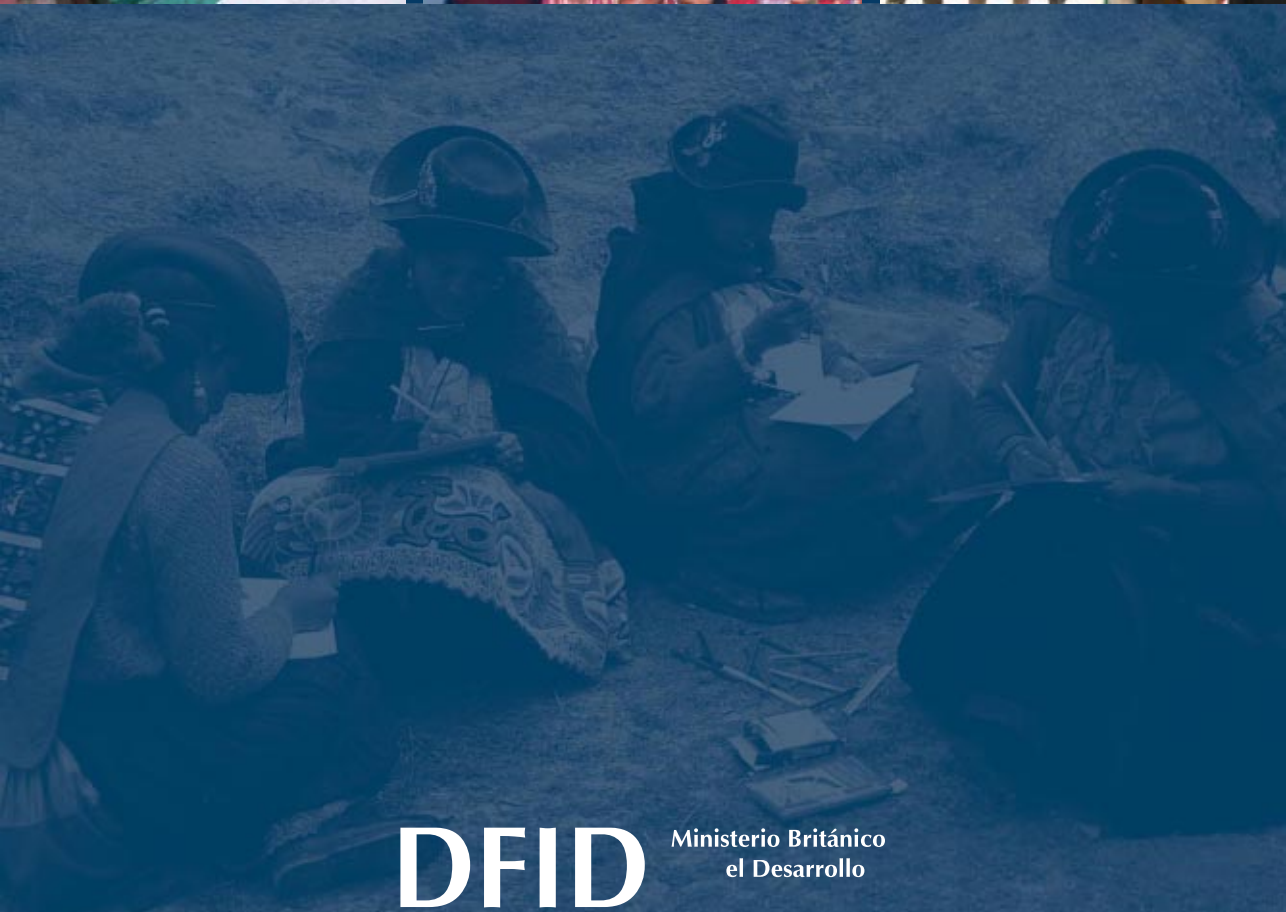


# Alianzas contra la Pobreza

La experiencia de DFID en el Perú 2000 - 2005



**DFID**

Ministerio Británico  
el Desarrollo



# 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
<b>Colaboradores</b> .....	15
<b>Visión General: contenido y lecciones claves</b>	
por Rosalind Eyben y Corinna Csáky .....	19
1. Introducción .....	20
2. Visión general del libro .....	23
3. Lecciones claves .....	25
<b>I. DFID en el Perú: un aprendizaje creciente</b> , 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
<b>II. Apoyo a las instituciones para la inclusión política</b> , 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
<b>III. Apoyo a redes para hacer valer los derechos</b> , 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
<b>IV. “Para aquellos que intenten hacer lo mismo en casa”</b>	
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 Sandía .....	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

# PRÓLOGO

---

OSCAR SCHIAPPA-PIETRA

Inmensa gratitud y tristeza son los dos sentimientos que surgen tras la noticia de que DFID se retira prematuramente del Perú y otros países latinoamericanos de ingresos medios.

DFID ha hecho un trabajo sobresaliente en la promoción del desarrollo, la igualdad, el capital social y la gobernabilidad en el Perú. La atención puesta en enfoques basados en derechos y la ciudadanía activa ha transformado el panorama sociopolítico de muchas personas que se encuentran entre las más pobres y marginadas. DFID ha ejercido un gran liderazgo dentro de la comunidad de desarrollo, atreviéndose a navegar por aguas inexploradas pero con un experto sentido común.

La partida de DFID nos reta a los peruanos —ciudadanos y funcionarios públicos por igual— a mantener viva la llama del conocimiento y la innovación del desarrollo y a asegurar la sostenibilidad de las inversiones y experiencias legadas por DFID en nuestro país. Es más, aceptamos este reto intimidante con humildad pero con la certidumbre de que el camino abierto por DFID nos llevará a una tierra de verdadera ciudadanía y prosperidad.

Cabe decir unas palabras sobre la clasificación de país de ingresos medios. Esta es una etiqueta que simplifica exageradamente las complejas realidades socioeconómicas y políticas de un país como el Perú. Como afirma Garret convincentemente, los países de ingresos medios suelen estar recibiendo lo peor de la globalización, porque están dejando de recibir del gobierno británico recursos sumamente necesarios, al tiempo que no

pueden todavía competir en la economía del conocimiento o en la economía de bajos salarios<sup>1</sup>. Asimismo, en esta clasificación la transición de país pobre a país de ingresos medios deja de reconocer la etapa transicional de ajuste internos, tales como los dirigidos a generar una asignación más equitativa de recursos y riqueza. No sorprende así que el Índice de Desarrollo Humano en muchas de las localidades más pobres del Perú sea comparable al de algunos de los países de los escalones inferiores de África o Asia. Además, la etiqueta de “país de ingresos medios” no expresa la inmensa carga que soporta el Perú al lidiar con los Bienes y Males Públicos Globales, que desangran el escaso presupuesto del Perú y los recursos de la cooperación internacional.

Nos satisface saber que DFID mantendrá algunos recursos dedicados a la región y el Perú, pero estos argumentos justifican el abogar por el pronto retorno al Perú del Programa Bilateral de DFID para el País.



OSCAR SCHIAPPA-PIETRA

Director Ejecutivo

Agencia Peruana de Cooperación Internacional

---

<sup>1</sup>GARRETT, Geoffrey. Globalization's Missing Middle. *Foreign Affairs*, Nov. / Dic. 2004.

# SIGLAS

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CBC	Centro Bartolomé de las Casas
CCL/R	Concejos de Coordinación Local/Regional
CEDAP	Centro de Desarrollo Agropecuario
CIES	Consortio de Investigación Económica Social
CLAS	Comité Local de Administración de la Salud
CNR	Coordinación Nacional de Radios
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación
DEMUS	Estudio para la Defensa y los Derechos de la Mujer
DFID	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
DID	Programa por los Derechos, la Inclusión y el Desarrollo de DFID
DNI	Documento Nacional de Identidad
DPP	Diagnóstico Participativo de la Pobreza
El Gol	Programa de Elecciones y Gobernabilidad Local
ERP	Estrategias para la Reducción de la Pobreza
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
JBIC	Banco Japonés para el Desarrollo Internacional
MDM	Metas de Desarrollo del Milenio
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas del Perú
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social del Perú
MLAL	Movimiento Laico para América Latina
NDI	National Democratic Institute
OBC	Organización de Base Comunitaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODA	Oficina Británica para el Desarrollo en el Exterior
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
PAPE	Programa de Apoyo a Procesos Electorales de DFID
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Evaluación Participativa de Pobreza
PRAMS	Metodologías Participativas para el Análisis de Derechos
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria del Perú
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil del Perú
SECTI	Secretaría Técnica de Cooperación Técnica del Perú
SIDA	Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional
SIF	Fondo de Impactos Estratégicos
UNFPA	Fondo para Población de América de Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU.



## COLABORADORES

---

Este libro ofrece una reflexión sobre algunas de las experiencias recientes de DFID en el Perú. En lugar de ofrecer una visión única, el libro ha buscado diferentes perspectivas procedentes de una variedad de posiciones de observación. En ese sentido, refleja la filosofía del equipo de DFID en el transcurso de los últimos años. Los integrantes del equipo han reconocido que una respuesta efectiva para apoyar a los peruanos en la construcción de una sociedad más abierta y justa requería de múltiples perspectivas y de la creación de espacios para compartirlas. En tanto la oficina de DFID se prepara a cerrar en marzo de 2005, el libro representa el último de tales espacios auspiciados por DFID.

El libro es resultado de los aportes combinados de muchas personas y organizaciones: de los autores principales, quienes fueron invitados a reflexionar sobre la experiencia de DFID; del equipo de DFID que ha conducido el programa de cooperación, y que ha apoyado y aportado a este proceso de reflexión; de las contrapartes de DFID que han colaborado con sus voces en los múltiples recuadros de este libro; y del amplio abanico de contrapartes con las cuales DFID ha trabajado en el curso de los últimos años para hacer posible todo esto.

### A. AUTORES PRINCIPALES

**Rosalind Eyben** escribió el Capítulo I. Ella es especialista en desarrollo y trabaja en el Institute of Development Studies. Previamente trabajó durante muchos años con DFID, incluyendo la jefatura de la oficina en Bolivia, tiempo durante el cual contribuyó a imaginar y planear el trabajo en la oficina en Perú.

**John Crabtree** es autor del Capítulo II. Formado en ciencias políticas, es consultor, escritor y profesor en temas de historia, política y sistemas políticos del Perú y la región andina.

**Fiona Wilson** es autora del Capítulo III. Ella es una geógrafa social y catedrática en la Universidad de Roskilde en Dinamarca. Tiene un interés especial en temas de desarrollo, ciudadanía e historia social y política de los Andes Centrales en el Perú.

**Franciso Sagasti** es co-autor del Capítulo IV. Es Presidente de Agenda Perú: Foro Nacional/Internacional, ex Asesor Principal del Banco Mundial en Washington y consultor en desarrollo internacional.

**Mark Lewis** es co-autor del Capítulo IV. Es Jefe de la Oficina de DFID en el Perú (2000-2004); trabajó previamente con DFID en Londres como Economista sobre temas de políticas en África, y en Bangkok sobre Asia del Sur y Oriental.

**Corinna Csáky** editó y produjo este libro. Es Asesora en Desarrollo Social para DFID y tiene un interés particular en estrategias basadas en comunicaciones para el desarrollo y derechos. Tiene varios años de experiencia como consultora para agencias bilaterales, ONGs, medios de comunicación públicos y organizaciones del sector privado.

## B. EQUIPO DE DFID

**Carlos Santiso** colaboró de manera especial con el Capítulo II. Se unió a DFID como Asesor de Gobernabilidad en octubre de 2002. Tiene formación en economía política, con especialidad en democratización política, gobernabilidad económica y finanzas públicas. Ha trabajado o realizado consultorías previamente para gobiernos nacionales, organizaciones inter-gubernamentales y centros de investigación y análisis sobre políticas.

**Marfil Francke** hizo aportes especialmente al Capítulo III. Ella empezó a trabajar en 2001 para DFID como Asesora en Desarrollo Social, para apoyar el reconocimiento y la realización de los derechos de las personas que sufren pobreza y exclusión en el Perú. Ella es una socióloga con amplia experiencia en proyectos de desarrollo y políticas de género.

**Víctor Zamora** contribuyó especialmente al Capítulo III. Previamente había trabajado como Asesor del Sector Social de DFID en el Perú, y actualmente trabaja como Representante Auxiliar de UNFPA. Sus calificaciones están en el área de medicina y gestión en salud, y tiene amplia experiencia en políticas de salud y programación, especialmente para los pobres.



**Doris Naola** lideró el equipo administrativo que brindó apoyo para la realización de este libro. Ella es Encargada Principal de Programas, con responsabilidades sobre la marcha de la oficina, administración de programas y manejo financiero.

**Milagros Brescia** brindó apoyo administrativo para este libro. Ella es Encargada de Programas, responsable por brindar apoyo al Equipo de Asesores de Programas, organización de eventos y mantenimiento de equipos de computación.

**Jocelyn Sablich**, brindó apoyo administrativo financiero para este libro. Ella es la Encargada Contable de DFID y responsable del manejo contable.

## C. CONTRAPARTES DE DFID EN EL PERÚ

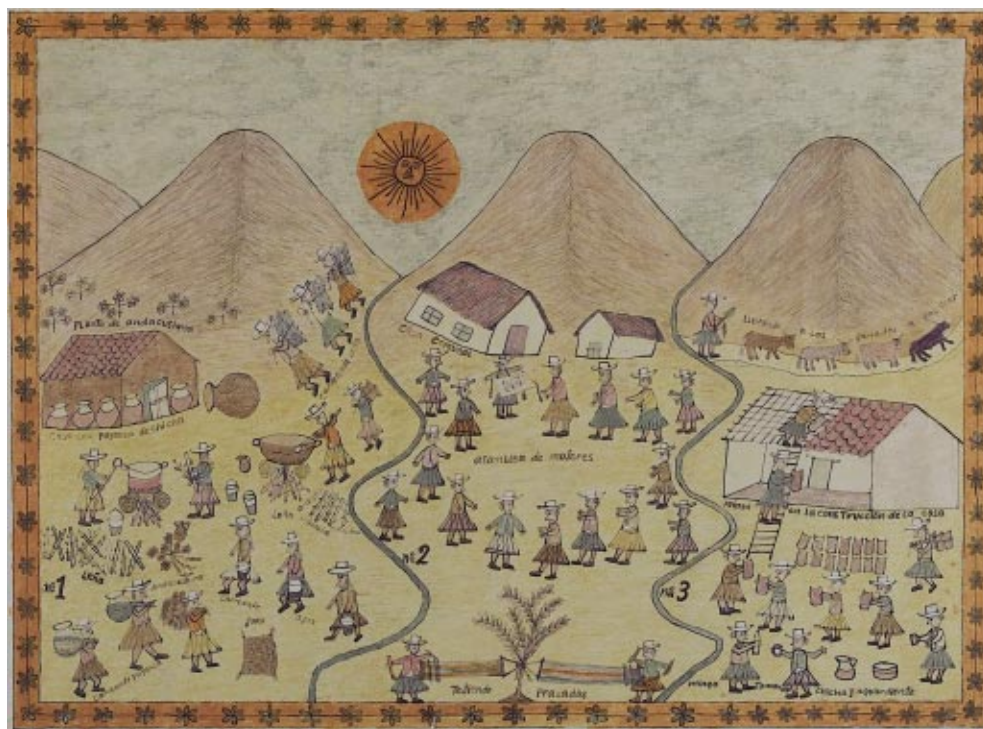
Este libro se debe a las contrapartes de DFID en el Perú, sin cuyo innovador trabajo ninguna de las experiencias examinadas en él hubieran sido posibles.

Acción Popular; APRA; Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI); Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI); Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI); Alternativa Centro de Investigación Social y Educación Popular; Asociación Acción Internacional para la Salud; Asociación Arariwa; Asociación Civil Educación en Derechos Humanos (EDHUCAS); Asociación Comunicadores Sociales Calandria; Asociación de Productores Lácteos de la Provincia de Melgar, Puno (APRODEL); Asociación de Servicios Educativos Rurales (SER); Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana; Asociación MINGA Perú; Asociación Nacional de Centros (ANC); Asociación para el Desarrollo Sostenible (ADEAS QULLANA); Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH); Asociación TV Cultura; Banco Mundial; Banco Interamericano de Desarrollo (BID); CARE; Caritas Chosica; Centro de Desarrollo Agropecuario (CEDAP); Centro de Desarrollo Andino Sisay; Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas (CBC); Centro de Estudios y Promoción Comunal del Oriente; Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO); Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP); Centro de la Mujer Peruana “Flora Tristán”; Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola (CICDA); Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES); Ciudadanos al Día (CAD); Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR); Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS); Comisión Indígena Nacional de la Amazonía; Comité Latinoamericano y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM); Conferencia de Nacionalidades de la Amazonía Perua (CONAP); Comité Local de Administración de la Salud (CLAS) Lima; Comunidad Andina de Naciones; Comunidad Europea; Concejo Distrital Menor de Allhuacchuyo del Distrito de Santo Tomás - Chumbivilcas; Confederación Campesina del Perú (CCP); Congreso Nacional de

los Pueblos Indígenas del Perú; Congreso de la República del Perú; Consejería en Proyectos (PCS); Consejo Nacional de Educación; Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES); Consorcio Promujer; Cooperación Alemana para el Desarrollo (GTZ); Cooperación Financiera Alemana (KfW); Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE); Cooperación Técnica Belga; Coordinadora de los Pueblos Indígenas del Perú (COOPIP); Coordinadora Indígena Campesina Agroforestal del Perú (COICAP); Coordinadora Intercentros de Investigación, Desarrollo y Educación (COINCIDE); Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; Coordinadora Nacional de Independientes; Coordinadora Nacional de Radio (CNR); Defensoría del Pueblo; Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE); Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer (DEMUS); Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo (FONCODES); ForoSalud; Fundación San Marcos para el Desarrollo de la Ciencia y la Cultura (UNMSM); Futuras Generaciones; Grupo Cultural Yuyachkani; Grupo Propuesta Ciudadana; Instituto de Defensa Legal (IDL); Instituto de Diálogo y Propuestas (IDS); Instituto de Educación y Salud (IES); Instituto de Estudios Peruanos (IEP); Instituto de Investigación y Promoción para el Desarrollo y Paz (IPAZ); Institute of Development Studies (IDS); Intermediate Technology Development Group (ITDG); International IDEA; Liga Agraria Provincial de Chumbivilcas; Mesa de Concertación Temática de Educación del Distrito de Haquira; Mesa Nacional de Concertación de la Lucha Contra la Pobreza (MNCLP); Miluska Vida y Dignidad; Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); Ministerio de Educación (MINEDU); Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE); Ministerio de Salud (MINSa); Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES); Movimiento Adelante; Movimiento Manuela Ramos; Movimiento Humanista; National Democratic Institute (NDI); Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Crimen (ONUDD); Organización de los Estados Americanos (OEA); Oxfam; Parroquia Santiago Apóstol de Urcos, Quispicanchis; Partido Democrático Descentralista; Partido por la Democracia Social; Pathfinder; Perú Posible; Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); Presidencia del Consejo de Ministros (PCM); Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD); Proética; Red Científica Peruana (RCP); Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE); Red Nacional de Educación, Salud Sexual; Red Perú, Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local; Restauración Nacional; Río Abierto; Save the Children UK; Taripaq Instituto de Formación de Facilitadores para el Desarrollo Local; Transparencia; Unidad Nacional; Unión por el Perú; United States Agency for International Development (USAID); Universidad Peruana Cayetano Heredia; Vicaría de la Prelatura de Ayaviri; Vicaría de la Prelatura de Azángaro; Vicaría de la Prelatura de Juli.

# VISIÓN GENERAL: CONTENIDO Y LECCIONES CLAVES

ROSALIND EYBEN Y CORINNA CSÁKY



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

# 1. Introducción

La innovación a menudo empieza en los contornos de una organización. El personal que se encuentra en la periferia puede aprovechar que la atención de los funcionarios de alto nivel está puesta sobre operaciones más importantes. “Lo que no se ve no es importante” puede interpretarse como una oportunidad para responder más libremente a realidades contextuales locales y cambiantes, algo menos probable para quienes están sujetos al escrutinio más frecuente por parte de los niveles mayores de autoridad. El personal “periférico” puede intercambiar la posibilidad de una promoción rápida por la reflexión autónoma de su experiencia directa. Puede reconfigurar el problema y trazar un nuevo curso de acción. Esta libertad puede dar como resultado nuevas aproximaciones y maneras de trabajar que pueden ayudar a la organización en su conjunto, en el supuesto de que ésta esté consciente de la innovación y la valore. El propósito de este libro es realzar dicha conciencia.

Este libro no es una revisión exhaustiva del trabajo reciente de DFID en el Perú. Hay una serie de proyectos de por sí valiosos que ha sido imposible cubrir, en los temas de producción a pequeña escala, educación y manejo fiscal. En lugar de ello, se pidió a quienes se encomendó la revisión que dieran una ojeada a las partes más experimentales del programa, donde ha habido y habrá el rango más amplio para el aprendizaje mutuo entre los actores del país y el resto del mundo.

El tema central que engloba el libro es cómo DFID encontró nuevas maneras de aplicar enfoques basados en derechos a la programación en el país a través

del concepto de ciudadanía activa. Lo hizo dentro de una estrategia en evolución consistente en apoyar tanto al Estado como a actores sociales por separado, así como en facilitar su trabajo conjunto en agendas compartidas. Este libro resalta las lecciones y tensiones que surgieron de esta estrategia al examinar una selección de programas de DFID en el Perú. La experiencia de DFID ha puesto en el tapete la dinámica política de un enfoque basado en los derechos y, al hacerlo, planteó importantes preguntas sobre la legitimidad, potencial y rendición de cuentas de la participación de las instituciones donantes. ¿Qué papel puede y debe jugar la cooperación externa al apoyar los esfuerzos por parte del Estado y la sociedad del Perú por construir un país mejor para todos sus ciudadanos? ¿Cómo deben los peruanos conectarse con la cooperación externa, y cómo pueden aprovecharla mejor? Se han publicado otros libros sobre este tema. Éste es el primero en contar la historia desde la perspectiva de una agencia de cooperación de un gobierno extranjero.

El programa del Ministerio para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) en el Perú fue terminado prematuramente. Ello no obstante, la investigación conducida para escribir este libro indica el potencial de un enfoque desarrollado por el equipo de una pequeña agencia de cooperación en el Perú. Creemos que este enfoque tiene una amplia aplicabilidad, no sólo en el seno de la organización que lo originó, en este caso DFID, sino también en otras organizaciones de cooperación comprometidas con las Metas de Desarrollo del Milenio para la reducción de la pobreza y la mejora del bienestar social. Este libro tiene un propósito complementario e igualmente importante: implicar a los lectores peruanos en una historia que involucra a muchos de ellos, una historia sobre sus luchas por la vigencia de la democracia, la justicia social y los derechos humanos para todos, especialmente para aquellos provenientes de las sierras andinas y la selva amazónica, a quienes históricamente se ha negado tales derechos.

La experimentación en la periferia está siempre sujeta a riesgos. Si se difunden noticias de las actividades demasiado ampliamente y demasiado pronto, la cautela proveniente de la oficina central puede acabar con la iniciativa antes de que rinda resultados. Si se difunden demasiado tarde, el valor del trabajo puede pasar inadvertido para funcionarios de alto nivel al tomar decisiones sobre mantener o cerrar esta sección de la periferia en particular. Sin embargo, entre los valores centrales de la organización figuran el “deseo de escuchar, aprender y ser

creativo”, y el “profesionalismo y conocimiento”. Es en apoyo a estos valores que DFID decidió encargar la publicación de este libro. Esperamos que nuestros lectores estarán de acuerdo con nosotros en que las lecciones de este libro son tan importantes para la práctica de la cooperación en África o Asia como lo son en América Latina.

## 2. Visión general del libro

El Capítulo I presenta el escenario de cómo DFID en el Perú ha participado, contribuido y también se ha beneficiado de un aprendizaje gradual en la comunidad internacional sobre la efectividad de la cooperación. Considera la portentosa o impredecible combinación de circunstancias que permitieron que ello ocurriese: el fin de un régimen autoritario en el Perú coincidiendo con un cambio radical en la dirección de la cooperación británica y la comunidad internacional en su conjunto, hacia un enfoque sobre temas de pobreza y desigualdad, oportunidades que fueron captadas por un equipo energético y altamente entrenado, equipado para implementar directivas de políticas de una manera nueva y relevante. Una comprensión más profunda de la naturaleza del poder y la pobreza en el Perú marcó el enfoque y prioridades de este equipo. Los conceptos y la acción estuvieron concatenados a través de una estrategia de alianzas para el cambio social. Ello supuso probar hipótesis, asumir riesgos y generar lecciones para todos los sectores involucrados, no sólo en el Perú sino para DFID y la comunidad internacional de cooperación en su sentido más amplio.

Los dos capítulos siguientes exploran algunos de los proyectos y programas en los cuales tuvo lugar este aprendizaje mutuo. Crabtree da una mirada al apoyo de DFID para que las instituciones democráticas volvieran más inclusivas y enfocadas en la pobreza. Él destaca cómo las nuevas experiencias y alianzas llevaron a una programación crecientemente más refinada y efectiva a nivel local sobre educación y monitoreo electoral, así como sobre participación y rendición de

cuentas. Luego se ocupa de la experiencia de DFID apoyando el cambio en instituciones nacionales, incluyendo una iniciativa sobre el derecho a la identidad. Descrita por una contraparte de DFID como un “tema neurálgico”, Crabtree comenta que “la capacidad de identificar las situaciones *neurálgicas* e intervenir de manera precisa en ellas (una especie de acupuntura institucional) es una meta importante en cualquier estrategia de cambio”. Finalmente, Crabtree vuelve su mirada al trabajo de DFID con partidos políticos. Advierte su importancia para profundizar en la democracia, alterar relaciones de poder y combatir la pobreza; pero es demasiado temprano para determinar si éstos *habrán de jugar* un papel significativo en alcanzar estas metas vinculadas entre sí.

Las alianzas, expresadas y organizadas a través de redes, son el tema clave del capítulo de Wilson. Ella se ocupa del tema de los niveles concatenantes de la intervención de DFID y el apoyo de éste para construir robustas coaliciones de interés, sosteniendo que aunque ello es todavía excepcional en la práctica de las agencias donantes, constituye la respuesta adecuada a la manera en que el cambio social está teniendo lugar en el Perú. Wilson examina dos instancias claves para esta participación. La primera se da a nivel nacional en relación al enfoque basado en derechos para la reforma del sector salud. La segunda instancia está relacionada al apoyo a la sociedad civil para fortalecer la democracia participativa a nivel local, complementando así el análisis de Crabtree sobre la participación de DFID en cuanto a democracia representativa.

Finalmente, en el último capítulo, Mark Lewis reflexiona con Sagasti sobre la experiencia de DFID en el Perú en el curso de los últimos cinco años. Ellos analizan las implicaciones derivadas de ser considerado un País de Ingreso Medio para el trabajo de la agencia y de poder emplear recursos relativamente reducidos, para marcar una diferencia estratégica. Teniendo en mente el cierre prematuro de la oficina, los autores de este capítulo consideran los resultados logrados al presente y cómo evaluarlos. El capítulo concluye considerando las lecciones aprendidas para una agencia de cooperación al participar en procesos tan políticos como éstos.



## 3. Lecciones claves

Cada uno de los autores destaca una serie de lecciones claves generadas por la experiencia de DFID en el Perú:

### 3.1 DFID en el Perú: un aprendizaje creciente

Rosalind Eyben enfatiza cómo la evolución de la interpretación y respuesta de DFID al cambiante contexto político e institucional en el Perú fue cobrando forma a través de la interacción dinámica de una serie de factores:

- El conocimiento más profundo del personal de DFID sobre el Perú que dio forma a su enfoque en relación a su papel, un conocimiento obtenido tanto por un aprendizaje producto de su activa participación como actores en procesos políticos en el país y a través de lecturas acerca de estos procesos, como por encomendar específicamente estudios analíticos sobre el Perú.
- La comparación del equipo y las ideas que los distintos integrantes aportaron al trabajo de la oficina, con su combinación de especialistas de alto nivel peruanos e internacionales trabajando juntos en una agenda compartida.
- La inversión de tiempo del personal en el debate conceptual y la reflexión más amplios sobre el cambio social y político, y el papel de las agencias donantes en este proceso.

- Las relaciones organizacionales y personales creadas en conexión con las actividades que DFID estaba financiando, que a su vez influyeron en las perspectivas del personal de DFID.
- Los cambios más amplios en la reflexión dentro de DFID sobre el papel de la cooperación en general y en los Países de Ingresos Medios en particular, señalándose al mismo tiempo que la propia oficina de DFID en el Perú contribuyó muy fuertemente a impregnar esta reflexión estratégica más amplia que luego nutrió su propio trabajo en el país.

En suma, DFID en el Perú desarrolló una manera de trabajar que, a través del aprendizaje reflexivo, vinculaba recurrentemente la *teoría* (derechos y ciudadanía) con la *estrategia* (fortalecer las relaciones entre Estado y sociedad) y con los *medios* (apoyo al desarrollo de alianzas para el cambio dentro y fuera del Perú).

### 3.2 Apoyo a instituciones para la inclusión política

John Crabtree extrae las siguientes lecciones sobre las experiencias de DFID al apoyar instituciones para que éstas se vuelvan más inclusivas políticamente y más comprometidas en combatir la pobreza.

#### **A nivel local**

- La reforma no es unilineal ni irreversible. Una mayor participación a nivel local depende en gran medida de las personas partícipes. Donde hay poca o ninguna institucionalidad, los contactos personales son clave. Esto es una debilidad.
- Es posible poner en marcha un círculo virtuoso de reforma, pero ello requiere cambiar las relaciones de poder a nivel local. Tales cambios en las relaciones de poder son inherentemente difíciles de lograr.
- El cambio a nivel local es facilitado por el cambio a nivel nacional. En tal sentido, un programa de reforma debe atacar ambos extremos del espectro Estado-sociedad.
- La reforma no sólo debe hacer participar a las elites locales sino a las comunidades de base. Sólo creando espacios democráticos a nivel local pueden surgir nuevos líderes locales.

- Trabajar con ONGs y organizaciones de la sociedad civil a nivel local brinda acceso a las bases de la comunidad. Existe, sin embargo, el problema de ser capturados por intereses locales específicos a expensas de otros.

### **A nivel nacional**

- Existen momentos de oportunidad, y éstos no son siempre obvios. Hace falta habilidad y destreza para aprovechar al máximo estas experiencias ocasionalmente fugaces.
- Es posible crear una situación más propicia para responder a la pobreza a través de cambios en el marco legal, pero tarda más lograr cambios en la cultura política.
- Mejorar los incentivos para los partidos políticos (lo que Santiso llama “la política de reforma”) es complementario con hacer participar a los partidos en plataformas multipartidarias sobre la reforma (“la reforma de la política”), siempre y cuando ello se haga de manera transparente e imparcial.
- Trabajar con los medios de comunicación, dando a conocer ejemplos de buenas prácticas, resulta de crítica importancia para cambiar percepciones de lo que es posible lograr.
- La evaluación crítica (lecciones aprendidas) es una necesidad absoluta antes de pasar de un programa a otro.
- Es importante priorizar aquellas actividades que tienen múltiples eslabonamientos.
- Los partidos políticos pueden participar en estrategias en favor de los pobres, pero hay un largo camino por recorrer en el Perú antes de que las asuman plenamente.
- Los partidos responderán mejor a las presiones por parte de los pobres a nivel local si consiguen hacerse más democráticos internamente y menos comprometidos con ciertos grupos privilegiados de interés.

### **3.3 Apoyo a redes para hacer valer los derechos**

En su análisis de las alianzas y redes apoyadas por DFID para impulsar los derechos, la ciudadanía y la participación, Fiona Wilson destaca las siguientes lecciones claves:

## Trabajo con el Estado y la sociedad

- Aunque las redes son indispensables para irradiar un enfoque basado en derechos y ejercer influencia en múltiples instancias, para DFID fue mucho lo que se puso en juego políticamente y los riesgos se acrecentaron. Cuando hubo aperturas, se dieron grandes ventajas; cuando no, DFID tenía mucho que perder.
- Cuando existe poca o ninguna voluntad política por parte del Estado, una agencia donante intermediaria se inmoviliza. De modo similar, cuando las organizaciones de la sociedad civil dependen del Estado (o de la comunidad internacional), ello también pone un freno en el diálogo constructivo.
- El énfasis que DFID ha puesto en el compromiso, diálogo, influencia, difusión de conocimientos y rescate de lecciones ha sido bien recibido en el Perú, especialmente por grupos peruanos que también trabajan por una gobernabilidad más abierta y democrática.
- Por el cierre de operaciones de DFID en Perú, la asistencia al desarrollo para este país de ingresos medios irá a parar en gran medida a manos de los organismos multilaterales y otros donantes menos experimentados. Esto significa que no habrá contrapartes sólidas en los temas cuestiones de derechos, que cuenten con una experiencia sólida de trabajo duramente ganada trabajando en ambos lados de la divisoria.
- La pregunta principal es: ¿hasta qué punto la adopción de un enfoque basado en derechos confiere a una agencia de cooperación el “derecho” a tomar parte en procesos políticos? ¿Qué ocurre cuando hay un conflicto de valores en la interpretación de los derechos entre el Estado, la sociedad civil y la agencia donante? ¿Qué significa en la práctica asumir una posición principista? Ninguno de estos temas puede introducirse fácilmente en manuales de “buenas” prácticas de cooperación. Sólo algunas agencias, incluyendo a DFID por un lapso, tienen suficiente interés y capacidad para convertirse en organizaciones de aprendizaje reflexivo.
- Trabajar a través de la divisoria entre Estado y sociedad civil resulta un asunto más complicado de lo que sostienen algunas exhortaciones de enfoques basados en los derechos.

## **Sostenibilidad de las redes**

- DFID ha apoyado una amplia variedad de redes, algunas de las cuales se han convertido en entidades nacionales institucionalizadas, mientras que otras son más incipientes y frágiles. La mayoría no tuvo tiempo de trabajar su propia forma organizacional, o desarrollar un liderazgo interno o modelos de gestión que pudieran ofrecer oportunidades de sostenibilidad. El acceso continuo a recursos y motivación pueden asegurar la sostenibilidad, pero la ausencia del apoyo de DFID en términos de derechos puede llevar a una disipación de energías e incertidumbre a nivel de la conducción.
- Las redes de apoyo de DFID, los grupos políticos preexistentes, han ganado un importante espacio para crecer, así como la experiencia en trabajar consistentemente con un enfoque basado en derechos en alianza con DFID. Sin embargo, su sostenibilidad depende en gran medida de si se conciben esencialmente como activistas políticos o como “ONGs” de implementación incipiente.

## **Avances en el cambio a favor de los pobres**

- Ideas oportunas y perceptivas que buscan impulsar el cambio a favor de los pobres, tienden a ser diseñadas por pequeños grupos de personas educadas con un sólido sentido de dónde se encuentran los “puntos de presión” importantes.
- Aunque el cambio “pro-pobres” y los derechos de los excluidos son marcadores políticos muy significativos y clarinadas para la acción, el enfoque en las carencias y la incapacidad y la atribución de identidad como víctimas deben ser rechazados y revertidos.

## **3.4 “Para aquellos que intenten hacer lo mismo en casa”**

Mark Lewis y Francisco Sagasti, en su discusión sobre cómo DFID se organizó en el Perú, destacan las siguientes conclusiones claves:

## **Contexto**

- El Perú es un país de ingresos medios y debe recibir considerablemente menos asistencia financiera que muchos países bastante más pobres. Pero sí amerita apoyo internacional en la medida en que emprenda esfuerzos por una mayor inclusión en lo social, político y económico, en vista de sus evidentes desigualdades.
- El Estado peruano debe avanzar más en el acuerdo de una agenda compartida con las agencias donantes, y éstas deben esforzarse más por coordinar de manera más efectiva para este fin.

## **Organización del apoyo internacional**

- Las agencias donantes pueden hacer más para entender e involucrarse mejor con el Perú. Dos maneras importantes de lograr esto son: reclutar personal nacional de alto nivel y asumir una perspectiva histórica sobre el desarrollo.
- Trabajar de manera sistemática y explícita tanto con el Estado y la sociedad civil, como con las relaciones entre ambos, produce tensiones críticas pero ofrece una riqueza de enfoque que se consigue al trabajar de manera unidireccional o paralela.
- Manteniendo la estrategia política estándar, el apoyo al desarrollo de alianzas es clave para apoyar el cambio a favor de los pobres. La cooperación internacional debe formar parte de estas alianzas.

## **Construcción de bloques para el futuro**

- Fortalecer la ciudadanía, establecer derechos y promover la rendición de cuentas serán claves para el desarrollo de una sociedad más inclusiva e igualitaria en el Perú.
- Para apoyar esta agenda, las instituciones de cooperación deben colocarse en el contexto y rendir cuentas al Estado y a la sociedad en el Perú.
- El compromiso con la comunicación y el diálogo efectivos, y con un aprendizaje reflexivo abierto y crítico constituye una piedra angular para impulsar este esfuerzo.

CAPÍTULO I

# DFID EN EL PERÚ: UN APRENDIZAJE CRECIENTE

ROSALIND EYBEN



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

Este capítulo presenta el escenario de cómo DFID en el Perú ha participado, ha contribuido y también se ha beneficiado de un aprendizaje gradual en la comunidad internacional sobre la efectividad de la cooperación. Considera la combinación afortunada o impredecible de circunstancias que permitieron que ello ocurriese. Éstas incluyen: el fin de un régimen autoritario en el Perú; el cambio radical en la dirección de la cooperación británica y la comunidad internacional en su conjunto hacia un enfoque sobre temas de pobreza y desigualdad; y una comprensión más profunda de la naturaleza del poder y la pobreza en el Perú que marcó el enfoque y prioridades de este equipo. El capítulo se ocupa de cómo los conceptos y la acción de DFID en el Perú se concatenaron, a través de una estrategia de alianzas, a favor del cambio social. Ello supuso probar hipótesis, asumir riesgos y generar lecciones para todos los sectores partícipes, no sólo en el Perú sino también para DFID y la comunidad internacional de cooperación en su sentido más amplio.



# 1. Presentación del escenario

Esta sección responde a las necesidades de dos tipos de lectores del libro, presentando el Perú al mundo de la comunidad internacional de cooperación y, a su vez, presentando ese mundo al lector peruano.

## 1.1 El Perú: contexto del país

El Perú es el tercer país más extenso en América del Sur, con una población aproximada de 27 millones de personas, de las cuales el 70% vive en ciudades, la mayoría de las cuales está situada en una estrecha franja costera donde se ubica Lima, capital del país y hogar de unos ocho millones de personas. La mayor parte del país es zona montañosa poco poblada, de valles profundos y llanuras altas que se precipitan por el Este a la zona boscosa tropical del Alto Amazonas y sus ríos tributarios. La pobreza tiene una dimensión regional y está concentrada en la sierra y la selva. Muchas personas que viven en condiciones de pobreza en las barriadas de Lima son migrantes recientes del interior del país.

Perú es considerado por la comunidad internacional de cooperación como un “país de ingresos medios” porque tiene un ingreso promedio anual per cápita de US\$ 2,100, pero la mitad de los peruanos vive con un ingreso de pobreza (con un ingreso promedio de menos de US\$ 2 por día) y una quinta parte vive con ingresos de extrema pobreza (menos de US\$ 1 por día). En zonas rurales, más del 50% de la población vive en condiciones de pobreza extrema. Muchos son des-

endientes de quienes vivían allí desde antes de la conquista española. Están sujetos a múltiples exclusiones, con pocos vínculos con mercados más amplios, escaso acceso a servicios del Estado y una representación política ineficaz. Los ciudadanos analfabetos (mayormente indígenas) obtuvieron el derecho al voto recién en 1979. Sus oportunidades de ascenso social están mucho más restringidas que para otros peruanos. En términos generales, mientras más oscura es la piel, más baja es la posición en la jerarquía social.

Desde la conquista del Perú por parte de España en el siglo XVI, el país ha estado integrado a la economía mundial a través de sus industrias extractivas, especialmente la minería, las cuales han fracasado en generar cualquier tipo de desarrollo de amplia base. La mayoría de quienes se benefician de estas actividades pertenece a una pequeña clase acomodada limeña que no se preocupa por desarrollar otros sectores económicos en el interior del país. La minería hace poco por generar oportunidades de empleo. Cerca de dos tercios de la fuerza laboral se encuentran en el “sector informal”, donde los salarios son bajos y la seguridad laboral es inexistente.

La violencia política desatada por el movimiento rebelde Sendero Luminoso durante las décadas de 1980 y 1990, tuvo un profundo impacto en la pobreza en el Perú. La violencia golpeó con la mayor dureza en la zona andina del centro y el sur, predominantemente rural y poblada por personas quechua-hablantes. Los vínculos entre violencia política, pobreza y denegación de derechos fueron múltiples y se reforzaron mutuamente. Como los grupos terroristas establecieron sus bases en las provincias más pobres, las comunidades indígenas locales fueron a menudo percibidas como el enemigo y perseguidas por las Fuerzas Armadas. Al mismo tiempo fueron castigadas por Sendero Luminoso ante la menor resistencia. La guerra ocasionó enormes pérdidas de ganado, destrucción de infraestructura y viviendas y migración forzosa. También dejó a las comunidades campesinas más divididas que nunca, su organización interna debilitada y la confianza del pueblo en las instituciones esencialmente anulada.

Aunque en la década de 1980 algunos países de América Latina atravesaron por episodios de violencia política y otros sufrieron graves perturbaciones económicas como resultado de la crisis de la deuda, el Perú fue una excepción al experimentar ambas crisis al mismo tiempo y de una manera que generó profun-

da inseguridad en los diversos niveles de la sociedad y casi destruyó el orden político establecido. La guerra subversiva desencadenada en la década de 1980 por Sendero Luminoso contra el Estado fue uno de los episodios más violentos de la historia del país.

Una consecuencia de esta crisis fue el surgimiento de un nuevo régimen autoritario que se dio maña (con bastante éxito) para superar ambos retos. Elegido en 1990, Alberto Fujimori construyó un nuevo sistema centralizado de poder que buscaba perpetuarse indefinidamente. Respaldado por el poder militar, el régimen se benefició de la manipulación de los medios de comunicación, políticas sociales que emplearon el clientelismo y las donaciones del Gobierno, y el hábil uso por parte de Fujimori de la profunda desconfianza pública de los peruanos en los partidos políticos y sus líderes. Su intento por asegurar un tercer periodo presidencial sobre la base de un abierto fraude y manipulación electoral en el 2000, el mismo año que DFID establecía una oficina en Lima, condujo a la eventual caída del régimen.

De este modo, el Gobierno que reemplazó al auto-exiliado Fujimori se encontró ante la monumental tarea de combatir las graves desigualdades económicas y sociales y de construir el marco institucional para sostener una democracia viable donde antes no había existido una.

## 1.2 El Perú y el mundo de la cooperación al desarrollo

El Perú recibe asistencia para el desarrollo proveniente de un complejo abanico de agencias internacionales. El apoyo financiero más significativo proviene de las Instituciones Financieras Internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento. Éstas brindan al Perú préstamos no subsidiados pero que todavía están por debajo de las tasas del mercado privado de capitales, por valor de más de mil millones de dólares anuales, y vienen apertrechados de asistencia técnica.

Las agencias especializadas de las Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y UNICEF, están bien representa-



das en Lima, ofreciendo principalmente asistencia técnica financiada por donaciones sobre diferentes aspectos de la gobernabilidad. Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) internacionales como CARE y Oxfam son también muy activas en el país, especialmente en la provisión de donaciones para ONGs u organizaciones de base comunitaria en el Perú. Las ONGs internacionales son financiadas por los gobiernos de países ricos, o directamente a través de aportes voluntarios de ciudadanos de esos países.

Finalmente, los gobiernos de países ricos no sólo financian a organizaciones no gubernamentales de desarrollo, sino que también tienen sus propios programas de cooperación bilateral. El tema de este libro es el programa británico bilateral de cooperación en el Perú. Se estima que la entrega de fondos bilaterales al Perú por parte de los gobiernos asciende a más de US\$ 300 millones por año, y posiblemente un monto similar proviene de ciudadanos privados. Los programas bilaterales proceden de un grupo mixto de agencias donantes de las cuales las mayores son las de EEUU, Alemania, Canadá, España, Japón y la Comisión Europea, que representa a los países de la Comunidad Europea.

El programa bilateral británico de cooperación es responsabilidad de DFID —antes conocido como ODA (Oficina Británica para el Desarrollo en el Exterior)— el cual también está encargado de supervisar el apoyo a organizaciones internacionales y a las ONGs. Las políticas de desarrollo del gobierno británico, establecidas en los Documentos Blancos sobre Desarrollo Internacional<sup>1</sup> de 1997 y el 2000, son un compromiso con las Metas de Desarrollo del Milenio, que deben cumplirse para el 2015. El presupuesto global de DFID asciende a varios

El programa bilateral británico de cooperación es responsabilidad de DFID —antes conocido como ODA (Oficina Británica para el Desarrollo en el Exterior)— el cual también está encargado de supervisar el apoyo a organizaciones internacionales y a las ONGs. Las políticas de desarrollo del gobierno británico, establecidas en los Documentos Blancos sobre Desarrollo Internacional<sup>1</sup> de 1997 y el 2000, son un compromiso con las Metas de Desarrollo del Milenio, que deben cumplirse para el 2015. El presupuesto global de DFID asciende a varios

<sup>1</sup> N. del T. El nombre oficial en inglés es “White Papers on International Development”.

miles de millones de libras esterlinas. El programa bilateral de cooperación en el Perú ha promediado entre tres y cuatro millones de libras al año desde el 2000, excluyendo los costos administrativos.

La cooperación bilateral con el Perú ha tenido una tendencia descendente durante los últimos años, dado que una serie de países ricos ha trasladado el apoyo que brindaba a países de ingresos medios, como es el caso del Perú, hacia países más pobres, especialmente de África. A lo largo del periodo comprendido en este libro, 2000-2005, la oficina central de DFID atravesó por varios ciclos de cuestionamiento sobre el papel de la cooperación al desarrollo en países de ingresos medios. Definir el papel de la cooperación bilateral, y cómo ésta debe combinarse con la procedente de agencias multilaterales, privadas y otras agencias bilaterales, se convertiría en una preocupación central de la oficina de DFID en el Perú, la cual aportaría elementos clave para el enfoque de DFID hacia países de ingresos medios.

Recuadro 1

**Elena Montobbio**, Jefa de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en el Perú

---

*El trabajo conjunto con DFID se ha dado por lo general en plataformas de coordinación tales como el Grupo de Trabajo de Asesores de la Unión Europea, el Grupo de Gobernabilidad y otras plataformas del sector. AECI y DFID normalmente coinciden en sus propuestas, enfoques e iniciativas, y han logrado una buena relación y un mutuo entendimiento.*

*Para AECI, DFID en el Perú ha sido un socio importante para analizar temas de actualidad en el país, definir el papel de la cooperación y establecer posiciones sobre temas particulares para la construcción de compromisos firmes. Algunas actividades iniciadas por AECI, como la matriz de proyectos de la Unión Europea, han sido retomadas y promovidas por DFID.*

*DFID ha sido un miembro dinámico de estos grupos, con una gran capacidad para el análisis y el liderazgo para realizar propuestas tanto técnicas como políticas, necesarias para fortalecer ciertos procesos de cooperación. Uno de sus aportes más valiosos ha sido la identificación y aplicación del enfoque en derechos, y su difusión entre los grupos de trabajo de las agen-*

*cias. Éste ha sido uno de los rasgos característicos de su cooperación. AECI ha tenido la oportunidad de apreciar de cerca esta perspectiva y enriquecer sus propias estrategias. En verdad apreciamos las discusiones técnicas que hemos tenido con DFID, de las cuales sentimos que hemos aprendido mucho. Asimismo, apreciamos la insistencia de DFID en extraer las lecciones aprendidas de la experiencia y definir los principales desafíos, y valoramos la retroalimentación que han brindado. Las publicaciones de DFID son un aporte real a la cooperación para todos los partícipes: Gobierno, contrapartes en la comunidad, y otros agentes del desarrollo.*

*Tuvimos una buena experiencia de discusiones y diálogo conjunto en el 2003 entre AECI y DFID con las autoridades peruanas y otros miembros de la comunidad internacional en el Perú, en relación a la cooperación y países de ingresos medios. Ello preparó el camino para un trabajo conjunto sobre la definición de estrategias específicas para superar la pobreza en países de ingresos medios como el Perú. Nos habría gustado poder concluir las discusiones conjuntas respecto a la cooperación internacional en este contexto, y continuar trabajando juntos en un país como el Perú, el cual es prioritario para la Cooperación Española en los próximos años.*

## 2. DFID en el Perú

### 2.1 Los años iniciales

Gran Bretaña venía financiando, desde la década de 1970, un pequeño número de proyectos de asistencia técnica en Bolivia, el Perú y algunos otros países de América Latina. Estos proyectos eran usualmente manejados por expertos técnicos británicos, bajo la supervisión *in situ* de diplomáticos de las embajadas británicas locales. El gobierno británico siempre ha tenido el mayor interés en que su asistencia vaya a ex colonias en África y el sur de Asia, y la justificación de sus actividades en América Latina ha sido materia de debate por largo tiempo. El fin de los proyectos en América Latina ha estado bajo consideración desde fines de la década de 1980, pero un súbito entusiasmo en Gran Bretaña por salvar el medio ambiente, y el impacto de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, llevaron a la decisión de mantener la asistencia en América Latina, si bien ésta no era significativa en modo alguno. Hacia mediados de la década de 1990, la cooperación británica al Perú se justificaba mayormente por razones geopolíticas, comerciales y ambientales. Algunos proyectos reflejaban eso, como los proyectos de desarrollo alternativo para el control de drogas y la enseñanza del idioma inglés.

El triunfo laborista en las elecciones generales en Gran Bretaña de 1997 llevó a la transformación de la ODA (Oficina Británica para el Desarrollo en el Exterior) en el más poderoso Ministerio para el Desarrollo Internacional. El nuevo DFID se convirtió en un actor significativo en el campo global de la coopera-

ción internacional, influyendo en las políticas y presupuestos de las grandes instituciones en las que tenía derechos como accionista o miembro, incluyendo la Comisión Europea y el Banco Mundial. Para contar con credibilidad como actor global, se requería una presencia en el terreno en cada región del mundo en desarrollo, incluyendo América Latina. Había una segunda razón para este interés en la región. Aunque la mayoría de los países en América Latina, incluyendo al Perú, no están clasificados como de “ingresos bajos”, existen aún en ellos muchísimas personas viviendo en la pobreza.

Un documento de estrategia para la cooperación del Reino Unido en el Perú, publicado en 1998, reflejaba estas nuevas preocupaciones. Contenía temas de periodos anteriores a las decisivas elecciones de 1997, y el programa seguía siendo diseñado y manejado desde Londres. Ello no obstante, la creciente preocupación de DFID durante la década de 1990 por mejorar la calidad de los proyectos (con la introducción de herramientas tales como el manejo del ciclo del proyecto y el análisis del marco lógico) llevaron a la creación de “gerentes de campo” en los países receptores de la cooperación. Estos nuevos gerentes eran contratados en el Reino Unido y eran especialistas en el campo pertinente de trabajo, pero su papel era esencialmente técnico con un *status* diplomático limitado y pocas responsabilidades sobre diseño de políticas o programas.

## 2.2 Un enfoque novedoso

En 1999, la Secretaria de Estado de DFID planteó a la agencia dar una mirada realmente novedosa a la participación de DFID en América Latina, una mirada que tuviera el claro propósito de reducir la pobreza y la desigualdad. A inicios de ese año, ella había presidido un seminario en Londres en apoyo a la nueva preocupación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por la desigualdad. El informe anual de Progreso Social y Económico de la entidad había advertido que América Latina tenía la distribución de ingreso más sesgada en el mundo. El 10 por ciento más rico de su población recibe 17 veces más ingresos que el 10 por ciento más pobre. Surgían en DFID algunos temas claves que darían forma a directivas futuras. Estos incluían aspectos conceptuales centrales sobre la desigualdad, la gobernabilidad y los derechos de los pobres, y sobre el papel que la



cooperación bilateral debía cumplir en los países de ingresos medios de América Latina. Este último tema incluía la necesidad de enfocarse no sólo en influir sobre las políticas de los gobiernos de la región, sino también sobre las organizaciones internacionales de desarrollo para que éstas jugaran un papel cabal en atacar tales problemas.

En respuesta a dicho cambio en las políticas, se destacó a nuevos funcionarios de DFID a la región, incluyendo a un economista en Lima donde ya se encontraba un gerente de campo en salud, y un gerente de campo en desarrollo social para La Paz, Bolivia. A los pocos meses de la llegada de estos funcionarios a sus puestos en marzo del 2000, se había producido ya de hecho una transferencia de poderes, aunque la autoridad formal siguió centralizada en Londres hasta el 2003. En ambos países, estos funcionarios establecieron oficinas de DFID y procedieron a contratar personal, y ambas oficinas siguieron en estrecho contacto mutuo.

El veloz cambio se debió a la coincidencia de que los dos nuevos funcionarios eran asesores de DFID con una considerable experiencia y un interés especializado en la región. En su calidad de funcionarios públicos permanentes, ambos recibieron *status* diplomático, lo cual les dio acceso a espacios de toma de decisiones en las capitales, espacios que habían estado mayormente inaccesibles a los gerentes de campo que les precedieron. Los funcionarios también conocían el estilo de trabajo de DFID y contaban con amplias redes de contactos dentro de la oficina central que les permitieron mayor libertad de acción en el país. Los gerentes del Departamento para América Latina estaban dispuestos a ceder parte de su autoridad a las oficinas en el terreno, reconociendo la ventaja de los conocimientos locales.

En los siete meses que transcurrieron, entre el establecimiento de la oficina de DFID en marzo del 2000, y la caída de Fujimori en noviembre de ese año, el equipo del Perú estableció contactos en Lima, con un abanico de actores de la sociedad civil con los cuales posteriormente DFID trabaría fuertes lazos, y visitó lugares donde vivían los pobladores de las barriadas y zonas rurales del país. En mayo, el Jefe de la Oficina de DFID en el Perú escribió que, hasta el momento, el programa bilateral había brindado escaso apoyo a la agenda de empoderamiento

y gobernabilidad, y que las opciones para apoyar esta agenda incluían: (a) dirigir apoyo a grupos de interés específicos comprometidos en la agenda de pobreza y derechos; (b) ayudar a organizaciones locales a incrementar su papel en la demanda de servicios; y (c) fortalecer aquellas instituciones que juegan un rol en hacer que el Gobierno rinda cuentas por los servicios que presta a los pobres.

La estrategia regional en evolución de DFID en América Latina fue influida significativamente por este trabajo estratégico que entonces se llevaba a cabo en el Perú y Bolivia, y los principales objetivos de acción de DFID identificados correspondían al crecimiento económico en pro de los pobres, al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en favor de los pobres, y al acrecentamiento de la inclusión social y la vigencia de los derechos de las personas.

En el Perú la agenda de gobernabilidad y los derechos humanos ya se había convertido en aspecto central de las preocupaciones de DFID y otras agencias de cooperación. En una atmósfera de creciente inquietud a nivel internacional respecto al gobierno de Fujimori, DFID congeló una fase adicional de la asistencia ofrecida al Ministerio de Salud, y nuevos fondos disponibles en trámite fueron redirigidos a diseñar un programa de la sociedad civil sobre derechos humanos que posteriormente sería manejado por Oxfam.

La caída de Fujimori a fines de ese año constituyó una oportunidad para que DFID avanzara en su creciente enfoque en los temas de gobernabilidad, participación y derechos. DFID vio este hecho como un medio a través del cual una agencia donante con un presupuesto relativamente reducido podía resultar sumamente útil en términos de su ventaja comparativa y oportunidades. Aunque casi todas las agencias de cooperación estaban vivamente interesadas en brindar apoyo general al proceso electoral, DFID optó por mejorar la participación de los pobres como votantes informados. Un examen independiente de la estrategia de país señaló que este proyecto constituía el primer esfuerzo sistemático de DFID que implicaba la colaboración con ONGs locales y observó que, pese a las limitaciones del proyecto en términos de llegar efectivamente a las poblaciones muy pobres, DFID había demostrado que las alianzas estratégicas para una intervención conjunta de ONGs, organizaciones representativas de base y agentes del Estado constituyen todavía el mejor medio para llegar a los sectores más pobres.

Mientras tanto, en el Perú y Bolivia, las nuevas oficinas desarrollaban planes de gestión, incluyendo el reclutamiento de especialistas experimentados de los propios países. La oficina del Perú reclutó a un asesor en sectores sociales y a una asesora en desarrollo social, ambos con muchos años de experiencia trabajando en sus respectivos campos. ¿Qué marco de referencia podía ofrecerse al nuevo equipo para su trabajo y prioridades? Tal es el tema de la siguiente sección.

### 3. Comprendiendo las causas de la pobreza en el Perú

Un hábito del sistema de cooperación internacional ha sido ignorar la historia. La mayoría de los gestores de políticas de desarrollo aún tienden a tomar instantáneas del presente, en lugar de considerar lo que ocurrió en el pasado y cómo ello podría afectar el futuro. De manera excepcional, DFID en el Perú ha apreciado la importancia de invertir en comprender no sólo el contexto político actual sino también cómo han evolucionado y se han ido formando las instituciones a través de lo que los historiadores franceses llaman la “larga duración”.

#### 3.1 Interpretaciones de DFID sobre la pobreza en el Perú

El interés en la “larga duración” es descrito en el Programa para el País de DFID de 2003 (párrafo B.11) en los términos siguientes:

*Algunas personas consideran que las causas profundas de la desigualdad, la pobreza y la exclusión en el Perú subyacen a la historia y la cultura del país. Sostienen que la represión contra las poblaciones indígenas durante la Conquista, y el mantenimiento de instituciones europeas desde la Independencia, han contribuido a las profundas divisiones en la sociedad, la falta de un sentido colectivo de identidad nacional, los múltiples niveles de violencia y la discriminación racial y étnica.*

Este punto de vista se construye sobre el entendimiento de que el Perú se caracteriza por una tradición autoritaria en la cual la violencia penetra todas las

instituciones sociales y del Estado. El temor a esta violencia ejerce un poder oculto que constriñe la acción colectiva por parte de los oprimidos y reproduce jerarquías basadas en el género y la raza. Cáceres, en un documento encomendado por DFID, sugiere que el desarrollo basado en los derechos fue débil. Por ejemplo,



Foto: Víctor Mallqui

Wilber Rozas, elegido alcalde en los comicios municipales de 2002, contó a Cáceres sobre la nueva relación entre la autoridad local y la población. A diferencia de alcaldes anteriores, Rozas no era percibido como alguien que podía dominarlos despóticamente: “...En una ocasión, cuando se hizo una encuesta después del primer período para saber qué era lo que les gustaba del gobierno del Consejo Comunal pensando que iban a decir las obras, ellos dijeron lo que más les gustaba era el buen trato” (Cáceres, 2003, página 53).

El Programa para el País de DFID, antes mencionado, da una explicación adicional para el fracaso del Perú en sus intentos de reducir la pobreza, relacionándolo con la debilidad de las instituciones formales de gobernabilidad democrática asociadas a partidos políticos populistas y personalistas y a una falta de rendición de cuentas por parte del Estado. Su tercera y última explicación apunta a fracasos de políticas económicas como causa de la pobreza y desigualdad actuales. Este diagnóstico en tres partes se fundamenta en una serie de estudios encomendados por DFID respecto a las relaciones entre el Estado y la sociedad (Portocarrero, Tanaka y Sagasti). Sagasti identifica las causas de la pobreza como resultado de:

- factores contextuales de largo plazo (como los mencionados en la cita anterior del Programa para el País de DFID);
- factores de mediano plazo (de carácter formal institucional, como el Poder Judicial o el sistema de partidos políticos); y
- factores contingentes de corto plazo (políticas; por ejemplo, decisiones sobre el gasto público sesgadas en desmedro de los pobres).

Sagasti sugiere que las agencias donantes tienden a preocuparse por tratar de mejorar las decisiones de políticas de corto plazo. Él sostiene que sería más útil si apoyaran mejoras en el desempeño de las instituciones formales que formulan dichas opciones de políticas. Ello no obstante, sugería que las agencias donantes no podían hacer mucho en relación a la larga duración.

El trabajo de DFID en el Perú también fue influenciado por el entendimiento institucional global de la importancia de la historia y el contexto. El documento de DFID *Better Government for Poverty Reduction* [Mejor gobierno para reducir la pobreza] enfatiza que la tendencia de las agencias de cooperación de tratar de influenciar políticas en el corto plazo podría llevar a considerar el contexto social y político de mediano y largo plazo como algo que se interpone en el camino de las “buenas políticas”. El documento propone que las agencias donantes deben cambiar el modo en que se proponen influir en los procesos locales. “En lugar de tratar de hacer que el contexto encaje en las políticas, sería mejor empezar con el contexto” (DFID, 2003, página 12). El documento sugiere un enfoque de “impulsores del cambio”, resumido en el recuadro a continuación.

### **Impulsores del cambio**

Impulsores del cambio es una manera de entender la economía política del cambio y la reducción de la pobreza en países en vía de desarrollo. Dirige la atención a los factores estructurales e institucionales con posibilidades de “impulsar” el cambio en el mediano plazo, y a los intereses e incentivos subyacentes que afectan el entorno para la reforma.

La adopción de un enfoque de impulsores del cambio requiere que convirtamos en nuestro punto de partida la situación local, antes que tomar como punto de partida políticas preconcebidas.

Por ello, a la par que el Programa para el País estaba siendo trabajado en 2002-2003, las explicaciones de DFID sobre las causas de la pobreza se enfocaban en los factores de mediano y largo plazo, en lugar de hacerlo en las políticas de corto plazo. Por supuesto, un nivel de causalidad no excluye al otro —y el plan de DFID no intenta hacerlo—, pero privilegiar un nivel sobre el otro puede

llevar a establecer prioridades diferentes y a una posible fragmentación de esfuerzos para un equipo de país pequeño y energizado. Centrarse en los factores de mediano plazo, es decir, en las causas institucionales de la pobreza, apunta a entablar trato con aquellos que ya detentan posiciones de autoridad e influencia: funcionarios de Gobierno, políticos de los partidos, líderes de la sociedad civil. De otro lado, ir a un nivel de causalidad más profundo de la historia y la cultura puede llevar a entablar trato directamente con los desprovistos de poder, algo que puede ser impracticable y posiblemente más riesgoso.

Se ha sugerido que los gobiernos sólo se preocupan por las luchas de los pobres y marginados cuando éstos son percibidos como una amenaza al orden establecido (Luckham *et al.*, 2000). Es una cuestión discutible si una agencia oficial de cooperación puede ir más allá de lo que el gobierno anfitrión está preparado a ir. Mientras un diagnóstico de mediano plazo de la pobreza puede llevar a acciones que enfatizan la participación como un medio para mejorar las relaciones *entre* la sociedad y el Estado, la perspectiva de más largo plazo podría llevar a un entendimiento de la participación que se concentre en cambiar las relaciones de poder *dentro* de la sociedad. Crabtree y Wilson no ofrecen mucha evidencia de que DFID haya hecho este recorrido extra. Sólo podemos especular que si la oficina no fuese a cerrar, el equipo de DFID podría haber aprovechado su exitoso trabajo con aliados en las instituciones del Estado y la sociedad civil para emprender esta desafiante agenda.

### 3.2 Relaciones entre el Estado y la sociedad como marco para la participación

En julio del 2001, el Jefe de la Oficina de DFID en el Perú y yo —entonces en mi calidad de responsable del programa de DFID en Bolivia— propusimos que una estrategia para la participación de DFID en la reducción de la pobreza en la región andina debería ser guiada por un *diagnóstico*. El *problema* clave, sugeríamos, lo constituían las fallidas relaciones entre el Estado y la sociedad, resultado de la historia post-Conquista de la región. En tal sentido, proponíamos que la agenda de DFID debía enfocarse en fortalecer dichas relaciones, abordando así los evidentes problemas de exclusión y relaciones de poder altamente asimétricas.

En su examen de las relaciones Estado-sociedad en el Perú encargado por DFID, Portocarrero señaló que mientras una perspectiva podría enfocarse en la tradición autoritaria, otra podría enfatizar las posibilidades ofrecidas a través de la construcción de instituciones democráticas firmes (Portocarrero, 2002). El autor también identificó una serie de temas comunes con los cuales concordarían la mayoría de los analistas de la sociedad peruana. Éstos incluyen una mayor conciencia de la desigualdad expresada a través de la “visibilización” de la discriminación y el racismo que antes no eran reconocidos por la elite; una estructura jerárquica continua y prevalente en la sociedad con una solidaridad fragmentaria sólo hacia “gente como uno”; y el reemplazo del optimismo de la década de 1980 acerca de la capacidad de la democracia directa y la acción colectiva por parte de las personas pobres, por una sensación de desilusión conforme las organizaciones populares eran asimiladas dentro de un sistema de clientelismo en boga. En términos generales, sin embargo, Portocarrero concluía que no hay una única explicación capaz de dar cuenta en su totalidad de lo que ocurre en el Perú. Portocarrero sugería que DFID debía reconocer la presencia de tendencias complejas, contradictorias e impredecibles (*ibid.*).

Para tratar de persuadir a miembros más influyentes de la comunidad internacional de cooperación de tomar la situación local como punto de partida y reconocer que puede haber interpretaciones diversas de tal situación, DFID cofinanció una conferencia regional del Banco Mundial sobre empoderamiento y asumió el liderazgo en el diseño y financiamiento de un estudio para informar la nueva estrategia del Banco para el país. Este estudio trataba de capturar el diagnóstico de una muestra representativa de personas que vivían en la pobreza. ¿Cuál creían *ellas* que era la causa de la pobreza? El estudio *Perú: voces de los pobres* reveló una comprensión multidimensional en la cual diferentes elementos refuerzan mutuamente una situación de tensión y dificultades que se encuentran en la familia y la comunidad, en el centro de trabajo y en las relaciones con las instituciones formales (DFID - Banco Mundial, 2003). En todas las localidades en las cuales se condujo el estudio, las personas describían vívidamente la discriminación y el maltrato sufrido cuando interactuaban con autoridades públicas (*ibid.*).

El involucramiento de DFID con el Banco Mundial en relación a estos temas se ha vuelto menos intenso en el transcurso de los últimos dos años, por



diferentes razones. Parcialmente, como resultado del cambio de personal en la oficina del Banco en Lima. Pero, principalmente, debido al aprendizaje de DFID de que, en términos de cambios en el mundo real, un primer paso más fructífero parecía ser la inversión de tiempo de su personal en alianza directa con contrapartes peruanas que les fueran más cercanas conceptualmente, y el paso siguiente podría ser captar a la comunidad internacional—incluyendo al Banco Mundial—en estas alianzas.

## 4. Conceptos y acción

Hacia agosto de 2002, la oficina de DFID alcanzó su dotación completa de asesores con el ingreso al equipo de un asesor internacional en gobernabilidad. Cada miembro del equipo tenía su propia comprensión e interés sobre la manera en que tiene lugar el cambio social y qué debía hacer DFID para apoyarlo. Al mismo tiempo, compartían un interés común en promover una perspectiva basada en los derechos que abordaba explícitamente temas de poder.

La inversión del equipo en la reflexión nutrió sus acciones. Tal como lo demuestran Crabtree y Wilson, es la inversión en el trabajo conceptual lo que ha permitido al equipo identificar oportunidades clave para promover el cambio significativo. En discusiones con los otros autores de este libro, Wilson señaló cómo DFID en el Perú constantemente trató de entender, traducir y mediar entre amplios debates internacionales sobre derechos y ciudadanía, la política de Lima y situaciones y sucesos en la sierra donde vive la mayoría de la gente pobre; y no sólo en relación a la formulación de proyectos, sino también en las tareas rutinarias y cotidianas de seguimiento de las actividades de los proyectos. Hay tres temas clave que han apuntalado las acciones de DFID en el Perú, a saber, un enfoque basado en derechos, la noción de ciudadanía y la preocupación por la rendición de cuentas. También fue importante el reconocimiento de que la agencia donante es parte del cambio social y político que apoya.

## 4.1 Un enfoque basado en derechos

El significado y la importancia de los enfoques basados en derechos son a menudo materia de debate, y las declaraciones oficiales de políticas tienden a reflejar una postura intermedia entre los diversos puntos de vista. En términos globales, las agencias de cooperación bilateral son renuentes a pasar de la declaración a la implementación de enfoques basados en derechos. Por el contrario, en el Perú DFID parece haber llevado sus enfoques basados en derechos tan lejos como en cualquier otro programa de país de la agencia, si no más allá (Piron y Watkins 2004). Ello resulta evidente tanto en proyectos estratégicos de corto plazo, como es el caso de su apoyo en las elecciones del 2001 y 2002, como en el diseño e implementación de proyectos en el sector salud y educación y en su trabajo de gobernabilidad. La base de políticas para su trabajo la ha constituido el documento de DFID *Realising Human Rights for Poor People* [Haciendo Realidad los Derechos Humanos para los Pobres] (2000) con sus tres objetivos transversales de inclusión, participación y cumplimiento de obligaciones.

El punto de partida fue la visión de reunir a aquellos actores de la sociedad civil que trabajaban en derechos civiles y políticos (organizaciones de derechos humanos) con aquellos que se ocupaban del desarrollo humano sostenible y la reducción de la pobreza. DFID estaba particularmente interesado en llegar a pequeñas organizaciones de base en la sierra del Perú para incluir los derechos económicos, sociales y culturales dentro de su ámbito de trabajo. Esto lo diferenció de otras agencias bilaterales como SIDA y USAID, cuyos intereses residían en los derechos civiles y políticos y en los abusos ocurridos durante el régimen de Fujimori, sin un enfoque específico en la exclusión y carencia de poder entre los pobres. Con el establecimiento del gobierno democrático interino en noviembre del 2000, el trabajo de DFID pasó a tener un énfasis mayor en el papel del Gobierno, así como de la sociedad civil, en apoyar las acciones de los pobres. Ello supuso cultivar nuevas alianzas y nutrir las redes entonces existentes entre el Estado y la sociedad civil para trabajar conjuntamente en temas de participación, reducción de la pobreza y vigencia de derechos.

El aspecto innovador e incluso radical sobre el enfoque basado en derechos de DFID en el Perú, era que confrontaba la dinámica política a menudo subesti-

mada por la literatura de desarrollo. Por ejemplo, reconocía abiertamente que los enfoques basados en derechos tenían principios cargados de valores como la igualdad, la democracia y la participación. Buscaba activamente fortalecer las voces políticas de aquellos que hasta el momento habían tenido escasa influencia en las decisiones de sus propios gobiernos, incluyendo decisiones sobre cómo gastar fondos de la cooperación. Los esfuerzos del equipo revelan temas difíciles relacionados con la legitimidad de la acción, la práctica del poder y las líneas de rendición de cuentas. Por ejemplo, aun cuando DFID ha trabajado plenamente dentro del marco legal peruano, el solo acto de apoyar a los sectores sin poder para que desafíen la desigualdad y la exclusión ha creado en ocasiones significativas tensiones entre DFID y el Estado. Ello ocurrió en el caso del programa de salud de DFID, el cual es analizado en mayor detalle en el Capítulo III.

## 4.2 Promoviendo la ciudadanía activa

DFID entiende que el concepto de ciudadanía es el puente entre el Estado y la sociedad. Es más difícil descubrir dónde poner el énfasis en términos de financiamiento de actividades, en el Estado o en la sociedad. La estructura del presente libro, con el segundo capítulo sobre el apoyo dado a instituciones y el tercero sobre el apoyo dado a redes, refleja la disciplina académica y la experiencia de los asesores en gobernabilidad y desarrollo social. Ambos focos no son incompatibles. La perspectiva original de “Estado” y “sociedad” como dos entidades separadas se disuelve en una apreciación de que el Estado no puede ser visto como homogéneo. Es diverso y permeable a los procesos de la sociedad. En el siguiente capítulo, Crabtree demuestra cómo fue esta apreciación la que permitió a DFID responder de manera tan rápida para apoyar tanto la participación ciudadana como a las autoridades elegidas en el reciente proceso de descentralización en el Perú.

Estudios recientes a nivel mundial indican que, mientras las experiencias de las personas varían claramente tanto por el contexto como por la naturaleza de su exclusión, hay ciertos valores comunes que las personas asocian con la idea de ciudadanía (Kabeer, documento de próxima aparición). Éstos son un sentido y una demanda de *justicia*, asociado al reclamo de ser *reconocidos* y respetados en

relación a su propio sentido de identidad, y un reclamo de autodeterminación o *autonomía* para ejercer cierto grado de control sobre sus vidas. Un cuarto conjunto de valores lo constituye la *solidaridad* con los demás. Si las personas experimentan situaciones de injusticia, no se les reconoce su propia identidad y tienen poca autonomía, entonces es probable que la solidaridad se restrinja a la familia inmediata o al vecindario, y que no se extienda en un sentido más amplio de formar parte de una comunidad, ciudad o nación. La ciudadanía activa es por ello dependiente de las percepciones de las personas sobre cómo son tratadas y valoradas por las instituciones de la sociedad, el Estado y el mercado.

Según una misión conjunta de DFID y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), los donantes de la Unión Europea están justificando cada vez más su presencia en el Perú en términos de ayudar al país a atacar sus problemas de largo plazo, que ellos identifican como las grandes desigualdades, un marco político frágil, exclusión social y conflictos potenciales (Eyben y Lister *et al.*, 2004). Apoyar organizaciones y redes que están promoviendo una ciudadanía activa en el sentido descrito arriba parece ofrecer un considerable potencial para ayudar al Perú a combatir estos problemas de largo plazo. Ofrece, entre otros, un marco conceptual que es suficientemente flexible como para lidiar con diagnósticos múltiples de las causas de la pobreza y al mismo tiempo lo bastante robusto para ofrecer una brújula para tener una dirección enfocada. Ello, como se discute a continuación, significa reconocer que la cooperación es una actividad tan política como técnica.

### 4.3 Fomentando la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta

El concepto de ciudadanía activa se expande sobre el enfoque de desarrollo basado en derechos del documento de DFID titulado *Human Rights Target Strategy Paper* para ocuparse de las disfunciones en las relaciones entre Estado y sociedad (2000). Mejorar la capacidad de respuesta de los miembros pobres de la sociedad requiere promover una mayor rendición de cuentas del Estado. Ello comprende consideraciones sobre los derechos y responsabilidades, tanto del Estado como de la sociedad, y los mecanismos de interacción formales e informales entre am-

bos. Entablar trato con el sistema político, y con los partidos políticos en particular, resulta un ingrediente clave para mejorar la rendición de cuentas vertical ante los pobres.

El trabajo de DFID se desarrolló bajo la premisa de la necesidad de fortalecer tanto los mecanismos de participación y supervisión ciudadana, como las instituciones formales de la democracia representativa, tales como elecciones, partidos y parlamento. Los procesos participativos tendrían más impacto si avanzaran y se conectaran con las instituciones formales de la gobernabilidad representativa para influir en las políticas. La rendición de cuentas como proceso tiene que darse a lo largo de todo el ciclo político, a través de la participación en la formulación de políticas, la transparencia y la supervisión en la implementación de políticas, y la capacidad de respuesta en la evaluación de políticas. Tal como lo describe Crabtree en el Capítulo II, el caso del programa de Identidad es un ejemplo de la necesaria complementariedad entre los procesos participativos y las instituciones representativas para asegurar una efectiva rendición de cuentas ante los pobres. El enfoque de DFID sugiere que apoyar una sinergia de mecanismos de rendición de cuentas (horizontal, vertical, etc.) producirá la mejor oportunidad de lograr un cambio significativo.

#### 4.4 La agencia donante como actor político

La estrategia de DFID fue ayudar a fortalecer las relaciones entre Estado y sociedad apoyando a actores tanto del Estado como de la sociedad por separado, así como facilitando su trabajo conjunto en agendas compartidas. El personal de las agencias de donantes está conformado por funcionarios públicos y no es sorprendente que, cuando trabajan con instituciones del Estado, tiendan a involucrarse en la reforma de la administración pública como un asunto técnico divorciado de los aspectos políticos del proceso. Por ello, los sistemas para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia pueden ser introducidos sin referencia a las perspectivas y voces de los ciudadanos y sus representantes, que son quienes dan sentido a la existencia de tales instituciones. Tal era el enfoque de DFID, por ejemplo, en el sector salud en el Perú antes del 2001. Igualmente apolítica es la manera en que las agencias donantes tienden a concebir a las personas pobres no



Foto: SERVINDI

como ciudadanos sino como clientes o beneficiarios, y a la “participación” no como una acción política sino como algo que las personas pobres hacen en sus comunidades para construir escuelas o ser partícipes en proyectos de microfinanzas.

Desde el 2000, el enfoque de DFID reconoce que reducir la pobreza requiere apoyar la

participación para cambiar las relaciones de poder. Esto se entiende tanto en términos de apoyar el fortalecimiento del sistema político formal para que los representantes electos del pueblo puedan desempeñarse de manera eficaz, como en términos de elevar la voz y la capacidad de acción de los excluidos, de modo que ellos también puedan ser parte de dicho sistema. Dado que muchas agencias donantes aún prefieren ver la participación como un asunto “técnico”, puede afirmarse que corren el serio riesgo de fracasar en alcanzar sus metas de reducción de la pobreza, al no considerar y enfrentar los factores de mediano y largo plazo que causan y mantienen la pobreza. La razón por la cual incurrir en este riesgo puede ser el evitar embrollarse en las cuestiones de poder y política que necesariamente se suscitan cuando una agencia donante asume una función de negociación o facilitación. Por ejemplo, al discutir la participación de DFID en el sector salud, Wilson señala el poder estratégico de trabajar a través de redes, pero comenta sobre los riesgos resultantes de discordia y rompimientos políticos al tomar parte en instancias de política complejas y controversiales.

Aunque el modelo global de DFID de “impulsores del cambio” aboga por el conocimiento contextual, sigue asumiendo que la agencia donante es externa al contexto, en lugar de ser parte de su construcción. La próxima sección examina precisamente cómo la oficina en el Perú aprendió a operar en lo que resultó ser un mundo más complicado y contradictorio de lo que el modelo llevaría a pensar.

## 5. Las agencias donantes: objetivos, perspectivas y relaciones

En este capítulo me he referido al *status* del Perú como país de ingresos medios, porque así es visto oficialmente por la cooperación al desarrollo internacional, porque ello fue importante para DFID como institución y porque DFID lo reconoció en su relación con el Perú. En esta sección, exploro diferentes modos de entender este *status* y sus consecuencias, lo que éste significó para DFID en el Perú, cómo se convirtió en un enfoque de construcción de alianzas desarrollado por DFID, y la relevancia del enfoque para otros países, tanto de ingresos medios como bajos.

### 5.1 Eficacia de la cooperación en países de ingresos medios

En una consultoría para DFID en Londres, señalé que había tres posibles razones por las cuales los países de ingresos altos ofrecen asistencia bilateral a los países de ingresos medios. La primera es para combatir los niveles de pobreza y desigualdad presentes en algunos de estos países; la segunda es para ayudar al gobierno receptor a convertirse en un actor efectivo en instancias internacionales, reduciendo las disparidades globales en el poder y contribuyendo a la producción de “bienes públicos” a nivel internacional; la tercera razón es para apoyar los intereses políticos (internos o externos) del país donante (Eyben y Lister, 2004).



En una visita conjunta al Perú de funcionarios de DFID y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), el personal notó esta diversidad de intereses entre los donantes y una ausencia de coordinación estrecha entre los donantes. El informe de dicha visita también comentaba que es improbable que un forastero vea al Perú principalmente a través del lente del ingreso per cápita. La delegación percibió que las principales perspectivas alternativas eran: una sociedad no igualitaria, un Estado en una etapa post-conflicto, una economía de transición vulnerable, una democracia emergente y un actor en la economía política de la región andina. Estas diferentes perspectivas apuntaban a los papeles alternativos para la cooperación, con una admonición por parte de algunos representantes de la sociedad civil. Éstos comentaban que la desigualdad era el tema más apremiante en términos de desarrollo pero que, debido a su naturaleza politizada, no sería apropiado involucrar a extranjeros en el tema.

En una reflexión para DFID, Cáceres comentaba que cualquier diagnóstico de lo que anda mal en la sociedad y la política peruanas está influenciado por la receta ofrecida. Cáceres señalaba que las agencias de desarrollo son especialmente inclinadas a esta tendencia, que en inglés podría resumirse así: “Si solamente tienes un martillo, todo lo que ves te parecerá un clavo”. Como las agencias de cooperación están constreñidas por lo que creen que tienen para ofrecer, es difícil para ellas aceptar otros diagnósticos del problema según los cuales tienen menos que ofrecer, o según los cuales las personas locales no desean que ellas interfieran. Las agencias donantes necesitan convencer a los receptores de su utilidad para poder jugar el papel de donantes. De esta manera, usan su poder relativo (incluyendo su capacidad para encomendar estudios) para convocar a otras personas a concordar con el diagnóstico identificado por el donante. Luego construyen alianzas y redes en apoyo a su diagnóstico y a las soluciones que de él surgen, soluciones que requieren ayuda de los donantes para ser efectivamente implementadas.

La oficina de DFID en el Perú se propuso estimular el debate sobre el papel adecuado de la cooperación al desarrollo en un país de ingresos medios tan desigual como es el Perú, contribuyendo a la reflexión de DFID sobre estrategias para relacionarse con países de ingresos medios.

Recuadro 2

**Brenda Killen**, ex integrante de DFID

*Trabajé con DFID del Perú desde abril del 2001 hasta octubre del 2004, cuando era Jefa del Departamento de Políticas de DFID para Europa, Medio Oriente y las Américas. Durante ese tiempo fui responsable de conducir el trabajo dentro de DFID para mejorar la eficacia de la cooperación en países de ingresos medios. Las percepciones que obtuve sobre los desafíos al desarrollo en el Perú, y la sabiduría y consejos que me brindó el equipo de DFID-Perú fueron clave para avanzar en este esfuerzo.*

*Perú fue el estudio de caso más importante que apuntalaba el trabajo de DFID en los países de ingresos medios. En términos per cápita, el país se encuentra firmemente en la categoría de ingresos medios, pero la inmensa desigualdad y profundas divisiones sociales evidencian la persistencia de una significativa pobreza. El Perú no es dependiente de la cooperación, de modo que el financiamiento externo no es una palanca para la acción sobre la pobreza. Las agencias donantes comprometidas con alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) deben encontrar maneras alternativas de influenciar el debate sobre la pobreza. El equipo de DFID en el Perú, con su énfasis en la “diplomacia del desarrollo” basada en un sólido entendimiento del contexto político peruano, ilustró cómo ejercer influencia sin recursos financieros significativos. Y el énfasis del equipo en generar, por parte de grupos excluidos, demandas para la reducción de la pobreza a través de procesos políticos existentes es uno de los ejemplos más exitosos de DFID en incrementar la demanda por servicios.*

*Nuestro trabajo en el Perú ayudó a develar una serie de preocupantes temas sobre el comportamiento de las agencias donantes en los países de ingresos medios. El más importante de estos temas es la ausencia de un claro marco para la participación de las agencias donantes en los países de ingresos medios, siguiendo la línea de la ERP (Estrategias para la Reducción de la Pobreza) en los países de ingresos bajos. La ausencia de un marco estratégico constriñe el diálogo sobre desigualdad, reducción de la pobreza y otros problemas profundamente arraigados, lo cual a su vez impide una discusión sobre el papel más apropiado para los donantes. Ello resulta particularmente problemático en países como el Perú, donde se requieren soluciones más políticas que financieras para abordar la pobreza.*

*Por añadidura, la ausencia de una discusión sobre los términos y plazos para que el Perú deje de recibir asistencia bilateral para el desarrollo, ha creado incertidumbre y estimulado un enfoque de corto plazo en el uso de la cooperación. A medida que agencias donantes en favor de los pobres se han ido retirando del Perú —redirigiendo sus recursos a países de ingresos bajos—, la calidad y cantidad de las donaciones para reducción de la pobreza han ido decayendo. Aunque el Perú aún tiene acceso a préstamos del Banco Mundial y el BID, estos préstamos a un interés casi comercial no son un buen instrumento para apoyar el diálogo en políticas sobre pobreza. Ello resalta la necesidad de una salida planificada de las agencias donantes, y de un papel más fuerte de agencias donantes tales como DFID con miras a profundizar el enfoque en la pobreza por parte de los bancos multilaterales de desarrollo a través de su papel como accionistas y gestores de políticas de desarrollo a nivel internacional.*

*La estructura del equipo del Perú —bajo la jefatura de un asesor de alto nivel destacado en el Reino Unido, con sólidas capacidades en políticas y cabildeo, apoyado por asesores nacionales del país en cuestión, muy competentes pero sin un significativo apoyo administrativo— fue identificada como el modelo más eficaz para la participación de DFID en los países de ingresos medios. La influencia, en lugar de la asistencia financiera, es nuestro principal instrumento en estos países.*

*Todas las constataciones arriba mencionadas se reflejan en la estrategia de DFID para alcanzar las MDM en países de ingresos medios (octubre 2004). Este documento ha generado significativo interés a nivel internacional sobre el papel de la cooperación al desarrollo en los países de ingresos medios, incluyendo las discusiones producidas este año en las reuniones anuales del Banco Mundial y del FMI.*

Tal como se señaló arriba, el propio Programa para el País de DFID en el Perú es notable al ofrecer varios diagnósticos en lugar de uno solo (2003). Existe una brecha interesante entre este complejo enfoque del diagnóstico y los requisitos del marco lógico expuesto en la sección última del plan, donde se definen los objetivos y actividades. En el Capítulo IV, Lewis comenta sobre el grado en que en la práctica DFID pudo lidiar con la lógica lineal de los marcos lógicos al mismo tiempo que respondía claramente a la complejidad y la confusión, invirtiendo en las relaciones para la construcción de alianzas que se plantea en los capítulos de Crabtree y Wilson.

El mismo Programa para el País señalaba que “el apoyo para fortalecer las relaciones Estado-sociedad ayudará a las personas pobres a ejercer sus derechos y responsabilidades como ciudadanos del Perú”, y enfatizaba que tal apoyo incluiría ayudar a los pobres y a sus representantes a participar en el desarrollo y la supervisión de políticas y programas públicos que a su vez ayudarían al Gobierno a tener mayor capacidad de respuesta y de rendición de cuentas (*ibid.*).

El Programa señalaba asimismo que este enfoque en el nexo entre Estado y sociedad requeriría que DFID entablara trato con una multiplicidad de otros actores organizacionales en los países implicados a fin de *facilitar, hacer incidencia y difundir información* (*ibid.*). Eso es lo que DFID entendía por “influenciar” en América Latina, y a lo cual se añadió posteriormente un elemento adicional, el de invertir en las relaciones. Ello supuso identificar aliados que compartieran una meta común y construir relaciones no instrumentales de confianza y amistad. Tal como se discute a continuación, eventualmente DFID en el Perú dio un paso más y vio la inversión en las relaciones como una manera de desarrollar lo que ha llamado “alianzas para el cambio”. La oficina de DFID en el Perú experimentó con diferentes maneras de hacer participar a la comunidad internacional en dichas alianzas, en especial con las instituciones multilaterales; Lewis describe esto con mayor detalle en el Capítulo IV.

## 5.2 “Alianzas para el cambio”

La inquietud en relación a los procesos y alianzas fue común a las tres oficinas de DFID en América del Sur (Brasil, Perú y Bolivia). Esta “rica experiencia” ha sido señalada en un informe independiente comisionado por DFID al Edinburgh Resource Centre (Watkins, 2003). En el 2003, en un taller con personal que trabajaba en estos tres países, los participantes concluyeron que habían aprendido significativas lecciones para una cooperación eficaz y que éstas eran aplicables a nivel mundial. Las lecciones aparecen resumidas en el recuadro de la página siguiente.

La experiencia en el Perú contribuyó sustancialmente a estas lecciones, especialmente el énfasis en un reconocimiento explícito del papel de la agencia como

### Lecciones para hacer más eficaz la cooperación

- *Dinero o recursos de poder* ayudan a obtener un asiento en determinadas mesas, pero no necesariamente en la mesa donde uno debe estar para apoyar el cambio efectivo.
- Una *posición de poder* y recursos de poder sin las habilidades, competencias y credibilidad resultan insuficientes para construir relaciones eficaces.
- Las relaciones de agencias donantes a menudo se concentran donde hay *altos niveles de percibida comodidad*, es decir, trabajan con otros donantes en grupos de coordinación, mientras pierden puntos de acceso más eficaces con otros actores menos obvios.
- *La inversión de largo plazo en relaciones institucionales* con estos otros actores puede apoyar un cambio efectivo incluso cuando se transfieren pocos o ningún recurso financiero, y altos niveles de gastos pueden distraer de la construcción de relaciones eficaces. Cualquier inversión en relaciones debe ser informada y probada en su capacidad de apoyar y no socavar el empoderamiento de las personas pobres.
- Es importante trabajar *tanto del lado de la demanda como del lado de la oferta*. Sin embargo, los programas anteriormente se han concentrado principalmente en la oferta y en mejorar relaciones del lado de ésta, en lugar de hacerlo en la capacidad de las personas para articular sus demandas, influenciar en la toma de decisiones y acceder a recursos.
- Apoyar un cambio efectivo a través de inversiones en relaciones es mucho más difícil de lograr si no se cuenta con una *oficina en el país*.
- Los conocimientos de la agencia donante sobre el *contexto político, social e institucional* son vitales para la eficacia, pero se debe considerar a quién y cómo se financia para la adquisición de tales conocimientos, y el impacto que ello tendrá en su comprensión de las causas estructurales de la pobreza.

actor político no partidario. En una presentación para personal de DFID en la región el año anterior, el Jefe de la Oficina en el Perú, Mark Lewis, había enfatizado los riesgos que acompañan esta agenda política explícita y, por tanto, la importancia de conducir un exhaustivo trabajo de campo antes de embarcarse en una nueva alianza o relación. Ello incluyó un detallado análisis del contexto político y

los actores en relación a la instancia en la cual DFID quería ingresar. Lewis enfatizó la necesidad de que la oficina de DFID evaluara la calidad y cantidad de su propio capital político (recursos, *status* o posición, autoridad personal, experticia, etc.) y de gastarlo sabiamente. Finalmente, advirtió sobre la importancia de llevar a cabo exhaustivamente los procesos, sin distraerse ni pasando a otra iniciativa sin haber acompañado al primer conjunto de contrapartes hasta algún punto de llegada mutuamente acordado.

Los proyectos de DFID tuvieron alta capacidad de respuesta, fueron flexibles y se construyeron en torno a la formación de alianzas. Estas alianzas a menudo empezaban experimentalmente con un pequeño financiamiento para un propósito específico y con un plazo determinado, como en el caso del apoyo inicial a la red de salud descrito en el Capítulo III. En la medida en que crecía una confianza mutua, DFID se aprestaba a invertir más recursos financieros para apoyar a organizaciones y redes para que siguieran adelante con sus agendas. Sin embargo, Crabtree señala que los entrevistados por él enfatizaron que lo que ellos apreciaban realmente de su relación con DFID no era el dinero sino el aporte intelectual y el acompañamiento. La clave para ello residió en el equipo en el país, cuyos integrantes peruanos trajeron consigo sus propios compromisos, conocimientos y redes.

Se puede sostener que, con este enfoque, DFID corría el riesgo de ser asimilado por agendas del equipo nacional, agendas que podían haber estado en discordancia con los propios fines de DFID: integrantes extranjeros menos informados en el equipo podrían no estar al tanto de lo que ocurría y encontrarse excesivamente influenciados por sus colegas locales con más conexiones e información. Dada la propia integración y comprensión de la sociedad peruana por parte del jefe de la oficina, este riesgo en particular parece haber sido evitado al haber invertido, en primer lugar, considerables esfuerzos en la selección del personal peruano y, en segundo término, al haber permanecido estrechamente conectado con los planes y actividades de sus colegas. De otro lado, es posible que una excesiva dependencia en ciertas redes podría haber llevado a DFID a pasar por alto otras posibilidades y actores. Si la oficina no estuviera por cerrar, éste sería un tema clave a explorar en cualquier evaluación conducente a una fase ulterior de apoyo al Perú.

Este énfasis en abocarse a construir alianzas apunta a la necesidad de que una oficina de país como la del Perú ponga periódicamente a prueba la calidad de sus relaciones a través de la retroalimentación constante, la reflexión y el cambio. Aunque esto se reconoce en principio, el entusiasmo del equipo por participar en esta forma alternativa de cooperación ha supuesto que cualquier intento sistemático de obtener tal retroalimentación por parte de sus contrapartes y socios fuera postergado hasta ahora, cuando lo que se aprendió será más valioso para otros equipos de país de DFID que para el equipo del Perú, cuya existencia llega prematuramente a su fin.

## 6. Conclusiones

La interpretación y respuesta de DFID al cambiante contexto político e institucional en el Perú evolucionó y fue configurada por una dinámica interacción entre una serie de factores. Éstos incluyeron:

- La profundización de los conocimientos del personal de DFID sobre el Perú, lo cual configuró su modo de pensar sobre su rol, conocimientos obtenidos por un aprendizaje producto de su activa participación como actores en procesos políticos peruanos, como también por sus lecturas y por estudios analíticos sobre el Perú específicamente encargados.
- La selección de los miembros del personal y las ideas que éstos aportaron al trabajo de la oficina, con su combinación de especialistas de alto nivel peruanos e internacionales trabajando juntos en una agenda compartida.
- La inversión de tiempo del personal en el debate conceptual y reflexión de carácter más amplio sobre el cambio social y político, y el papel de las agencias donantes en este proceso.
- Las relaciones organizacionales y personales creadas en conexión con las actividades que DFID estaba financiando, las que a su vez influenciaron en las perspectivas del personal de DFID.
- Los cambios más amplios en el pensamiento dentro de DFID sobre el papel de la cooperación en general, y en los países de ingresos medios en particular, señalándose al mismo tiempo que la propia oficina de DFID en el Perú contribuyó muy fuertemente a informar este pensamiento estratégico más amplio que luego nutrió su propio trabajo en el país.



En suma, DFID en el Perú desarrolló una manera de trabajar que, a través del aprendizaje reflexivo, vinculaba recurrentemente la *teoría* (derechos y ciudadanía) con la *estrategia* (fortalecer las relaciones entre Estado y sociedad) y con los *medios* (apoyo al desarrollo de alianzas para el cambio dentro y fuera del Perú). Tal como se discute en los capítulos siguientes, éste fue un enfoque que permitió a DFID emplear sus escasos recursos para aprovechar la ventaja estratégica de las ventanas de oportunidad que se abrieron con la transición a un Perú más democrático e inclusivo.



## CAPÍTULO II

# APOYO A LAS INSTITUCIONES PARA LA INCLUSIÓN POLÍTICA

JOHN CRABTREE



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

## 1. El legado histórico: un déficit democrático

Un rasgo característico del desarrollo político en el Perú durante el siglo XX ha sido la debilidad de las instituciones democráticas. Mientras en el resto de América Latina la mayoría de la población empezó a incorporarse a la vida política de la nación —ya sea a través de revueltas revolucionarias (como en México o Bolivia), movilizaciones populistas (Argentina o Brasil) o mecanismos institucionales más ordenados (Chile o Uruguay)—, ello no ocurrió en el Perú en el mismo grado. Resultó excepcionalmente difícil lograr algún tipo de pacto o consenso social alrededor del cual construir las instituciones y, más difícil aún, crear instituciones orientadas a reducir las inmensas brechas sociales, étnicas y geográficas que dividían el país.

Durante gran parte del siglo XX, el Perú estuvo gobernado por regímenes autoritarios, centralistas y a menudo militares que rechazaban la participación democrática y priorizaban a Lima a expensas del resto del país. Recién en 1979 se logró el sufragio universal. Y sólo en la década de 1980 puede verse surgir algo semejante a un sistema de partidos, con un conjunto consensuado de reglas básicas (la Constitución de 1979), un abanico de partidos de variados colores ideológicos y elecciones frecuentes, regulares y limpias. Sin embargo, los partidos mismos siguieron siendo instituciones jerárquicas con estilo vertical, escasa democracia interna o transparencia y un limitado grado de presencia organizada, real a nivel de las bases. Por ello, estuvieron lejos de cumplir su supuesto papel como puentes efectivos entre el Estado y la sociedad.

El interludio democrático de la década de 1980 no duró mucho tiempo. El fracaso de las elites políticas en manejar las perturbaciones económicas originadas por la crisis de la deuda y controlar la irrupción de la violencia en el campo causada por Sendero Luminoso, significó que los partidos y sus líderes fueron sindicados como responsables por una población atrapada en una vorágine de inseguridad política y económica. La brecha entre Estado y sociedad parecía más amplia que nunca y, para usar una frase de Shifter (2004), el Perú estaba gobernado por un “gobierno sin autoridad”. Inclusive antes de la elección de Alberto Fujimori, el forastero político por antonomasia, los partidos habían ingresado en un periodo de crisis, crisis que el crecientemente autoritario Fujimori se esforzó por explotar para impulsar su propia legitimidad. El gobierno de Fujimori buscó marginar las instituciones democráticas y minimizar la intermediación política en favor de un sistema de patronazgo/clientelismo en el cual él, el presidente, trató de convertirse en el principal vínculo entre el Estado y la sociedad.

La caída de Fujimori, en noviembre del 2000, acompañada por un fuerte contragolpe contra sus métodos antidemocráticos y manipuladores, trajo consigo un nuevo intento por forjar procedimientos e instituciones que enfrentasen los arraigados problemas de pobreza y desigualdad, y que tendieran un puente sobre el golfo desmesurado amplio que existía entre el Gobierno y el pueblo. Tal fue el contexto en el cual DFID estableció su oficina en el Perú a inicios de ese año.

## 2. Trabajo local por la inclusión política

Dada la naturaleza altamente centralizada del Estado peruano, los gobiernos locales nunca contaron para mucho; mucho menos fueron “impulsores del cambio”. Incluso cuando el Perú retornó a un régimen civil en 1980, los alcaldes locales elegidos siguieron operando con presupuestos mínimos que les impidieron —incluso si lo hubiesen querido hacer— convertirse en motores del desarrollo local. En las zonas rurales —donde se concentra la mayoría de la población más pobre del país— los alcaldes tendieron a formar parte de configuraciones de poder local que sistemáticamente ignoraron la desesperada situación de los pobres. Formaban parte de un sistema de clientelismo y patronazgo con sede en las ciudades, sistema vertical que hizo poco por articular la presión social proveniente de abajo.

La apertura de la oficina de DFID en Lima coincidió con un renovado interés en la descentralización administrativa, la rendición de cuentas y la participación, inspiradas por la caída de Fujimori. La manera repentina e inesperada en que Fujimori cayó llevó a una rápida transformación del panorama político, y muchos de aquellos por los que DFID sentía empatía intelectual se vieron de pronto en posiciones de autoridad. En los excitantes días de la “primavera” limeña, se produjo un rápido y abrupto vuelco en el pensamiento sobre el desarrollo en favor de nuevos enfoques que implicaban un desarrollo “de abajo arriba”, la descentralización y la creación de nuevas instancias para la participación pública. En este contexto, DFID se convirtió en una apreciada contraparte, no sólo como

fuentes de un muy necesario apoyo financiero sino también como un asesor valioso para el diseño e implementación de políticas públicas.

## 2.1 Fortalecimiento de la educación y vigilancia electorales

### **Apoyo a las elecciones nacionales (PAPE)**

Previamente dedicado principalmente al área de salud, DFID encontró así que su experticia podía aprovecharse en otras áreas. El Gobierno interino de Paniagua, que duró desde noviembre del 2000 hasta julio del 2001, se enfrentó al enorme desafío de organizar elecciones presidenciales y legislativas en un cronograma muy ajustado. Fernando Tuesta, jefe de la oficina responsable de organizar las elecciones (ONPE), se acercó a DFID buscando ayuda poco después de su nombramiento en diciembre del 2000. Tuesta, con formación en ciencias políticas, sostiene que vio las elecciones no sólo como un ejercicio técnico sino como un medio para construir y extender la ciudadanía activa, con los votantes optando por los candidatos en base a opciones reales e informadas (véase Recuadro 3). Esta visión coincidía con la creciente atención de DFID a los enfoques basados en derechos y su interés en fortalecer la ciudadanía.

La manera en que el apoyo a las elecciones coincidía con los cambios de perspectiva en el seno de DFID ya ha sido señalada en el Capítulo I. El análisis que hacía DFID sobre la pobreza en el Perú apuntaba, entre otras cosas, al fracaso del sistema político del país en representar las voces de los pobres. En los hechos, el desafío de traducir este análisis a la práctica era sustancial y DFID tenía que tantear el terreno. Lo que se conoció como el Programa de Apoyo a Procesos Electorales (PAPE) constituyó un campo de actividad completamente nuevo para DFID, que se tornó más urgente por el repentino cambio de Gobierno y la necesidad de organizar elecciones en el plazo de cuatro meses. Implicó pensar de modo mucho más concreto sobre las maneras de engarzar cuestiones de derechos políticos con metas de más largo plazo sobre reducción de la pobreza. En la práctica, ello supuso tratar de incorporar a los más pobres y excluidos del Perú dentro del sistema político a través de la educación y la vigilancia electoral.

DFID no fue la primera institución de cooperación bilateral en abocarse a este tipo de actividad, pero sí la que sugirió más enérgicamente que se requería una mayor coordinación entre las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil. La velocidad que imprimió el cambio político durante los primeros meses de 2001 supuso inevitablemente un alto grado de exploración e improvisación y, habiéndose comprometido a apoyar a la ONPE, DFID tuvo que moverse rápidamente para cumplir con lo ofrecido.

El Programa de Apoyo al Proceso Electoral (PAPE) apostó a trabajar con una coalición de organizaciones del Estado y de la sociedad civil: por un lado, con la ONPE y la Defensoría del Pueblo, ambas instituciones del Estado, y por otro lado con una serie de ONGs peruanas, con experiencia en el trabajo de apoyo electoral en zonas de pobreza. Este tipo de enfoque —que ayudaba a tender un puente entre el Estado y la sociedad civil— iba a convertirse en una marca distintiva del programa de DFID en el Perú. Pero en ese momento era algo bastante novedoso e inexplorado. Bajo el gobierno de Fujimori (y antes de éste) el Estado tendía a desconfiar de las ONGs, viéndolas como poco fiables en el mejor de los casos, y como subversivas en el peor escenario. Las ONGs desconfiaban más aún del Estado, vivamente conscientes de los problemas de cooperación. En la práctica, PAPE implicó trabajar más intensivamente con las ONGs a nivel de base que con el Estado. En tal sentido, puede considerársele un enfoque “de abajo arriba”.

Los resultados de PAPE fueron limitados en términos de combatir la exclusión política, pero el proyecto demostró ser un ejercicio útil para DFID porque abrió toda una nueva área de contactos y relaciones de trabajo. DFID pudo ofrecer parte de su propia experticia en técnicas para promover la participación. También pudo usar su presencia para estimular la cooperación entre ONGs, cuya mutua relación era frecuentemente de rivalidad y desconfianza, y cuyos esfuerzos a menudo se duplicaban. PAPE ofreció un espacio de discusión entre los participantes sobre métodos y objetivos. DFID también contribuyó al proyecto insistiendo en una exhaustiva evaluación de los logros y reflexión sobre las lecciones aprendidas, una insistencia que constituía algo nuevo para muchas de las contrapartes de DFID pero que se convirtió en práctica estándar en otros programas con el paso del tiempo.



Recuadro 3

**Fernando Tuesta** fue designado jefe de la ONPE, la organización a cargo de administrar las elecciones en el Perú, en diciembre del 2000. Era uno de los científicos políticos más conocidos del Perú, pero neófito en la administración pública. Enfrentó la formidable tarea de organizar nuevas elecciones presidenciales en cuatro meses.

---

*Los primeros meses fueron extremadamente difíciles. Teníamos que organizar elecciones limpias y al mismo tiempo reconstruir una institución que estaba en la bancarrota moral. Teníamos que crear un equipo profesional. Portillo (su predecesor) consideraba que organizar elecciones era un ejercicio técnico. Nosotros lo vimos como crear el instrumento para la representación política. La ONPE es una especie de partera. Lo que es importante es que el niño nazca bien y con todas las posibilidades de desarrollarse bien. El Gobierno anterior había buscado abstraerse del mundo de los partidos y la sociedad civil, una arrogancia que lamentablemente es un fuerte rasgo de la tradición burocrática en el Perú. Es una especie de desdén. Yo no provengo de esa formación administrativa, y pensé que la ONPE tenía que relacionarse con todos.*

*En diciembre del 2000 toque las puertas de la comunidad internacional buscando ayuda. Felizmente, varias instituciones respondieron con entusiasmo. DFID tenía puntos de vista similares a los míos, especialmente el vínculo entre trabajo electoral y (alivio de la) pobreza. Esta fue una contribución singular, y una contribución que nos interesó muchísimo. En ese entonces era un enfoque bastante diferente del resto de la comunidad internacional. Desde entonces ha existido una relación especial. Sentí que hablábamos el mismo lenguaje.*

Una de las lecciones más importantes fue la necesidad de coordinar mejor entre los participantes en torno a objetivos básicos. PAPE constituyó más una alianza de proyectos institucionales separados que un programa en sí. Cada participante tendía a aplicar sus propios métodos y prioridades institucionales sin una discusión suficiente en torno al enfoque común. Por eso, una de las lecciones fue que, no obstante lo ajustados que sean los plazos, los enfoques deben ser debatidos más exhaustivamente con las instituciones contrapartes hasta llegar a com-

partir posiciones básicas. Otra lección fue que no es fácil llegar a los pobres a través de este tipo de actividades. PAPE resultó siendo, quizá, menos “de abajo arriba” de lo que parecía y ello evidenció las dificultades de promover la ciudadanía entre los más desfavorecidos. La mayoría de los participantes de los proyectos fueron líderes políticos locales, miembros de las élites locales, y la brecha entre éstos y las comunidades locales (especialmente en zonas rurales) es considerable. Por ello, se requieren métodos para mejorar los vínculos entre las elites locales y las comunidades rurales.

Tales lecciones serían de utilidad. Apenas dieciocho meses después, en noviembre del 2002, se realizaron elecciones a nivel nacional, esta vez para elegir autoridades regionales y municipales. Durante el periodo, hubo gran número de discusiones sobre la mejor manera de embarcarse en un proceso de descentralización. También hubo considerable experimentación en la implementación de foros para el diálogo y la participación pública (mesas de concertación) sobre una variedad de temas de políticas.



Foto: Corinna Csáky

### **Apoyo a las elecciones locales (El Gol)**

El PAPE resultó ser extremadamente útil para el programa que se conoció como “El Gol”. Formalmente llamado “Apoyo a las elecciones regionales y municipales: por gobiernos locales a favor de los pobres”, El Gol comprendió dos etapas. La primera consistió en intervenciones de corto plazo de orientación al votante para las elecciones locales. Resultaba en cierto modo similar al PAPE, con un énfasis en estimular a los votantes a comparar los programas de los diferentes candidatos y votar no como “clientes” políticos sino de acuerdo a sus propios intereses y convicciones. DFID trabajó en esta ocasión con un consorcio de organizaciones del Estado y la sociedad civil (algunas de las cuales habían tomado parte en el PAPE y con las cuales DFID había establecido relaciones de confianza). Pero El Gol fue mucho más allá de ocuparse únicamente de procedimientos de votación. Usó los derechos de los votantes como un trampolín para resaltar una serie de otros derechos y obligaciones de los ciudadanos.

La principal novedad de El Gol fue que incluyó, como segunda etapa —post electoral—, un programa de capacitación y orientación para alcaldes recién elegidos. En retrospectiva, ésta demostró ser más importante que la primera para el desarrollo de los futuros programas de DFID. Los alcaldes entrevistados para este estudio señalaron los principales problemas que enfrentaron al asumir sus cargos (véase Recuadro 4). No pocas veces ello supone empezar desde cero, con una casi total ausencia de conocimientos administrativos y a menudo con documentación apenas fragmentaria dejada por sus antecesores. El apoyo financiero y técnico de El Gol ayudó a brindar niveles importantes, si bien mínimos, de capacitación a las nuevas autoridades. Ello se volvió más urgente a raíz de los recientes cambios en la legislación que obligaban a los alcaldes a presentar propuestas de presupuestos participativos antes de cumplir tres meses en sus cargos.

Recuadro 4

**Conducción de las municipalidades: algunas lecciones de Puno**

---

Puno brinda algunas experiencias interesantes, en las que algunos alcaldes están buscando forjar una nueva relación entre el Estado y la sociedad a nivel local, en la cual se tomen más en cuenta los intereses de las personas pobres políticamente marginadas. Los alcaldes provinciales de Carabaya y Sandía, **Michel Portier** y **Enrique Quilla**, respectivamente, han buscado introducir el presupuesto participativo y dirigir una proporción más grande de recursos a las zonas rurales, donde se concentra la extrema pobreza. Ambos han recibido ayuda de programas de DFID.

**Portier** relata algunas de las dificultades que enfrentó al asumir el cargo en el 2002. *Cuando uno asume el cargo, no tiene los mecanismos para abrir espacios a la participación. Tradicionalmente, lo característico es “cuanto menos información des, menos serás cuestionado”. Además, los alcaldes carecen de equipos y capacidad para brindar información a la gente. Nuestra experiencia, dos años después, es que las cosas están volviéndose un poco más abiertas. Esto es positivo. No tenemos los mismos conflictos que en otros lugares. Pero uno tiene que tener tanto la voluntad política como el apoyo técnico. Necesita las dos cosas. Los regidores de la oposición están llegando a apreciar la idea del presupuesto participativo. Se dan cuenta de que la gente común, especialmente en el ámbito distrital, acoge con agrado la posibilidad de tomar sus propias decisiones sobre qué clase de proyectos de obras públicas deben tener prioridad.*

Esta experiencia se ve reflejada en la vecina provincia de Sandía, donde **Quilla** dice que, poco a poco, ha podido ganarse a sus opositores a la nueva forma de hacer las cosas y, a la vez, cambiar gradualmente las relaciones del poder político en el ámbito local.

*En el futuro habrá mucho más interés público en las elecciones, especialmente en las zonas rurales. Los intereses rurales son ahora mucho más prominentes en el ámbito provincial. Se trata de personas que nunca antes han participado. Espero ver más participación todavía después de las elecciones del 2006. Los candidatos van a tener que ser mucho más realistas y convincentes en lo que ofrezcan hacer. La gente común está adquiriendo mucho más discernimiento. Este es un cambio perdurable. Será difícil ahora volver a un sistema sin participación. A mí me parece bueno que la toma de decisiones se esté haciendo más democrática.*

De este modo, El Gol fue parte de una curva de aprendizaje que empezó con el PAPE. En primer lugar, el enfoque fue coordinado mucho más estrechamente entre las diversas entidades partícipes. En lugar de una coalición de contrapartes, se trató de un programa conjunto en el cual métodos y objetivos fueron acordados colectivamente, algunos de los recursos fueron mancomunados y las plataformas públicas fueron trabajadas esforzadamente con anticipación. Constituyó también una suerte de hito en la cooperación entre Estado y sociedad, históricamente conspicua por su ausencia. La mayoría de las instituciones involucradas ha reconocido posteriormente que este tipo de enfoque es mucho más equitativo y beneficioso para todos, incluso pese sus costos en términos de tiempo para la discusión y debate internos.

En segundo lugar, se dedicó más esfuerzo a determinar las estrategias mediante las cuales las personas pobres pudiesen contar con una mayor voz en la política local, especialmente apoyando su participación en la planificación y presupuesto participativos. Mientras que el PAPE había tenido lugar en todo el país, El Gol se enfocó más nítidamente en zonas con los índices más altos de pobreza y exclusión. Puso gran énfasis en la necesidad de desarticular los lazos de clientelismo, que habían definido tradicionalmente a los gobiernos municipales, en favor de procedimientos más abiertos que alentaran la inclusión e incrementaran la influencia de las mayorías de votantes pobres. La reflexión sobre este aspecto fue mucho más clara y explícita en El Gol que en el PAPE.

### **Lecciones de El Gol sobre “cómo” implementar un enfoque de desarrollo basado en los derechos**

**Marfil Francke**, asesora en Desarrollo Social, DFID Perú

#### **Apoyar la construcción de ciudadanía**

1. Las agencias de desarrollo deben desarrollar una comprensión profunda sobre los procesos políticos democráticos en curso, tales como la descentralización, e inscribir su apoyo en ellos.
2. Las agencias donantes deben llegar a todas las partes interesadas y actores clave, en particular las instituciones del Estado, los más altos niveles políticos de toma de decisiones y las organizaciones de base, las comunidades rurales olvidadas más pobres, y facilitar el diálogo entre ambas partes. Reglas claras, expresamente

acordadas por las partes, son útiles para posibilitar el diálogo constructivo y la instauración de relaciones horizontales.

3. Se requieren estrategias múltiples para estimular cambios en las relaciones de poder a favor de los que sufren exclusión y pobreza, tales como construcción de capacidades para ejercer ciudadanía, incidencia con propuestas técnicas sólidas y bien razonadas, acceso a información clara y transparente, apoyo a entidades gubernamentales clave para que lleguen a los grupos excluidos y cumplan sus obligaciones para con éstos.

### **Desarrollar las capacidades para el ejercicio ciudadano**

1. Las coyunturas electorales son una buena oportunidad para la educación ciudadana, pues activan el interés de la población en la política, que es la esfera central donde se toman las decisiones que afectan su vida presente y futura. No obstante, el desarrollo de capacidades para la ciudadanía debe ser asumido como un proceso de mediano y largo plazo.
2. Se requieren aproximaciones educativas múltiples, además del uso de los idiomas locales, para asegurar que el contenido y los mensajes lleguen a las poblaciones que sufren de exclusión. Las contrapartes de El Gol:
  - tomaron en cuenta la tradición oral de las comunidades iletradas y produjeron casetes de audio para ser debatidos en pequeños grupos,
  - organizaron ferias y festivales educativos en días de mercado,
  - organizaron foros públicos entre candidatos y ciudadanos,
  - facilitaron talleres de capacitación basados en técnicas participativas,
  - produjeron rotafolios, folletos y otros materiales impresos,
  - capacitaron a líderes campesinos —tanto mujeres como varones jóvenes— como facilitadores y capacitadores,
  - reclutaron ex alcaldes para que prestasen asistencia técnica a las autoridades recientemente electas.
3. A los candidatos y autoridades recientemente electas se les debe ofrecer capacitación en estilos de gobierno participativos y democráticos, particularmente en zonas rurales donde los líderes necesitan adquirir experticia técnica específica para los cargos públicos y des-aprender estilos no democráticos.

### **Establecer relaciones horizontales**

1. Construir relaciones horizontales entre partes interesadas con diferentes niveles de poder requiere voluntad compartida, transparencia, tiempo y recursos. Re-

quiere ser objeto de esfuerzo y cuidados a lo largo del ciclo del proyecto, desde su concepción y diseño.

2. Las contrapartes de un programa basado en derechos deben ser elegidas por sus actitudes positivas hacia el trabajo en asociación, así como compartir los valores centrales del mismo, antes que por proyectos técnicamente bien formulados.
3. La coordinación sistemática y las instancias de co-dirección ayudan a asegurar una buena gestión y a fortalecer la legitimidad de programas que, debido a su naturaleza política, pueden crear controversia y oposición.

### **Generar un estilo de gestión coherente con el enfoque de los derechos**

1. Proporcionar fondos a proyectos y salvaguardar su buen uso es una importante responsabilidad gerencial para la entidad auspiciadora. Ésta debe también asumir un rol corresponsable y proactivo, apoyando a las contrapartes locales con la prestación de asistencia técnica, de ser necesaria.
2. La gerencia del programa debe fomentar relaciones de confianza con las contrapartes y entre éstas, mostrando consideración por su experiencia y apertura para aceptar las prioridades de las contrapartes en el marco de los proyectos, siempre que éstas sean consistentes con los lineamientos institucionales generales y los valores centrales.
3. Los instrumentos de gestión deben ser aplicados con flexibilidad. Los documentos de proyecto deben ser considerados como lineamientos para la acción, no como protocolos rígidos. El monitoreo y las evaluaciones de medio término deben ser cualitativos y buscar afirmar el apoyo a los procesos en curso.
4. La agencia donante debe considerarse a sí misma como otro actor y no como el dueño de la pelota. Como el resto de contrapartes, debe ver el programa como una oportunidad para aprender, revisar preconceptos, sistematizar las lecciones y compartirlas.

En suma, se necesitan *estilos de gestión flexibles y que representen una ayuda* si las agencias de Cooperación Internacional optan por facilitar asociaciones y *relaciones horizontales entre actores con diferentes grados de poder*, para apoyar *estrategias que permitan llegar a los más pobres*, incluyendo la construcción y educación en ciudadanía, acceso de los pobres a la información, e incidencia para influir en quienes toman las decisiones, para apoyar procesos democráticos en curso y reformas políticas a favor de los pobres.

## 2.2 Apoyo a la participación y la rendición de cuentas

Las experiencias de DFID en promover una mayor participación local brindan útiles percepciones tanto sobre las condiciones que favorecen un cambio continuo como sobre los obstáculos a éste. Esta sección examina la apropiación local de los mecanismos de participación y rendición de cuentas generados por el programa El Gol.

En varios de los distritos incluidos, los alcaldes recientemente elegidos establecieron sus propios sistemas de participación y vigilancia<sup>2</sup>. Los ciudadanos fueron alentados a tomar parte activa en vigilar el gasto y la gestión municipales. En casos en que la participación ha sido exitosa, especialmente donde hay una experiencia establecida de presupuesto participativo, es posible percibir un proceso de auto-refuerzo a través del cual una mayor vigencia de los derechos trae consigo un mayor sentido de obligación entre las personas respecto a los asuntos de su comunidad, especialmente con relación a los pobres. La inversión municipal en las comunidades pobres se incrementó. Igualmente, un Gobierno más abierto (y, por tanto, menos corrupto) contribuyó a generar legitimidad, en tanto que menor corrupción significa más fondos disponibles para programas sociales u otros gastos.

Sin embargo, la experiencia en el Perú demuestra que el cambio en esa dirección no es unilineal y que puede ser fácilmente revertido. Ha habido varios casos en los cuales los experimentos de participación tuvieron una vida corta porque el alcalde a cargo de ellos fue reemplazado por alguien menos comprometido a cambiar el estado de cosas. En Limatambo, uno de los casos más emblemáticos de participación popular en el gobierno local, el reemplazo de Wilber Rozas como alcalde llevó a una re-inversión total de las políticas. Ello demuestra cuán difícil puede ser institucionalizar nuevas prácticas en una esfera donde las personalidades juegan un papel destacado. Es por ello que la dinámica de las reformas puede perderse fácilmente. Las elites locales son capaces de recuperar poder e influen-

---

<sup>2</sup> Algunas experiencias de este tipo están resumidas en el libro de DFID - REMURPE "Democracia participativa en los Andes" (DFID, 2003).



cia, modelando las políticas de acuerdo a sus intereses. Incluso donde el ímpetu por la reforma ha persistido, con frecuencia ha sido muy difícil convencer a las elites de que las políticas en favor de los pobres pueden tener efectos positivos que sirven a sus intereses de más largo plazo. Por añadidura, los alcaldes tienen que trabajar dentro del sistema político más amplio en el cual el apoyo a la transferencia de poder es a menudo más retórico que real. Con ingresos que dependen en gran medida de transferencias procedentes de niveles superiores, ya sea de autoridades regionales o del gobierno central, los alcaldes son vulnerables a presiones verticales.

Tales dificultades para crear una dinámica auto-sostenida de reforma resaltan la necesidad de que el cambio a nivel local sea apoyado a nivel nacional. Aquí, la tarea de DFID y de otros actores se tornó más difícil por la ausencia de una política consistente del Gobierno con respecto a la descentralización y el gobierno municipal. El proyecto de Ley de Municipalidades del 2003 reflejaba este problema, y fue criticado por muchas instituciones de la sociedad civil por no cumplir con ofrecer una visión clara o coherente del camino a seguir, o por no distinguir entre distintos tipos de municipalidades (rural, urbana o metropolitana).

En respuesta a ello, DFID apoyó a la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, una ONG con sede en Lima y con considerable experiencia en trabajo con los medios de comunicación y cabildeo, para incluir de manera exitosa un título especialmente referido a las municipalidades rurales en el proyecto final de la nueva ley. A pesar de las críticas, al menos se logró que la ley estableciera un parámetro mínimo para la participación pública en la inversión en obras públicas (un área propensa a elevada corrupción), a través de la creación de los Consejos de Coordinación Locales y Regionales (CCLs/CCRs).

La experiencia de esta participación en torno a la Ley de Municipalidades brindó a DFID un punto de partida útil para desarrollar relaciones más profundas con congresistas interesados en profundizar el proceso de participación y descentralización. Esta especie de cabildeo nacional se volvió cada vez más importante en su trabajo a medida que empezaba a involucrarse más en el trabajo con el sistema político formal.

La experiencia de apoyar mayor democracia local y participación ciudadana resaltó también la pertinencia de aprovechar al máximo los medios de comunicación para difundir ejemplos de buenas prácticas y sus beneficios para las personas comunes y corrientes. DFID ha realizado esfuerzos importantes para compartir sus experiencias en la esfera electoral con un público más amplio. El Gol, por ejemplo, fue seguido por la publicación de una serie de libros breves, distribuidos principalmente entre la comunidad de desarrollo. A un nivel más amplio, el trabajo con radios locales —una innovación importante de los dos proyectos de apoyo electoral— ayudó a difundir el mensaje sobre la importancia de la participación activa del público en los procesos electorales. Pero probablemente podría y debería hacerse más por emplear los medios de comunicación masivos para difundir el mensaje sobre la reforma de los gobiernos locales y el impacto que ésta puede tener sobre la reducción de la pobreza y la exclusión.

La experiencia en el tema de la gobernabilidad local durante estos años destacó la necesidad de mantener el impulso de la reforma a pesar de presiones contrarias a veces fuertes. Las oportunidades para participar son en ocasiones fugaces y difíciles de identificar, y aquellos opuestos a la reforma a menudo se encuentran bien atrincherados en el nivel nacional o local. Dos lecciones clave y conectadas entre sí se hicieron evidentes a partir del trabajo de DFID. La primera fue la necesidad de identificar aliados y estimularles a trabajar juntos de manera que respetasen su autonomía individual pero a la vez promovieran el propósito y acciones conjuntos. La segunda fue la necesidad de ser flexibles y tener una comprensión fina de las realidades políticas locales. Reconocer cuáles “ventanas” están abiertas en distintos momentos y cómo aprovecharlas plenamente requiere conocimientos, habilidad y discernimiento. El desempeño de DFID en el Perú durante estos años dependía en gran medida de contar con personal reclutado localmente con un buen entendimiento de cómo funcionan la sociedad y la política a nivel local.

Recuadro 5

**Ernesto Herrera** es congresista por Perú Posible, el partido gobernante. Fue durante muchos años alcalde de Ilo, donde ayudó a propulsar la noción de presupuesto participativo.

---

*Los presupuestos participativos son ahora la norma. Ayudan a priorizar las necesidades sobre la base de juicios colectivos en los que nadie está excluido. Esto ayuda grandemente en la construcción de ciudadanía. Todo esto es todavía muy incipiente, pero los partidos políticos se están viendo obligados a poner marcadores que los ayudarán a centrarse en la idea de ciudadanía.*

*Se necesitan espacios para que la participación cree un espíritu colectivo. Se termina ejerciendo derechos así como responsabilidades. Si uno quiere algo, tiene que estar preparado para pagar el precio. La sociedad es una moneda de dos caras: derechos y responsabilidades. Los partidos tienden a centrarse sólo en una cara. Eso es populismo.*

## 3. Identidad: establecer el derecho a la inclusión

### 3.1 Obstáculos a la ciudadanía

Nadie sabe de seguro cuántos peruanos carecen del documento básico para reclamar sus derechos como ciudadanos, pero estudios recientes sugieren que cerca de un millón de personas o más, de un total de 27.5 millones de peruanos, no cuenta con el Documento de Identidad Nacional (DNI). Sin este documento es difícil viajar, realizar cualquier transacción oficial o reclamar acceso a servicios sociales básicos como atención en salud y educación. También es imposible votar. Aunque los números pueden ser difíciles de cuantificar con precisión, no hay duda de que hay una correlación muy fuerte entre los indocumentados y los más pobres en el Perú.

Obtener documentos de identidad ha significado, desde mucho tiempo atrás, una serie de trámites oficiales que reflejan la tradición autoritaria y burocrática del gobierno (DEMUS/DFID, 2004). Dada la brecha entre el Estado y la sociedad en el Perú, gran número de personas nunca ha podido cumplir con los requisitos oficiales. Para recibir el DNI, una persona debe contar con un certificado de nacimiento, generalmente emitido por el registro civil de la municipalidad de origen. Para recibir el certificado de nacimiento es necesario poseer un certificado de haber nacido vivo, emitido por la autoridad de salud en el hospital donde ha nacido la persona. Hasta hace muy poco, para recibir el DNI era también necesario presentar la libreta militar, un certificado de haber cumplido (o haber sido exonerado de cumplir) el servicio militar obligatorio.

En casi todas las etapas, las autoridades respectivas cobran por dichos documentos, con frecuencia a niveles que disuaden a las personas de adquirirlos. Por ejemplo, muchos padres postergan la obtención del certificado de nacimiento hasta que se vuelve absolutamente necesario para que el niño vaya a la escuela. En tal punto, dada la distancia geográfica de muchas comunidades remotas en el Perú y el hecho de que muchos niños no nacen en hospitales, existen impedimentos reales y culturales para que las personas obtengan los documentos que precisan. Una encuesta realizada a una muestra poblacional en 2003 sugería que casi la mitad de las mujeres en zonas rurales carecía de certificado de nacimiento.

### 3.2 La campaña por la ciudadanía

En asociación con Oxfam y conjuntamente con una amplia alianza de instituciones, DFID ha jugado un papel clave en lanzar una campaña nacional para atraer la atención sobre la dimensión e implicancias del problema de la indocumentación. Se trata de lo que una de las contrapartes de DFID ha bautizado como una “cuestión neurálgica” que abarca una serie de temas interconectados: desarrollo, democracia, pobreza, participación, derechos humanos, etc., sobre los cuales la acción puede generar importantes productos derivados en distintas direcciones al mismo tiempo. La capacidad de identificar las situaciones “neurálgicas” e intervenir en ellas con precisión (una especie de acupuntura institucional) constituye una meta importante de cualquier estrategia de cambio. Aunque otras agencias ya se encontraban trabajando en este tema en el Perú, el programa de DFID fue el primero en unir estos temas interconectados dentro de una agenda más amplia de derechos ciudadanos e inclusión.

El problema de la indocumentación ha sido identificado a través de actividades de varias contrapartes de DFID en años anteriores. La Comisión de la Verdad y Reconciliación, así como la Defensoría del Pueblo, lo habían identificado



Foto: TeleAndes

en aquellas zonas de la sierra afectadas por la violencia política en las décadas de 1980 y 1990, donde muchos registros municipales fueron destruidos por Sendero Luminoso. La ONG feminista Flora Tristán descubrió que éste era un obstáculo mayúsculo para que las mujeres rurales de Cajamarca obtuviesen títulos de propiedad a su nombre. También UNICEF llamó la atención sobre el problema de la falta de documentos de identidad entre los menores de edad. Problemas similares fueron identificados entre tribus de la selva amazónica, personas discapacitadas y prisioneros. Se trata de un problema que afecta particularmente a las mujeres, y por esa razón una serie de grupos feministas dedican su atención a él.

La campaña de DFID-Oxfam sobre Identidad constituye la primera ocasión en que este tema ha sido abordado en términos generales y por derecho propio. La coalición de la campaña, conocida oficialmente como la Alianza por los Derechos Ciudadanos, forma parte del programa de Derechos, Inclusión y Desarrollo (DID), financiado por DFID y administrado conjuntamente con Oxfam. Esta alianza reunió a 16 instituciones del Estado, ONGs y la comunidad de agencias donantes. Su principal objetivo fue persuadir al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a cubrir los costos operativos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) con fondos del Tesoro Público. Ello implicaba una estrategia de cabildeo, especialmente en el Congreso dado que la campaña estaba programada para coincidir con el debate del presupuesto para el año 2005. El anuncio del cierre de la oficina de DFID puede haber tenido el efecto de robustecer la campaña, al volver más urgente avanzar si se pretende lograr uno de sus objetivos, el de incluir gran número de indocumentados como potenciales votantes en las elecciones presidenciales, legislativas, regionales y municipales del 2006. Tal era ciertamente una de las principales preocupaciones de la ONPE, la cual veía la exclusión como un elemento que socavaba la legitimidad de los resultados electorales.

El programa Identidad tenía muchos atributos a su favor. Al tiempo que levantaba un tema con importantes implicancias para la extensión de la ciudadanía y derechos ciudadanos entre los más pobres del Perú, tenía la ventaja de ser simple, sin carga ideológica y enfocado en un problema cuyo remedio era relativamente de bajo costo. Su simplicidad reside en la naturaleza precisa y enfocada de los objetivos que busca lograr, al menos como el primer paso en una estrategia más amplia para combatir otros aspectos de la exclusión burocrática. El hecho de

que el tema se refiriese a una fuente de injusticia tan obvia que nadie podía justificarla, supuso que el tema no revestía carácter confrontativo y podía recibir amplio apoyo. Era también un tema que podía apelar a los bancos multilaterales, específicamente al Banco Mundial y al BID, para los cuales el tema de la identidad viene ligado a la realización de objetivos en áreas tales como titulación de tierras o mejoras en acceso a la salud y la educación. Estas instituciones podían ser razonablemente persuadidas a ayudar a resolver los problemas financieros del RENIEC.

Recuadro 6

**Kim Delaney** es directora de la Oficina de Iniciativas Democráticas de la Agencia de EEUU para el Desarrollo Internacional (USAID) en Lima, Perú.

*DFID ha sido líder en promover la coordinación de las agencias donantes. Su experiencia en promover la coordinación de las agencias donantes en la asistencia al proceso electoral del 2002 llevó a un alto grado de intercambio de información y actividades conjuntas, y esto fue muy útil. Como miembro central del grupo de gobernabilidad, ha ayudado a proporcionar una agenda común. Hemos aprendido mucho sobre cómo trabajar juntos más eficazmente. A veces es más difícil de lo que uno se imagina. Un ejemplo exitoso de trabajo en conjunto fue un foro sobre descentralización organizado por las agencias donantes. FID ayudó a conceptualizar el foro, que congregó un gran número de actores.*

*El rol de DFID en la cuestión del documento de identidad ha sido muy útil en congregar a grupos de actores que de otro modo no se habrían juntado. Se nos ha pedido apoyo moral para la coalición. Esto es diferente de otras coaliciones, que normalmente piden apoyo financiero.*

### 3.3 Lecciones aprendidas

La campaña Identidad continuará tras la salida de DFID del Perú, a través de las actividades de Oxfam. Una vez más, la campaña se basa en la estrategia de DFID de construir coaliciones amplias que abarcan una variedad de actores interesados. Tales alianzas no siempre son fáciles de forjar o sostener, particularmente cuando incluyen gran número de instituciones. Algunos de los grupos participantes

en Identidad tenían reservas respecto a supeditar sus propias agendas a las de la coalición más amplia. Incluso en las mejores circunstancias, toma tiempo desarrollar confianza entre contrapartes, especialmente cuando éstas son nuevas. Entre algunas organizaciones de la sociedad civil había reservas expresas respecto a trabajar tan estrechamente con el Estado y agencias donantes internacionales (véase Recuadro 7). Además del tiempo y esfuerzo requeridos para desarrollar alianzas, las contrapartes de DFID estaban también conscientes de que las asimetrías de poder, presentes en la relación entre agencias donantes y entidades receptoras, podrían pesar si hubieran puntos de desacuerdo. ¿En qué medida están las agencias donantes preparadas a ceder ante el punto de vista de la mayoría cuando están en desacuerdo con éste?

También surgieron otras dificultades potenciales. Para organizaciones extranjeras de cooperación bilateral como DFID, el participar en el cabildeo de políticas domésticas plantea el problema de cuán lejos se puede legítimamente llegar al tratar de influenciar políticas domésticas en busca de objetivos más amplios. En el caso del programa Identidad, el hecho de que una serie de agencias donantes internacionales estuvieran dispuestas a apoyar la campaña y que ésta abarcara un amplio espectro de organizaciones redujo significativamente este problema. La participación internacional añadió peso e influencia política a la coalición. De hecho, el apoyo moral fue probablemente más significativo que cualquier contribución financiera a lo que esencialmente constituía un programa de bajo costo.

El programa Identidad evidencia una vez más la necesidad de contar con un trabajo eficaz de publicidad, especialmente con los medios de comunicación masivos. Los medios de comunicación en el Perú no se sienten atraídos instintivamente hacia temas como la ciudadanía y los derechos. Ello no obstante, hay áreas en la prensa escrita, así como en programas radiales, donde el acceso es posible y el impacto puede ser sustancial, no sólo en términos de cabildeo sino de informar sobre sus derechos a aquellos que carecen de documentos de identidad. Los medios de comunicación, si son empleados adecuadamente, pueden convertirse en un importante agente de cambio.



## Recuadro 7

**Las ONGs y sus actitudes hacia el trabajo con DFID**

El trabajo de DFID en el Perú ha implicado una gran cantidad de trabajo con ONGs peruanas y de otros países. En algunos casos, la experiencia de trabajar con una agencia donante bilateral oficial ha sido novedosa. Aquí citamos algunas reacciones de gente que trabaja en ONGs contrapartes de DFID.

**Rocío Vargas**, quien anteriormente fue representante de la Defensoría del Pueblo en Ayacucho y ahora trabaja en Oxfam GB.

*DFID ha hecho un importante aporte intelectual. También ha impulsado la noción de la participación conjunta en torno a alianzas para el cambio. Pero no vino con un conjunto de conceptos rígidos, y ha dado mucho énfasis al aprendizaje de lecciones. La atención está puesta tanto en el proceso como en los resultados. Pero tuvimos que pasar mucho tiempo entre nosotros mismos y DFID elaborando un modus operandi. Probablemente el hecho de que DFID se esté retirando ha dado impulso a establecer las cosas para el futuro. Se ha dado algo sumamente distinto a las relaciones usuales con los donantes: un cheque y luego informes trimestrales. Nosotros pensamos que la dependencia institucional es mala, pero la actitud de DFID no ha sido la de tratar de asumir el control. Ha respetado las decisiones tomadas colectivamente. Quizás lo más importante es que la contribución de DFID nos ha dado peso, haciendo mucho más fácil acercarnos al Gobierno y a otros grandes donantes como USAID. Ha sido una relación de independencia y respeto.*

**María Isabel Cedano**, quien lidera DEMUS, ONG feminista que ha participado en el proyecto Identidad.

*DFID se enfoca en la participación y los derechos; nosotros nos enfocamos también en ampliar las libertades, especialmente para las mujeres. Tenemos una agenda feminista y creemos que esto tiene que incluirse en cualquier proyecto sobre participación y derechos. Una cuestión importante en nuestra relación con DFID tiene que ver con el Estado. DFID pone cuidado en sus relaciones con el Estado, pero ¿cómo entonces denuncia uno a entidades estatales que no cumplen con su mandato? Hay un problema de cooptación. Cuando la sociedad civil trabaja con el Estado, tiene que asegurarse una autonomía crítica. Uno tiene que distinguir cuidadosamente con quién está trabajando, y si no hay cambio de mentalidad entonces no se avanzará. Nosotros encontramos un problema cuando se nos pide no criti-*

*car demasiado, no hacer olas. Es difícil saber hasta dónde se puede ir. Nuestras relaciones con otras financieras más tradicionales son más fáciles. Pero valoramos el debate y reconocemos que la flexibilidad tiene que basarse en la confianza política.*

**Martín Beaumont** es jefe de Programa en el Perú de Oxfam.

*Al principio, DFID y Oxfam en el Perú tenían experiencias, prácticas y puntos de vista diferentes sobre cómo maximizar el beneficio de nuestro trabajo en asociación. Nos tomó tiempo a todos definir y comprender nuestras expectativas, directas e indirectas, en esta relación. Invertimos mucho tiempo en ello, especialmente al principio. Pero con el tiempo pudimos ir más allá de la discusión en torno a las formas de trabajar y llegamos al meollo de nuestro trabajo: promover un enfoque del desarrollo basado en derechos. Ahora que DFID se está retirando del país, reconozco cuán fructífera ha sido la relación con ellos, cuán positivamente han influido en nuestras prácticas y estrategias. DFID es un aliado estimulante y valioso para una organización de desarrollo como Oxfam.*

## 4. Trabajo con los partidos políticos

El retorno a un Gobierno más democrático en el 2001 planteó la cuestión de cómo convertir a los desacreditados partidos políticos en puentes más efectivos entre el Estado y la sociedad. Dado que los partidos políticos cumplen el papel singular de representar los intereses de la sociedad ante el Estado, así como de crear canales de gobernabilidad a nivel de la sociedad, ¿qué podría hacerse para construir un sistema de partidos más sólido? De manera más específica, ¿qué podría hacerse para ayudar a los partidos en el Perú a articular mejor los intereses de los más pobres? Tal como hemos visto, los partidos políticos en el Perú hicieron pocos méritos durante la década de 1980 y fueron objeto de un contragolpe durante la década de 1990 bajo el gobierno de Fujimori. Si consideramos los resultados de las encuestas (Latinobarómetro, 2004), el descrédito de los partidos políticos en el Perú es aún mayor que el promedio en América Latina.

En consecuencia, para que los partidos en el Perú cumplieren el papel que la teoría democrática les tiene asignado, habría un largo camino por recorrer para convertirlos en organizaciones en las cuales las personas pudieran tener algún grado de confianza. Ello fue reconocido, tempranamente, por un conjunto de ONGs peruanas, agencias internacionales y fundaciones de partidos políticos.

### **El pensamiento de DFID sobre los partidos políticos**

Para DFID, la cuestión de trabajar con los partidos políticos en el Perú planteaba importantes temas. ¿Cómo trabajar políticamente con ellos, a fin de que pudieran

dar voz a los pobres y marginados? Es claro que los partidos políticos tendrían una función importante en ello si pudieran cumplir una intermediación más efectiva entre la sociedad y el Estado, o entre los votantes y el Gobierno. Sin embargo, la historia reciente de los partidos políticos difícilmente inspira confianza y, tal como lo enfatizaba un informe encargado por DFID a varios reputados científicos sociales peruanos, la elite (tanto política como económica) nunca se había distinguido por ser una “impulsora del cambio” (DFID 2002).

Empero, la “primavera” limeña que siguió a la apresurada salida de Fujimori del escenario político (una primavera más bien inglesa<sup>3</sup>) brindaba una importante oportunidad, y para DFID y otros la cuestión fue *cómo* responder a este inesperado conjunto de circunstancias, no *si* responder a ellas o no. Entablar relaciones con los partidos políticos se volvió parte de esta respuesta.

A nivel internacional, DFID había estado preocupado por el modo en que las consultas para la elaboración de Estrategias para la Reducción de la Pobreza (ERP) en países de bajos ingresos tendían a pasar por alto a las instituciones políticas formales. Tal como hemos visto, gran parte del trabajo previo de DFID en el Perú se había enfocado en trabajar con instituciones informales y la participación a nivel local. Fue con vistas a complementar este panorama que DFID nombró a un asesor en gobernabilidad en el 2002, un profesional con sólidos antecedentes en gobernabilidad democrática. Una de sus tareas fue examinar maneras de interactuar con actores políticos formalmente constituidos para estimularlos a pensar en sí mismos como “impulsores del cambio”. Al mismo tiempo, su trabajo implicaba desarrollar relaciones e involucrarse con una serie de actores externos bilaterales y multilaterales para estimularlos a pensar también en los vínculos entre construcción de democracia, desarrollo local y reducción de la pobreza.

La estrategia de DFID para apoyar el cambio en los partidos políticos fue de dos clases principalmente: la primera, participar en acciones para ayudar a rediseñar (o, quizá, debería decirse más precisamente, a diseñar) el marco institucional

---

<sup>3</sup> N. del T. Las primaveras en Inglaterra suelen ser inestables y algo lluviosas.

y legal dentro del cual operan los partidos políticos. La segunda, trabajar con los propios partidos para ayudarlos a interactuar entre ellos y para estimularlos a pensar más en la pobreza y en qué hacer respecto a ésta. En ambas, la necesidad de institucionalizar un sistema de partidos fluido e incipiente constituye como una prioridad. DFID buscó valerse del trato entablado con los partidos para probar enfoques y extraer lecciones sobre cómo trabajar mejor con los partidos en la reducción de la pobreza.

## 4.1 Reforma del sistema de partidos

En 2001, el Perú era uno de los pocos países en América Latina que no contaba con una Ley de Partidos Políticos. Dada la crisis de las dos décadas previas, era quizá inevitable que se prestara atención a instituir un sistema de incentivos que ayudara a establecer e institucionalizar un sistema de partidos con mayor capacidad de respuesta ante los votantes que en el pasado. Sin embargo, crear nuevas reglas básicas para el sistema político requiere un grado de consenso que a menudo es difícil de conseguir cuando los partidos compiten abiertamente entre sí por el apoyo de los votantes y cuando los políticos son directamente afectados por las decisiones tomadas al respecto.

En este sentido, la “primavera” limeña brindó una oportunidad inusual porque la mayoría de los partidos políticos reconocieron la necesidad de crear ciertas reglas básicas y permanentes. El Acuerdo Nacional constituyó una instancia importante para discutir este tipo de cambios. Abarcaba a todos los principales partidos políticos, así como a instituciones clave de la sociedad civil, y brindaba un foro en el cual los líderes de los partidos podían discutir “a puerta cerrada” objetivos estratégicos de largo plazo con franqueza (véase Recuadro 8).

### Recuadro 8

**Rafael Roncagliolo** fue Secretario Ejecutivo del Acuerdo Nacional. El Acuerdo Nacional fue establecido en el 2002, pero tiene antecedentes que se remontan a 1999. Es una instancia a puertas cerradas para la negociación entre partidos políticos y entidades representantes de la sociedad civil. Su agenda contiene cuatro puntos clave: la consolidación del gobierno democrático, el mantenimiento de una

economía competitiva, la búsqueda de equidad y justicia social, y el establecimiento de un Estado transparente y eficiente.

*Desde la década de 1990 en adelante, las agencias de cooperación extranjeras han dado prioridad a elecciones limpias y a la promoción de reformas económicas. Una tercera área ha sido el fortalecimiento de la sociedad civil. Sin embargo, no hemos tenido mucho éxito en reducir la pobreza o la desigualdad. Desde el cambio de Gobierno, se ha puesto más énfasis en apoyar a la sociedad civil y a los partidos políticos. Tenemos una sociedad civil densa. Hay unas 3,000 ONGs. Pero la gente está cada vez más descontenta con el funcionamiento del sistema político. Nosotros creemos firmemente que no puede haber democracia sin partidos. En consecuencia, necesitamos un sistema de partidos que se base en la inclusión. DFID ha sido una de las pocas agencias que ha comprendido la importancia de tener partidos sólidos. Es una cuestión estratégica para alcanzar metas sociales. Poco a poco, la gente está empezando a comprender esto, pero el trabajo de DFID en el Perú al respecto ha sido pionero.*

## La Ley de Partidos Políticos

La principal contribución de DFID a la redacción de una ley de partidos consistió en apoyar y ayudar a reunir al Estado, las ONGs y otras comunidades interesadas en promover tal legislación. Entre las primeras entidades motivadas en el sector no-estatal figuraban Transparencia, el NDI e IDEA, los cuales gozaban todos de abierto acceso a los partidos políticos a través del Acuerdo Nacional. La principal parte interesada a nivel del Estado era, una vez más, la ONPE. De este modo, DFID aplicó una estrategia de fomentar y apoyar alianzas para el cambio. Las primeras discusiones sobre el tema tuvieron lugar en febrero del 2002. En ellas el grupo de científicos políticos invitados expresaron la opinión de que llegar a un consenso sobre reglas básicas para los partidos era una meta completamente carente de realismo. Ocho meses después, en octubre del 2002, había un proyecto producido por consenso. Y, a fines del 2003, la ley fue finalmente aprobada por unanimidad en el Congreso y promulgada por el presidente Toledo. Su aprobación relativamente fácil por el Congreso se debió en gran medida al apoyo personal que recibiera por parte de respetados líderes de partidos, especialmente Jorge del Castillo (del APRA) y Henry Pease (de Perú Posible). El grado de cola-

boración entre las ONGs y prominentes políticos fue un rasgo sorprendentemente novedoso, y otorgó legitimidad a las nuevas reglas.

La lógica global de la nueva ley residía en estimular la consolidación de los partidos, y fue parcialmente por esta razón que los partidos mayores en el Congreso estuvieron dispuestos a darle su bendición. La ley creaba ciertas barreras para que partidos políticos pequeños y sin representatividad tuvieran acceso al sistema político. También proponía una serie de obligaciones respecto a la democracia interna y la transparencia financiera.

El incentivo a la democracia interna y la transparencia financiera representó un importante avance en la búsqueda de rendición de cuentas y reducción de la corrupción política. Siempre ha sido una zona oscura en el Perú el cómo se financian los partidos y la manera en que solventan sus campañas, y lo que ello implica cuando llega el momento de “devolver el favor”. Al mismo tiempo que regula el financiamiento de los partidos y busca mayor inclusión, la Ley de Partidos Políti-



Foto: SERVINDI

cos ayuda a éstos a cumplir tales requisitos (al establecer sistemas contables, por ejemplo) y estipula dispositivos para la vigilancia. Dadas las conexiones con la corrupción, ésta es un área sensible para los partidos, y en última instancia los mecanismos de vigilancia y cumplimiento de la ley se relajaron un tanto para asegurar la aprobación de la misma. También se trataba de un área sensible para la participación de una agencia donante bilateral. Ello no obstante, DFID —junto con otras agencias, en particular SIDA— jugó un papel de apoyo en el diseño de la nueva ley y su aprobación unánime.

Una vez adoptada la ley, sin embargo, el segundo reto es asegurar que sea realmente implementada y cumplida. En el Perú, como en muchos otros países en vías de desarrollo, las leyes son a menudo ignoradas, burladas o neutralizadas. Por eso, DFID se abocó también a apoyar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE, a la cual la ley asignó nuevas responsabilidades, para abrir una oficina de vigilancia del financiamiento de los partidos políticos como parte de una reingeniería general dirigida a asegurar que se vuelva más institucionalizada. De modo similar, DFID ayudó, junto con otras agencias como USAID, a difundir el contenido de la ley dentro de los partidos políticos y en la sociedad en su conjunto, concentrándose en los miembros y activistas de los partidos en las regiones (véase abajo).

### **Código electoral**

Un importante corolario de la Ley de Partidos Políticos fue la reforma del código electoral. En ciertos aspectos, ello fue incluso más importante que la ley de partidos. Al igual que con la ley de partidos, DFID —conjuntamente con muchas de las mismas contrapartes locales— buscó emplear métodos similares para elaborar propuestas de ley con el fin de responder a preguntas clave sobre la reforma del sistema electoral. Por ejemplo, ¿debería el Perú volver al antiguo sistema bicameral y tener otra vez un Senado? ¿Debería reconocerse el derecho a voto de los miembros de las Fuerzas Armadas? ¿Debería dejar de ser obligatorio el voto?

Cuando este texto se estaba redactando, dichas propuestas se encontraban aún bajo la forma de dictamen, y no era claro si serían aprobadas por el Congreso a tiempo para las elecciones del 2006. Los principales problemas residían en que



las reformas implican complejas enmiendas constitucionales y que la preparación para las próximas elecciones amenazaban a la unanimidad política.

### Lecciones y resultados

Es difícil evaluar estos cambios a las reglas básicas puesto que son aún muy recientes y, en el caso del código electoral, aún han de legislarse. Sus efectos sólo se percibirán con el transcurso del tiempo. Sin embargo, parece existir un clima de cambio dentro de los principales partidos políticos en el Perú. En las entrevistas realizadas para este libro con líderes de los partidos, se apreció claramente que ellos consideran que están viviendo con el tiempo prestado y que ya no es una opción continuar actuando como lo han hecho en el pasado. Todos enfatizaron la importancia de la Ley de Partidos Políticos para crear un conjunto de normas de consenso, pero subrayaron las limitaciones de la ley para cambiar métodos arraigados de conducción política; en otras palabras, para cambiar la cultura política.

Así, la aprobación de la ley de partidos y la elaboración de las reformas electorales representa un avance importante para establecer parámetros legales y crear un conjunto de reglas más institucionalizadas para gobernar la actividad de los partidos. Pero también muestra una serie de factores limitantes. En primer lugar, existe el problema de una cultura política que no tiene facilidad para responder rápidamente a los cambios en la ley. En segundo término, la historia ha demostrado que las leyes pueden ser ignoradas e incluso repelidas, especialmente si hay una reacción contra ellas. En tercer lugar, para mantener el impulso, se requiere una visión amplia de qué tipo de sistema político (o de partidos) se busca. En cuarto lugar, las nuevas reglas dejan sin resolver la cuestión del papel que jugarán las autoridades nacionales al velar por el cumplimiento del sistema y arbitrar disputas.

#### Recuadro 9

##### Voces de líderes políticos

**Jorge del Castillo** es el secretario general del APRA. Ha sido alcalde de Lima (1986-89). Desempeñó un papel protagónico al encauzar en el Congreso la Ley de Partidos Políticos.

*Transparencia, IDEA y el NDI desempeñaron un rol crucial con respecto a la ley de partidos políticos. Necesitábamos un espacio neutral, lejos del Congreso, en el cual discutir las cuestiones implicadas. Estas reuniones tuvieron la virtud de ser multipartidarias y nos ayudaron a alcanzar algunos puntos básicos de consenso. Es mucho más fácil trabajar tras puertas cerradas. Estas organizaciones facilitaron y apoyaron el diálogo que se produjo, y este modelo ha influido en la forma en que se ha realizado la discusión posterior.*

**Javier Diez Canseco** es el líder del Partido Democrático Descentralista (PDD), de izquierda. Es uno de los congresistas más antiguos del Perú, y ha destacado como defensor de los derechos humanos.

*El sistema de partidos está en una gran crisis. Los viejos partidos están empezando a morir y hay la búsqueda de nuevas formas de organización política. La gente está cansada de las viejas formas de liderazgo político y sus métodos. Los partidos no han podido separar lo que es público de lo que es privado. Tienen que dejar de comportarse como si fueran dueños de los cargos públicos. La gente no acepta ya el viejo estilo.*

## 4.2 Construcción de compromisos de los partidos para combatir la pobreza

Para desarrollar raíces más profundas para la actividad partidaria y en particular para estimular a los partidos a asumir el liderazgo en la lucha contra la pobreza, es claro que no basta simplemente con ayudar a crear un conjunto de incentivos a nivel nacional. La adopción de la Ley de Partidos Políticos proporcionó una “ventana de oportunidad” y ayudó a legitimar la participación de DFID en la reforma del sistema político en su conjunto. Ello no obstante, DFID advirtió que aun cuando la aprobación de la ley ya era un logro en sí mismo, el reto más importante yacía en su implementación y en asegurar que los partidos se adhiriesen a sus disposiciones. Conjuntamente con muchas de las mismas contrapartes, DFID buscó entablar un trato proactivo con los propios partidos. Una vez más, se trata de un papel inusual para una agencia donante bilateral y no exento de riesgos. Sin embargo, una de las características de la actividad política partidaria en el Perú es la marcada ausencia de discusión y reflexión sobre los roles y responsabilidades de los partidos, así como sobre programas en áreas específicas de políticas.

En su trabajo con los partidos políticos, DFID ha contribuido y se ha beneficiado con el trabajo emprendido a nivel regional, especialmente en el BID. En años recientes, el BID ha asumido un papel de liderazgo al destacar la importancia de la democracia en el desarrollo (BID, 2002) y en la reducción de la pobreza en contextos de desigualdad (BID, 2004). DFID trabaja con el BID para ayudarle a entender y apreciar mejor las políticas de la reforma en sus trabajos de diagnóstico y operaciones de crédito (véase Recuadro 10). Un proyecto regional sobre fortalecimiento de partidos fue impulsado en América Central y, cuando este documento se encontraba en redacción, una iniciativa similar se ponía en marcha en los países andinos. El BID probablemente ha ido más allá que cualquier organización multilateral en reconocer la importancia de la política partidaria sobre la reducción de la pobreza, y ello forma parte de los planes del Banco para la modernización del Estado (BID, 2003).

#### Recuadro 10

**Edmundo Jarquín** es jefe de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington.

*Hemos estado particularmente interesados en cuestiones de tributación equitativa y el rol que la política puede jugar en el alivio de la pobreza. Estas cuestiones constituyen una parte importante del enfoque de DFID. La cuestión de los sistemas políticos, y especialmente los partidos, es la línea de falla geológica de los Estados latinoamericanos. El nivel de fragmentación política en América Latina hoy en día hace mucho más difícil implementar las políticas eficientemente.*

*La otra lección principal que derivamos de la experiencia de DFID en el Perú es que cuando no se tiene mucho dinero, hay que ser claros en lo que es realmente importante. Esto hace que uno llegue al meollo de las cosas. Nosotros creemos que la experiencia de DFID resalta la necesidad de crear alianzas amplias de los grupos y organizaciones interesados. El Gobierno no es de ninguna manera el único interlocutor y se tiene que trabajar con instituciones formales así como informales. Esto ayuda a generar potencial. Las agencias donantes bilaterales suelen tener mucha más flexibilidad que nosotros para identificar con quién se quiere trabajar y con qué fin. Esta agilidad es muy importante.*

## **Apoyo a la gobernabilidad de los partidos políticos (Ágora)**

El proyecto Ágora —bautizado así por las plazas públicas de la antigua democracia griega donde los ciudadanos discutían los temas de la comunidad— abarcó una serie de reuniones que congregaban a militantes de un amplio abanico de partidos para discutir temas de interés común. Buscó ayudar a crear un “campo de juego nivelado” entre los partidos, especialmente en las regiones, dando mayor voz a los activistas partidarios locales, en particular a las mujeres y los jóvenes. Adoptó un enfoque estrictamente multipartidario, buscando de esta manera promover el diálogo y el consenso. La idea de tales instancias se derivó parcialmente de los encuentros pre-electorales entre diferentes partidos que tuvieron lugar antes de las elecciones locales del 2002 bajo los auspicios de El Gol.

Las ocho reuniones sostenidas durante los últimos seis meses del 2004, con apoyo de DFID y PNUD, tuvieron lugar fuera de Lima. DFID enfatizó encarecidamente la importancia de valerse de Ágora para enfocar la atención en la inclusividad de los partidos políticos. De este modo, las reuniones atraieron a militantes de nivel medio que normalmente no tienen mayor participación en los asuntos de sus partidos a nivel nacional. El proyecto Ágora incluyó dos tipos diferentes de encuentros: uno, entre figuras partidarias importantes a nivel local para discutir ideas ante una audiencia pública; el segundo, a puertas cerradas, para explorar áreas de interés común. La idea de Ágora, aparte de quebrar la desconfianza entre los partidos, era ayudar a los activistas locales a explorar áreas de consenso. A decir de uno de los delegados en el séptimo taller de Ágora en Moquegua: “Nunca habíamos tenido a toda la gente de todos los partidos juntos hablando de políticas”.

El proyecto Ágora abarcó también la realización de un seminario a nivel regional en mayo del 2004, con la participación del BID, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y PNUD. Ello también constituyó una novedad. En el Perú, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, existe escasa conciencia de lo que ocurre en los países vecinos. A menudo los problemas son muy similares, aunque sus manifestaciones pueden asumir formas muy diferentes. Hay mucho que aprender en el Perú mirando, por ejemplo, lo que ocurre en Bolivia o Ecuador. En última instancia, los peruanos podrían sentirse mejor sabiendo que no están solos.

## Comprometer a los partidos en la reducción de la pobreza

La segunda área principal de interacción con los partidos políticos fue conducida conjuntamente con el National Democratic Institute (NDI) de EEUU a través de su oficina local en Lima. Implicó invitar a los partidos políticos a organizar una serie de eventos para sus propios miembros sobre temas de pobreza económica y social. De todos los programas de DFID, éste fue probablemente el intento más explícito de vincular el trabajo con los partidos con la problemática de la pobreza. La relación directa con los partidos mismos fue dejada en manos del NDI.

La iniciativa tuvo como premisa la observación de que pocos partidos políticos en el Perú tenían planteamientos que remotamente semejaran un programa para reducir la pobreza. Con frecuencia, la reducción de la pobreza es considerada una responsabilidad del Gobierno o las ONGs, no de los partidos. En tal sentido, los foros organizados por DFID y NDI se orientaron a colocar la problemática de la pobreza en el centro de la agenda de los partidos para las elecciones del 2006. La suposición subyacente aquí era que contar con un conjunto de propuestas viables añadiría atractivo electoral a los partidos en un país donde más de la mitad de los ciudadanos con derecho a votar está oficialmente clasificada como pobre. En el pasado, los partidos han tendido a regirse más por los intereses de los habitantes de las ciudades que por la situación de los más pobres entre los pobres en las zonas rurales.

### Recuadro 11

**Lourdes Flores Nano** es líder de la coalición Unidad Nacional (UN), de centro-derecha. Fue candidata presidencial en el 2001. Ha tomado parte en los tres foros organizados por la UN, con ayuda del National Democratic Institute (NDI) y DFID, para discutir políticas para reducir la pobreza.

---

*Cuando el NDI se acercó a nosotros y dijo que quería fomentar el debate sobre la pobreza, tenía toda la razón. Esto es fijación de la agenda. Nosotros nos estamos enfocando en las cuestiones más profundas. Ha sido extremadamente útil para nosotros trabajar de este modo con varios de nuestros alcaldes. Después de todo, son las personas cercanas al pueblo (...) Los partidos políticos deben desempeñar un rol importante en la preparación de su propia gente. Los partidos deben ser como escuelas.*

Tanto para DFID como para NDI, mantener una posición estrictamente independiente resultaba crítico para el éxito del proyecto, pese a que algunos partidos podrían ser aliados más plausibles que otros en la lucha contra la pobreza. La mayoría de los principales partidos respondieron positivamente a la invitación, aunque con variados grados de entusiasmo. Recibieron total autonomía para organizar eventos a su elección, con la única salvedad de que el tema a discutirse debía ser la pobreza. La experiencia dio resultados variados, como era de esperarse, y los partidos que invirtieron más en la experiencia obtuvieron mejores resultados. Una de las lecciones aprendidas fue que es esencial contar con una persona dentro de cada partido que esté comprometida con la idea y preparada para dedicar la energía y el tiempo necesarios para hacer del proceso un éxito. Los foros ofrecieron una base para la posterior colaboración con los partidos, muchos de los cuales inicialmente se mostraban renuentes a participar. Una vez más, el impacto a largo plazo sólo podrá medirse una vez que se conozca la manera en que los planes de gobierno de los partidos para el 2006 recogen las cuestiones discutidas.

A modo de discusión de esta sección sobre el trabajo con los partidos, vale la pena subrayar el hecho de que hay un debate en curso sobre la relación causal entre la profundización de la democracia representativa, el cambio de las relaciones de poder y la reducción de la pobreza. Nuestro estudio sobre la presencia de DFID en el Perú desde el 2000 sugiere que una mayor inclusión política *puede* llevar a resultados en favor de los pobres, pero se requiere capacidad de acción para que ello ocurra. Los partidos políticos sí tienen interés en satisfacer las necesidades de las mayorías pobres, y los pobres —dada la oportunidad— pueden votar por los candidatos que ellos crean pueden servir mejor a sus intereses. En un memorando a sus colegas en DFID, Carlos Santiso (Asesor en Gobernabilidad de DFID en Lima) enumera algunas de las situaciones que favorecen el cambio a favor de los pobres. Santiso sostiene que (i) deben existir partidos institucionalizados, con un fuerte componente de democracia interna; (ii) deben ser representativos de electorados pobres; y (iii) deben trabajar dentro de un sistema estatal capaz de definir y ejecutar políticas a favor de los pobres.

El Perú tiene un largo camino por recorrer antes de cumplir plenamente con tales criterios. Sin embargo, se han logrado algunos cambios en el sistema político y (quizá lo más importante) existe una conciencia cada vez mayor entre los

líderes políticos de tener una responsabilidad directa sobre el futuro de la democracia. No es sólo que los partidos son como un engranaje crucial de la maquinaria democrática, sino que éstos brindan el vínculo instrumental entre la sociedad y el Estado. Las acciones tendientes a tornar los partidos más abiertos, democráticos y capaces de responder a los males sociales son, por ello, condiciones previas para que éstos asuman su debido papel y, en el Perú, DFID tiene en parte el mérito de haber iniciado tales acciones. Pero, dados sus antecedentes y la dimensión de la tarea a la que se enfrentan, no debemos hacernos ilusiones respecto al tamaño de la montaña que los partidos tienen que escalar.

Recuadro 12

**Carlos Santiso**, Asesor en Gobernabilidad, DFID Perú

*La democracia está desilusionando a los pobres. La crisis de la democracia en los Andes se ve reflejada en el creciente desengaño en el funcionamiento de las instituciones democráticas y en la calidad de la representación política. Después de dos décadas de democratización y reforma de mercado, las expectativas originales están todavía por satisfacerse. Se mantienen arraigadas profundas desigualdades, prevalecen considerables niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente, y la insatisfacción con la democracia es cada vez mayor, a menudo con consecuencias desestabilizadoras. Aunque la democracia se ha expandido ampliamente en toda la región, sus raíces siguen siendo poco profundas.*

*Una lección central aprendida en nuestra experiencia en el Perú es que, para abordar la política de la reforma, debemos afrontar la reforma de la política. La desigualdad y la exclusión son fenómenos tan políticos como económicos, reflejados en la falta de rendición de cuentas ante los pobres y en la debilidad de la representación política de éstos. La definición que da Amartya Sen del desarrollo como libertad capta las dimensiones políticas de la pobreza.*

*Es sorprendente, sin embargo, que las agendas de promoción de la democracia y reducción de la pobreza hayan tendido a correr paralelas. Lo que hemos buscado mediante pequeñas intervenciones es hacer que las agendas de democracia y pobreza converjan. Democracia y pobreza están inextricablemente ligadas. La pobreza tiene importancia para la democracia, pues la marca de la desigualdad y la exclusión socava la calidad de la democracia. Igualmente, la política tiene importancia para la reducción*

*de la pobreza, pues la calidad de las instituciones políticas influye crucialmente en las posibilidades de un desarrollo equitativo.*

*Hemos llegado a apreciar que la política de la reforma es un determinante crítico de la factibilidad política de las estrategias de reducción de la pobreza. Cada vez más reconocemos que las consideraciones de la economía política son clave para comprender la reforma del marco de las políticas y el desarrollo institucional. Sin embargo, nuestro enfoque de la reforma de la política sigue siendo ambivalente. Con demasiada frecuencia, las medidas de política son consideradas como una esfera propia del análisis racional, mientras que la política es la esfera de la irracionalidad. La política es tratada como un insumo negativo de la toma de decisiones de medidas de política y, por tanto, es considerada un riesgo que se debe manejar, evitar o neutralizar.*

*La factibilidad de los programas de reducción de la pobreza descansa en gran medida en la voluntad política para implementarlos. Esto requiere que hagamos un mejor trabajo en desentrañar lo que entendemos por "voluntad política" (o falta de la misma) para evaluar mejor la factibilidad política de la reducción de la pobreza y los incentivos que moldean los sistemas políticos. El ciclo de las medidas de política está intrínsecamente vinculado al ciclo electoral. Las sociedades desiguales se caracterizan por modos de gobernabilidad arraigadamente exclusivistas, y por el uso, abuso y mal uso de la política de la pobreza, esto es, el populismo.*

*Abocarnos a la reforma de la política nos obliga a lidiar con la incertidumbre y la volatilidad de la política. En verdad, la democratización misma es la institucionalización de la incertidumbre, sujeta por un conjunto consensuado de reglas del juego. Los sistemas políticos abarcan los mecanismos informales y las instituciones formales de la gobernabilidad democrática junto con el continuo de la representación política, a saber, elecciones, partidos y parlamentos.*

*Tenemos que abordar la política como una oportunidad que debe aprovecharse, identificando "ventanas de oportunidad" pero también aceptando la incertidumbre intrínseca de obrar así, incluyendo el riesgo del fracaso. A su vez, la fluidez requiere flexibilidad. La cuestión entonces viene a ser cómo hacerlo. En los últimos años, en el Perú, hemos probado varios enfoques para comprometer a los partidos políticos en la reducción de la pobreza. Hemos aprendido la importancia de establecer principios directrices claros tales como imparcialidad y transparencia como parte de un proceso*



*de compromiso indirecto mediante fundaciones políticas. También hemos aprendido que, para maximizar el impacto, debemos trabajar a nivel estructural sobre los incentivos que configuran los sistemas multipartidarios y, a la vez, comprometer directamente a los partidos políticos en la reducción de la pobreza. Se trata de una tarea sumamente exigente, plagada de riesgos, pero crucial.*

## 5. Lecciones aprendidas

### **A nivel local**

- La reforma no es unilineal ni irreversible. Una mayor participación a nivel local depende en gran medida de las personas. Donde hay poca o ninguna institucionalidad, los contactos personales son clave. Esto es una debilidad.
- Es posible poner en marcha un círculo virtuoso de reforma, pero ello requiere cambiar las relaciones de poder a nivel local. Tales cambios en las relaciones de poder son inherentemente difíciles de lograr.
- El cambio a nivel local es facilitado por el cambio a nivel nacional. En tal sentido, un programa de reforma debe atacar ambos extremos del espectro Estado-sociedad.
- La reforma no sólo debe implicar a las elites locales sino a las comunidades de base. Sólo creando espacios democráticos a nivel local pueden surgir nuevos líderes locales.
- Trabajar con ONGs y organizaciones de la sociedad civil a nivel local brinda acceso a las bases. Existe, sin embargo, el problema de ser captados por intereses locales específicos a expensas de otros.

### **A nivel nacional**

- Existen momentos de oportunidad, y éstos no son siempre obvios. Hace falta habilidad y destreza para aprovechar al máximo estas experiencias ocasionalmente fugaces.

- Es posible crear una situación más propicia para responder a la pobreza a través de cambios en el marco legal, pero tarda mucho más lograr cambios en la cultura política.
- Mejorar los incentivos para los partidos políticos (lo que Santiso llama “la política de la reforma”) es complementario con hacer participar a los partidos en plataformas multipartidarias para la reforma (“la reforma de la política”), siempre y cuando se haga de manera transparente e imparcial.
- Trabajar con los medios de comunicación, dando a conocer ejemplos de buenas prácticas, resulta de crítica importancia para cambiar las percepciones sobre lo que es posible lograr.
- La evaluación crítica (lecciones aprendidas) es una necesidad absoluta antes de pasar de un programa a otro.
- Es importante priorizar las actividades que tienen múltiples productos derivados.
- Los partidos políticos pueden participar en estrategias en favor de los pobres, pero hay un largo camino por recorrer en el Perú antes que las asuman plenamente.
- Los partidos responderán mejor a las presiones por parte de los pobres a nivel local si consiguen hacerse más democráticos internamente y menos comprometidos con ciertos grupos de interés privilegiados.



CAPÍTULO III  
APOYO A REDES PARA HACER  
VALER LOS DERECHOS

FIONA WILSON



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

Reuniendo material para este libro, quedó en claro que las alianzas con redes, tanto como las alianzas con instituciones, han sido de gran importancia para DFID en el Perú. La Agencia ha encontrado imperativo hacer alianzas con activistas peruanos, generar instancias de diálogo y negociación, basarse en redes de apoyo y crearlas, y estar preparada para actuar políticamente. No todo ha marchado siempre según lo planeado. Abordar los derechos es una opción política, se requiere sentirlos, luchar por ellos y aprender de ellos continuamente.

En este capítulo se presentan tres experimentos bastante diferentes en la práctica de los derechos; dos estrechamente ligados al apoyo de redes, el otro no tanto. En primer lugar, consideraremos el trabajo de DFID en hacer valer el derecho a la salud; luego echaremos una mirada al programa de DFID sobre derechos humanos para los pobres, y finalmente examinaremos su trabajo en ciudadanía participativa. Aquí se pone énfasis en las coyunturas que dieron existencia a los proyectos de DFID, cómo operan las instancias y redes, y qué pasó con su trabajo en derechos a lo largo del tiempo. Pero, antes de hacer esto, unas breves palabras sobre cómo deben entenderse dos conceptos clave, las instancias de diálogo y negociación y las redes de apoyo, en relación con DFID en el Perú.

# 1. Presentación de conceptos: instancias y redes

DFID es un importante actor en una serie de instancias y redes constituidas en muchas diferentes escalas. Se puede empezar a nivel global, con el cambio en el discurso de la comunidad internacional de cooperación y la manera como las cuestiones de derechos y ciudadanía han sido puestas en la agenda global e introduciendo al debate público. En esto DFID es reconocido como una de las poquísimas agencias donantes que están adoptando una posición firme sobre los derechos. Moviéndonos escala abajo, llegamos a DFID como organización e instancia institucional. Dos pequeñas oficinas de país (¡en la periferia latinoamericana!) supieron ser pioneras en asumir y apropiarse del enfoque a favor de los pobres basado en los derechos, “arrojar el manual” y compartir su experiencia con la oficina central en Londres respecto a lo adecuado de su enfoque.

Luego llegamos a la oficina de país de DFID en el Perú, el generador donde las energías se cohesionan. El equipo de DFID ha venido tratando permanentemente de entender, traducir y mediar entre los debates globales sobre derechos y ciudadanía, la política limeña, la situación nacional y los acontecimientos en la región andina. La oficina es el lugar desde el cual DFID, el constructor de puentes, entabla relaciones con redes y constituye instancias de diálogo. La oficina tomó la decisión estratégica (al final del periodo de Fujimori) de trabajar a todos los niveles, ampliar las actividades de construcción de redes y alianzas de DFID con la comunidad internacional y las ONGs, así como con el Gobierno y la sociedad civil. Al hacer esto, DFID apuntaba a participar y alcanzar una posición influyente en varias y diferentes instancias de diálogo y negociación.

Una instancia de diálogo y negociación —o “arena”— se forma cuando un grupo de actores sociales se reúne para negociar una interpretación compartida sobre el contexto político, el problema de desarrollo que se debe priorizar, las actividades, acciones y procesos mediante los cuales se pueden encontrar soluciones, y los productos e impactos conseguidos. Pero, a la vez que bregan por lograr coherencia de visión y acción, las arenas son también campos intensamente políticos. El uso de términos neutrales e inocuos tales como asociación, diálogo o debate, negociación, construcción de puentes, no debe oscurecer el hecho de que se están llevando a cabo juegos altamente politizados, juegos que comportan riesgos y sanciones si las negociaciones se rompen, si las relaciones se deterioran, si las cosas resultan mal.

La importancia del concepto de instancia es que se pone énfasis, primero y ante todo, en la importancia del diálogo y, por tanto, en la necesidad de traducir y asumir como propias determinadas ideas sobre los derechos, y sobre la lucha contra la desigualdad y por un desarrollo a favor de los pobres. Al fomentarse procesos de traducción y apropiación, los partícipes en relaciones de cooperación no sólo resultan mejor capacitados para responder a situaciones complejas e impredecibles, sino que quedan también en condiciones de inspirarse en un sentido de valía y acción, un sentido de su propio compromiso y empoderamiento (en el sentido original del término). No puede esperarse que las contrapartes y los co-trabajadores en proyectos de participación ciudadana, como los auspiciados por DFID, simplemente ejecuten instrucciones transmitidas desde los escalones más altos de la burocracia de la cooperación internacional. Por el contrario, debe haber espacio para que se puedan involucrar activamente en procesos deliberativos y de gestión imprimiéndoles su propio estilo y carácter político. Pero, para que se logre la coherencia, también deben compartir una visión y un compromiso políticos.

La naturaleza de las redes discutidas aquí no puede dissociarse del pasado político reciente del Perú. Corresponden a agrupaciones que representan una posición política progresista y se formaron fuera (y normalmente en oposición) de la cultura política vigente en la esfera política formal, institucionalizada. Su interés ha estado en trabajar por alternativas democráticas y participativas que reemplacen modelos autoritarios desacreditados y obsoletos, así como destructivos estilos políticos confrontacionales que todavía imperan, especialmente en la



zona andina (véase Recuadro 13). La fortaleza de tales redes radica en que están en parte fuera del sistema, pero también comprometidas a cambiar y reformar de acuerdo a líneas democráticas. Hacia el último año del régimen autoritario de Fujimori, DFID se colocó a la vanguardia en el esfuerzo por comprender el potencial de tales redes, dándoles aliento y apoyo, y dejando que ellas asumieran la iniciativa.

Pero no debemos caer en la trampa de presentar a las redes como un “ideal”, pues las características que las definen pueden ser vistas a la vez como ventajas y como desventajas en el más largo plazo. En resumen, se pueden señalar ciertos rasgos comunes a la diversidad de redes:

- Primero, sus miembros están fuertemente comprometidos y mantienen visiones políticas similares.
- Segundo, las redes sobrepasan a las instituciones. Nos gusta pensar en las instituciones como estructuras autónomas en las cuales las lealtades y la cohesión política o cultural distinguen a los de dentro de los de fuera. Este no es necesariamente el caso cuando algunos miembros de las redes, accidental o intencionalmente, son empleados por diferentes entidades, ganan influencia en diferentes instancias y consiguen pasar por encima de la división estructural y discursiva entre Estado y sociedad. Ganar pedacitos del Estado o enviar candidatos para puestos en el gobierno local puede ser una estrategia deliberada de una red.
- Tercero, las redes sobrepasan a las localidades. Se puede encontrar una movilidad asombrosa, un constante ir y venir entre Lima y las regiones. No por nada es que a algunos trabajadores de primera línea se los llama “golondrinas”.
- Cuarto, conectada con la movilidad está la flexibilidad; las redes responden más rápidamente que las instituciones, en el corto plazo.
- Finalmente, las redes tienen bordes difusos; pueden sumarse nuevos grupos y organizaciones.

Pero, para que las redes sean sostenibles y actúen eficazmente como agentes (incluso como impulsores) del cambio, deben lograr algún grado de institucionalización. Aquí los aspectos ventajosos de una fase fundacional pueden más adelante paralizar el desarrollo organizacional. Es aquí donde una agencia donante

puede entrar en escena como contraparte, ayudar a plantear preguntas sobre la opción organizacional y apurar el ritmo de la institucionalización. Aquí es donde se ve el aporte dejado por DFID (como deja en claro el Recuadro 13).

Recuadro 13

**Javier Torres**, Director del SER

*En las zonas rurales los grupos de poder locales desafían al Estado por el control de los escasos recursos y el acceso al poder político, de fundamental importancia en lugares con estructuras débiles. La falta de derechos ciudadanos en las zonas rurales hace la situación más conflictiva aún. Aunque la Constitución reconoce derechos universales para todos, en la práctica no hay controles institucionales que garanticen la igualdad ante la ley. El ejercicio efectivo de los derechos depende del nivel socioeconómico de una persona, de su mayor o menor acceso al mercado y de la medida en que las autoridades públicas operen eficazmente. Mientras más pobre y más excluida una persona, más limitada será su ciudadanía. Este tipo de exclusión es resultado de actitudes mantenidas por la elite del Perú, que considera inferior al agricultor campesino andino, un punto de vista reflejado en leyes proteccionistas que limitan el pleno ejercicio de los derechos, tales como el de la propiedad, lo cual afecta grandemente a las comunidades agrícolas campesinas.*

*La falta de una cultura ciudadana en las zonas rurales lleva a más peruanos marginados a asumir que la exclusión política es un intercambio válido para recibir asistencia estatal en sus diversas formas. Persiste claramente lo que podría llamarse "la cultura de la hacienda": es un sistema cerrado, al que no es fácil entrar, en donde el poder está concentrado en torno a un pequeño grupo que, gracias al control sobre recursos escasos (materiales y simbólicos), domina a todos los que se encuentran bajo su influencia. Esta cultura se vio fortalecida por las políticas sociales del gobierno de Alberto Fujimori y por las consecuencias del conflicto armado interno de 1980 a 1992.*

*SER busca maneras de superar esta cultura política tradicional. Hacemos un esfuerzo sostenido por mantener informados a los ciudadanos que tienen menos capacidad para estar representados pero que quieren ser parte del sistema político y económico. Hemos organizado campañas educativas sobre las elecciones, sobre la reconstrucción de la memoria en las zonas*

*golpeadas por el conflicto armado interno y sobre los mecanismos alternativos de seguridad, justicia y titulación de tierras comunales.*

*Consideramos que hay una urgente necesidad de que el Estado actúe democrática y eficazmente en la prestación de servicios, especialmente en las zonas con una mayor concentración de personas pobres. Por ello, hemos dado prioridad a la reforma de los concejos municipales rurales mediante el acompañamiento a planes de administración municipal coordinados en las regiones de Puno, Ayacucho y Huancavelica.*

*DFID ha sido un aliado decisivo en nuestra opción de construir un Estado democrático y la plena ciudadanía en las zonas más pobres del Perú. DFID no sólo ha contribuido con fondos sino que también nos ha dado la oportunidad de sostener discusiones con las autoridades estatales, la sociedad civil y la cooperación internacional. También nos ha ayudado a generar el reconocimiento de la importancia de las iniciativas culturales que abordan las secuelas del conflicto armado interno, y llevar a cabo investigaciones que nos ayuden a comprender mejor las áreas en que trabajamos. Esta asociación se ha caracterizado por un diálogo efectivo que nos ha permitido realizar nuestro propio trabajo y contribuir a otros proyectos de DFID. Finalmente, hemos apreciado grandemente el aliento de DFID a la creatividad y la independencia, que tan necesarias son en las relaciones entre la cooperación internacional y las ONGs locales.*

## 2. La historia de la salud: haciendo realidad el derecho a la salud

### 2.1 La reforma del sector salud en la década de 1990

Los desafíos que enfrentaba el Perú en la década de 1990 eran inmensos. El conflicto armado durante la década de 1980 había devastado el sector salud, particularmente en las zonas andinas empobrecidas y desgarradas por la guerra donde las postas médicas habían sido destruidas y el personal de salud había huido. Para inicios de la década de 1990, sólo unos 1,000 puestos de salud funcionaban adecuadamente, lo que implicaba que la mayor parte de la población recibía atención en salud muy deficiente y alrededor de un cuarto de la población peruana carecía de acceso a la salud moderna. Reconstruir el sector salud fue un pilar del programa de recuperación de Fujimori luego del conflicto. Sumamente influido por el programa de reforma impulsado por el Banco Mundial en su informe de 1993, Fujimori buscó enfatizar un enfoque orientado a la oferta en la reforma del sector salud. Financiados por el Tesoro, préstamos multilaterales y sustancial ayuda de agencias donantes (entre ellas DFID), se construyeron, dotaron de personal y equiparon unos 7,000 establecimientos de salud. Se llevó por primera vez personal de salud a algunas de las zonas más remotas y empobrecidas del país. El Gobierno sacó mucho provecho de su rápida y eficaz respuesta y reunió evidencia estadística para mostrar mejoras mensurables. Un enfoque basado en la oferta parecía estar funcionando. El Perú fue felicitado internacionalmente por su éxito en ciertas áreas.

El Banco Mundial apoyó el modelo de reforma, que incluía más que construir postas médicas. También tenía por objeto reducir el poder del Estado, en consonancia con el pensamiento de ajuste estructural. En nombre de la eficiencia, la prestación de servicios tenía que contratarse fuera y ser administrada por una nueva clase de gerentes, entrenados en gestión de salud pública. Sin embargo, al cambiar las relaciones Estado-sociedad, el dogma del Banco empezó a trastabillar, y por varias razones. Por un lado, los jóvenes y talentosos peruanos que fueron enviados a estudiar al extranjero, al regresar, concentraron sus esfuerzos en restablecer las capacidades del Ministerio, aplicando un enfoque tecnoburocrático que descuidó las relaciones con la sociedad y sus actores. Por el otro, refrenar el poder del Estado central y tomar en serio una agenda descentralizadora encontró pocos seguidores en el régimen crecientemente autoritario de Fujimori. Tampoco el Ministerio de Salud se inclinó mucho a repensar la política de salud o renunciar al control centralizado.

Sin embargo, la reforma del sector salud peruano en la década de 1990 sí tuvo éxito en establecer a nivel de la comunidad una nueva e importante estructura, los Comités Locales de Administración de la Salud (CLAS). Éstos eran entidades administrativas compuestas por unos siete miembros, entre ellos el médico local o el trabajador de salud y responsable de administrar el establecimiento de salud. Los CLAS fueron encargados de trazar planes de salud, negociar con el Ministerio, firmar contratos y recibir financiación. De ser tratados como “dioses”, los médicos debían ahora rendir cuentas a esta entidad. Pese a una marcada resistencia a esta parte de la reforma, hacia fines de la década de 1990, existían CLAS en cerca de un tercio de todos los establecimientos de salud.

Aunque los CLAS podían ser presentados como un logro, los observadores seguían siendo escépticos en cuanto a si se estaba aplicando realmente un enfoque participativo en la gestión de la salud. Después de todo, los doctores, como miembros de la profesión médica, habían sido socializados en la creencia de que la salud era un asunto científico o técnico que ellos, los expertos, eran los que mejor conocían. Además, los doctores, parte de una elite blanca y mestiza, estaban acostumbrados a verse como innatamente superiores a los pobres, los cholos, los indios. El argumento de la experticia y la práctica del racismo se entretejieron. No había razón para suponer que la existencia de una nueva estructura administrativa cambiaría, por sí misma, las relaciones de poder. Por el contrario,

sin el apoyo de los escalones superiores del sistema, los CLAS simplemente reprodujeron las prácticas existentes de autoridad, privilegio y exclusión.

En último término, pese a casi una década de reformas, los esfuerzos por mejorar el sector salud fueron “a lo más, fragmentados” (Ewig 2003). El proyecto mismo de reforma había carecido de una visión integral, y las políticas a menudo chocaban entre sí o con las metas generales declaradas de equidad, eficiencia y calidad. La reforma fue propulsada por múltiples factores políticos e intereses encontrados, pero se fue caracterizando cada vez más por una manera aislada de formular políticas en la que participaban sólo los miembros internos de la burocracia estatal. Puede sostenerse que este estilo de trabajo fue la causa fundamental de la naturaleza fragmentada de las reformas de la salud en el Perú, pues a menudo fue difícil implementar políticas que habían sido generadas a puertas cerradas.

A fines de la década de 1990 se estableció un grupo de salud dentro del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), el cual empezó a realizar evaluaciones detalladas de los logros en salud proclamados por el Estado. Entre los miembros de este grupo de expertos figuraban muchos que detentaban postgrados y estaban empleados en una variedad de instituciones, incluyendo el Ministerio de Salud. Sus constataciones fueron sorprendentes, pues socavaban la posición cuidadosamente elaborada según la cual el país era líder en la reforma de la salud orientada a la oferta. Bajas tasas de utilización caracterizaban a muchos establecimientos de salud, y las tasas de mortalidad materno-infantil eran inquietantemente altas en muchas regiones. La estadística más preocupante era que *todavía un cuarto de la población peruana carecía de acceso a establecimientos de salud modernos*. Se encontró que, pese al dinero que ingresaba de las agencias donantes, la coordinación del Ministerio de la Presidencia de Fujimori y la planificación de la salud centralmente orquestada por el Ministerio de Salud, muchas de las mejoras implementadas durante la década de 1990 estaban siendo usufructuadas en gran parte por las clases urbanas medias. Aunque las ONGs habían recibido financiación del Estado y la comunidad internacional para prestar atención en salud a comunidades excluidas, tales recursos eran relativamente limitados. Pero, ¿por qué la información sobre estos sesgos no había salido a luz antes? Lo más probable es que la dependencia financiera, y en algunos casos ideológica, respecto del Estado había embotado las facultades críticas de muchas organizaciones

de la sociedad civil; las ONGs habían pagado el precio de la cooptación a fin de sobrevivir.

Los puntos de vista críticos del grupo de salud de CIES empezaron a hacer olas. El Ministerio amenazó con castigar a los empleados que tomaran parte en CIES. Cuando, entre 1999 y el 2000, el Ministerio de Salud se mostró más claramente opuesto a todo debate abierto, el grupo concluyó que necesitaba encontrar apoyo institucional independiente, un espacio protegido y una ubicación estratégica, que le sirviera de base para continuar con su análisis crítico y desarrollar una posición política. CIES evaluó lo que las agencias donantes y otras instituciones tenían que ofrecer y encontró a DFID.

## 2.2 DFID y su nuevo enfoque de la salud

Para DFID en el Perú, el apoyo a la reforma del sector salud fue central desde mediados de la década de 1990, apoyo que se ha brindado mediante proyectos supervisados por un gerente de campo en salud. DFID se ganó el respeto en el Perú porque ayudó a establecer un diálogo sobre políticas más



Foto: El Comercio

informado, con proyectos enfocados en la reforma del sector, el desarrollo de recursos humanos y la prestación de servicios de salud reproductiva. Luego, en el 2000, la meta, fundamentación y práctica de la asistencia de DFID al sector salud cambió rápidamente. Una nueva combinación de circunstancias impulsó el paso del énfasis en la oferta al énfasis en la demanda. Cuatro factores interactuaron para suscitar esto.

Primero, el estatus de la oficina de DFID en el Perú cambió en el 2000, dando a la oficina en el país una mucho mayor capacidad de decisión en la elección y diseño de los programas de salud. Segundo, el régimen autoritario de Fu-

jimori provocaba cada vez más que (algunas) agencias donantes repensaran su rol y elección de sus contrapartes. La crisis política sacudió las relaciones establecidas con el Estado así como supuestos bien asentados sobre cuál era *el* problema del desarrollo, lo cual ayudó a desestabilizar la lógica de la reforma del sector salud orientada a la oferta y a abrir la puerta a nuevas alianzas y a un pensamiento imaginativo. Tercero, una nueva agenda de política había surgido dentro de DFID, la cual ponía en el centro la ciudadanía y los derechos. Esto puso en juego nuevos discursos sobre los derechos de la salud desde el escenario global, incidiendo especialmente en los derechos a la salud sexual y reproductiva.

Después de la caída de Fujimori, la estrategia de DFID en el Perú empezó a girar hacia el fortalecimiento de las instituciones políticas del país, de modo que pudieran hacerse más inclusivas y tener mayor capacidad de respuesta a los ciudadanos más pobres del país. Esto dio un nuevo y fuerte sentido general de dirección y, en el caso de la salud en particular, llevaría al DFID a un nuevo enfoque centrado en *Mejorar la salud de los pobres mediante un enfoque basado en derechos*. Apuntalando este enfoque estaban las estrategias del documento de política de DFID sobre Derechos Humanos, aplicadas al sector salud en el Perú:

1. *fortalecer la participación* para llegar a comprender mejor la diversidad cultural del Perú y acrecentar la participación en la toma de decisiones sobre políticas de salud y fijación de estándares;
2. *fortalecer la inclusión*: trabajar con prestadores de atención en salud para apoyar sus esfuerzos por responder a las prioridades de atención en salud y las necesidades de los pobres y excluidos;
3. *cumplir obligaciones*: desarrollar una comprensión de los marcos internacionales y nacionales de las convenciones, leyes y protecciones constitucionales destinadas a dotar a la ciudadanía peruana de derechos a la salud y atención en salud, y evaluar la eficacia del marco actual de derechos relacionados con la salud.

Cada uno de los tres factores —mayor autonomía de la oficina en el Perú, reformulación del rol del donante, introducción de un enfoque basado en los derechos— era importante. Sin embargo, probablemente no habrían significado mucho en la práctica de no haber sido por un cuarto factor: una red de apoyo ya existente entre los profesionales de la salud en el Perú.



## Redes de apoyo existentes

Fue de decisiva importancia el hecho de que las trayectorias de cambio dentro de DFID se intersectaran con los análisis y acciones de CIES y otros grupos que trabajaban por una reforma del sector salud a favor de los pobres. Esta parte de la historia debe subrayarse, pues es precisamente esta clase de alianza la que se pone de lado en la documentación sobre el desarrollo, dando la impresión (engañosa) de que la práctica de la cooperación es técnica y apolítica. En el momento en que CIES estaba buscando un espacio protegido y una ubicación estratégica, DFID estaba buscando nuevos aliados. DFID tenía el vivo deseo de apoyar estudios de diagnóstico y análisis críticos como un paso preliminar en la formulación de un programa para extender la salud a los pobres y excluidos. Ya establecida la alianza DFID-CIES, ¡ahora resulta imposible decir quién reclutó a quién! Ambas organizaciones descubrieron una coincidencia de intereses, pero cada una tuvo que probar sus argumentos y convencer a la otra de que la asociación iría más allá de ser mera fachada. Sin embargo, el apoyo financiero seminal al grupo, permitió la aparición de ideas innovadoras. Éstas pudieron llevarse adelante cuando en el 2001 un experto peruano fue designado asesor en sectores sociales en DFID.

Al aliarse con una red de apoyo ya conocida por cuestionar las afirmaciones oficiales, y al formular un enfoque de la salud basado en derechos que no se acomodaba a la política existente en el Ministerio de Salud, DFID estaba comprometándose más políticamente y exponiéndose al riesgo político. No obstante, para construir políticas de salud más inclusivas y equitativas, era esencial que se produjera un cambio tanto en el Estado central como en los niveles locales. Esto era parte de la lógica de un enfoque basado en derechos y no podía lograrse favoreciendo a un lado o al otro, ni adoptando una postura de confrontación —un modo tradicional de respuesta a un Estado autoritario, “aristocrático”—, sino sólo prestando estrecha atención al proceso y desarrollando mecanismos para el diálogo y la construcción de consenso. Se tenían grandes esperanzas de que esto podía lograrse durante el gobierno de transición de Paniagua, pues líderes de la sociedad civil fueron convocados por el Ministerio de Salud para ayudar a diseñar una propuesta nacional de política de salud. Para DFID, era importante establecer *una instancia de diálogo y negociación a nivel del sector salud*, y la agencia se puso a hacer esto en un programa de salud reformulado.

## 2.3 La Constitución de instancias de diálogo y negociación

En el nuevo programa de salud de DFID ocupaba un lugar central la idea de que los muchos diferentes grupos podían —y debían— ser convocados a la misma mesa de negociaciones. El plan era llevar a cabo tres proyectos que se integrarían en un solo programa: mejorar los servicios públicos administrados por el Ministerio de Salud, y defender los derechos a la salud de los ciudadanos mediante el apoyo tanto a la Defensoría del Pueblo como a las organizaciones de la sociedad civil. Estos proyectos demostrarían la determinación de DFID de trabajar a través de la divisoria Estado-sociedad. Los participantes constituían una impresionante gama de asociados, desde grandes burocracias transnacionales y nacionales hasta los CLAS a nivel de la comunidad local. Debatir, influir, reflexionar y transmitir las lecciones aprendidas habían de ser los conceptos conductores.

Pero DFID se había excedido en sus ambiciones y había optado erradamente por restar importancia a los dilemas y diferencias políticos entre los actores sociales implicados. El intento de negociar el programa de salud mediante instituciones clave resultó ser un proceso de aprendizaje en sí mismo. El proceso consumió demasiado tiempo, se hizo políticamente explosivo e implicó un gran y tedioso trabajo de reelaboración y modificación de textos. Finalmente, con el anuncio de que la oficina de DFID en Lima tenía que cerrar en marzo del 2005, el programa tuvo que ser severamente reducido. El programa actual es una versión recortada del programa original: durará 15 meses (de diciembre del 2003 a febrero del 2005) en vez de cinco años; abarca dos departamentos (en vez de cuatro) y consiste en sólo dos proyectos, uno sobre sociedad civil implementado con CARE y otro sobre protección de los derechos de los pobres con la Defensoría del Pueblo. El proyecto con el Ministerio de Salud nunca llegó a despegar, porque 15 meses fueron considerados un periodo demasiado corto para entablar trato con un Ministerio para el cual el proyecto representaba un desafío fundamental a su forma de pensar.

### **Cultivando las redes**

En vez de describir las vueltas y revueltas de la historia del programa, se puede ilustrar mejor su modo de operación concentrándose en los procesos clave gene-

rados. En primer lugar, se puede concebir el programa como una red en sí misma y a la vez como un emprendimiento de construcción de redes; en segundo lugar, se puede ver las redes del programa como transmisoras de una perspectiva política particular con respecto a la política de derechos a la salud, una perspectiva que cuestionó el punto de vista “oficial” del Estado. Lo primero acentuaba el vínculo y el intercambio, respaldando la idea de *instancias de diálogo y negociación*. Lo segundo acarrea un riesgo de confrontación y quiebre de la comunicación.

Miremos primero su forma como red. Pese al número aparentemente abultado de instituciones y organizaciones partícipes, la coherencia subyacente es mayor que lo visible. El programa se benefició grandemente de esta amplia red en la que los responsables de la implementación compartían ya un proyecto político. Esto reflejaba no sólo coincidencia de intereses, sino también la decisión de DFID de “confiar en la gente local” y dejarse guiar por las opiniones, interpretaciones y visiones políticas de ésta.

## ForoSalud

DFID buscó fortalecer estructuras organizacionales en red a fin de acrecentar la participación de la sociedad civil. Lo más importante a nivel nacional fue el impulso que se dio al establecimiento de ForoSalud en el 2002. ForoSalud es una “red de redes”, una organización nacional paraguas que ofrece un lugar de reunión a muchos actores sociales de la sociedad civil (asociaciones de salud, profe-



Foto: CARE

sionales, ONGs, organizaciones de base y CLAS), que se congregan para discutir en detalle preocupaciones colectivas, evaluar las políticas de salud y formular al Gobierno propuestas alternativas.

Esta experiencia puso de relieve algunas de las tensiones contenidas dentro de un enfoque basado en derechos. ForoSalud encontró grandes dificultades para desarrollar relaciones de confianza y respeto mutuo con el Ministerio de Salud. La nueva entidad de la sociedad civil fue vista como demasiado abiertamente crítica hacia la política y desempeño del Ministerio. Esto, a su vez, tendió a debilitar la cohesión interna y las posibilidades de lograr consenso entre las organizaciones de la sociedad civil, pues se encontraron muchas diferentes agendas políticas entre ellas, y muchas dependían del Estado (y de la comunidad internacional) para su supervivencia. Una lección importante aprendida en este proceso fue que trabajar a través de la divisoria Estado-sociedad puede ser mucho más complicado y lleno de tensión de lo que admitía la retórica del enfoque basado en derechos. El éxito pendía de la voluntad política encontrada dentro del Ministerio, lo que en una cultura altamente personalizada y no institucionalizada, no puede darse por sentado.

Pese a las aspiraciones de ser reconocido como una entidad nacional, inicialmente fue difícil para ForoSalud no ser identificado como excesivamente centrado en Lima y demasiado intelectual. Sin embargo, posteriormente ForoSalud ha puesto mayor énfasis en la descentralización y en incorporar a las redes regionales al diálogo sobre las políticas públicas. Ahora se reciben propuestas de política de salud de una amplia variedad de organizaciones de salud locales. Las perspectivas para ForoSalud mejoraron inmensamente en el 2004, luego de la designación de una Ministra de Salud comprometida con los derechos y con un vivo deseo de restablecer relaciones cordiales y de apoyo con esta importante organización nacional de la sociedad civil. Con apoyo del Ministerio, ForoSalud organizó una Conferencia Nacional de Salud a la que asistieron casi 2,000 delegados y fue presidida por la Ministra, y en la cual se presentaron y discutieron propuestas de política de salud con un enfoque basado en derechos.

El apoyo de DFID a la organización de ForoSalud en sus primeras etapas fue crucial. El foro tenía como concepto subyacente el que una nueva constelación

de fuerzas sociales podría organizarse para cambiar la opinión pública, la política de salud nacional y las prioridades de salud en la comunidad internacional. ForoSalud llena un importante vacío y está ganando rápidamente experiencia organizacional y política. Siguiendo la iniciativa tomada por DFID, otras agencias (USAID, Fundación Ford), España y la Comunidad Europea empezaron a financiar ForoSalud. Desde sus inicios como red, el foro tiene los ingredientes de una institución robusta, una institución que representa a un gobierno abierto y democrático —y que lucha por éste— y una institución que es lo bastante fuerte como para prevalecer sobre fuerzas contrarias.

Recuadro 14

**Daniel Cotlear**, Coordinador Sectorial del Departamento de Desarrollo Humano, Banco Mundial

*En los últimos dos años, el Banco Mundial y DFID han cambiado su estilo de trabajo con respecto a la salud. Originalmente, ambas organizaciones pusimos el énfasis principal en la oferta de servicios de salud. Luego, en el Banco, pasamos de la oferta a la demanda cuando tratamos de dar a los beneficiarios mayor capacidad para influir en los resultados de los servicios de salud. Al mismo tiempo, DFID alteró también su enfoque para enfatizar los derechos de los beneficiarios. Esto ha dado muy buen resultado y nos ha permitido trabajar juntos en varias temáticas.*

*Desde mi punto de vista, hay tres áreas principales en las que nuestra colaboración ha sido sumamente positiva. Una consiste en aclarar qué derechos tienen los ciudadanos en relación con la prestación pública de servicios de salud. En el Banco trabajamos en esto especialmente en relación con el paquete de beneficios integrales de salud. DFID abrió la puerta hacia una mejor institucionalización de canales para reclamos y quejas fortaleciendo el trabajo de la Defensoría del Pueblo; esto fue un complemento útil. Una segunda área donde trabajamos juntos consiste en dar voz a los individuos y grupos organizados de la sociedad. El apoyo de DFID a ForoSalud ha sido extremadamente importante y coincide con la promoción por parte del Banco Mundial de medidas de transparencia y mayor acceso a la información. En esto, ForoSalud constituye una gran promesa especialmente ahora que hay relaciones más estrechas entre los Ministerios de Economía y de Salud. Una tercera área digna de mención es el empoderamiento de los beneficiarios cuando asumen responsabilidad por la administración de*

*servicios de salud. Esto lo hemos hecho mediante el CLAS, que ha sido una manera sumamente innovadora de hacer que las comunidades participen.*

*Pienso que, en general, hemos tenido una relación muy positiva; aunque, obviamente, como se podría esperar, no siempre hemos estado de acuerdo. Ha sido fácil trabajar con DFID, pues creo que hablamos el mismo lenguaje. El trabajo de DFID corre paralelo con el nuestro con respecto a dar voz y empoderamiento, puesto que ambos están vinculados para introducir nuevos sistemas de gobernabilidad. A veces DFID ha tenido un mayor grado de independencia que el Banco con respecto a las relaciones con el Gobierno. Esto significa que DFID podía ser más insistente en determinadas cuestiones. Hemos avanzado siguiendo líneas paralelas, pero no idénticas. DFID y el Banco están trabajando ahora en una importante iniciativa sobre rendición de cuentas. Creo que esto dará importantes resultados, que ojalá influyan significativamente en los procesos y debates previos a las próximas elecciones.*

## **Redes de pensamiento alternativo**

Aparte de esta red nacional, las actividades de salud de DFID han estado comprometidas con el fortalecimiento y la extensión de redes a nivel regional y local. Debido al cierre de la oficina de DFID en el Perú en marzo del 2005, la reducción del horizonte temporal ha significado que los proyectos han tenido que ser altamente selectivos y enfocarse en “puntos de presión” particulares donde una concentración de insumos puede llevar a grandes efectos de dominó. Esto ha puesto de relieve las redes de pensamiento. Tomemos dos ejemplos: el apoyo de DFID ha ayudado a instituir un Diploma Internacional en Derechos Humanos, con insumos directrices del Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) de Gran Bretaña. Este es el primero de tales diplomas que será ofrecido por una universidad peruana, la Universidad Cayetano Heredia, y fue lanzado en junio del 2004. Más allá de desarrollar un nivel básico de capacidades en cuestiones relativas a los derechos a la salud, el programa también facilitará la creación de redes entre graduados que colectivamente tendrán una mejor probabilidad de emprender acciones y cambiar actitudes públicas en el mediano plazo.

Los medios de comunicación han sido también una instancia importante para DFID. En el pasado, los medios adoptaron una línea político-partidaria es-

trecha y se abocaron a la diatriba confrontacional y la búsqueda de escándalos para derribar a los oponentes. Esto presenta serios obstáculos al cambio de la cultura política y a la apertura de un debate político más amplio. Un logro del proyecto de salud ha sido el hacer participar a periodistas (en Ayacucho y Huancaavelica) en talleres que ofrecen habilidades técnicas tales como producir dramas radiales junto con nuevos marcos analíticos y políticos con respecto a los derechos. Su popularidad sugiere un nuevo sentido de dirección y responsabilidad de parte de los periodistas, actores sociales clave que pueden divulgar la información, influir en la opinión pública y ayudar a poner los derechos de la salud firmemente en las agendas políticas locales.

## 2.4 Reforzando al Estado en la cuestión de los derechos

El programa de salud de DFID promueve una visión particular de la sociedad mediante los derechos ciudadanos a una atención en salud de calidad. Esto llevó al programa a complejos dilemas políticos, riesgos, tensiones y paradojas, y plantea la cuestión del “derecho” de una agencia donante a intervenir en los procesos políticos internos. ¿Qué constituiría un curso legítimo de acción para una agencia donante, en un país caracterizado por la ausencia de políticas institucionalizadas? En esto, DFID quiso cuestionar los canales oficiales, y provocó reacción. Esto ilustraría una ambigüedad central que surge cuando un donante adopta una interpretación del desarrollo a favor de los pobres y una dirección política que los miembros poderosos de una elite gobernante desalientan o rechazan. DFID contempló entablar una estrecha colaboración con dos órganos estatales, pero el Estado no es una entidad unificada. Aunque la Defensoría del Pueblo fue un aliado “natural”, el Ministerio de Salud no lo fue durante gran parte del tiempo.

Empecemos con la Defensoría del Pueblo. Establecida en 1996 como un órgano constitucional autónomo, la Defensoría tiene como mandato defender y proteger los derechos individuales y de la comunidad, supervisar el cumplimiento de los deberes administrativos del Estado y asegurar que los ciudadanos tengan acceso a los servicios públicos (véase Recuadro 15). La mayor parte del personal son abogados, los cuales han adoptado tradiciones legales en su manera de trabajar y emplean mucho tiempo en casos individuales de reclamaciones y quejas presentadas ante ellos. En su corta existencia, la Defensoría ha ampliado su

perspectiva e interpretación de los derechos, pasando más recientemente de los derechos civiles y políticos, en particular los derechos de los afectados por la violencia política, a los derechos sociales, y asumiendo la responsabilidad primordial por la vigilancia social. En los derechos a la salud, la Defensoría había asumido posición primero al denunciar las violaciones a los derechos humanos bajo el programa de esterilización del Ministerio de Salud a fines de la década de 1990.

Con DFID, la Defensoría del Pueblo formuló un proyecto para fortalecer sus capacidades para monitorear y evaluar las políticas del Ministerio de Salud y la transparencia gubernamental y para proteger mejor los derechos de los pobres, esto es, de mujeres y hombres que nunca habrían soñado con presentar casos individuales en una oficina de una capital departamental. Pero, con su énfasis en los derechos de los pobres, el proyecto cuestionaba la forma en que la Defensoría había trabajado hasta entonces, pues significaba que la práctica legal tradicional ya no era suficiente. Cambiar conceptos y formas de trabajo dentro de una burocracia gubernamental significaba cambiar la mentalidad de sus funcionarios, un proceso siempre penoso y cargado de conflictos.

Mediante el proyecto de salud, la Defensoría se vio presionada a cambiar sus formas de concebir y poner en práctica sus responsabilidades, y no todos los funcionarios estuvieron de acuerdo. Una mayor experiencia de gobernabilidad democrática, rendición de cuentas y transparencia en la protección de los derechos de los pobres debe asegurar que la Defensoría se convierta en una institución pública más robusta. Una prueba será si la Defensoría puede en el futuro hacerse menos dependiente de la financiación de agencias donantes (que ahora asciende a un 40%).

Las relaciones de DFID con el Ministerio de Salud fueron otra cuestión, y atravesaron algunos momentos turbulentos. Después de la caída de Fujimori surgieron esperanzas de que, con el gobierno de Toledo, sería posible un diálogo constructivo con relación a los derechos de los pobres a la salud. DFID trabajó con el Ministerio en el nuevo programa de derechos a la salud e inicialmente la propuesta tuvo aparentemente el apoyo del Ministerio. Pero, cuando llegó la hora de firmar el documento del proyecto, el Gobierno fue muy lento en procesar la documentación. DFID presionó por una decisión sobre el camino a seguir pero las cosas llegaron a un punto álgido cuando el presidente Toledo estaba por viajar



al Reino Unido y el Ministro declaró que no estaba dispuesto a respaldar el programa de DFID sobre derechos a la salud, dejando en claro que prefería que DFID financiara al Ministerio directamente para la provisión de nuevos servicios de salud. Muchos analistas opinan que el Ministro se oponía al programa a causa

Recuadro 15

**Walter Albán**, Defensor del Pueblo

*Una de las principales lecciones aprendidas por la Defensoría del Pueblo es que la violación de los derechos se basa en la manera en que se diseñan las políticas públicas. Estas políticas públicas son inadecuadas para la tarea de lidiar con las condiciones de exclusión y desigualdad prevalecientes en este país. Esta situación es una consecuencia de una percepción ampliamente sostenida —por el Estado, la sociedad e incluso por los pobres mismos— según la cual la responsabilidad primordial del Estado para con los pobres es la asistencia social. En esta perspectiva, los pobres son tratados como marginales a los procesos de desarrollo y ciudadanía en el país. La acción del Estado asume la forma de asistencia social, orientada solamente al alivio de la pobreza. Esto es muy limitante para el rol del Estado como garante de los derechos de los pobres. De esta manera, las políticas públicas tienden a reproducirse, e incluso pueden crear situaciones y procesos de exclusión y desigualdad. Esto afecta luego la forma en que pueden aplicarse los derechos humanos entre los sectores más pobres y hace tales derechos más difíciles de defender.*

*Desde el 2002, DFID ha colaborado en cuatro proyectos con la Defensoría. Esta ha sido en todo momento una relación de cooperación, y hemos descubierto una fuerte coincidencia de puntos de vista y estrategias de trabajo. Esto lo vemos demostrado en nuestro actual proyecto sobre fortalecimiento institucional con respecto a los derechos a la salud de los sectores más pobres. Las principales contribuciones han sido investigaciones de las políticas y servicios de salud del Estado desde una perspectiva de derechos; sistematización de experiencias de la Defensoría en la defensa de los derechos a la salud; capacitación de profesionales de las instituciones públicas y la sociedad civil (incluyendo el Diploma Internacional de Derechos Humanos en Salud); priorización de las zonas de mayor pobreza y exclusión; actividades para empoderar a las organizaciones sociales, y fortalecimiento de las capacidades para la investigación y elaboración de propuestas técnicas de la Defensoría en el campo de la salud.*

de su posible estrecha asociación con los derechos a la salud sexual y reproductiva, lo cual —se consideraba— entraba en conflicto con los códigos y creencias morales católicos, una cuestión en torno a la cual la sociedad peruana sigue profundamente dividida. Este fue ciertamente el ángulo dado por la prensa cuando la noticia de la falta de acuerdo sobre el programa de derechos a la salud fue filtrada a la prensa por una de las contrapartes de DFID en la sociedad civil, causando no poca incomodidad. DFID estaba aprendiendo que acompañar las conversaciones sobre derechos era un proceso nada fácil.

En la vorágine política del Perú contemporáneo, DFID descubrió que la mayoría de miembros de la comunidad internacional no estaba preparada para ofrecer públicamente mucho apoyo a la posición de DFID y siguió llevando como de costumbre sus asuntos con el Ministerio de Salud. Las reacciones de la comunidad internacional a la postura de DFID fueron diversas. Algunos la consideraron abiertamente intervencionista, otros más bien sintieron envidia contrastando la libertad de DFID para adoptar una posición de principios con las limitaciones sufridas por las organizaciones multilaterales (véase Recuadro 14).

Luego de la recomposición del Gabinete a principios del 2004, la nueva Ministra de Salud ha salido en favor del programa de DFID (véase Recuadro 16). Sellando este nuevo compromiso, invitó a Paul Hunt, el relator especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Salud, a que viniera al Perú a evaluar la situación de los derechos humanos y la salud en el país, e impulsó un taller sobre los derechos a la salud, con apoyo de DFID, para los altos funcionarios del Ministerio. Al pronunciar el discurso principal, la Ministra aprovechó la oportunidad para anunciar el inicio de una cruzada nacional para hacer valer los derechos y responsabilidades ciudadanos en el campo de la salud.

Recuadro 16

**Pilar Mazzetti** es Ministra de Salud desde enero del 2004, y apoya la agenda de derechos.

---

*Ha sido un placer para el Ministerio trabajar con DFID. Nos ha permitido establecer un vínculo más estrecho y más directo con la sociedad civil y con nuestro personal, nuestros directores y empleados. Estas reuniones nos han ayudado a organizarnos mejor. Hemos descubierto todo un mundo de derechos sociales y su importancia, y nos hemos visto cara a cara con las personas que juegan un rol líder en la implementación de estos derechos, esto es, con la sociedad civil.*

*En el Ministerio creemos que, precisamente porque somos un país con mucha desigualdad y pobreza, debemos conversar sobre los derechos, especialmente los derechos asociados con la salud. En América Latina todo es a corto plazo. Por ejemplo, los puestos oficiales suelen ser de corta duración. La única manera de asegurar continuidad es que la gente misma participe y, para eso, debe conocer muy bien cuáles son sus derechos y responsabilidades. De ese modo, los cambios que se hagan al equipo de dirección pueden ser superados por una sociedad civil correctamente informada y participativa.*

Recuadro 17

**Víctor Zamora**, Ex asesor en Sectores Sociales de DFID, trabaja ahora en UNFPA Perú

**Escena Uno:**

*Reunión nacional de la Defensoría, Ancón, Lima. Doscientos funcionarios de todo el país están reunidos para planificar las actividades del próximo año. Sin embargo, esta reunión es distinta a las anteriores. Ahora el Defensor está proponiendo hacer cambios estratégicos. La Defensoría disfruta de amplio apoyo entre la población, y es considerada altamente eficiente en el cumplimiento de su misión. Pese a esto, el Defensor cuestiona el rol que juega en la vida de los muy pobres.*

*El proyecto Derechos Humanos para la Salud, de DFID, fue diseñado con el propósito de fortalecer la capacidad de la Defensoría para defender el de-*

*recho a la salud de los muy pobres. El proyecto ha ayudado a activar este proceso de cuestionamiento institucional. Hay dos cuestiones principales en juego:*

- *El mandato de la Defensoría: consiste en vigilar que el Estado cumpla con sus funciones, monitoreando y evaluando la implementación de las políticas públicas, pero estas políticas normalmente reflejan los intereses y demandas de los que ya se han hecho escuchar; aquellos que ya poseen identidad, información y poder;*
- *Las modalidades de operación de la Defensoría, su organización, estrategia e instrumentos: están diseñados para escuchar y responder a los reclamos de los ciudadanos, pero los que reclaman son principalmente los que ya tienen poder.*

*Hoy el Defensor está tratando de responder a las siguientes preguntas: ¿Por qué cambiar si somos altamente apreciados? ¿Qué cambios deben hacerse a fin de que la Defensoría sea útil a los que no tienen ni voz ni ciudadanía ni información, y están social y políticamente excluidos? ¿Qué puede hacerse para que la Defensoría dé pasos proactivos en la definición de políticas públicas que incorporen los intereses y demandas de los hombres y mujeres más pobres y excluidos del Perú?*

#### **Escena Dos:**

*Chiclayo, Lambayeque. La Ministra de Salud está lanzando el referéndum sobre la salud en alianza con el gobierno regional. El Ministerio de Salud es el principal prestador de servicios de salud en el Perú. No obstante, las personas más pobres del Perú no tienen acceso a sus servicios. Desde que fue designada, la nueva Ministra de Salud ha convocado a una campaña de defensa de los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Esto ha implicado implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, abrir canales para la participación de la sociedad civil y establecer nuevas alianzas con los que hablan por las personas más pobres. La palabra "derechos" se escucha ahora a todos los niveles en las declaraciones públicas.*

*Sin embargo, la Ministra enfrenta serias resistencias, la más fuerte de las cuales proviene de los que tienen el poder de facto: los gremios profesionales (principalmente médicos), burócratas y la Iglesia Católica Romana. Por una razón u otra, estos sectores se niegan sistemáticamente a permitir la participación de los ciudadanos en el diseño, implementación y evaluación de la política de salud pública.*

*Las preguntas que surgen hoy son: ¿Qué instrumentos deben usarse para asegurar el pleno ejercicio del derecho a la salud? ¿Cómo brindar ideas con contenido de modo que los conceptos pasen de la palabra a la acción? ¿Qué alianzas deben desarrollarse para contrarrestar esta férrea oposición?*

**Escena Tres:**

*Reunión del consejo directivo de ForoSalud. Agenda: El fortalecimiento de ForoSalud en el plano local y regional. ForoSalud está consciente de que la principal crítica que enfrenta es que es una organización de "gente intelectual y urbana, de la clase media blanca limeña", y está aumentando las oportunidades que ofrece para la participación local, de modo que los sectores más pobres puedan tener una ocasión real de hacer que sus opiniones sean incluidas dentro de la agenda pública.*

*Paradójicamente, por hablar en nombre de la salud pública para los pobres, ForoSalud se ha puesto recientemente entre la espada y la pared. Desde que se declaró a favor de la píldora anticonceptiva de emergencia y contra la inclusión de fármacos genéricos en las negociaciones por el Tratado de Libre Comercio —dos posturas que tienen un impacto enorme y beneficioso para la salud de las personas más pobres—, algunos donantes han empezado ahora a considerarlo "demasiado radical" y, como consecuencia han reducido o condicionado su apoyo, afectando con ello la capacidad de ForoSalud de llevar a cabo su trabajo en el plano local.*

*Desarrollar la capacidad de escuchar a los muy pobres y al mismo tiempo influir en la política pública requiere la movilización de considerables recursos. ¿Cómo puede desarrollar una agenda común a todos sus miembros? ¿Cómo garantizar su independencia? ¿Cómo evitar ser cooptado? ¿Cómo canalizar la voz de los que no tienen voz?*

*Estas imágenes dan una idea de la clase de trabajo en que DFID decidió hacer sus intervenciones. Demuestran procesos innovadores que, aunque sólo en sus etapas iniciales, reflejan una sociedad capaz de cambiar. Son procesos marcados por paradojas, tensiones y preguntas. Hay más preguntas que respuestas. Al traer al primer plano del debate la pobreza y la exclusión, desnudan una sociedad caracterizada por la exclusión política, jerarquías y relaciones de poder desiguales. Son procesos que nos hacen cuestionarnos profundamente como individuos, como organizaciones y en la manera en que nos relacionamos unos con otros.*

## 3. Derechos humanos para los pobres

### 3.1 Estableciendo un programa basado en los derechos

Hacia fines del periodo de Fujimori, DFID empezó a diseñar un gran programa de derechos humanos en respuesta a la situación política. El objetivo era fortalecer la capacidad organizativa de los pobres para hacer valer sus derechos y construir alianzas para influir en los procesos políticos. DFID anhelaba llegar a las pequeñas organizaciones de base de las alturas de los Andes y de las tierras bajas tropicales. Se adoptó una perspectiva amplia sobre los “derechos”, y las preguntas críticas que se hicieron fueron: ¿cómo interpretan los pobres sus derechos?, ¿qué barreras ven para su efectivización?, ¿qué estrategias desarrollan para hacerlos valer? En su momento, el programa Derechos Humanos para los Pobres, más tarde denominado DID (Derechos, Inclusión y Desarrollo), fue altamente innovador; le subyacía una visión de ayudar a transformar a los clientes, aparentemente encerrados en una “cultura de hacienda”, en ciudadanos portadores de derechos (véase Recuadro 18).

Para lanzar el programa, DFID debía encontrar contrapartes que pensarán también en términos de un enfoque basado en derechos y con experiencia de trabajo con comunidades andinas. En la etapa inicial había que hacer acuerdos formales y tener operativas las estructuras de proyecto y gestión a fin de proveer el marco dentro del cual pudieran florecer instancias y redes. Mediante concurso abierto, Oxfam Gran Bretaña fue seleccionada para organizar el programa con

DFID, y unas seis ONGs locales de la región fueron seleccionadas como contrapartes para actuar en la primera línea.

Reunir el equipo y poner en marcha la idea del proyecto tomó tiempo. Hubo muchos contratiempos iniciales, en parte debido a que era difícil en la práctica combinar las visiones y experiencias de muchas contrapartes en un programa unificado que se concentrara en los derechos. Aunque DFID puso en el centro la influencia y el aprendizaje de lecciones, resultó difícil encontrar equilibrio y coherencia. Una dificultad no prevista al principio fue que una sucesión de personas estuvo involucrada en el desarrollo del programa, desde el diseño inicial hasta la implementación detallada. Hacia fines del primer año, ya con considerable experiencia de aprendizaje y construcción de alianzas, se tomó la decisión de dividir el programa en tres subprogramas relacionados. Cada uno de éstos tuvo por objeto vincularse e influir en un proceso sociopolítico particular en curso, a fin de promover la inclusión de las voces de los pobres y fortalecer las fuerzas democráticas dentro de estos procesos. En cada caso se idearon diferentes estrategias de construcción de alianzas y maneras diversas de influir en las políticas a fin de acoger los distintos niveles de compromiso de los actores locales, así como los distintos grados de voluntad política existente en las agencias gubernamentales.

Un primer eje central del apoyo de DFID había sido la preocupación por ampliar y profundizar la participación ciudadana en el gobierno local, una respuesta al proceso de descentralización y reforma municipal que tiene lugar desde el 2002. Los nuevos subprogramas de DID, instituidos a inicios de 2004, fueron “Participa”, cuyo objetivo fue extender a los grupos excluidos el conocimiento y capacidades para hacer realidad los aspectos participativos de la ley de descentralización y los derechos ciudadanos, y apoyar a los gobiernos locales en el desarrollo de las capacidades necesarias para ser más inclusivos y responder mejor a los pobres. En segundo lugar, “Memoria y Ciudadanía” se planteó la divulgación y debate sobre el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en las comunidades campesinas más pobres y remotas afectadas por la violencia política, el apoyo a los gobiernos locales en la obtención de reparaciones a pequeña escala y simbólicas por medio de la inclusión de estas comunidades en el presupuesto participativo local, y el fortalecimiento de capacidades locales para la expresión cultural y la elaboración de la memoria, a fin de dar voz a los pobres en la

forja de la historia y el logro de la reconciliación luego del violento conflicto. Un tercer programa, “Identidad”, apoyó el derecho de acceso a los documentos de identidad y la ciudadanía formal, el cual ha sido tratado en el Capítulo II. En los tres casos se adoptó un enfoque del desarrollo basado en los derechos, con base en principios tales como trabajar en asociación para tener un impacto agregado, crear y desplegar metodologías participativas para acrecentar la voz de los pobres, y promover incentivos para el diálogo Estado-sociedad, reflexión, aprendizaje de lecciones e influencia.

### 3.2 Puesta en práctica del enfoque de desarrollo basado en los derechos

El nutriente del programa general DID ha sido el programa piloto global de DFID conocido como PRAMS, siglas en inglés de Metodologías Participativas para el Análisis de los Derechos. Este programa, puesto a prueba en cuatro países, Rumania, Zambia, Malawi y Perú, buscaba basar una apreciación de los derechos y su vigencia en la propia comprensión y apreciación de los mismos y las estrategias y acciones llevadas a cabo para hacerlos valer por parte de la gente que sufre exclusión.



Foto: Oxfam

En el caso del Perú, DFID buscó desarrollar metodologías participativas de apreciación de los derechos en varios de sus proyectos basados en zonas rurales pobres. Por ejemplo, en los proyectos de apoyo a las elecciones, DFID ofreció capacitación a un grupo de ONGs de Ayacucho sobre una variedad de técnicas de diagnóstico rural participativo. Éstas incluían líneas de tiempo, mapeo de comunidades, diagramas de Venn para el análisis institucional y matrices de priorización. Con su profundo conocimiento de la cultura local, las ONGs participantes en el PAPE pudieron adaptar estas técnicas a los complejos temas asociados a la educación electoral y los derechos ciudadanos. Más adelante, cuando la Comi-



sión de la Verdad y Reconciliación empezó a investigar violaciones a los derechos asociadas con el conflicto civil, estas mismas ONGs pudieron ayudar a la reconstrucción de la memoria colectiva y a la forja de compromisos con el proceso de reparación, mediante el uso y adaptación de las técnicas participativas recientemente desarrolladas (el apoyo electoral es tratado con más detalle en el Capítulo II).

Estas experiencias iniciales ayudaron a DFID y sus contrapartes a pensar mejor en cómo desarrollar PRAMS dentro del DID, el Programa de Derechos Humanos para los Pobres. Se consultó a una amplia variedad de organizaciones locales de desarrollo en los Andes rurales para determinar su interés y capacidades en metodologías participativas. Los resultados mostraron cómo un legado de prácticas de educación popular implementadas durante la década de 1970, inspiradas por Freire entre otros, había dejado una perdurable impresión en muchas de las ONGs y organizaciones comunales que seguían usando algunas de esas técnicas. Como resultado, en vez de ofrecer capacitación sobre técnicas participativas como punto de partida para PRAMS, DFID pidió a las ONGs contrapartes del sub-programa “Participa” que preparasen sus propias propuestas sobre cómo animar experiencias de apreciación de derechos, dando el protagonismo a los excluidos, e implementar estrategias para hacerlos valer.

Tres ONGs locales presentaron propuestas innovadoras: Adeas Qullana, de Cusco, Care-Puno y CEDAP de Ayacucho. Cada una desarrolló su propio plan de acción y cada una seleccionó a tres grupos comunales como partícipes. La selección se hizo sobre la base de la capacidad organizacional y la preparación para identificar y analizar situaciones en términos de derechos y proponer iniciativas para el cambio. Las ONGs locales organizaron talleres y reuniones en que pudieron surgir interpretaciones de los derechos y acciones. La diversidad de ONGs y organizaciones locales involucradas se reunieron cada tres meses, durante un año, para intercambiar y sistematizar experiencias y para analizar las metodologías para las fases subsiguientes.

No hay nada rígido en la aplicación de PRAMS, y las tres ONGs mencionadas han aplicado el enfoque de maneras muy diferentes. Sin embargo, la experiencia con PRAMS ha ayudado a enmarcar y legitimar una manera particular de ver y trabajar. Esta experiencia proporciona un plan básico desde el cual relacio-

nar y comparar experiencias de las ONGs y organizaciones de base por igual; al mismo tiempo, allana el terreno para relaciones más horizontales entre las ONGs y las organizaciones de la comunidad, trayendo a debate cuestiones sobre la rendición de cuentas horizontal. CEDAP, por ejemplo, realiza talleres de autodiagnóstico para promover la reflexión colectiva sobre la interpretación que un grupo da a los derechos a la salud, la educación y el desarrollo. También se discute la evaluación de las responsabilidades de los garantes de los deberes. El uso de sociodramas para resaltar la comprensión de los derechos, las barreras al cambio y las estrategias para la acción inspiradas en las complejidades de la vida cotidiana han sido muy populares.

Pero también hay el otro lado de la moneda. Como han experimentado las ONGs locales, cuando uno toma en serio los derechos, se hace de enemigos. Los que están en el poder se ven obligados a reaccionar. Adoptar un enfoque basado en derechos no es un asunto ni abstracto ni fácil. Comentaba Heraclio Luján Loayza (CEDAP):

*Todo iba bien cuando nuestra ONG trabajaba con la gente construyendo obras públicas. Tenías una carretera o un edificio, algo tangible al final. La gente estaba muy contenta y quería celebrar contigo. Pero es totalmente diferente cuando trabajas con derechos, porque debes esperar hacerte de enemigos por todas partes. Sin embargo, al mismo tiempo sabes que estás haciendo algo mucho más importante, al sacudir y cambiar las estructuras de poder.*

Para Care-Puno, PRAMS ha constituido un valioso componente metodológico de refuerzo cuando el foco de atención de una organización está en alguna otra cosa. Esto se ve ejemplificado por el caso de APRODEL (Asociación de Productores de Derivados Lácteos, de Melgar). El enfoque está en la industria láctea, especialmente en cómo mejorar la producción y los ingresos rurales. Sin embargo, ahora los “derechos humanos y la ciudadanía” han sido aceptados como uno de los principales ejes que guían a la organización. Como dice Maritza Mendoza, de Care-Puno (véase Recuadro 18), ¡para APRODEL el camino hacia los derechos fue siguiendo a las vacas!

Recuadro 18

**Maritza Mendoza** trabaja en CARE-Puno y participa en las PRAMS. En una entrevista en Ayacucho (septiembre del 2004), exploró sus puntos de vista:

*Los derechos tienen que formar parte integral de la vida de la gente. Si uno no conoce cuáles son sus derechos, entonces, ¿cómo puede hacerlos suyos? Pero, ¿quién tiene derechos ciudadanos? Muchas personas que viven en el campo creen que los derechos son sólo para los que viven en las ciudades, sólo para los “políticos” y “autoridades”. Los derechos, simplemente, no existen para los campesinos, y menos que todos para los que se vieron afectados por la violencia. Durante los años del conflicto armado, las organizaciones no se atrevieron a hablar de derechos.*

*Desde entonces hemos hecho progresos. Es el caso, por ejemplo, de APRODEL, la asociación de productores lácteos de la provincia de Melgar, que está tomando parte en las PRAMS. ¡Llegamos a los derechos ciudadanos por medio de las vacas! La gente de la Asociación está tratando de mejorar sus condiciones de vida trabajando en los establos; todo el mundo está interesado en mejorar sus conocimientos de producción. Líderes y trabajadores, mujeres y hombres, todos están entusiastas por asistir a talleres de construcción de capacidad. Esto es lo que congrega a la gente. Luego, aprovechamos el espacio abierto por “las vacas” para hacer que la gente piense en los derechos. En APRODEL ha sido importante hacer que las autoridades (gobernador, policía, juez) participen en la Asociación. Cuando en el pasado ellos asistían a eventos, se sentaban al frente, porque esperaban que les diesen los lugares de honor. Ahora insistimos en que se sienten junto con la gente, que se mezclen con los miembros ordinarios. De esta forma rompemos las diferencias aceptadas en nuestra sociedad. Desde luego, algunas personas deben detentar posiciones de autoridad, pero eso no debe significar que haya una desigualdad profunda. La gente quiere que las cosas cambien.*

### 3.3 Apropiando localmente conceptos globales

Los debates tenidos en los encuentros PRAMS dejan sin resolver cuestiones centrales sobre la traducción y apropiación de conceptos amplios y globales, en este caso, ciudadanía y derechos. Ello exige tender puentes que crucen la divisoria

lingüística y cultural quechua-española. El encuentro que se realizó en Ayacucho en setiembre de 2004, mientras se realizaban entrevistas para este estudio, reunió a organizaciones cuyos representantes preferían expresarse en quechua. Y esto presenta una situación más intrincada y compleja de lo que puede prever cualquier manual de asistencia al desarrollo. Desde luego, está en juego mucho más que el idioma, pero es un buen punto de partida. Inicialmente, la mayor parte de la discusión tuvo lugar en español, con la premisa de que todos los presentes lo entendían. Sin embargo, para la gente más pobre, el español no es sólo un segundo idioma; es también un idioma reservado para ciertas clases de tratos y relaciones, anteriormente con los patrones, ahora con el Estado y las agencias de desarrollo. Esta versión del español, en comparación con el quechua, es llana; la gente se inclina a emplear el español como una manera de hablar formal e incluye en su vocabulario los conceptos de la asistencia internacional al desarrollo.

En las reuniones siguientes, un creciente número de participantes prefirió hablar en quechua. A partir de las traducciones aproximadas uno tiene la impresión de un uso de imágenes y metáforas diferente y mucho más rico. Justamente es en este nivel que se traduce el lenguaje de los derechos. Pues no hay equivalente lingüístico directo de “derechos” en quechua. En vez de tal término uno tiene que buscar significados equivalentes, tales como el equivalente quechua de “lo que me corresponde” o “lo propio”. La divisoria cultural y lingüística ayuda a demarcar la importante coyuntura en la que se produce la traducción del significado, no sólo la traducción de la palabra. Los esfuerzos por traducir del español al quechua no siempre se repiten del quechua al español. Como resultado, la capacitación es todavía principalmente un ejercicio de arriba abajo.

En verdad, los derechos son universales, pero son abordados y aprehendidos de formas culturalmente distintas y se requiere prestar atención para escuchar lo que significan. Sólo mediante la traducción pueden los derechos convertirse en una causa política y mover a la acción. Sólo entonces podrán apuntalar reivindicaciones y exigencias de expresión y organización de modo que los quechua-hablantes puedan abrirse su propio camino e ingresar (si lo desean) a la sociedad blanca-mestiza-nacional en sus propios términos, los términos andinos.

La vigencia o denegación de los derechos constituye una expresión de relaciones de poder. El proceso por el cual los que sufren pobreza y exclusión tradu-

cen y se apropian de sus derechos humanos y empiezan a comportarse como ciudadanos será visto como amenazante por algunos. En cierta forma, el conflicto es inevitable. Desarrollar el marco y las capacidades para la resolución pacífica pero equitativa de las diferencias es una tarea esencial en estas circunstancias.

Estas son algunas de las lecciones que están siendo generadas por el programa piloto PRAMS en el marco del programa “Derechos Humanos para los Pobres” de DFID-Oxfam.

## 4. Construcción de ciudadanía participativa

### 4.1 Antecedentes de los programas de asistencia social

El gobierno de Fujimori fue altamente centralizado y vertical, priorizó la eficiencia a corto plazo y la procura de los votos para sí, por encima de las instituciones de más larga duración, la gobernabilidad y los derechos. Sus programas de bienestar social ejemplificaron este enfoque. Los dos programas principales fueron FONCODES (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social), dedicado a instalar infraestructura social y económica, y PRONAA (Programa Nacional de Asistencia Alimentaria), que distribuía alimentos. Estos programas eran administrados por el Ministerio de la Presidencia y atendían directamente a las comunidades, con vínculos mínimos con los ministerios de línea o los gobiernos locales. Los dos programas principales eran complementados con un sinnúmero de pequeños programas sin coordinación entre sí, que maximizaban el alcance del patronazgo político.

Aunque algunos de los programas consiguieron buenas calificaciones por su llegada a algunas de las partes más pobres del país y por la eficiencia con que gastaban, menos evidentes fueron los impactos duraderos sobre la pobreza; incluso un funcionario de uno de los bancos multilaterales que prestaron el dinero para dichos programas se metió en problemas por mostrar cómo los programas eran usados para fines políticos. Y menos aún fueron tratados como ciudadanos portadores de derechos los beneficiarios de la asistencia social (véase Recuadro 15: comentarios del Defensor del Pueblo).

Toledo fue electo en base a una amplia plataforma para descentralizar el Gobierno: esto encabezaba las demandas del electorado de las regiones, harto del Gobierno distante de Lima. También se esperaba que Toledo hiciera algo por sanear el gasto gubernamental, especialmente en los programas de asistencia social, que habían adquirido esta mala imagen de patronazgo político antidemocrático. Las dos reformas iban a combinarse cuando los dos programas de asistencia social fueron incluidos en la primera oleada de responsabilidades que serían devueltas por el gobierno central a los gobiernos locales de conformidad con la Ley Marco de Descentralización del 2002.

Sin embargo, la implementación de las reformas estuvo lejos de seguir un curso estable y coherente. En el papel, parte de la legislación sobre descentralización figura entre las más progresistas de América Latina, con su fuerte énfasis en la participación del ciudadano. Sin embargo, la voluntad política para implementar estas medidas participativas innovadoras ha sido muchas veces débil y vacilante. Los partidos políticos no han sido los primeros en impulsarlas, ni tampoco ha surgido, en un país que ha sufrido años de violencia política y autoritarismo, un movimiento social de amplia base para exigir la ciudadanía participativa. Ha recaído en grupos de la sociedad civil y en un pequeño grupo de congresistas recién electos el mantener el impulso para este cambio democrático. El objetivo es hacer al gobierno local más moderno y participativo, encontrar formas de cuestionar y cambiar la cultura política autoritaria para que los ciudadanos puedan involucrarse abiertamente en el desarrollo de planes de acción, en determinar prioridades entre demandas opuestas en los presupuestos participativos y mantener la vigilancia social sobre las entidades públicas y sobre cómo se gastan los presupuestos.

Igualmente, la implementación de la descentralización de los programas de asistencia social ha sido titubeante, enfrentada a la resistencia de quienes desean mantener un control y poder más centralizado, y alarmantemente vaga, carente de una orientación clara sobre cómo pueden las municipalidades asegurar una mayor participación ciudadana, así como atender sus responsabilidades adicionales como administradoras de los programas sociales.

## 4.2 Del asistencialismo a la ciudadanía activa

La primera asociación de DFID con la reforma de los programas de asistencia social fue cuando Toledo designó un nuevo grupo de profesionales, representantes de la sociedad civil progresista durante el régimen de Fujimori, para encabezar las carteras del sector social. Éstos incluyeron a un economista peruano, que anteriormente había sido consultor de DFID, como nuevo jefe de FONCODES, quien también fue puesto a cargo de coordinar el componente rural de la promesa electoral de Toledo de generar empleo.

Aquí nuevamente se encontraron DFID y una red de profesionales reformistas, comprometidos con un conjunto común de objetivos: un mejor sistema de protección social, organizado y manejado con pleno respeto por los derechos ciudadanos. DFID aceptó brindar apoyo al programa de generación de empleo rural *A Trabajar*, pero vinculándolo a reformas en la organización y gestión del programa FONCODES. El programa recién estaba poniéndose en marcha cuando el jefe de FONCODES fue reemplazado después de sólo nueve meses en el cargo, y su reemplazante se mostró menos comprometido con la reforma de la institución. La red de profesionales reformistas dentro del Gobierno se deshizo, dejando a DFID mucho menos conectado con oportunidades de reforma en el Estado.

Pero el apoyo de DFID a las reformas continuó de la mejor manera posible, alentado por cambios administrativos gubernamentales, que cerraron el Ministerio de la Presidencia y pusieron a FONCODES más firmemente bajo la dirección de un nuevo ministerio, el MIMDES, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Al mismo tiempo, mediante la ley de descentralización, se fortaleció la decisión de transferir los programas sociales a las manos de los gobiernos locales. Esto permitió a DFID consolidar una alianza con una nueva red, que había estado impulsando y apoyando experimentos con la reforma municipal para promover la gobernabilidad local participativa; se trata de la Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local. En colaboración con el MIMDES, se desarrolló una fase de seguimiento de la administración reformada de los programas de asistencia social, programa que llegó a conocerse con el nombre de “Fortalece”.



La visión directriz subyacente a Fortalece es que los programas sociales FONCODES y PRONAA se logren disociar del asistencialismo y más bien se enfoquen en el desarrollo de capacidades. Sus objetivos son poner a prueba y promover la nueva gestión municipal de los programas de asistencia social, proponer nuevas normas y reglamentos para esta gestión, construir capacidades entre los funcionarios de los gobiernos locales y líderes de la comunidad y divulgar las lecciones aprendidas, especialmente entre la comunidad internacional. Dada una duración prevista de sólo un año, de fines del 2003 a fines del 2004, se decidió concentrar la atención de Fortalece en unas cuantas municipalidades progresistas en Puno, Apurímac y Huancavelica, y aprovechar la vasta red de organizaciones y contactos ya desarrollados por Red Perú.

El proyecto Fortalece es un ejemplo innovador de cómo una red de la sociedad civil se hace parte integral de un proyecto de DFID. Aunque un pequeño grupo de trabajadores de campo está destacado en las municipalidades seleccionadas para ayudar a consolidar los procesos de cambio participativo, Fortalece pone mucho énfasis en la movilidad y flexibilidad, en el diálogo frente a frente y en las redes personales de contactos e intercambios de información. Ajustándose a la limitada infraestructura física de la región, el proyecto es capaz de responder rápidamente, percibir nuevas oportunidades a medida que surgen, resolver problemas, saber dónde se encontrarán los “puntos de presión” y concentrar recursos en los lugares donde el impacto puede ser mayor, en el corto plazo. Sin embargo, existe el peligro de que el proyecto sea jalado en muchas direcciones, pues las cuestiones planteadas por la descentralización de los programas sociales, la participación ciudadana y la modernización de los gobiernos locales son multifacéticas y de amplio alcance, y las demandas hechas a los gobiernos municipales con enfoques de avanzada no siempre pueden conjugarse entre sí.

El proyecto ha tenido que trabajar dentro de entornos políticos y de medidas de política confusos y contradictorios, y adaptarse a ellos. Los modelos de gestión apropiados para el nivel municipal tienen que reflejar y mediar entre los contornos y señales emitidos por las políticas nacionales. Al mismo tiempo, deben ser sensibles a las condiciones locales, donde un fuerte “municipalismo” (un énfasis excesivo en el gobierno local autorizado por el Estado) puede amenazar sumergir otras formas autóctonas de organización en la región andina, particularmente en las comunidades campesinas indígenas. Como comenta Wilber Rozas

(véase Recuadro 19), las experiencias exitosas en ciudadanía participativa deben demostrar “cómo puede hacerse realidad la inclusión asegurando al mismo tiempo el respeto por la cultura y formas organizativas de la gente”.

Recuadro 19

**Wilber Rozas** es el coordinador nacional de la REMURPE (Red de Municipalidades Rurales del Perú). Cuando era alcalde del distrito de Limatambo (departamento del Cusco), se hizo ampliamente conocido por promover la reforma municipal participativa. Ahora es alcalde de Anta, una provincia cercana al Cusco.

*Uno de los principales problemas que dificultan la inclusión de los pobres rurales como ciudadanos es la falta de voluntad política de las autoridades en los diferentes niveles para cambiar la situación. Pero también debemos mencionar otros elementos: la falta de información sobre procesos democráticos de inclusión mediante los cuales los ciudadanos puedan ejercer sus derechos; y la falta de compromiso de los partidos políticos, debida en algunos casos a una concepción elitista de la política y, en otras, a debilidad organizacional. Finalmente, hay falta de claridad en el debate público, pues éste no está alimentándose de las experiencias exitosas que existen y que demuestran cómo puede hacerse realidad la inclusión asegurando al mismo tiempo el respeto por la cultura y formas organizativas de la gente. La REMURPE busca intervenir en los debates de las políticas públicas y, de esta forma, trabajar para sostener las buenas experiencias. La REMURPE se ha aliado con DFID para desarrollar acciones comunes: estableciendo instancias de discusión, sistematizando experiencias, produciendo publicaciones y transfiriendo metodologías para suscitar una mayor participación ciudadana.*

## Logros de Fortalece en la práctica

El proyecto Fortalece dedica gran energía al diálogo, el aprendizaje y el intercambio de información a nivel local. Hay muchos aspectos y muchas instancias locales formadas. Puede tenerse una idea de esto con las siguientes descripciones:

### a) Apoyo al nuevo rol de los alcaldes

Una generación más joven está accediendo al primer plano de la política municipal local (véase Recuadro 20). Postulan a cargos y algunos son elegidos alcaldes.

Como relató el alcalde de Curahuasi, muchos tienen una visión diferente de sus responsabilidades y roles en comparación con las “autoridades” del pasado y buscan en Fortalece aliento, asistencia y debate constructivo. Los alcaldes jóvenes pueden hacer mayores esfuerzos por tender puentes entre el gobierno municipal y la sociedad civil, bregar por una mayor comunicación con el mundo exterior (mediante el apoyo a los medios de comunicación locales y bibliotecas “virtuales”) y hacer participar a la población rural en términos más igualitarios en la vida de la municipalidad. Como muestra con elocuencia el caso de Curahuasi, hay la comprensión general de que, si bien el epíteto o etiqueta de “pobreza” es inevitable dado el lenguaje del desarrollo, se vuelve extremadamente perjudicial cuando se trabaja con derechos, pues pone énfasis en la carencia, la pasividad y la ignorancia. Así, una medida de importancia simbólica en la municipalidad fue descartar el “mapa de la pobreza” y reemplazarlo con un “mapa de la riqueza”.

Recuadro 20

**Voces de la municipalidad local**

**Efraín Loayza Rojas** es alcalde de Chilcas, distrito de La Mar, Ayacucho, que formó parte de DID. Representantes de organizaciones del proyecto piloto PRAMS (de Puno, Cusco, Ayacucho) visitaron Chilcas en septiembre del 2004 para discutir sus experiencias en participación ciudadana. Las siguientes son partes del discurso del alcalde en dicha ocasión.

*Cuando asumí el cargo el año pasado, las organizaciones de la sociedad civil estaban en su punto más bajo. Había suspicacias por ambos lados, entre la municipalidad y la sociedad civil. Tradicionalmente, era el alcalde quien se consideraba dueño de la municipalidad; iabora las personas son los verdaderos propietarios! En el Perú postconflicto, una de las tareas de la municipalidad es fortalecer las organizaciones de base. En Chilcas tenemos una Asamblea de Delegados de las Organizaciones de la Sociedad Civil (ADOSCI), entidad con representantes de 33 diferentes organizaciones. Al formarla, estábamos pasando por encima de los requisitos legales para la descentralización. Algunas de las organizaciones envían a sus miembros más humildes a las reuniones para que puedan aprender. La tarea de esta Asamblea es inspirar a la gente acerca de los proyectos colectivos, supervisar las instituciones públicas y hacer valer los derechos de la gente. En nuestra lucha contra la pobreza, en quechua decimos que estamos “botan-*

*do la pobreza”, como uno hace cuando bota la basura de su casa durante una limpieza de primavera.*

**Julio Luna Mansilla** es Alcalde de Curahuasi, distrito de la provincia de Abancay, Apurímac. Con el Frente Independiente de la Juventud de Apurímac (FIJA) hizo campaña por el cargo en oposición a la elite política tradicional, y ganó. Fortalece está trabajando con la Municipalidad. Más del 80% de la población del distrito vive en las zonas rurales, donde hay unas 40 comunidades campesinas indígenas.

*Nuestro objetivo es mejorar el gobierno local mediante la participación ciudadana; para hacer esto, nuestra propuesta es que fortalezcamos la capacidad de los actores locales (líderes, organizaciones, ciudadanos), inducir una mayor y mejor participación en diferentes espacios de diálogo y toma de decisiones con base en el principio del desarrollo endógeno, y enfrentar activamente el problema de la exclusión en la sociedad civil. Trabajamos como una familia, como un equipo. Aquí tenemos una fuerte sociedad civil actuando junto con su alcalde, bajo la consigna “¡Juntos sí podemos!”, con transparencia y honestidad. Queremos salirnos del control de los partidos políticos para que todos tengan la ocasión de trabajar con la municipalidad.*

*En lo tocante al plan de desarrollo y el presupuesto participativo, es importante que haya contacto directo entre las zonas urbanas y rurales. Como alcalde uno tiene que visitar las comunidades personalmente, para ver por uno mismo, porque en las ciudades no conocemos su realidad. En muchas municipalidades no hay suficiente confianza para que pase esto. Aquí yo viajo por el distrito varias semanas cada vez, pues toma un par de días a caballo llegar a las comunidades distantes. Entonces puedo ver qué problemas enfrentan y lo que las comunidades necesitan, especialmente con respecto a sus derechos a la educación y la salud.*

*¡Hemos decidido darle vuelta al “mapa de la pobreza” del distrito! Si uno se enfoca sólo en la pobreza todo el tiempo, entonces esto se vuelve improductivo; en cambio nosotros queremos comprender mejor nuestros potenciales y posibilidades, y así hemos trazado un “mapa de la riqueza” que muestre qué podríamos pensar en desarrollar en nuestro distrito, en la agricultura, la minería, el turismo y las comunicaciones (especialmente la biblioteca “virtual”). La cooperación ha desempeñado un rol decisivo en ayudarnos a alcanzar nuestras metas, pero la voluntad política sigue estando en nosotros.*

### **b) Formación de nuevas redes**

Fortalece brega por dejar un hito, no sólo mediante la producción de propuestas, textos y manuales de enseñanza, sino también estimulando la formación de redes entre aquellos a quienes se ha capacitado. Un ejemplo es la “Red de Facilitadores de Apurímac”. Ésta congrega a miembros de las siete provincias de Apurímac, y está compuesta por profesionales con educación universitaria que trabajan en el gobierno local, ONGs y la universidad. La Red se originó en uno de los talleres realizados por Fortalece. Se llevan a cabo talleres y redes para fortalecer las capacidades personales y el compromiso personal en el proceso de reformas, y para ofrecer un espacio de encuentro en donde los miembros puedan reflexionar sobre su experiencia personal. Como coincidió un grupo fundador de la Red Apurímac:

*Antes no había espacio en que pudiéramos cuestionar o debatir. Las antiguas autoridades se aseguraban de llenar todo espacio que hubiese con formalidad, retórica sin sentido y despliegue machista. Si tratábamos de expresar nuestras propias opiniones y éstas eran cuestionadoras o críticas, nos echaban por rezongones. Ahora tenemos una idea común en cuanto a qué procesos de cambio queremos introducir.*

### **La contribución de Fortalece**

Fortalece es tanto una red de activistas comprometidos como un proyecto a corto plazo de DFID-MIMDES. Generalmente parece haber mutualidad y coherencia entre ambos aspectos en la mayoría de asuntos, pero se puede detectar una “doble visión”. Aunque el interés de Fortalece está en la transferencia de los programas sociales, la red de apoyo adopta una visión más amplia y trabaja para la modernización y la democratización general del gobierno local. Pero siguen pendientes grandes preguntas. ¿Pueden las experiencias exitosas de relativamente pocas municipalidades progresistas (menos de 100 de las 1,800 municipalidades distritales) difundirse a otras, y en qué medida depende esta difusión de las actividades de actores sociales de pensamiento similar asociados en redes de apoyo? ¿Qué lecciones pueden extraerse para instituciones de apoyo potenciales y para la comunidad internacional?

El progreso logrado hacia la institucionalización y la sostenibilidad es incierto. Los miembros del proyecto han elaborado una gran cantidad de propuestas

para el mejoramiento de la gestión de los gobiernos locales; esto representa un importante cuerpo de trabajo. Pero el desafío actual es cómo podría lograrse una mayor institucionalización de estos productos, cómo pueden “vivir” más allá de la duración del proyecto. Una cuestión similar puede plantearse en relación a la construcción de capacidades de los líderes y otros participantes en los gobiernos locales. Esto tiene efectos concatenantes. A menos que el proyecto pueda transmitir sus experiencias y lecciones aprendidas, será poco capaz de influir e inspirar a otros.

Recuadro 21

**Marfil Francke**, asesora en Desarrollo Social, DFID Perú

*La pobreza y la exclusión, en sociedades postcoloniales, no son sólo un asunto de escasez de recursos materiales, inseguridad de los medios de vida, alta vulnerabilidad; aluden a culturas subordinadas y a conocimientos ancestrales fragmentados, a identidades vergonzantes, a paternalismo y autoritarismo interiorizados; a una multiplicidad de prácticas e instituciones que se articulan para reproducir sutilmente, y a contrapelo del avance de los discursos que propugnan los valores de la democracia y la universalidad de los derechos humanos, el racismo, el sexismo, la discriminación, la opresión. En concordancia, la estrategia para revertir la pobreza y la exclusión debe ser multidimensional, compleja, capaz de apelar a los elementos explícitos, visibles de la desigualdad y la discriminación, y a los sutiles e invisibles comportamientos y creencias que la hacen tolerable, resistente al cambio, “natural”.*

*El conocimiento y la apropiación de sus derechos por parte de quienes sufren la pobreza no pasa sólo por información, debate, organización: para convertirse en actores, las poblaciones excluidas requieren insertarse en los procesos políticos significativos en curso. Es tomando parte en procesos políticos reales, no en los laboratorios artificiales que son los proyectos de desarrollo, donde los excluidos pueden aprender a hacerse oír y también a escuchar al otro, a hablar en el lenguaje hegemónico, a discutir en sus términos y, desde allí, intentar cambiarle los términos al debate. La inclusión, la participación de los excluidos en términos de igualdad, pasa también por el cambio en los otros, en nosotros, los que ya estamos: expertos y asesores de la cooperación internacional, funcionarios del Estado, promotores de ONGs. Es preciso reconocer que no tenemos “verdades” y que nuestros conocimientos y propuestas son falibles, insuficientes, tanto más por-*

*que no incluyen a los supuestos beneficiarios o, peor aún, porque seguimos reproduciendo en nuestro actuar el asistencialismo. Ambas partes de la relación, en suma, deben cambiar, así como la relación misma. Todos debemos aprender y, entre otros aprendizajes, requerimos aprender a relacionarnos y a trabajar de otra forma, horizontalmente, como socios, reconociendo que las diversas partes tienen que asumir responsabilidades, rendir cuentas, brindar aportes, reconocer los derechos propios y los de las otras partes.*

*Estas son algunas de las lecciones que hemos aprendido en DFID Perú, en la búsqueda de hacer operativa nuestra opción por un enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos.*

*En el Perú postfujimorista se vienen impulsando dos procesos políticos importantes: la descentralización, que además promueve la ampliación de espacios para la participación ciudadana, y la reconstrucción de la memoria sobre la violencia política, para establecer los términos de la reparación y la reconciliación. En DFID optamos por apoyar, en ambos procesos, la articulación de las voces de los que sufren pobreza y exclusión, y la incidencia y el diálogo con los hacedores de políticas para asegurar un lugar para los excluidos en las mesas de negociación. Procuramos generar programas donde se abordasen los factores de mediano plazo y largo plazo, aun sabiendo que no se obtendrían resultados tangibles en el corto plazo. Las estrategias combinaron el apoyo a intervenciones en campo, para acompañar el desarrollo de capacidades de los desfavorecidos; el apoyo a campañas de incidencia y procesos de diálogo con los tomadores de decisiones, la formación de alianzas y coaliciones formales e informales, la sistematización y difusión de reflexiones y lecciones.*

## 5. Lecciones aprendidas

¿En qué medida han logrado las instancias de diálogo y las redes renegociar o superar la separación entre Estado y sociedad (civil)? ¿Esto le ha hecho más fácil a DFID trabajar en ambos lados de la divisoria?

1. DFID ha tratado de hacer alianzas juiciosas e involucrarse con redes donde ya había terreno común en términos de visión y hoja de ruta. En muchos casos, las redes abarcaban instituciones del Estado y de la sociedad civil. Pero el trabajo de las redes políticas es desafiar el *statu quo*, cuestionar y a veces oponerse a los puntos de vista oficiales. Esto significa que, si bien las redes son indispensables para instigar un enfoque basado en derechos e influir en múltiples instancias, para DFID era mucho lo que estaba en juego políticamente y los riesgos se acrecentaron. Cuando se dieron aperturas, hubo grandes ventajas; cuando no, DFID tuvo mucho que perder.
2. Cuando existe poca o ninguna voluntad política por parte del Estado, un donante mediador (fácilmente rebautizado como entrometido) queda inmobilizado, como el caso que DFID encontró cuando el Ministerio de Salud retiró su colaboración. Menos obvia, pero también reveladora, es la experiencia cuando las organizaciones de la sociedad civil son dependientes del Estado (o de la comunidad internacional), lo que supone también un quiebre en el diálogo constructivo a través de la divisoria, un riesgo enfrentado en sus etapas tempranas por ForoSalud.
3. Específicamente como secuela de un régimen autoritario, tanto el Estado como la sociedad civil se ven presionados a reelaborar posiciones, relaciones



y visiones políticas; éstos son procesos extensos llenos de tensiones y paradojas. El énfasis que DFID en el Perú puso en el compromiso, diálogo, influencia, difusión de conocimientos y rescate de lecciones ha sido bien recibido, especialmente por grupos peruanos que también trabajan por una gobernabilidad más abierta y democrática. El perfil de DFID es reconocido como un cambio estimulante respecto a los bancos y organismos multilaterales, que son menos abiertos al diálogo y menos libres para asumir una postura basada en principios, mucho menos para defender los derechos ciudadanos.

4. Al marcharse DFID del Perú, la asistencia del Reino Unido al desarrollo de este país de ingresos medios quedará en buena parte en manos de los organismos multilaterales y entidades menos experimentadas. Esto significa que no habrá contrapartes sólidas en la problemática de los derechos, contrapartes que tengan el beneficio de una experiencia de trabajo duramente ganada en ambos lados de la divisoria.
5. Las preguntas centrales son: ¿en qué medida la adopción de un enfoque basado en derechos confiere a una agencia donante el “derecho” a tomar parte en procesos políticos? ¿Qué pasa cuando hay un choque de valores en la interpretación de los derechos entre Estado, sociedad civil y donante? ¿Qué significa en la práctica asumir una posición basada en los principios? Nada de esto puede encontrar fácilmente su lugar en los manuales de “buenas” prácticas de cooperación. Sólo algunas agencias, incluyendo a DFID durante un tiempo, han tenido el suficiente interés y la capacidad para asumir su reconversión en organizaciones de aprendizaje reflexivo.
6. En resumen, trabajar a través de la divisoria Estado-sociedad civil resulta ser un asunto mucho más complicado de lo que llevan a creer algunas exhortaciones a enfoques basados en derechos.

¿En qué medida las instancias y redes se han institucionalizado y se han hecho más autosostenibles con el tiempo? ¿Cómo ha ayudado DFID en este proceso? ¿Son ellas ahora lo bastante robustas como para mantener una postura política radical ante fuerzas contrarias en el más largo plazo?

1. La discusión de este capítulo ha señalado variados ejemplos de redes apoyadas por DFID (directa e indirectamente) y su situación en diversas etapas de formación. El caso más resaltante es el de ForoSalud, una red que ahora se

ha convertido en una entidad nacional institucionalizada. Otras iniciativas de trabajo en red son más incipientes y frágiles. La mayoría no ha tenido tiempo para elaborar su propia forma organizacional o desarrollar liderazgo interno o modelos de gestión que puedan ofrecer la posibilidad de sostenibilidad. La aún incipiente red de organizaciones, fomentada a través del programa de derechos humanos, puede sobrevivir si dispone de recursos y si los asociados desean todavía apostar a una relación más duradera. Pero la ausencia del apoyo de DFID en el ámbito de los derechos puede llevar a la disipación de energías e incertidumbre en su conducción.

2. Las redes de apoyo de DFID, los grupos políticos preexistentes, han ganado un importante espacio para crecer, así como la experiencia de trabajar consistentemente con un enfoque basado en derechos en alianza con DFID. La identificación con un proyecto (como en el caso de Fortalece) ha ayudado a procesos internos de consolidación. Sin embargo, sin el apoyo, presión y asociación para el diálogo brindados por DFID, es posible que este proceso pueda detenerse. Mucho dependerá de si se conciben principalmente como activistas políticos o como “ONGS” de implementación incipiente.

¿Cuán eficaces han sido las instancias y redes en lograr un cambio a favor de los pobres? ¿Se han abierto nuevas posibilidades de intervenciones a favor de los pobres?

1. La experiencia de DFID sugiere que los “buenos” proyectos, en términos de sus logros a favor de los pobres, involucran la participación activa de múltiples socios. Empero, las ideas oportunas y perceptivas que buscan impulsar el cambio a favor de los pobres tienden a ser diseñadas por grupos de personas más pequeños, mayormente gente educada con un fuerte sentido de dónde se encuentran los “puntos de presión” importantes.
2. Aunque el cambio “pro-pobres” y los derechos de los excluidos son marcadores políticos muy significativos y clarinadas para la acción, en algún punto en la red el lenguaje paternalista, el enfoque en las carencias y la incapacidad y la atribución de identidad como víctimas deben ser rechazados y revertidos. Los proyectos del programa DID (Derechos Humanos para los Pobres) han dado pasos importantes en este sentido, y será importante que compartan sus experiencias al respecto.

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 redundante 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.

## REFERENCIAS

---

- Ballón, E. y Rubina, A. (2002) *Dilemas de la educación electoral: principales lecciones del Programa de Apoyo al Proceso Electoral (PAPE)*, Lima: DFID.
- Benetti, C. (2004) *A Political Agenda Against Inequality*, Washington: IDB.
- Cáceres, E. (2003) *De repente la misma cosa va a ser*, Lima: DFID / APRODEH.
- DEMUS / DFID (2004) *Los obstáculos al sistema de identificación nacional*, Lima: DFID/DEMUS.
- Department for International Development (2004) *Achieving the Millenium Development Goals: The Middle-Income countries. A strategy for DFID 2005 - 2008*, London: DFID.
- Department for International Development (2003) *Better Government for Poverty Reduction: More Effective Partnerships for Change*, London: DFID.
- Department for International Development (2003) *Peru Country Action Plan 2003 - 2005*, London: DFID.
- Department for International Development (2003) *Realising Human Rights for Poor People*, Target Strategy Paper, London: DFID.
- Department for International Development (2003) *Democracia participativa en los Andes*, Lima: DFID / REMURPE.
- Department for International Development (2002) *Understanding Pro-Poor Change in Peru*. Internal document.
- Department for International Development (2000) *Making Globalisation Work for the Poor*, White Paper on International Development, London: HMSO.

- Department for International Development (1998) *Peru Country Strategy Paper 1998 – 2001*, London: DFID.
- Department for International Development (1997) *Eliminating Global Poverty*, White Paper on International Development, London: HMSO.
- DFID / Banco Mundial (2003) *Perú: voces de los pobres*, Lima: DFID / Banco Mundial.
- Eyben, R. y Lister, S. et al. (2004) “Why and how aid to ‘middle income countries’”. *IDS Working Paper 231*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Ewig, C. (2003) *The Politics of Health Sector Reform in Peru*.
- Ewig, C. (2001) *Gender Equity and Neoliberal Social Policy: Health Sector Reform in Peru*. Ph.D. Dissertation, Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Inter-American Development Bank/European Commission (2004) *Democracy with Inequality*. Paris: IDB.
- Inter-American Development Bank/IDEA (2002) *Democracies in Development* (traducido al español bajo el título *La política importa*).
- Kabeer, N. (en prensa 2005) “Introduction” in (Ed) Naila Kabeer *Rights and Meanings of Citizenship*, London: Zed Books.
- Latinobarómetro (2004)
- Luckham, R., Goetz, A. y Kaldor, M. (2000) “Democratic Institutions and Politics in Contexts of Inequality, Poverty, and Conflict” *IDS Working Paper 104*, Brighton: Institute of Development Studies.
- Piron, L. y Watkins, F. (2004) *DFID Human Rights Review, A Review of How and Why DFID has Incorporated Human Rights into its Work*, London: Overseas Development Institute.
- Portocarrero, G. (2002) *Las relaciones Estado-sociedad en el Perú: un examen bibliográfico*. Lima: DFID.
- Sagasti, F. (2002) *Hacia un cambio en favor de los pobres en el Perú: el papel de la comunidad internacional*. Lima: DFID.
- Shifter, M. (2004) “Breakdown in the Andes” *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 5, September/October 2004.
- Tanaka, M. (2004) *Las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin reestructuración*. Lima: DFID.



Anexo A

## ASISTENCIA BILATERAL DE DFID AL PERÚ

---

2000/01 - 2004/05 (£'000)

	Programa del País	Programas de la oficina central <sup>1</sup>	Asistencia humanitaria	Asistencia para alivio de deuda <sup>2</sup>	Total DFID
2000/01	1684	2320	-	296	4300
2001/02	6914	643	415	198	8170
2002/03	1844	951	311	295	3401
2003/04	2970 <sup>3</sup>	711	-	447	3723
2004/05	2420 <sup>3</sup>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

<sup>1</sup> Principalmente apoyo para programas de investigación y apoyo a la sociedad civil

<sup>2</sup> Pagos de interés y capital condonados sobre asistencia de deuda

<sup>3</sup> Estimados

n.d.: No disponible

## Anexo B

# CRONOLOGÍA DE DFID EN EL PERÚ

---

FECHA	EVENTOS EN PERÚ	OFICINA	ESTRATEGIA	PROYECTOS
1995-1999	Segundo Gobierno del Presidente Alberto Fujimori	<p>Programa manejado desde Londres</p> <p>Desde 1995, David Lewis (DL), Gerente de Campo en Salud con sede en Lima, destacado en el Consejo Británico, con apoyo administrativo de Milagros Brescia (MB)</p> <p>Octubre 1999: Mark Lewis (ML) es nombrado jefe de la oficina en Perú, con sede en la Embajada</p>	Estrategia del País para el Perú 1998-2001	<p>Portafolio de proyectos de Salud y Educación (principalmente sobre destrezas en ambas áreas, trabajando en la provisión de servicios)</p> <p>Proyecto de Desarrollo Alternativo</p> <p>1999: dos proyectos sobre destrezas en Salud presentados al gobierno del Perú</p>
Marzo 2000	Legitimidad del proceso electoral cada vez más dudosa	Se establece la oficina de DFID en Perú: ML, DL, MB y Cecilia Collazos (contadora) se mudan a una nueva oficina en el edificio de la Embajada		<p>DFID congela el procesamiento de proyectos de salud</p> <p>Se entregan fondos para monitoreo de elecciones</p>

FECHA	EVENTOS EN PERÚ	OFICINA	ESTRATEGIA	PROYECTOS
Abril	Se realizan elecciones generales			Empieza el Fondo de Impactos Estratégicos (SIF): apoyo al Foro Contra la Pobreza, CIES, Coordinadora Nacional de Radio (CNR)
Mayo		Rosalind Eyben es nombrada jefa de la oficina del DFID en Bolivia; apoya al programa de Perú		
Julio	Empieza tercer período del Presidente Alberto Fujimori			Exploración de opciones para programa en país con gobierno "ilegítimo"
Agosto			Primer Plan de Trabajo Anual de DFID Perú: se enfoca en la situación del Perú como país de ingresos medios, objetivos de influencia y fuerte enfoque en temas de pobreza	
Setiembre	Se da a conocer video que revela corrupción política			
Noviembre	Renuncia Presidente Alberto Fujimori Presidente Valentín Paniagua conforma gobierno de Transición			
Diciembre				Se diseña primer Proyecto de Apoyo al Proceso Electoral (PAPE)

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

FECHA	EVENTOS EN PERÚ	OFICINA	ESTRATEGIA	PROYECTOS
Marzo 2001	Elecciones Generales	Jocelyn Sablich se suma al equipo (apoyo administrativo)		SIF apoya la Mesa Nacional de Concertación de la Lucha Contra la Pobreza,  Se diseña Proyecto de Derechos Humanos para los Pobres
Julio	Alejandro Toledo asume la Presidencia Roberto Daniño Primer Ministro	Sale DL Víctor Zamora (Asesor en Salud) y Marfil Francke (Asesora en Desarrollo Social) se suman al equipo	Reunión regional, Sao Paulo: propuesta Estado-sociedad Eyben/Lewis	
Segunda mitad de 2001			Estudios Estado-sociedad: Gonzalo Portocarrero, Martín Tanaka	Aprobación de Proyecto de Derechos Humanos para los Pobres Diagnóstico participativo "Voces de los pobres" Diseño de proyecto de derechos en salud en marcha
Enero 2002			Revisión de desempeño de Estrategia de País (Wise y Ballón)	
Febrero		Mudanza a nueva oficina		Programa productivo social "A Trabajar" aprobado
Marzo			Estudio Estado-sociedad: Francisco Sagasti	
Abril			Visita de Sue Unsworth Primer borrador de Nueva Estrategia de País	

FECHA	EVENTOS EN PERÚ	OFICINA	ESTRATEGIA	PROYECTOS
Junio		Nombramiento de la Encargada Principal de Programa, Doris Naola		
Julio	Luis Solari es nombrado Primer Ministro			Programa de Derechos Humanos otorgado a Oxfam Empieza implementación de segundo Proyecto de Apoyo a las Elecciones Locales (El Gol)
Setiembre		Llega Carlos Santiso (Asesor de Gobernabilidad)		Proyecto de Derechos en Salud no es suscrito por el Gobierno Empieza Revisión de Gobernabilidad
Noviembre	Elecciones regionales y locales			
Inicios de 2003				Se lanza Proyecto de Derechos Humanos Empieza Proyecto de Educación Rural con MINEDU
Abril				
Julio	Beatriz Merino es nombrada Primera Ministra			
Setiembre			Plan de Asistencia de País para el Perú aprobado por ministros	Se acuerda Programa de Asistencia Social Descentralizada ("Fortalece") con MIMDES
Octubre				Se acuerda localmente versión final de programa quinquenal de derechos en salud con tres contrapartes (MINSA, Defensoría del Pueblo, sociedad civil)

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

FECHA	EVENTOS EN PERÚ	OFICINA	ESTRATEGIA	PROYECTOS
Noviembre		DFID Perú informa que debe cerrar hacia marzo de 2005		Revisión y reconfiguración de programa
Diciembre				Se acuerda y pone en marcha programa de derechos en salud de 15 meses de duración  Se acuerda y pone en marcha programa de gobernabilidad de 12 meses de duración
Enero 2004	Carlos Ferrero es nombrado Primer Ministro			Se reconfigura Programa de Derechos Humanos para los Pobres
Marzo				Se acuerda rendición de cuentas en el Proyecto de Sectores Sociales con el Banco Mundial
Abril				
Julio		Sale Víctor Zamora Llega Corinna Csáky, consultora en difusión		
Octubre			Proceso de sistematización de la experiencia de DFID Perú	

## Anexo C

# LISTA DE PROYECTOS DE DFID EN EL PERÚ

2001 - 2005

<b>Nombre del Proyecto</b>	<b><i>Programa de Apoyo a Procesos Electorales (PAPE)</i></b>
Monto	£774,000
Período	enero 2001 - junio 2003
Ubicación Geográfica	Nacional + Ayacucho, Apurímac, Cajamarca, Huancavelica, Cusco y Puno
Agencia Implementadora	DFID: Gerente de Proyecto, Giovanni Escalante
Contrapartes	Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Defensoría del Pueblo; APRODEH, IPAZ, SER, Pro-Mujer, Transparencia, USAID
Propósito	Permitir que las personas que viven en las regiones más pobres del Perú participen efectivamente en las elecciones generales 2001.

<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Apoyo a las elecciones regionales y municipales 2002: hacia una gobernabilidad local en favor de los pobres (El Gol)</b>
Monto	£575,000
Período	julio 2002 - junio 2003
Ubicación Geográfica	Nacional + Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Cusco y Puno
Agencia Implementadora	DFID: Gerente de Proyecto, Fernando Romero
Contrapartes	Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Defensoría del Pueblo, IPAZ, SER, Asociación TV y Cultura, Parroquia Quispichanchis, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, CBC, APRODEH, REMURPE, Red Perú
Propósito	Asegurar que el proceso electoral para renovar gobiernos locales e instalar gobiernos regionales sea más inclusivo de los pobres y poblaciones excluidas.

<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Derechos Humanos para los Pobres en el Perú: <i>Derechos, Inclusión y Desarrollo (DID)</i></b>
Monto	£2'145,000
Período	agosto 2002 - marzo 2005
Ubicación Geográfica	Nacional + Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Cusco y Puno
Agencia Implementadora	Oxfam Gran Bretaña: Gerente de Proyecto, Martín Beaumont
Contrapartes	Defensoría del Pueblo, SER, DESCO, APRODEH, Adeas Qullana, CBC, Gobiernos Locales Gran número de organizaciones nacionales y locales de la sociedad civil
Propósito	Facilitar estrategias que permitan que los pobres hagan valer sus derechos humanos, apoyados por la sociedad civil, Gobierno y la comunidad internacional.

<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Apoyo a la Comisión de la Verdad y Reconciliación</b>
Monto	£250,000
Período	febrero 2003 - julio 2003
Ubicación Geográfica	Nacional
Agencia Implementadora	Comisión de la Verdad y Reconciliación, PNUD
Contrapartes	Cooperación Internacional
Propósito	Clarificar el proceso, hechos y responsables de la violencia terrorista y violaciones a los derechos humanos causados tanto por organizaciones terroristas como por agentes del Estado, y proponer iniciativas orientadas a afirmar la paz y la armonía entre los peruanos.

<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Mejorar la salud de los pobres: una aproximación de derechos humanos</b>
Monto	£900,000
Período	diciembre 2003 - febrero 2005
Ubicación Geográfica	Nacional + Huancavelica, Ayacucho, Cusco y Loreto
Agencia Implementadora	CARE Perú: Gerente de Proyecto, Ariel Frisancho Defensoría del Pueblo: Gerente de Proyecto, Danilo Fernández; PNUD
Contrapartes	Ministerio de Salud, sociedad civil, organizaciones locales de salud
Propósito	Fortalecer los procesos de relaciones entre el Estado y la sociedad en el sector salud, promoviendo el derecho de los pobres en el Perú a la salud.



<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Proyecto de Desarrollo de la Educación Rural (RED)</b>
Monto	£600,000
Período	noviembre 2002 - febrero 2005
Ubicación Geográfica	Nacional + Piura, Cusco, San Martín y Amazonas
Agencia Implementadora	Ministerio de Educación: Gerente de Proyecto, Fanni Muñoz; PNUD
Contrapartes	Ministerio de Educación: concejos municipales, Banco Mundial.
Propósito	Promover la participación de comunidades rurales y padres en la gestión educativa, a través de programas piloto para informar: a) MINED, y b) la Comunidad Internacional, del apoyo al sector.

<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Programa social productivo “A Trabajar”</b>
Monto	£3'980,000
Período	marzo 2001 - mayo 2003
Ubicación Geográfica	A nivel nacional
Agencia Implementadora	FONCODES, Ministerio de la Presidencia/MIMDES, PNUD
Contrapartes	FONCODES, gobiernos regionales y locales, BID, Comunidad Europea
Propósito	Generación de empleo temporal y mantenimiento de infraestructura mediante procesos participativos.

<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Gestión descentralizada y participativa de programas sociales (“Fortalece”)</b>
Monto	£400,000
Período	octubre 2003 - enero 2005
Ubicación Geográfica	Nacional + Puno, Huancavelica y Apurímac
Agencia Implementadora	MIMDES: Gerente de Proyecto, Carlos Herz; PNUD
Contrapartes	Gobiernos regionales y locales seleccionados, cooperación internacional
Propósito	Capacidades locales y regionales fortalecidas para la gestión participativa y descentralizada de programas de inversión social.

<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Fortaleciendo la fiscalización política para la gobernabilidad en favor de los pobres en el Perú</b>
Monto	£400,000
Período	diciembre 2003 - enero 2005
Ubicación Geográfica	Nacional
Agencia Implementadora	Transparencia, National Democratic Institute (NDI), International IDEA, Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), BID, Proética, Ciudadanos al Día (CAD)
Contrapartes	Partidos políticos, municipalidades
Propósito	Fortalecer los mecanismos de respuesta y rendición de cuentas en gobernabilidad política y fiscal, abordando las causas estructurales de la arraigada exclusión política y la persistente desigualdad económica.

<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Gobernabilidad y fiscalización en los sectores sociales descentralizados ("RECURSO")</b>
Monto	£300,000
Período	marzo 2004 - setiembre 2005
Ubicación Geográfica	Nacional
Agencia Implementadora	Banco Mundial
Contrapartes	Ministerios del sector social, sociedad civil
Propósito	Mejor comprensión y bases para gobernabilidad y fiscalización más eficaces en los sectores sociales descentralizados.



**Este libro está orientado a toda persona interesada en la reducción de la pobreza en un contexto caracterizado por la desigualdad y la exclusión.**

DFID se ha centrado en las dinámicas políticas de la pobreza en el Perú para abordar las causas subyacentes a la desigualdad y exclusión. Ello ha significado tomar parte en procesos políticos, apoyar nuevos espacios para el diálogo y la participación y trabajar con el Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional, así como construir alianzas entre estos actores.

Hay aquí muchos temas dignos de análisis para DFID y la comunidad internacional, en el Perú y fuera de él. De manera particular, el contenido de este libro reflexiona sobre las siguientes lecciones para los donantes:

- Dirigirse a las personas pobres como ciudadanos, con derechos y responsabilidades, como un mecanismo clave para atacar 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 entre personas e instituciones comprometidas con reformas en favor de los pobres.
- Actuar de manera abierta, transparente y fiscalizable, al abordar esta agenda más política.

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

**DFID**

Ministerio Británico  
para el Desarrollo

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](mailto:enquiry@dfid.gov.uk)

[www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk)