstos como para un grupo más amplio de países no tan pobres.

Sagasti: ¿Qué se quería decir con "ser más estratégicos"?

Lewis: Bueno, significaba abocarse a las políticas y prácticas que son cruciales para la eliminación de la pobreza. Significaba analizar las causas de la pobreza y no sólo abordar los síntomas. Muchas veces significa pasar de las actividades implementadas en campo al terreno de las políticas y programas de alcance nacional.

El programa de DFID en América Latina siempre había sido manejado desde Londres y esto hacía muy difícil sostener un diálogo con la gente clave en el país, tanto en el gobierno como en la sociedad en general. Así que, en la práctica, ser estratégicos significaba también fortalecer nuestra presencia en el país y desarrollar la autoridad suficiente, algo que muchos donantes habían rehusado.

Sagasti: El Perú es considerado un *país de ingresos medios*, aunque desde hace casi década y media tenemos más del 50% de la población por debajo de la línea de la pobreza y un 20% por debajo de la línea crítica de la pobreza. DFID ha estado pensando mucho en la asistencia a los países de ingresos medios. Rosalind Eyben

menciona esto. ¿Fue la condición del Perú como país de ingresos medios importante al configurar el programa de DFID en el país?

Lewis: Siempre ha sido sorprendente para los peruanos escuchar que su país es clasificado como país de ingresos medios, porque ven tanta pobreza a su alrededor. Pero desde el punto de vista de un economista, el Perú es de ingresos medios, con un ingreso promedio de más de \$2,000 per cápita, lo cual es más del doble del nivel por debajo del cual los países son clasificados como de ingresos bajos, según la clasificación de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Económicamente, el Perú ha logrado un cierto nivel de desarrollo. Por otro lado, la pobreza abunda, como dicen ustedes, la cual, comparada con los niveles de ingreso promedio, es un indicador directo de la desigualdad de ingresos en el país. Una lectura de esto es que el Perú no está tan desarrollado, social y políticamente.

Esta lógica nos ha llevado a pensar largo y tendido, en primer lugar, sobre las causas fundamentales de esta fractura entre el desarrollo económico y el desarrollo social y político, sobre las desigualdades en la sociedad peruana: qué subyace tras ellas y, en consecuencia, cuáles deben ser las respuestas. En segundo lugar, en el rol apropiado de una agencia donante en todo esto: si afirmamos que un país es económicamente menos merecedor de asistencia financiera que un país de ingresos bajos, e incluso que tiene fondos para pagar asistencia técnica internacional, ¿qué rol entonces debe desempeñar una agencia donante? ¿Qué puede proporcionar una agencia donante? Así pues, la condición del Perú como país de ingresos medios nos llevó a centrarnos tanto en la desigualdad como en el rol que debíamos desempeñar.

Sagasti: Veamos esto por partes. En primer lugar, ¿se les pidió explícitamente que abordaran la desigualdad?

Lewis: Como menciona Rosalind Eyben, el informe de 1998 del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la desigualdad en América Latina fue influyente en esa época. El informe calculó que, si los ingresos de América Latina se distribuyeran tan parejamente como los de Asia del Este, virtualmente no habría pobreza en ningún lugar de América Latina. Desde luego, este es un cálculo matemático estático, pero da una idea de las dimensiones de la cuestión. Los ministros de

DFID estaban y están todavía preocupados por la desigualdad en América Latina, la región con la mayor desigualdad en el mundo.

Sagasti: Quisiera insistir en ese punto. Puede haber un conflicto entre reducción de la pobreza y desigualdad, pues, cuando hay crecimiento en los ingresos de los segmentos más altos y más bajos pero los ingresos del segmento más rico crecen más rápido que los del más pobre, tendríamos menos pobreza y más desigualdad, una situación que se ha vuelto bastante común en muchos países. Idealmente deberíamos tener a la vez aumento de los ingresos y disminución de la desigualdad, pero esto rara vez se ve hoy en día. ¿Cómo caracterizarías la orientación de la política de DFID en el Perú en este respecto?

Lewis: La orientación central es la reducción de la pobreza. Pero hay una serie de razones "técnicas" sobre por qué la desigualdad es mala para la reducción de la pobreza. Por ejemplo, cuanto mayor sea la desigualdad menos rendirá cualquier nivel de crecimiento dado en términos de reducción de la pobreza. Asimismo, la desigualdad puede engendrar conflicto social y otros costos sobre la economía que son negativos para el desarrollo y la reducción de la pobreza.

Pero lo fundamental es que entre los ministros de DFID había la creencia, compartida por muchos en América Latina y otras partes, de que el continente podía obrar mucho mejor contra la pobreza si empezaba a acometer la desigualdad, mediante un mayor compromiso con la gente ubicada en el "extremo inferior del espectro", mediante una mayor preocupación por las cuestiones distributivas. Y no sólo mediante la asistencia social, que es a menudo la interpretación en muchos países latinoamericanos, sino mediante políticas coherentes e integrales en lo político, social y económico que sean mucho más inclusivas de los pobres.

Sagasti: ¿Se les pidió preocuparse específicamente de la *desigualdad de ingresos*?

Lewis: Esto no fue abordado explícitamente. La literatura del desarrollo tiende a concentrarse en la desigualdad económica, principalmente en los ingresos, pero también en los activos, sean físicos, humanos o financieros. Pero muchos de éstos pueden ser vistos como resultado de desigualdades más fundamentales de naturaleza social o política, entendidas en términos de relaciones de poder muy

arraigadas. Es este el enfoque sobre las dimensiones sociales y políticas de la desigualdad que hemos asumido en el Perú, como se describe en estos textos.

Sagasti: Volvamos al segundo aspecto del trabajo en los países de ingresos medios, el rol de las agencias donantes. DFID, globalmente, parece sostener el punto de vista de que hay un limitado consenso internacional sobre el propósito y objetivos de la asistencia a estos países.

Lewis: La aparición de las Estrategias para la Reducción de la Pobreza (ERP) ha representado un paso adelante en la conformación de relaciones entre los receptores de asistencia y las agencias donantes en los países de ingresos bajos. Los países de ingresos bajos producen estrategias coherentes e integrales de largo plazo para enfrentar la pobreza, las cuales, las agencias donantes —tanto multilaterales como bilaterales— pueden respaldar. Aunque rara vez expresadas en estos términos, estas ERP pueden ser vistas como una especie de pacto. Pero las ERP son esencialmente sólo para los países de ingresos bajos o para los que recién están graduándose en la categoría de países de ingresos medios. No hay un equivalente para los países de ingresos medios, y hay pocas reglas generales para el compromiso con estos países, incluso aun cuando como grupo reciben casi la mitad de la asistencia al desarrollo exterior.

Uno de los objetivos del programa Perú fue contribuir a que DFID comprendiera la problemática de la pobreza en los países de ingresos medios, y cómo debe la comunidad internacional vincularse a tal problemática. Dos lecciones iniciales de nuestra experiencia en el Perú fueron: primera, que se requiere poner atención a la desigualdad y a las cuestiones distributivas para una reducción efectiva de la pobreza; segunda, que la comunidad internacional de donantes podría enfocarse en apoyar procesos que acometan estas cuestiones en vez de asumir que su rol es sólo proporcionar dinero o asistencia técnica internacional, lo cual bien puede no ser el principal “ingrediente faltante” en un país como el Perú.

El problema es típicamente no la falta de conocimientos sobre qué hacer para reducir la pobreza —la premisa sobre la que se funda gran parte de la cooperación técnica internacional—, sino sobre cómo hacerlo, cualquier sea el contexto político dado. Este es especialmente el caso en los países de ingresos medios, donde la “brecha del conocimiento” en relación con los países ricos es pequeña o

en verdad negativa en algunas áreas. Para tomar un ejemplo, el gobierno británico ha recurrido al Perú para aprender de las políticas peruanas que promueven la participación ciudadana en la gestión del sector salud.

Sagasti: Bueno, yo creo que probablemente estás exagerando el éxito y utilidad de las ERP en los países pobres. Los resultados son bastante variados y muchos de los antiguos vicios en las relaciones donante-receptor todavía impregnan el proceso de las ERP en muchos países pobres. También está el Marco para el Desarrollo Integral, para apoyar una mayor coherencia en la articulación del apoyo a los países de ingresos medios. Pero ¿cómo han encontrado ustedes realmente la coordinación de la asistencia en el Perú?

Lewis: En general, creo que el Perú es un buen ejemplo de país de ingresos medios sin un sentido claro de dirección para el apoyo internacional que recibe. Las Metas de Desarrollo del Milenio están adquiriendo ahora mayor preponderancia en el Perú en el discurso de la comunidad internacional y las organizaciones multilaterales. Pero los bancos multilaterales cubren un espectro muy amplio en sus préstamos, sin un enfoque fuerte en la pobreza y la exclusión. Entre los donantes bilaterales, muchos ya se han marchado del Perú, porque no es tan pobre para los estándares globales; y los que permanecen son un grupo variado donde la reducción de la pobreza es sólo uno de los objetivos. La seguridad, el control de las drogas, los objetivos comerciales, culturales o políticos, pueden tener igual o mayor importancia.

Esta diversidad de intereses por el "lado de la oferta" se ha encontrado a veces con una falta de claridad por el "lado de la demanda". El Gobierno no siempre ha sido bueno articulando sus planes y necesidades. La ausencia de estrategias claras e integrales hace más difícil la orientación estratégica. La Agencia Peruana para la Cooperación Internacional (APCI) reconoce esto y está trabajando para resolverlo, pero la iniciativa tiene que provenir del Gobierno en su conjunto. Apoyamos los primeros esfuerzos del gobierno de Toledo para articular una estrategia integral de reducción de la pobreza, finalmente adoptada a inicios del 2004; pero ésta no ha llegado a ser el faro de luz, ni para los donantes ni para el Gobierno.

También hemos invertido de manera importante en promover una mayor coordinación de las agencias donantes en el Perú, lo cual ha tomado mucho tiempo al personal. Esto ha sido apreciado por muchas contrapartes donantes localmente, pero no siempre ha influido en la política de la oficina central de los donantes.

Sagasti: Así pues, entiendo que DFID tuvo el amplio cometido de ser estratégico al acometer la pobreza y la desigualdad en un país de ingresos medios como es el Perú, en un contexto de limitado consenso de la comunidad internacional sobre esta cuestión. Una pregunta más sobre el contexto. Ustedes estaban estableciendo este programa justo en un momento de *apertura democrática* en el Perú. John Crabtree la denomina “primavera de Lima”. ¿En qué medida el programa de DFID se vio afectado y habilitado por esta coyuntura particular de apertura democrática? ¿Crees que el programa habría sido el mismo de haber logrado Fujimori permanecer en su tercer periodo?

Lewis: Ciertamente el restablecimiento de la democracia ha sido uno de los principales hechos que configuraron y sostuvieron el programa de DFID, sin el cual el programa habría tenido un aspecto muy diferente. Pero no creo que un interés en el desarrollo político habría estado fuera de consideración si el presidente Fujimori hubiese continuado en el Perú. Yo especularía que, mientras más democráticamente legítimo sea un Gobierno, más contenta estará una agencia donante de trabajar solamente con el Gobierno; y mientras menos legítimo sea, más deseará un donante trabajar con la sociedad en general. Con el tiempo, y a lo largo de periodos de tiempo, las agencias donantes pueden buscar impulsar sus programas aplicando más presión a un “pedal” o al otro, a fin de mantener el curso centrado en el interés por reducir la pobreza. Bajo el tercer periodo de Fujimori, de dudosa legitimidad, podríamos habernos encontrado en gran parte confinados a trabajar fuera del Gobierno. Pero en ausencia de aceptación del Gobierno, habríamos recibido mucha presión para encontrar una manera de hacer esto de manera legítima y enteramente constructiva.

Sagasti: De esto concluyo que ustedes recibieron un cometido bastante amplio, con *mucho alcance* para desarrollar el programa. Tuvieron suerte. Algunas otras agencias no podrían ser tan flexibles.

Lewis: A lo largo del periodo en examen, también nos beneficiamos de un sucesivo proceso de transferencia de atribuciones desde Londres. Estoy seguro de que esto fue importante para permitirnos sintonizar nuestro programa con las realidades del Perú y poder responder rápida y flexiblemente al curso de los acontecimientos, algo que fue altamente apreciado por nuestras contrapartes y a menudo envidiado por otras agencias de desarrollo.

2. Cómo se organizó DFID y cómo trabajó con otros

Sagasti: Volvamos a la forma en que DFID fue dotada de recursos en el Perú. Ustedes no recibieron un gran *presupuesto* que gastar, según los estándares de DFID ni, a decir verdad, según los estándares de algunos otros donantes en el Perú. ¿Cómo les afectó esto?

Lewis: Debido a su nivel de ingresos, el Perú no calificaba para una programa de asistencia de DFID significativo en términos financieros. El presupuesto de nuestro programa país ha promediado unos 3 ó 4 millones de libras esterlinas al año. Una de las preguntas que nos hicimos fue qué tamaño debía tener realmente nuestro presupuesto para poder hacer una diferencia. En cierto nivel, desde luego, cuanto más dinero, mejor, pero esto no carece de riesgos. Uno se arriesga a pasar todo su tiempo buscando maneras de gastar el dinero y, luego, cuidándolo. Puede perderse la energía necesaria para explorar las buenas ideas, políticas y prácticas.

Por otro lado, todas las nuevas ideas y enfoques tienen que ser contextualizados. Todo lo nuevo que apoyemos en el Perú tiene que estar firmemente basado en las realidades locales, generando conocimientos y comprensión locales. Para esto se necesita algo de dinero. Pero no hemos logrado calcular la “masa crítica” mínima necesaria para “hacer la diferencia”.

Sagasti: Me alegra que mencionaras la cuestión de la masa crítica, principalmente porque pienso que tiene tres dimensiones diferentes y la mayoría de la gente se enfoca sólo en una. En primer lugar está la masa crítica “cuantitativa” en térmi-

nos de cantidad de recursos de todos los tipos; en segundo lugar, está la masa crítica "cualitativa", en términos de las características de los recursos a tu disposición, y en tercer lugar está la masa crítica "de contacto", en términos de las interacciones entre los recursos a tu disposición y entre estos recursos y el contexto en que operas. Puedes tener una enorme cantidad de recursos cuantitativos que superan grandemente la masa crítica en el primer sentido, pero puedes no tener las dimensiones de calidad o de contacto de la masa crítica. De hecho, "arrojar dinero a un problema" refleja bastante bien esta situación. Me parece que ustedes lograron compensar su falta de masa crítica cuantitativa reuniendo masa crítica cualitativa y de contacto en el diseño de sus programas. Evidentemente ustedes tuvieron un equipo de buena calidad. ¿Pero no tuvieron mucho personal?

Lewis: Debido a las normas del gobierno británico, el pequeño tamaño de nuestro presupuesto de programa implicó que hubiese límites en nuestro presupuesto administrativo, incluyendo el número de miembros del personal. En términos contables, el personal que trabaja en nuestra oficina es considerado como un "gasto general" que esencialmente sirve a DFID, no como un recurso que dé valor agregado al programa, para beneficiar el Perú en este caso ¡Por más que nos disguste vernos exclusivamente o incluso mayormente en estos términos! La norma es una verdadera lástima, porque muy a menudo han sido nuestros recursos humanos y no nuestros recursos financieros lo más valorado por nuestras contrapartes, como puede verse en los capítulos anteriores. Por definición, "influir" sobre, en vez de "comprarse" las políticas nacionales o instituciones multilaterales requiere personal, no dinero.

Asimismo, en el Perú estábamos seguros de que necesitábamos habilidades interdisciplinarias y conformamos un equipo con aptitudes como consejeros o técnicos en gobernabilidad, desarrollo social, salud y economía. Tuvimos un personal administrativo de cuatro personas, lo cual sumaba ocho personas en total. Y estoy de acuerdo contigo y otros en que fue un equipo de calidad.

Algo que fue crucial es que reclutamos localmente a dos personas para cargos clave de asesoría. Esto significó que el grupo asesor —yo incluido— que tomó las principales decisiones de estrategia y programa estuvo balanceado equitativamente entre personal internacional y nacional, tanto en términos de núme-

ro como en gran parte en términos de jerarquía. La voz del Perú tuvo una sólida expresión en la oficina, lo cual creo fue muy importante para configurar nuestros enfoques. Aportó un mayor conocimiento y contactos locales. Pero lo más importante fue que dio una valiosa percepción de cuántos problemas radican en el dominio político, no en el técnico.

Sagasti: Entiendo que ustedes no sólo tuvieron a *peruanos en cargos de poder relativo, sino que éstos fueron también personal de primera línea* que debía representar al gobierno británico. ¿Esto presentó problemas?

Lewis: Es una pregunta interesante. Cuando uno emplea personas de alta calidad con un fuerte compromiso y experiencia en la lucha contra la pobreza y la exclusión, provenientes de un grupo de profesionales relativamente pequeño, hay una buena probabilidad de que sean conocidas, si no públicamente, sí entre una amplia gama de actores del desarrollo. En un país donde la política está considerablemente polarizada, esto puede hacer más difícil la interlocución.

Pero cuando uno emplea personas de calidad, éstas asimilan las políticas rápidamente, y deben ser sensibles al hecho de que tienen estas responsabilidades duales, como ciudadanos peruanos por un lado y como representantes del gobierno británico por el otro. Esto no siempre es fácil, y toma algún trabajo, pero la inversión vale muy bien la pena. En otras agencias de cooperación, tendemos a ver al personal local relegado a cargos de supervisión de proyectos, de modo que nosotros hemos avanzado un paso más en esto.

Sagasti: Rosalind Eyben sugiere que DFID corrió el riesgo de ser cooptado por las agendas del personal nacional ¿Algún comentario?

Lewis: Siempre hay ese riesgo. Pero los burócratas de la cooperación internacional también llevan consigo su propio bagaje. Muchos se sienten atraídos naturalmente hacia asociaciones estrechas con las élites de los países receptores. Lo importante es que todos estamos conscientes de cómo nuestra formación configura nuestras relaciones.

Sagasti: DFID también dedicó recursos a comprender el Perú; en particular ustedes dieron una *mirada de largo alcance a la historia y al desarrollo del país*. Eso es

bastante inusual en una agencia bilateral y, en verdad, en la mayoría de organizaciones de asistencia al desarrollo que yo conozco.

Lewis: Típicamente la cooperación internacional no adopta una mirada de largo alcance, casi con seguridad debido a las presiones políticas de todos los gobiernos para ayudar a lograr un rápido progreso en los países en desarrollo. La necesidad de enfocarse en el futuro cercano redundaba contra un análisis y aceptación de los horizontes de largo plazo necesarios para la mayor parte del trabajo de desarrollo, a pesar del progreso increíblemente rápido logrado en algunas partes del mundo en el último medio siglo.

Pero en los últimos años DFID ha empezado a explorar el más largo plazo, para comprender los factores más profundos y las estructuras de incentivos que favorecen o limitan el desarrollo a favor de los pobres y excluidos. En el Perú ciertamente trabajamos con esta tendencia, tal vez incluso nos adelantamos a ella. Tu propio trabajo, Francisco, que combinó la profunda comprensión cultural de Gonzalo Portocarrero con el análisis político de mediano plazo de Martín Tanaka, junto con una interpretación del rol de la comunidad internacional en apoyo al "cambio pro-pobres", pienso que ha influido en el marco de lo que llegó a conocerse dentro de DFID como el trabajo sobre los "Impulsores del Cambio". Esto ahora orienta firmemente a los analistas a mirar en las estructuras profundas, las instituciones de mediano plazo y la agenda del momento.

El trabajo de investigación que mencionas fue con seguridad muy enriquecedor al ayudarnos a pensar en la pobreza y la exclusión en el Perú a diferentes niveles: las estructuras profundas del autoritarismo, la violencia y la discriminación; la apertura a mediano plazo de las instituciones sociales, económicas y políticas durante los últimos 50 años; y los actores claves de hoy, quiénes son las partes interesadas poderosas. Nos dio percepciones claras y profundas sobre la desigual distribución del poder social, económico y político en el Perú, y algunas ideas sobre cómo proceder a comprometernos en esto.

Sagasti: Como has mencionado, gran parte de dicho trabajo de investigación trae a colación la cuestión de las *relaciones de poder*. Rosalind Eyben y John Crabtree han descrito cómo esto tuvo claramente un impacto importante en darle forma a

la estrategia de DFID en el Perú, de maneras que eran quizás novedosas para la mayoría de agencias de cooperación bilaterales.

Lewis: La combinación de ver al Perú a través de un lente de país de ingresos medios, y caracterizado por altos niveles de desigualdad, sea ésta económica, social o política, fue sin duda clave para moldear la estrategia de DFID en el Perú. Y, en verdad, siguiendo tu propio consejo, Francisco, adoptamos como nuestro punto de entrada las instituciones de mediano plazo que configuran el país, con un claro enfoque en las instituciones políticas.

Como dije antes, la “apertura democrática” en el Perú en 2000 - 2001, ciertamente alentó y quizás posibilitó este enfoque en las instituciones políticas, en una consideración más profunda de cómo los derechos y la democracia se conjugan con el desarrollo económico y social. En el Perú y en gran parte de América Latina, las comunidades comprometidas con los derechos humanos, y las comprometidas con la democracia y el desarrollo, están en muchos sentidos bastante separadas y diferenciadas entre sí. Nosotros desarrollamos un enfoque sobre cómo podían juntarse estas comunidades diferentes, tratando de hacer que sus agendas convergieran, en vez de correr paralelas.

Sagasti: Como ha dicho Rosalind, esto ha significado *trabajar en ambos lados de la ecuación Estado-sociedad*, con la “oferta” y con la “demanda”, con el Gobierno y con la sociedad civil. ¿Constituía eso un problema para una agencia oficial bilateral?

Lewis: Hay una especie de opción por defecto por la cual las agencias oficiales de desarrollo trabajan con los gobiernos, al menos en un grado muy significativo, y el sector de las ONGs internacionales trabaja en gran medida con la sociedad civil. Pero esto no siempre tiene que ser el caso. Si la lógica de una estrategia sugiere trabajar tanto con el Estado como con la sociedad, y el gobierno anfitrión acepta tal estrategia, no debería en principio haber problema para que una agencia como DFID la practique.

En el Perú, bajo el gobierno de Toledo, este ha sido en gran medida el caso. Trabajamos tanto con el Gobierno como con la sociedad civil en armar conjuntamente la estrategia de país de trabajar “en ambos lados de la ecuación”. Esto fue discutido y acordado con la APCI. Los programas posteriores con la socie-

dad civil fueron compartidos con la APCI y, en los casos en que un programa involucró tanto al Gobierno como a la sociedad civil, esto fue firmado con el gobierno peruano.

Pero también hubo tensiones. Como describe Fiona Wilson, durante un tiempo el Gobierno no estuvo contento con cierta parte del apoyo de DFID a la sociedad civil en el sector salud, aunque posteriormente este problema fue resuelto. Igualmente nuestra asociación con Oxfam, mediante nuestro programa de Derechos Humanos para los Pobres, ha causado tensiones, porque la familia Oxfam ha adoptado una firme postura sobre el impacto de las operaciones mineras en las comunidades locales.



Foto: Victor Mallqui

Sagasti: Bueno, ustedes han sido bastante afortunados. La situación fue muy diferente durante el gobierno de Fujimori, que tenía una postura decididamente contraria a las ONGs y la sociedad civil y usaba la SECTI (Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional), predecesora de la APCI, para hostigar a las agrupaciones de expertos independientes. Esta actitud prevalece todavía en algunos miembros del Congreso.

Quisiera volver sobre esto. Pero me gustaría explorar por un momento este concepto de trabajar con representantes tanto del Gobierno como de la sociedad civil y, de hecho, el de trabajar con un amplio abanico de personas y organizaciones. ¿Cómo concibió DFID esta *estrategia de apoyar redes y alianzas* para promover el cambio a favor de los pobres?

Lewis: Sabíamos que queríamos ayudar al Perú a hacer frente a la desigualdad y la exclusión, y estábamos optando por hacer esto mediante el apoyo al desarrollo de instituciones políticas más inclusivas: promoviendo los derechos y la ciudadanía, enfocándonos para ello en el fortalecimiento de las relaciones Estado-sociedad. Pero todavía restaba nuestra ventaja comparativa en esto, como agencia do-

nante, como DFID, la agencia oficial bilateral británica. Sólo gradualmente llegamos a ello. Nuestras contrapartes “naturales” fueron el Gobierno y las agencias oficiales multilaterales y bilaterales. Pero éramos también una agencia donante que estaba dispuesta a acercarse a la sociedad civil de manera estratégica y sistemática, y gradualmente nos labramos un rol que implicaba compartir conocimientos entre grupos diferentes, conectar actores diferentes y facilitar o apoyar nuevas relaciones. En último término esto evolucionó hasta convertirse en una lectura del desarrollo más propia de la economía política, que incluye un reconocimiento explícito y una comprensión particular sobre la necesidad de apoyar alianzas para el cambio.

Sagasti: Un aspecto de este trabajo con múltiples actores ha sido el deseo de DFID de trabajar con la comunidad internacional, o incluso hacer de palanca en particular con los *bancos multilaterales de desarrollo*. ¿Tuvieron ustedes algunos lineamientos de la oficina central de DFID para su trabajo con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo?

Lewis: Una de las ventajas que DFID tiene —y que comparte con algunas de las agencias bilaterales, pero no con todas— es que somos responsables no sólo por el programa bilateral británico sino también por los intereses británicos en los directorios de los bancos multilaterales de desarrollo. Así que DFID se ve alentado a pensar conjuntamente tanto en el esfuerzo multilateral como en el bilateral. Esto no significa que el personal de DFID que trabaja a nivel de directorios esté siempre en perfecta armonía con el personal del programa bilateral, pero trabajamos en eso. Hay 101 maneras de entablar trato con los Bancos, pero DFID no tiene un manual específico para ello, y, a nivel de país, aquí es donde entra el arte de la construcción de relaciones.

Sagasti: En los ejemplos de su trabajo cubiertos por John Crabtree y Fiona Wilson, trabajar con los Bancos no pareció tan sólido como yo hubiese esperado. Rosalind Eyben dice que ustedes se encontraron trabajando con los que estaban “conceptualmente más cercanos”. ¿Cuál fue la situación?

Lewis: Se trata de una historia bastante larga, pero trataré de ser breve. A partir del 2000 DFID se centró en el hecho de que era una agencia muy pequeña tanto en el Perú como en general en América Latina. Nuestra lógica nos llevó a con-

cluir que, si queríamos dar valor agregado a los procesos de desarrollo, debíamos buscar trabajar de manera coordinada con los actores de mayor peso, en particular con los bancos multilaterales, los cuales —se juzgaba— contribuían con mucha capacidad técnica. En cierto grado, al principio, creo que nos apresuramos, casi temerariamente, en tratar de establecer relaciones de trabajo estrechas con los Bancos, casi por el hecho de hacerlo.

Pero pasaron tres cosas. Primero, empezamos a pensar intensamente en nuestra ventaja comparativa, en comparación con los Bancos, la cual en sí requería un cierto grado de independencia. Segundo, retrocedimos en lo tocante a tener una relación demasiado estrecha con los Bancos, a fin de profundizar nuestra ventaja comparativa y evitar ser cooptados por su agenda. Y tercero, concebimos lo que pensamos es un mejor medio de ayudar a los Bancos a apoyar una agenda más inclusiva.

Sagasti: Bueno, ¿elaboraron ustedes una ventaja comparativa?

Lewis: Creo que sí. Lidar con la agenda de inclusión expuesta en este libro no es tan fácil para los Bancos. Casi por definición, los grupos excluidos no ocupan un lugar destacado en las agendas gubernamentales, y ponerlos allí requiere apoyo a actividades de movilización e incidencia. Pocos gobiernos estarán preparados para pedir préstamos a los Bancos a fin de apoyar las actividades por el “lado de la demanda” de estos movimientos de incidencia. Las agencias bilaterales como DFID, por el contrario, pueden proporcionar subvenciones a este “lado de la demanda” al que los Bancos multilaterales no pueden llegar. Una vez que las agendas de los previamente excluidos cobran mayor importancia en las agendas predominantes, hay más posibilidad de que consigan apoyo crediticio de los gobiernos y de los Bancos.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo primero, la visión y la cultura de los Bancos no siempre puede poner suficiente atención en llegar a los excluidos, de modo que aquí DFID puede responder con su experticia particular en el desarrollo social y político. En tercer lugar, hay algunas áreas que los Bancos tradicionalmente han temido pisar debido a la interpretación legal de sus estatutos; por ejemplo, trabajar con partidos políticos o un compromiso explícito con una agenda de derechos, aunque esto está cambiando con el tiempo, a medida

que ambos Bancos se hacen más flexibles. Finalmente, es posible que no avancen sin el apoyo de la comunidad bilateral en general, por temor a que se les achaque un comportamiento demasiado dominante. Todas estas son razones estructurales que explican por qué una agencia bilateral como DFID puede dar valor agregado.

Sagasti: ¿Y evitaron ustedes la cooptación? Por ejemplo, cuando emprendieron su Diagnóstico Participativo de la Pobreza (DPP) con el Banco Mundial, ¿pudieron superar el “sesgo tecnocrático” de los expertos del Banco Mundial, o fueron apisonados por la fuerza demoledora de éste?

Lewis: El DPP fue de hecho bastante temprano en nuestra relación con el Banco en Lima. Cuando estábamos armando nuestras respectivas estrategias de trabajo con el nuevo gobierno de Toledo en el 2001, el jefe de la oficina del Banco Mundial en el Perú y yo acordamos que había muchos análisis de expertos sobre la pobreza en el Perú, pero pocos intentos sistemáticos, y tal vez ninguno, de obtener los puntos de vista de los mismos pobres y excluidos. El Foro de Pobreza (1998-2001), apoyado por muchas agencias donantes —incluidos el Banco Mundial, el BID y DFID— había promovido el debate público de las políticas de la pobreza, llegando a las regiones más pobres, pero este proceso con sus talleres a gran escala nunca habían podido obtener los puntos de vista directos de los pobres.

Así que nos embarcamos en un DPP, que fue realizado con más prisa de lo que nos hubiese gustado, impulsado, bastante típicamente, por los plazos de nuestras propias organizaciones. Trabajar con el Banco fue, como siempre, una experiencia de aprendizaje. Nos enfrentamos, por ejemplo, con la opción entre formas muy abiertas de indagación, que habrían permitido más honestamente a la gente llevar su agenda a un “espacio abierto”, y un interrogatorio dirigido que aseguraba la generación de datos “útiles” pero dejaba en pie la cuestión de útiles para quién. Yo diría que la mayoría del personal del Banco, e incluso de DFID, proviene de la escuela “técnica”. Esta es también mi propia formación. Como economista, yo fui formado en la escuela de “los expertos saben cómo se hacen las cosas”.

Pero creo que sería errado catalogar al Banco Mundial como una fuerza demoleadora, o siquiera homogénea. Tú, Francisco, has trabajado en el Banco Mundial. Yo no. Pero mi experiencia es que hay muchos reformadores buscando nuevas formas de trabajar. En verdad, nuestra estrategia ha sido tratar de trabajar con los reformadores de mentalidad parecida, trabajar con ellos como parte de las alianzas para el cambio.

Sagasti: Entonces, ¿por qué la necesidad de "retroceder", como creo que dijiste?

Lewis: Bueno, ha habido ocasiones en que la cultura de los Bancos extrae lo mejor de ellos. Como ocurre con muchas grandes organizaciones, a veces no son los mejores en escuchar. Como *la* principal institución para el desarrollo, también golpean duro. Se necesita bases muy sólidas cuando se entabla trato con ellos, así que teníamos que estar seguros de éstas, sobre cuestiones de economía política, rendición de cuentas, participación o derechos.

Un proyecto actual con el Banco Mundial no cubierto por este libro es un trabajo analítico que examina cómo mejorar la rendición de cuentas en los sectores sociales, captando muchas de las cuestiones por el lado de la demanda con las que DFID ha lidiado en los últimos años. Creo que en esto sí se ha aprovechado nuestra "ventaja comparativa".

Nuestra estrategia para relacionarnos con los Bancos ha evolucionado hasta convertirse en una estrategia que trata de integrar a la comunidad internacional, incluyendo los Bancos, en el apoyo a círculos virtuosos de cambio. Esto debe entenderse como generar un impulso de apoyo al cambio entre los actores internos, tanto del Estado como de la sociedad, que incorpore el apoyo de los Bancos. Esto, en vez de una estrategia basada en una lógica lineal en la cual DFID da valor agregado al Banco Mundial, el cual a su vez da valor agregado al Perú. El punto es que los Bancos no son extraños a los incentivos locales. Los préstamos reflejarán los intereses gubernamentales, y el interés de los grupos excluidos puede no ocupar un lugar destacado en estas agendas.

Sagasti: Bueno, ¿por qué no acometer la cuestión frontalmente, en los directorios de los Bancos?

Lewis: También hacemos eso. En casi toda reunión de estrategia sobre el Perú, el delegado británico les convoca a poner mayor atención en la pobreza y la exclusión. Los dos enfoques son complementarios.

Sagasti: Es claro, a partir de éste y los capítulos precedentes de este libro, que “*invertir en relaciones*” fue importante para DFID. ¿Cómo se produjo esto? ¿Y cuáles son los elementos clave de este enfoque?

Lewis: Creo que el enfoque de la economía política, de buscar trabajar en alianza con otros interesados para apoyar el cambio a favor de los pobres, lleva naturalmente a centrarse en invertir en relaciones. Trabajar en alianzas requiere confianza, y la confianza requiere inversión. La naturaleza de esa inversión ha sido bien descrita por Rosalind Eyben y Fiona Wilson, pero ciertamente tiene atributos clave, como desarrollar relaciones horizontales, transparencia y rendición mutua de cuentas. Éstos tienen que construirse, y ello no siempre ha sido fácil. En teoría, es más fácil cuando uno es la contraparte más poderosa. Uno tiene la opción de ceder, pero esto no se produce fácilmente. Con una contraparte más poderosa, desde luego, uno tiene que encontrar de algún modo formas de alentarla a ceder. Todo esto lo hemos tenido que aprender con el tiempo, a veces bastante dolorosamente. Gran parte de nuestro aprendizaje ha provenido de nuestra comprensión de los enfoques de desarrollo basados en los derechos.

Sagasti: Bueno, parece que tú y tus colegas de la oficina de DFID en el Perú terminaron desempeñando una variedad de roles que no son lo normal en las agencias bilaterales de asistencia al desarrollo. En momentos diferentes ustedes fueron una fuente de fondos, facilitadores, promotores, convocadores, expertos, experimentadores y contrapartes de otras agencias. Esta variedad de roles ¿no creó una especie de “desorden múltiple de personalidad” en ustedes?

Lewis: Bueno, puede que te sorprenda, pero la respuesta es un rotundo “no”. Aunque hemos experimentado con diferentes enfoques, siempre hemos tenido clara la meta de apoyar a gente e instituciones comprometidas con el cambio a favor de los pobres. Lo que aprendimos con el tiempo fue que la calidad de la relación es clave para ganar respeto y credibilidad y para lograr objetivos comunes. La confianza es algo que uno se gana. Esto también es válido para una agencia donante.

Sagasti: Otro punto que resalta claramente de las contribuciones de este libro es la *flexibilidad* que DFID ha mostrado en la gestión de sus proyectos. Esto fue particularmente algo muy valorado por las contrapartes del Estado y de la sociedad civil por igual.

Lewis: Como toda organización de cooperación, DFID tiene tomos detallando los procedimientos de asistencia. Pero en los últimos años ha habido un intento concertado de simplificarlos, especialmente en proyectos más pequeños. También tenemos un pequeño fondo, el Fondo de Impacto Estratégico, que nos permitió adoptar decisiones muy rápidas en lo que suele ser un entorno de políticas muy dinámico. Nuestros programas más grandes, que incluían construir relaciones y alianzas para promover el cambio a favor de los pobres, fueron diseñados típicamente con una estructura flexible. La construcción de relaciones sí requiere flexibilidad en ambos lados.

3. Resultados, desafíos y consecuencias

Sagasti: Me gustaría pasar ahora a los resultados del trabajo de DFID en los últimos años, según lo discutido por John Crabtree y Fiona Wilson en particular. Quizás podría preguntarte primero por la atención puesta por DFID a los *enfoques basados en derechos*. ¿Cuál crees tú que ha sido la contribución de esto en el Perú? ¿Qué lecciones puedes extraer de esta atención en los derechos?

Lewis: Esto tiene una vasta cantidad de dimensiones, pero quizás pueda mencionar dos o tres. En primer lugar, los enfoques basados en derechos, en su esencia, ponen de relieve la cuestión de las relaciones de poder y la naturaleza política del desarrollo. Tener un “derecho” es mucho más empoderante políticamente que tener una “necesidad”. Históricamente, los pobres y excluidos, como las agencias donantes los llamamos, tuvieron que luchar por hacer valer derechos sucesivos, civiles, económicos, políticos y sociales. Esto proporciona un lente enteramente nuevo para comprender el desarrollo, relacionarse con él y apoyarlo, en este caso en el Perú. Creo que DFID ha ayudado a generar una mejor comprensión y aplicación de esto entre algunos actores en el Perú.

En segundo lugar, surge entonces la cuestión del rol legítimo de las agencias donantes en tales asuntos. No estoy seguro de que DFID haya llegado en el Perú al punto en que hayamos sido puestos a prueba plenamente en este aspecto. Rosalind Eyben dice que hay poca evidencia respecto a que hayamos hecho el esfuerzo extra de concentrarnos en cambiar las relaciones de poder al interior de la sociedad, en vez de sólo apoyar a mejorar las relaciones entre Estado y socie-

dad. Creo que este es un comentario justo. El proyecto Metodologías Participativas para el Análisis de Derechos (PRAMS, por sus siglas en inglés), descrito por Fiona Wilson, creo que nos habría introducido firmemente en el territorio de cambiar las relaciones de poder, pues buscábamos apoyar las propias estrategias de la gente para hacer valer sus derechos. Pero el espacio de tiempo resultó demasiado corto.

En tercer lugar, los enfoques basados en derechos obligan a las agencias donantes a mirar su propio comportamiento, a mirar cómo deben cambiar sus propias relaciones si desean crear el espacio para que los excluidos ejerzan sus derechos. Marfil Francke ha descrito esto muy bien en sus contribuciones.

Sagasti: ¿Dónde encaja en este esquema el proyecto de *derechos a la salud* de DFID?

Lewis: Creo que este es un proyecto extremadamente interesante que, pese a su infancia, ya ha recibido reconocimiento internacional de diferentes sectores, por el ahínco con que se ha puesto a trabajar en alianza con la Defensoría del Pueblo, con la sociedad civil y con el Ministerio de Salud en torno a la cuestión de los derechos a la salud. El programa fue muy útil en ayudarnos a comprender el apoyo a las alianzas. Y es particularmente gratificante la forma en que el programa ha apoyado a la Defensoría a incluir también la defensa de los derechos sociales, tanto en salud como en educación, luego de que ésta se había concentrado mayormente en los derechos civiles y políticos.

Sin embargo, el programa tiene esencialmente una estrategia “de arriba abajo”. El apoyo no ha surgido de la cuarta parte de peruanos que no tiene acceso a la atención en salud moderna, “reivindicando espacios” autónomamente para impulsar su derecho a la salud. Este apoyo deriva más del compromiso —de los “ilustrados” y de la sociedad civil organizada a nivel nacional y local— con la causa de estas personas marginadas. El programa está “creando espacios” para que los ciudadanos pobres reivindiquen sus derechos e invitándolos a ocuparlos. En último término, en este sentido, el programa es menos amenazante.

Sagasti: ¿Tal vez este programa tuvo más que ver con extender una *ciudadanía* y derechos ciudadanos más completos a todos los peruanos? El programa Identidad descrito por John Crabtree sigue también estas líneas.

Lewis: En muchos sentidos el programa Identidad resume el empeño puesto por DFID en una ciudadanía más significativa. Las personas que carecen de documentación, tal vez el 5% de la población, son los “excluidos absolutos”. Pero esta es la punta del iceberg de las diferentes formas interrelacionadas de la exclusión en el Perú. El trabajo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación puso de relieve que las personas, cuyos derechos políticos y civiles fueron los más violados, fueron precisamente las que menos han disfrutado de derechos económicos, sociales y culturales. El trabajo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación ha sido extremadamente importante, y hemos tratado de asegurar que sus mensajes sigan vivos.

Sagasti: Los colaboradores de este libro enfatizan también el foco puesto por el programa en la *ciudadanía activa*. Ha habido una especie de bonanza en la participación durante el gobierno de Toledo. ¿Cuál piensas que ha sido la principal contribución de DFID aquí?

Lewis: Nuevamente, creo que se debe a que hemos trabajado con otros para ir más allá de la participación como medio para servicios más eficaces y eficientes, para pasar a la participación, como un derecho. Los ciudadanos deben tener el derecho a participar en las decisiones que afectan sus vidas, en diferentes niveles. Algunas personas podrían decir que tienen también la responsabilidad, aunque tal responsabilidad puede ser una carga pesada y riesgosa para los “pobres” duramente apremiados y desempoderados. Por ello, hemos trabajado intensamente en apoyar la ciudadanía activa, en muchos niveles, particularmente en el gobierno local, con un interés específico en cómo puede participar la gente con menos poder.

Un proyecto no cubierto en este libro fue nuestro apoyo a la participación de la comunidad y de los padres de familia en la dirección de las escuelas en las zonas rurales. Muchos padres quieren tener una mayor participación en asegurar una educación adecuada a sus hijos y nosotros nos hemos esforzado por apoyar esta participación como un derecho. Este ha sido un enfoque innovador, con el Ministerio de Educación y con el Banco Mundial, que esperamos será sostenido con el apoyo del Banco Mundial y de otras agencias donantes.

Sagasti: Pasemos ahora al trabajo que ustedes han emprendido con los partidos políticos. Esta es una agenda muy nueva y diferente para una agencia bilateral. Parece ser también una tarea enorme. ¡Viene a la mente Sísifo!

Lewis: Posiblemente. Como han descrito John Crabtree y Carlos Santiso, nuestro interés radicaba en conectar las dos comunidades, la del Desarrollo y la de la Democracia, la primera con su enfoque de desarrollo como proceso técnico no político, y la segunda con la atención puesta en los aspectos procedimentales de la democracia, ignorando el contenido de las políticas en debate. El enfoque de la reforma y desarrollo de los partidos políticos es, también aquí, esencialmente de arriba abajo, pero está brindando algunas lecciones interesantes.

Personalmente encuentro fascinante el proyecto del National Democratic Institute (NDI), que se vincula con los partidos políticos peruanos con la oferta de ayudarlos a pensar en la pobreza. Esto es interesante no sólo porque está trabajando en la capacidad de los partidos políticos para involucrarse en estas cuestiones —lo que, puede decirse, es sumamente necesario— sino también porque, en contraste con gran parte de la práctica del desarrollo, el proyecto no llegó con un solo manual de reducción de la pobreza bajo el brazo. Más bien, ofrece ayudar a explorar el punto de vista de cualquier partido político dado sobre cómo combatir la pobreza y la exclusión, reconociendo la posible divergencia de puntos de vista en esto.

Sagasti: ¿Cuán fácil ha sido trabajar más allá del Gobierno con los partidos políticos de la oposición?

Lewis: Bueno, esto ha resultado más simple de lo que hubiéramos imaginado. Nuestro enfoque ha sido llegar a la mesa con los valores del presente gobierno británico; en los términos más amplios, con nuestra preocupación global por hacerle frente a la pobreza. Y mediante nuestra asociación con el NDI, hemos podido establecer un espacio no partidario más allá de estos términos, a fin de profundizar una comprensión de la pobreza, con todos los partidos políticos abiertos a aceptar la oferta. Desde luego, algunos tuvieron mayor capacidad de respuesta y acción que otros, pero no hubo división en términos de posición en el espectro político.

Esta experiencia no ha sido tan riesgosa o conflictiva como algunos podrían imaginar. Ha habido una buena y creciente demanda desde los partidos políticos, y estoy seguro de que esto habría crecido sustancialmente en los meses previos a las elecciones generales del 2006.



Foto: Victor Mallqui

Sagasti: DFID ha estado haciendo también un trabajo útil en el “pacto fiscal” entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado, para reforzar el pacto entre estos tres actores clave, tan esencial para reducir la pobreza y mejorar los niveles de vida.

Lewis: Sí, este trabajo, que examina los aspectos de la equidad y gobernabilidad del sistema tributario, sólo llegó a una etapa inicial. En común con muchos países de América Latina, la recaudación tributaria general en el Perú es relativamente baja, y está sobreconcentrada en algunos sectores, con poca dependencia de los impuestos directos. Esta estrechez fiscal tiende a debilitar las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos y puede contribuir a la endeblez de los sistemas de representación. Sin embargo, sólo conseguimos que este trabajo llegara a la etapa de estudio, junto con algún trabajo inicial con el BID. Habíamos esperado avanzar y ayudar a ponerlo en lugar más destacado de la agenda pública.

En general, la mayor parte del trabajo realizados en los últimos años se ha quedado en una etapa muy inicial, y típicamente respaldado con recursos limitados. Pero espero y creo que hemos podido nadar con la corriente en el Perú y ayudarlo a sembrar nuevos enfoques.

Sagasti: Bueno, permíteme insistir sobre esto. ¿Qué impacto han tenido? Como pequeña agencia donante que ha contribuido, quizás una entre varias, a algunos de estos complejos procesos que has mencionado, ¿cómo hacen ustedes para *medir los resultados e impacto* atribuibles a DFID?

Lewis: Como muchas agencias donantes, todavía trabajamos con el marco lógico, con sus indicadores a nivel de resultado e impacto. Esto da medidas razonables sobre los resultados y satisface los requerimientos de "auditoría". Pero los resultados son a veces poco más que actividades concluidas (estudios, personas capacitadas, redes establecidas, etc.), y tal enfoque no es muy satisfactorio para medir el impacto, menos aún las consecuencias de más largo plazo, y atribuir esto a DFID. El marco lógico con su lógica lineal tiene también sus limitaciones para dar cuenta de los complejos procesos que muchas de nuestras iniciativas han apoyado.

Una opción a nivel de programa es el enfoque de la auditoría social, consistente en recabar otras opiniones sobre el desempeño de uno, una técnica favorecida por algunas organizaciones de las Naciones Unidas. Otro punto de vista más micro, sugerido por Robert Chambers, es el de las "historias plausibles", la construcción de historias indicativas que muestran al menos alguna relación asociativa. Por ejemplo, es improbable que sea solamente una mera coincidencia el que la Defensoría del Pueblo esté desarrollando su enfoque de atención a la defensa de los derechos sociales en el momento en que DFID ha estado brindando apoyo específico a los derechos a la salud. Las técnicas evaluativas cualitativas mencionadas son más intensivas, pero pueden diseñarse para asegurar la mutua retroalimentación y beneficios institucionales que los harían justificables. En cierto grado, este libro es un intento en esa dirección, aunque también tuvo que servir a un objetivo de divulgación.

Sagasti: Bueno, sé que esa pregunta fue difícil, especialmente en un país tan caótico y complicado como el Perú. Permíteme cambiar otra vez de dirección y preguntarte: ¿cuáles dirías tú que han sido los *desafíos más significativos* al desarrollar el programa?

Lewis: Toda la experiencia ha sido un desafío excitante y estimulante. La falta de un marco de políticas claro para entablar compromisos con un país de ingresos medios con altos niveles de pobreza, el terreno relativamente inexplorado sobre las formas de ayudar a enfrentar la desigualdad y aprender a trabajar más eficazmente en alianzas más amplias; todo eso ha constituido un desafío. En el meollo está el desafío de cómo, en tanto agencia donante, manejar procesos que se ocu-

pan más explícitamente de la política y las relaciones de poder, de cómo trabajar con procesos políticos.

Sagasti: Quería llegar a esto. Todos los colaboradores —y tú mismo— han señalado, correctamente, la naturaleza más explícitamente política de muchas de las actividades de DFID aquí en el Perú en los últimos años. ¿Qué ha hecho DFID para asegurar que ha actuado legítimamente y con rendición de cuentas?

Lewis: El ocuparse de los derechos, la ciudadanía y la democracia ciertamente lleva a un donante a terrenos más delicados de lo normal. El primer principio general para tratar con esto es “ponerse uno mismo en el cuadro”, aceptar que se es uno de los actores del drama, en vez de ocultarse tras bambalinas susurrando indicaciones. Esto significa ser totalmente abiertos, honestos y transparentes en torno a los valores y las acciones de uno. Hemos tratado de cumplir con esto. Nuestra estrategia general fue acordada con la APCI. Todos nuestros principales programas han sido trabajados con el Gobierno y discutidos y acordados con la APCI. Hemos hecho pública la información sobre todos nuestros programas.

Creo que probablemente pudimos haber hecho más en términos de informes sistemáticos sobre el avance de nuestros programas, tanto ante el Estado como ante la sociedad en general, así como ante los grupos afectados por nuestros programas. En retrospectiva, debimos haber puesto más esfuerzo en esto. Habría sido particularmente interesante haber trabajado más estrechamente con el comité del Congreso responsable de la cooperación internacional al desarrollo, haber expuesto nuestras acciones a su escrutinio.

Sagasti: Pero ustedes se toparon con dificultades de opinión con el gobierno peruano respecto a la intervención en apoyo al derecho a la salud. ¿Cómo se resolvieron éstas?

Lewis: La historia ha sido relatada por Fiona Wilson. Elaboramos un programa de derechos a la salud con el Ministerio de Salud, con la Defensoría del Pueblo y con aportes de la sociedad civil, y llegamos a un acuerdo con todas las partes sobre el programa. Pero más adelante el Ministerio puso algunas objeciones. Una fue que preferiría que todos los recursos para las actividades de la sociedad civil

fueran canalizados a través del propio Ministerio. A nosotros no nos gustó esta propuesta, pues socavaba los principios básicos de nuestra estrategia acordada en general y los de este proyecto en particular. Así que hicimos una serie de cambios solicitados por el Ministerio, pero nos mantuvimos en el principio de proporcionar algunos fondos a la sociedad civil para investigación, incidencia y participación ciudadana en la gestión de la salud.

Al final, pero sólo después de cambios en el Ministerio, estas revisiones fueron acordadas con el Gobierno. De no haber habido cambios, nos habríamos enfrentado con un dilema. Si un gobierno no quiere que trabajes directamente con la sociedad civil, te quedan pocas opciones. Típicamente los gobiernos del Norte pueden canalizar fondos a través de ONGs del Norte a las del Sur, pero esto está lejos de ser una respuesta transparente. Tal vez pudimos haber buscado hacer que esta cuestión se tornara de dominio público en el Perú a fin de promover un legítimo debate democrático local.

Sagasti: ¿Estás diciendo que las cuestiones de los derechos a la salud no fueron materia de un legítimo debate local en el Perú?

Lewis: Es claro que hay un debate vigoroso, en particular sobre los derechos a la salud sexual y reproductiva, pero ha habido bastante menos discusión sobre el rol de la comunidad internacional en el apoyo a este debate. Creemos que esto ha mejorado muchísimo con la actual Ministra de Salud.

Sagasti: Dices que ustedes pudieron prestar más atención a la cuestión de la legitimidad y la rendición de cuentas. ¿A qué más creen ustedes que *no prestaron suficiente atención*, dentro de su estrategia?

Lewis: En primer lugar, un conjunto de problemáticas tiene que ver con el "discurso". Tratamos de apoyar la incorporación a nuevos enfoques en el debate peruano sobre el desarrollo: enfoques basados en los derechos, rendición de cuentas políticas, recaudación tributaria. Pero hay muchas interpretaciones acerca del significado y la aplicación de estos conceptos y palabras, y es interesante ver cómo los significados mutan y se transforman sutilmente con el paso del tiempo por obra de diferentes actores, como ha señalado Fiona Wilson. Probablemente

debimos haber puesto mucho más esfuerzo en ayudar a una deconstrucción y reconstrucción de estas ideas en el contexto peruano, y haber sido mucho menos ambiciosos respecto a cuán rápido podíamos esperar lograr esto.

Estuvimos tan ocupados haciendo cosas, que nunca llegamos a juntar nuestros mensajes en una estrategia de comunicación eficaz. En cierto grado, el presente ejercicio, este libro, rectifica esta laguna; pero, en retrospectiva, pienso que debimos haber tenido un Oficial de Comunicaciones permanente para asegurar una buena comprensión de nuestros valores y estrategias, sobre todo para superar la confusión del “discurso”.

Temáticamente, también hubiéramos podido encender otras antorchas bastante más luminosas sobre el contexto peruano para ver el país con lentes diferentes. Un análisis de género más sólido nos habría ayudado a una mejor apreciación de las relaciones de poder y de los límites entre lo público y lo privado. Personalmente, me habría gustado también haber pasado más tiempo con un lente sobre la discriminación. Pero ya estábamos al límite de nuestra capacidad y lamentablemente no habríamos encontrado el tiempo para abocarnos a fondo a estas cuestiones.

4. Mirando al futuro

Sagasti: Mark, pasando al futuro, tú personalmente conoces bien el Perú, y en los últimos años DFID en el Perú ha adoptado una perspectiva muy considerada en este país. Desde tu punto de vista personal, ¿dónde ves que esté yendo el país en todo esto? ¿Está el Perú en el camino correcto?

Lewis: Hay mentes mucho más informadas trabajando en esto, es poco lo que yo pueda aportar. Hay algunos puntos de vista muy pesimistas según los cuales el país puede fracasar en su tratamiento de su diversidad y desigualdades raciales, étnicas y sociales, arriesgándose a alguna forma de “balcanización”. En el otro extremo, recuerdo que el anterior representante del BID concluía que la energía y el talento de los peruanos significaba que el país estaba “condenado al éxito”. Supongo que yo estoy en algún lugar intermedio, con una inclinación profesional hacia el optimismo.

Los procesos sociales están generando nuevas formas de integración, probablemente no bien entendidas aún, y muchos indicadores demuestran una gradual mejoría en el bienestar. Pero a mí me parece que hay el riesgo de que la lucha por relaciones de poder más igualitarias en el Perú genere un conflicto permanente, y también que una buena proporción de la población —la que vive en la extrema pobreza en el Perú rural— siga quedándose fuera. Lamentablemente, la historia nos indica que lo razonable es que el Perú siga “pasándola”, aunque a mí me encantaría ver progresos más dramáticos.

Un factor a considerar será cómo se desempeñan las nuevas instituciones políticas: si los partidos políticos pueden hacer el esfuerzo, si los nuevos espacios deliberativos de participación pueden jugar un rol democrático efectivo, qué nuevos espacios políticos son reivindicados por los pobres y oprimidos mismos.

Sagasti: Entonces, ¿qué crees que la comunidad internacional debe hacer para apoyar al Perú en estos desafíos?

Lewis: Bueno, creo que debemos ubicar y apoyar a los reformadores que hay en el Gobierno y en la sociedad, quienes en general están buscando un Perú más cohesivo e inclusivo, una sociedad más igualitaria y más justa y que sea más capaz de negociar sus conflictos sin el recurso a la violencia. Yo considero que, para hacer esto, la cooperación sí debe trabajar sistemáticamente en “ambos lados de la ecuación”, ayudando a construir canales de intermediación política eficaces y con rendición de cuentas. La familia de las Naciones Unidas, encabezada por PNUD, tiene muchas de estas cualidades, sobre todo en su llamado directo a la ética. En general, la cooperación de la Unión Europea también se orienta en esta dirección.



Foto: SERVINDI

Tal vez el desafío más grande sea para los bancos multilaterales. Como bancos, que ofrecen préstamos, su cliente (directo) es el Gobierno y, por ello, la calidad democrática de su apoyo tenderá a reflejar la calidad del sistema democrático representativo. En los últimos años, los Bancos han buscado diferentes modos de contacto directo con la sociedad en su conjunto. El hacer esto de manera más sistemática será una prueba importante.

Sagasti: ¿Crees que algo de esto es aplicable a DFID y la cooperación internacional con otros países?

Lewis: Creo que gran parte de ello es sumamente pertinente. El caso del Perú, y de América Latina en general, hace evidente que el desarrollo económico —medido por los ingresos promedio— puede tener un impacto limitado en los niveles de pobreza. La preocupación por las cuestiones distributivas, por una mayor igualdad y equidad, también es necesaria para lograr buenos avances en la lucha contra la pobreza. África no está muy por detrás de América Latina en el índice de desigualdad, así que la cuestión es muy pertinente aquí.

En segundo lugar, la atención puesta en el Perú, país de ingresos medios, pone de relieve la naturaleza política de los procesos de desarrollo. En la cooperación internacional conocemos esto, pero tendemos a tratar el desarrollo como un asunto técnico, por dos razones principales. Primero, porque es menos complicado no tener que preocuparse demasiado por los procesos políticos internos de un país. "¿Es democrático o no?" —con lo cual se quiere decir "¿Hay elecciones democráticas?"— puede ser a menudo el límite de lo que pregunta una agencia donante. Y segundo, porque las agencias donantes no quieren "ponerse en el cuadro", exponerse a procesos de rendición de cuentas democráticos y abiertos en el país concernido, prefiriendo mantenerse "fuera del debate". Aquí hay de por medio cuestiones de relaciones de poder.

Espero que, en el caso del Perú, hayamos dado algunas ideas sobre cómo pensar en los procesos políticos, cómo explorar modos de relacionarnos con ellos y cómo hacer esto de manera legítima. Creemos que el asunto de la ciudadanía, de los derechos y de la rendición democrática de cuentas es una buena ruta para abordar la desigualdad y la exclusión en virtualmente cualquier país, con independencia de su nivel de ingresos. También creemos que es importante que en la mayoría de países las agencias donantes busquen trabajar sistemáticamente tanto con el Estado como con la sociedad civil para auspiciar un desarrollo político, social y económico equilibrado. Asimismo creemos que una manera práctica de avanzar en esto es ayudar a los reformadores que están tanto en el Estado como en la sociedad civil, y en la misma cooperación internacional, a construir alianzas en torno a la problemática general de la reforma a favor de los pobres.

Desde luego, inevitablemente habrá desafíos en muchos países. En sociedades menos institucionalizadas podría ser más difícil encontrar contrapartes eficaces en la sociedad en general, pero también puede ser difícil establecer buenas

asociaciones “de abajo hacia arriba” con las organizaciones en las comunidades rurales excluidas del Perú. En países donde DFID despliega recursos financieros significativos o donde el Reino Unido tiene un pasado colonial, podría ser bastante más difícil ponernos en el cuadro de las relaciones de poder.

Pero tal vez la cooperación tendrá que actuar con decisión y apoyar el desarrollo político más firmemente, y ser más clara en cuanto a su posición respecto a los valores. Ese es en conclusión mi pensamiento.

Sagasti: Y finalmente, ¿algo que lamentar, ahora que la Oficina tiene que cerrar?

Lewis: Desde luego, habría sido grandioso que DFID hubiese encontrado recursos para mantener un programa para el país por más tiempo en el Perú. Sólo espero que hayamos hecho lo suficiente, en cuanto a sembrar nuevos enfoques y poner en marcha algún financiamiento central y regional de DFID para cuestiones de seguimiento, para que nuestros esfuerzos se sostengan y, en último término, para que los peruanos menos favorecidos se vuelvan parte de un Perú más inclusivo y justo. Nuestro equipo y todas nuestras contrapartes han trabajado increíblemente duro para esto.

5. Conclusiones

Contexto

- El Perú es un país de ingresos medios y es mucho menos merecedor de apoyo financiero que muchos países más pobres. Pero amerita apoyo internacional en la medida en que haga frente a sus notables desigualdades y busque una mayor inclusión social, política y económica.
- El Estado peruano debe hacer más para acordar una agenda común con las agencias donantes, y las agencias donantes deben hacer más para coordinar esto más eficazmente.

Organización del apoyo internacional

- Las agencias donantes pueden hacer más para comprender y relacionarse mejor con el Perú. Dos medios importantes para hacer esto son el reclutamiento de personal nacional de alta calidad y la adopción de un punto de vista histórico sobre el desarrollo.
- Trabajar sistemática y explícitamente tanto con el Estado como con la sociedad, y las relaciones entre estos dos, producirá tensiones críticas, pero ofrece una gran riqueza de enfoques que se pierde en el trabajo unidireccional o paralelo.
- En consonancia con una estrategia política estándar, apoyar el desarrollo de alianzas es clave para ayudar al “cambio pro-pobres”. La cooperación internacional debe ser parte de estas alianzas.

Componentes para el futuro

- Fortalecer la ciudadanía, establecer los derechos y promover la rendición de cuentas será clave para el desarrollo de una sociedad más inclusiva y equitativa en el Perú.
- Al apoyar esta agenda, las agencias donantes deben ponerse en el cuadro, y someterse a rendición de cuentas ante el Estado y la sociedad del Perú.
- El compromiso con una comunicación y diálogo efectivos, y con un aprendizaje reflexivo abierto y crítico, debe ser una de las piedras angulares para llevar adelante este esfuerzo.