

LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y LA COOPERACIÓN EUROPEA

Mariano Valderrama, Investigador del Grupo “Propuesta Ciudadana”, Lima, Perú.

Introducción

En este texto realizamos un balance sobre el accionar de la cooperación internacional en el ámbito de la descentralización y el desarrollo local en América Latina, específicamente en dos países andinos, Bolivia y Perú. A partir de estos resultados planteamos algunas reflexiones sobre la forma en que la cooperación descentralizada europea pudiera adecuarse mejor a las situaciones locales de la región promoviendo el desarrollo económico social, la ciudadanía y la institucionalidad democrática.

Es manifiesta la importancia que en la última década han adquirido los temas del gobierno y desarrollo local en el trabajo de las organizaciones de cooperación internacional. Se impone la idea de que el espacio de gobierno local permite una mayor participación de la población en la toma de decisiones y constituye un factor importante para la democratización de la sociedad. La compilación de Charles Reilly (1994) da cuenta de esta nueva tendencia en América Latina, que indudablemente se relaciona con el proceso de descentralización y reforma del Estado puesto en práctica en buena parte de los países de la región y se encuentra también asociada al proceso de redemocratización – retorno al sistema de elección de autoridades locales– luego de períodos autoritarios o como producto de los acuerdos de paz.

El hecho de que países como Alemania, Canadá, Estados Unidos, Italia, Suiza y otros apoyen el proceso de descentralización se relaciona con la propia historia y la configuración política y económica descentralizada de esas naciones.

Esta tendencia no solo compromete el accionar de la cooperación oficial, sino que abarca también a la cooperación privada. Un estudio realizado por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) puso de manifiesto la nueva importancia que las organizaciones no gubernamentales (ONG) latinoamericanas vienen asignando al fortalecimiento de la sociedad civil en el desarrollo local.

En Bolivia, la Ley de Participación Popular expedida en 1994 descentralizó el presupuesto de la República e instituyó mecanismos de participación de las organizaciones sociales en la gestión local. En el Perú, una encuesta aplicada a 89 ONG puso de manifiesto que la mayoría de ellas trabajan con los gobiernos locales y que en los últimos años se ha generado instancias de coordinación entre el municipio metropolitano de Lima y las ONG en programas de salud, alimentación y hábitat o desarrollo urbano.

Nos concentraremos en los programas de apoyo al desarrollo local implementados por la cooperación internacional en Bolivia y Perú. Se trata de casos bastante distintos. Bolivia es un país en el cual la cooperación internacional juega un papel muy importante, habiendo representado un 50% de las inversiones públicas. En el Perú, el peso relativo de la cooperación internacional es mucho menor. La diferencia principal en los dos países se evidencia especialmente cuando se relaciona los flujos de AOD con la renta nacional o la población. El Gráfico 2 en el recuadro adjunto muestra como la ayuda internacional representaba en promedio el 10% del producto interno bruto de Bolivia, mientras en el caso del Perú sólo llegaba al 1%. La descentralización del país se vio frenada durante el régimen autoritario de Fujimori, de tal manera que solo a fines de 2002 se volvieron a elegir gobiernos regionales y hoy se plantean algunos programas oficiales de cooperación internacional de apoyo al proceso de descentralización. Sin embargo, el volumen de esta cooperación orientado al desarrollo local está lejos de compararse con el de Bolivia.

1. El caso de Bolivia¹

La Ley de Participación Popular (LPP) de 1994 asignó a los gobiernos municipales un nuevo protagonismo en el desarrollo económico. Esta Ley abrió el camino a procesos de Planificación Participativa Municipal que devienen en Planes de Desarrollo Municipal y Programas de Operaciones Anuales y asignó a los municipios una quinta parte de los recursos del presupuesto nacional. Adicionalmente, se abrió la posibilidad que los municipios presenten proyectos a consideración del Fondo de Inversión productiva y Social en el marco de la Política Nacional de Compensación Social.

¹ Para el caso de Bolivia nos hemos basado en la valiosa información proporcionada por Felipe Caballero, en la revisión de la bibliografía existente (incluyendo en primera los trabajos citados de José Blanes y Miguel Urioste), así como en una visita a ese país.

Es indudable la relevancia que ha tenido el nuevo protagonismo municipal en el desarrollo local y en la vida democrática del país. El nuevo papel promotor y concertador asignado a los municipios en la vida política y en el desarrollo rompe con la visión centralista y asistencialista de las políticas públicas. El esquema de participación popular ha democratizado la gestión de los gobiernos locales y ha dado una mayor influencia a la población campesina, contrarrestando así la antigua práctica que daba a la población urbana un peso desproporcionado en la toma de decisiones en los municipios predominantemente rurales. En tal sentido, hay coincidencia en señalar que el uso de los recursos por parte de los municipios es más eficiente y cercano a las necesidades de la gente que los recursos movilizados desde las prefecturas departamentales.

Pese a los avances logrados, subsisten algunas trabas importantes para el desarrollo económico y social local. La democratización no se ha hecho extensiva al ámbito de los gobiernos departamentales, donde las autoridades (prefectos) son designadas directamente por el gobierno central bajo criterios partidistas. Los prefectos controlan gran parte del gasto público (un 45% del presupuesto de la República), lo cual evidencia un alto nivel de ineficacia y corrupción en su gestión. Por otro lado, los Consejos Departamentales no han logrado convertirse en instrumentos que permitan una gestión participativa y transparente de los recursos, a lo que se suma la falta de sinergia y complementariedad entre las inversiones municipales y departamentales. Esta situación plantea un grave problema para el accionar de la cooperación.

Hay también gran frustración por la falta de operatividad de los Fondos de Desarrollo y de Compensación Nacionales. Además, los recursos del Fondo de Inversión Productiva y Social debieron estar a disposición de los proyectos de inversión municipal. Sin embargo, de más de 3600 proyectos presentados por los gobiernos municipales ante dicho Fondo, a la fecha sólo 12 se encuentran en la fase de licitación.

Otra importante traba para que los programas de desarrollo local tengan un mayor impacto radica en falta de políticas claras de desarrollo rural y en los límites que la política económica global impone al desarrollo de las zonas marginales. La cooperación internacional ha venido promoviendo el desarrollo productivo local, pero sin tener totalmente claro en qué condiciones y sectores es posible lograrlo. La evidencia muestra que bajo el actual sistema económico neoliberal, el modelo de Municipio Productivo no tiene la misma viabilidad ni las mismas formas de operación en las diversas zonas.

2. El caso peruano

En el Perú, el proceso de descentralización fue frenado por el régimen de Fujimori, que luego del autogolpe de 1992 disolvió los gobiernos regionales y adoptó medidas que restringieron el presupuesto y los fueros de los gobiernos locales. La disolución de los gobiernos regionales y la creación de Comités Transitorios de Administración Regional (CTAR) -totalmente dependientes del gobierno central- detuvieron el proceso de planificación del desarrollo regional. A ello se sumó el uso político y corrupto de los principales programas de cooperación internacional².

Algunos de los gobiernos regionales transitorios de la época de Fujimori diseñaron planes de desarrollo regional. Pero en la medida en que estas instancias no contaron con autonomía ni autoridad real, ni tampoco con los recursos, los planes de desarrollo terminaron convertidos en documentos de escritorio.

Al día de hoy, entre los avances más importantes en los espacios de concertación para el desarrollo local podemos mencionar:

- a. Cambios positivos en la actitud de los gobiernos municipales que adoptan un interés más amplio hacia el desarrollo de sus distritos o provincias y una actitud más abierta a la participación ciudadana.
- b. Una revalorización del papel de las comunidades y las organizaciones rurales en la gestión de los gobiernos locales y en el desarrollo local.
- c. Valorización del papel de la municipalidad en el desarrollo y la vida democrática del país.
- d. Surgimiento de nuevos liderazgos. Se aprecia una renovación generacional y una mayor presencia de la mujer. Asimismo, los nuevos dirigentes poseen mayores niveles de educación.

Si bien son indudables los avances y las potencialidades del proceso de concertación para el desarrollo local y regional, también es importante ser conscientes de algunas limitaciones:

² Un estudio reciente realizado en tres departamentos del Perú (Cajamarca, Cusco y Piura), puso de manifiesto la ineficiencia y los niveles de descoordinación existentes en los programas de cooperación internacional en el ámbito regional y local (Negrín y Valderrama, 2001).

- a. El actual modelo de concertación local alrededor de los Comités Distritales de Desarrollo (CDD) tiene un importante grado de vulnerabilidad por su relativa dependencia de las autoridades municipales y estatales.
- b. La coordinación interinstitucional funciona bien hasta la formulación de los planes de desarrollo. Más problemática resulta la consecución de los recursos, pues pocas veces se disponen de fondos *ad hoc* colectivos.
- c. La mayoría de las organizaciones tradicionales (por ejemplo, las federaciones de campesinos o trabajadores, los gremios de trabajadores públicos) ha perdido peso. Mientras tanto, las nuevas formas organizativas surgen en función de temas o acciones puntuales y tienen limitaciones para construir visiones de conjunto.
- d. Se evidencian debilidades de carácter técnico y de gestión de las municipalidades, sobre todo en ámbitos rurales. Esto se relaciona con los recursos limitados que manejan: no más del 5% del presupuesto de la República.
- e. Se torna pertinente una reflexión sobre dónde comienzan y terminan las funciones y posibilidades de una ONG, de los gobiernos y de los espacios de concertación locales y regionales así como de las responsabilidades y funciones del Estado nacional.
- f. Existe aún escasa articulación entre las experiencias locales. Esto da lugar al surgimiento de visiones y actitudes localistas que no toman en cuenta la complejidad de los problemas que se deben enfrentar ni la necesidad de impulsar alianzas que vayan más allá de los distritos o provincias.

Hay una clara necesidad de avanzar hacia la formulación de planes regionales de desarrollo. Las proyecciones de desarrollo se circunscriben al ámbito local; no está clara la articulación con el espacio regional más amplio. Una visión de desarrollo regional permitiría proyectar obras de infraestructura y programas de inversión clave; es también necesario pensar en nuevas líneas productivas e inversiones importantes (carreteras, aeropuertos, irrigaciones) y articular una intervención más significativa entre el Estado central y los gobiernos locales.

Pese a las complejidades del proceso político peruano, tras la caída del régimen de Fujimori se abren mejores perspectivas para el desarrollo regional. En enero de 2003 se instalaron los gobiernos regionales elegidos democráticamente, lo cual reabre la posibilidad de una planificación concertada del desarrollo regional. Sin embargo, la tarea no se presenta fácil. Toca volver a construir la institucionalidad del gobierno regional, en medio de una situación caracterizada por las expectativas de la población y la estrechez presupuestaria.

En efecto, en el Perú se dieron varias experiencias interesantes. Una de las más importantes es sin duda la del Valle Sagrado de los Incas en Cusco. Allí se constituyeron interesantes espacios de concertación en diversos ámbitos: en el nivel provincial se creó la Corporación Provincial de Desarrollo de Calca; varios distritos crearon espacios de interacción donde las autoridades municipales, los representantes del Estado, de las ONG y de las organizaciones locales coordinan iniciativas a través de reuniones mensuales y de grupos de trabajo. Estas acciones se orientaron a dar fuerza y capacidad de negociación a la sociedad local y a democratizar el gobierno municipal. En el ámbito de concertación distrital se diseñan planes de desarrollo en forma participativa, con el apoyo del trabajo de comisiones especializadas. Complementariamente, las ONG de estas zonas han realizado esfuerzos por consolidar la organización comunal y promover la formación de comités especializados (manejo de cuencas, comités de mujeres, etcétera).

Otra experiencia interesante es la de Cajamarca, en la sierra norte del Perú, en donde se ha constituido un espacio de concertación que conjuga iniciativas provinciales con las distritales e incluye mesas de trabajo sectoriales. Los primeros esfuerzos de concertación en Cajamarca provienen posiblemente de la universidad que fomentó programas de desarrollo rural sostenibles y logró el consenso interinstitucional. Otras iniciativas surgieron a partir de la interacción de las ONG de la región que promovieron una coordinadora de instituciones para el desarrollo rural a través del cual se estableció el diálogo con los gobiernos locales y la cooperación técnica internacional.

En Huanta, Ayacucho, zona que fue tremendamente afectada por la violencia terrorista, la municipalidad provincial promovió un proceso de concertación con las municipalidades distritales y convocó a los principales actores sociales, organismos del Estado, organizaciones sociales de base, Iglesia, medios de comunicación social, Fuerza Armada, ONG y organismos de cooperación internacional para constituir una Mesa de Concertación, en el marco del cual se organizaron varios Encuentros Distritales de Concertación que llevaron a la elaboración de un plan estratégico de desarrollo. Además, se crearon comisiones de trabajo sobre temas como vialidad, mejoramiento agropecuario, infancia, protección del ambiente y fortalecimiento institucional.

La figura ha sido un tanto distinta en Piura, donde surgieron plataformas para proponer estrategias de desarrollo regional. La denominada «Iniciativa» constituida por diversos expertos, a partir de 1992 se constituyó en un grupo plural –integrado por instituciones públicas y privadas, medios de comunicación, universidades, instituciones de la Iglesia, ONG y colegios profesionales– para

promover un desarrollo regional fundado en la transformación productiva, la equidad social y la convivencia democrática.

Contexto de los donantes

A continuación, hacemos un rápido recuento de algunos de los principales programas implementados en Bolivia³ y Perú.

Bolivia

En el caso de la Comisión Europea, destaca el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA). Este programa, iniciado en 1997 y que debió concluir en 2002, contó con un financiamiento de 60 millones de dólares y tuvo como objetivo principal financiar programas y proyectos orientados a disminuir la inseguridad alimentaria en los municipios más pobres. Sus principales líneas de acción estuvieron dirigidas a promover actividades económicas que desarrollen el potencial productivo agropecuario; orienten la inversión a proyectos articulados entre sí y/o complementarios a otras acciones de desarrollo; y fortalezcan las formas de participación popular y descentralización administrativa mediante el financiamiento de proyectos que forman parte de las estrategias de desarrollo municipal, departamental y nacional.

Ha habido múltiples críticas a la ejecución del PASA. Se considera que el gobierno nacional y las instancias públicas departamentales han influido para que la asignación de plazas y recursos se orienten por consideraciones partidistas o clientelares. De ahí que haya un planteamiento de la cooperación internacional y de corrientes de la opinión pública sobre la necesidad de reformar la gestión pública departamental y de los programas sociales. En el caso del PASA sería conveniente que la Comisión Europea promoviese una mayor vigilancia social instaurando mecanismos de monitoreo de este tipo de programas por parte de la sociedad civil.

La cooperación alemana tuvo una implicación muy fuerte en el apoyo al gobierno boliviano para sus reformas del Estado desde fines de los años ochenta. En esta línea destaca su Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza (PADEP), orientado a incrementar la eficiencia y la transparencia de la gestión pública descentralizada.

3 Gran parte de la información sobre los proyectos de cooperación internacional en Bolivia fue proporcionada por el economista Felipe Caballero.

En los municipios del Chaco y del Norte de Potosí y sus mancomunidades, además de algunas municipios intermedios de capitales departamentales, PADEP apoya el fortalecimiento de su capacidad de gestión, lo que abarca temas como calidad de acceso a los servicios públicos, la gestión financiera, estrategias locales contra la pobreza, manejo de conflictos. La cooperación con las prefecturas departamentales busca fortalecer la planificación estratégica.

Dinamarca es un caso interesante porque decidió a principios de los años noventa convertir a Bolivia en un destino prioritario de su ayuda al desarrollo. Para ello estableció una embajada cuya función central es la gestión del programa de cooperación en Bolivia. El Programa Sectorial de Apoyo a la Descentralización y Participación Popular es una de sus iniciativas principales en este país andino. Entre 1997 y el 2002 se ha venido ejecutando ese programa en 27 municipios de las zonas más deprimidas económicamente de los departamentos de Chuquisaca y Potosí. Opera bajo la modalidad de transferencia de recursos a los municipios, previa calificación de proyectos elegibles según su cartera de inversión en infraestructura productiva. Más recientemente, Dinamarca ha decidido concentrar su cooperación futura con Bolivia en el Programa Nacional de Desarrollo Indígena y los procesos de saneamiento y titulación de tierras comunitarias de origen en las zonas altas y bajas de Bolivia; no asignará por tanto ya más recursos al ámbito municipal.

Holanda es otro donante que incluye a Bolivia entre sus receptores prioritarios. En el ámbito que nos interesa, una de las iniciativas de mayor envergadura es el Programa de Implementación de la Participación Popular y Descentralización Administrativa. La cooperación en el sector de descentralización y participación popular se canaliza mediante el Ministerio de Desarrollo Sostenible y los Viceministerios de Participación Popular y de Coordinación Gubernamental. Se busca fortalecer la institucionalidad de los 314 municipios y las nueve prefecturas de Bolivia para que puedan ejercer sus cargos ejecutivos de forma eficiente y eficaz.

Los Países Bajos apoyan, asimismo, a la recientemente establecida Federación de Asociaciones de Municipios (FAM), en la ejecución de su función, la que consiste en proteger los intereses municipales frente el gobierno nacional y en brindar servicios técnicos a sus miembros.

Suiza es otro donante significativo en la descentralización de Bolivia. En este sector destaca el Programa de Desarrollo Rural (PADER), el Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (PADEM), así como el Proyecto de Promoción al Desarrollo Económico Rural implementado desde 1998 a través de un convenio entre el Gobierno de Bolivia y la Cooperación Suiza al Desarrollo

(COSUDE). Con una asignación total de 1,9 millones de dólares, el PADER busca generar una nueva visión del desarrollo rural a partir de la promoción económica a nivel municipal departamental y nacional. El destinatario de estos esfuerzos es el pequeño inversionista privado. El Programa ha sido criticado por haber concentrado su apoyo en experiencias exitosas en curso en zonas de mayor rentabilidad, antes que haber desarrollado nuevas iniciativas.

El PADEM busca contribuir al desarrollo equitativo y sostenible de los municipios rurales, a través de la participación activa de las comunidades en el marco de la aplicación de la Ley de Participación Popular (LPP). Entre las actividades desarrolladas por el programa están talleres con las organizaciones indígena-campesinas en los municipios seleccionados; talleres municipales y elaboración de propuestas entre diferentes actores locales; capacitación a promotores locales en los municipios y en cursos regionales y difusión masiva de información de los municipios.

Es importante señalar al Banco Mundial, que ha tenido un papel destacado en la cooperación internacional para la descentralización en Bolivia. En esta línea, entre 1994 y 1997 operó a través de la Secretaría Nacional de Participación Popular (actualmente Viceministerio de Participación Popular), el Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR I), que incluyó un componente de fortalecimiento municipal con una línea de 4,0 millones de dólares orientada a conformar un equipo de consultores en la Secretaría Nacional de Participación Popular; acreditar a ONG, empresas consultoras y profesionales independientes en la metodología de planificación participativa municipal; hacer seguimiento técnico; así como evaluar los procesos y productos en la formulación participativa de 90 Planes de Desarrollo Municipales Elaboración y finalmente realizar el seguimiento y evaluación de 1600 proyectos para inversiones en infraestructura productiva.

Finalmente, y no por ello menos importante, es necesario dar un espacio a un tratamiento de la cooperación privada que ha sido bastante significativa en Bolivia. Un gran número de ONG – europeas especialmente— ha apoyado el proceso de descentralización en este país. En este marco, como iniciativa de cierta dimensión se podría citar al programa de Municipio Productivo implementado por la red Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE), con el apoyo financiero de la organización no gubernamental holandesa (NOVIB). Este programa busca coadyuvar a la implementación de municipios productivos para fortalecer la economía campesina, dinamizar el desarrollo económico local con equidad y reducir los niveles de pobreza rural.

AIPE trabajó la propuesta conceptual y operativa del Programa a partir de las experiencias concretas de sus afiliadas y en coordinación con otras instituciones como PADER-COSUDE, la Agencia Alemana de Asistencia Técnica (GTZ) y el Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. El esfuerzo coordinado permitió elaborar la Guía para la Formulación de las Estrategias de Desarrollo Económico Municipal (EDEM)⁴.

La EDEM busca generar una visión compartida del desarrollo económico municipal fomentando la concertación entre los actores, aplicando los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad entre las inversiones públicas y privadas.

Perú

Dentro de la cooperación europea, la iniciativa más importante en el campo de la descentralización corresponde a la cooperación alemana. Actualmente un grupo de expertos internacionales de la GTZ viene evaluando el proyecto de apoyo al proceso de descentralización aportando casi cuatro millones de euros acordado con el gobierno peruano en las negociaciones bilaterales. También se está avanzando en el diseño de un programa de la GTZ denominado “Descentralización, probidad y control ciudadano” para fortalecer el trabajo descentralizado de la Contraloría de la República y para capacitar a los gobiernos regionales y locales en el manejo y rendición de cuentas.

Está pendiente el inicio de un proyecto por un monto de cerca de 1.2 millones de euros “Fomento del diálogo entre el Estado y la sociedad civil” orientado a generar propuestas de política en el tema de la descentralización. De conformidad a los acuerdos suscritos la conducción del proyecto de parte de la sociedad civil estará a cargo del Grupo “Propuesta Ciudadana”. Las zonas en las cuales se focalizará el trabajo serán Piura, Huancavelica y Cusco.

Cabe también señalar que en las últimas negociaciones bilaterales el gobierno alemán acordó con el peruano utilizar el saldo de cerca un millón de euros del Fondo de Transición Democrática de la GTZ para apoyar proyectos pequeños relacionados con el tema de la descentralización y el fortalecimiento de los nuevos gobiernos regionales..

4 “Guía Metodológica para la Profundización del Proceso de Planificación Municipal en la Dimensión del Desarrollo Económico (EDEM)”. Ella fue incorporada, como parte de la “Guía de Elaboración y Ajuste de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM’s)”, por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación” (2000).

El Banco de Reconstrucción Alemán (KFW) ha venido negociando un programa de fortalecimiento municipal en la formulación e implementación de proyectos de desarrollo por un monto de cerca 20 millones de euros a través del Fondo Nacional de Compensación Social (FONCODES), que está aún en etapa de formulación.

En el caso de Italia, la línea de acción más importante en el ámbito local se refiere al Fondo Perú Italia (surgido de una operación de canje de deuda por desarrollo) que asignará en el periodo 2002-2006 cerca de 125 millones de dólares para proyectos de desarrollo en los departamentos más pobres del Perú. Al fondo pueden postular entidades públicas regionales, gobiernos locales, ONG y organizaciones de base.

En el caso de la Comisión Europea, no hay aun definida una línea importante de trabajo en el tema de la descentralización. En FONCODES se está negociando un proyecto por cerca de 5 millones de euros para el fortalecimiento de las capacidades locales. También se continúa con el Proyecto de Seguridad Alimentaria (PASA) que, en convenio con FONCODES, en 2002 implementó una nueva modalidad de trabajo asignando 8 millones de dólares para crear un fondo que permita incorporar formalmente a los municipios en la ejecución de proyectos de infraestructura social y económica en siete departamentos pobres del país.

Otras entidades de cooperación internacional europeas (como Bélgica, España, Reino Unido) están recién en una etapa de definición de sus estrategias en el tema de la descentralización.

4. Perspectivas para el accionar de la cooperación descentralizada europea

Del balance sobre el accionar de la cooperación internacional en el ámbito del desarrollo local surgen algunas recomendaciones para que la cooperación descentralizada europea se adecue mejor a las situaciones locales de la región promoviendo el desarrollo económico social, la ciudadanía y la institucionalidad democrática.

En primer lugar, consideramos que debe continuarse y fortalecerse el trabajo de la cooperación internacional en el ámbito local. Del balance realizado, se desprende la importancia que adquieren las estrategias de desarrollo local como factor de democratización de la vida política y del desarrollo económico de América Latina. Se han abierto nuevos espacios de ejercicio de la

ciudadanía especialmente para vastos sectores de la población rural. Se evidencia que las posibilidades de participación y fiscalización de los programas de desarrollo económico social son mayores en el ámbito local que aquellos que se desarrollan en el ámbito departamental y nacional.

En el caso de Bolivia, sería recomendable priorizar la cooperación local (es decir con los municipios) sobre la departamental y plantear la reforma de la gestión departamental (en cuanto a democratización y transparencia) como tarea urgente.

En el caso del Perú, frente al proceso de descentralización y regionalización que se ha reiniciado en 2003, sería conveniente que la cooperación europea incremente la asignación de recursos al ámbito local y regional. Sería una medida importante para la democratización del Perú y el desarrollo de zonas marginadas del interior. Cabe señalar que hasta el momento no se han planteado todavía de parte de las entidades cooperantes europeas iniciativas importantes.

Una segunda observación general es que, tanto en el caso de Bolivia como del Perú, se manifiesta la importancia de la cooperación descentralizada vía las organizaciones privadas de desarrollo. En momentos en que se considera en la Unión Europea una posible reducción de los fondos para esta línea de trabajo, cabe resaltar su relevancia. Las ONG del ámbito andino y latinoamericano han venido impulsando valiosas experiencias de concertación del desarrollo local con los municipios, entidades públicas locales, organizaciones sociales y otros actores. Las ONG también han cumplido un papel en el monitoreo y en la vigilancia social de las políticas y programas públicos.

Un tercer punto es que se debe reforzar la participación de la sociedad civil en los programas de cooperación de la Comisión Europea. Hasta ahora, el diseño de la estrategia país, en países como Perú, no involucra la participación de la contraparte nacional, ni opinión de la sociedad civil. Esto resulta contradictorio con el pregonado protagonismo del sur en la cooperación internacional y contrasta con los avances realizados por otras entidades cooperantes. En esa misma línea sería importante reforzar la vigilancia social de parte de la sociedad civil en los programas de cooperación de la comisión europea.

Un cuarto aspecto se relaciona con la transparencia en el manejo de la cooperación internacional de la Unión Europea y sus países miembros. La información disponible a través de la Internet⁵ es

5 Ver por ejemplo <http://www.delbol.cec.eu.int/> y http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_en.htm.

genérica e incompleta y no le permite a los usuarios conocer al detalle, la evolución del gasto, los avances en la implementación de los proyectos ni los resultados de las evaluaciones.

Un problema general de la cooperación sugiere una quinta recomendación. Las crecientes condicionalidades impuestas por las agencias financieras y ONG del norte que definen sus políticas, temas prioritarios, metodologías de intervención desde sus respectivos países convirtiendo a las organizaciones de desarrollo nacionales en sus “clientes”. Esto a pesar del pregonado derecho de propiedad (“ownership”) que atribuyen al sur los donantes oficiales⁶ o de los discursos sobre el “partenariado” Sur-Norte planteado por las ONG y fundaciones del norte. ¿No sería más lógico que las agencias que trabajan en un mismo país o en un mismo ámbito geográfico impulsaran reuniones conjuntamente con los actores locales para determinar en el terreno la viabilidad de las propuestas, las perspectivas de la población y un uso más racional y coordinado de los recursos?

Sexto y último, es necesario buscar la mayor coherencia y complementariedad entre los programas de cooperación en el ámbito de la descentralización y el desarrollo local con los programas y políticas macro.

Ya hemos referido algunos desafíos para democratizar el manejo de los programas sociales, hacerlos más transparentes y evitar el uso político clientelar de los mismos. Como hemos visto, incluso muchos de los programas conducidos por la cooperación internacional en convenio con los gobiernos nacionales no se han caracterizado por un manejo eficiente y transparente de los recursos. En el caso boliviano, toca replantear el funcionamiento del Fondo de Inversión Social y el accionar de las prefecturas departamentales. La democratización de los gobiernos departamentales constituye una tarea central. En el caso peruano, se plantea igualmente un reto para encontrar mecanismos de participación y transparencia que garanticen un uso eficiente de los recursos de los programas de cooperación ejecutados en convenio con el gobierno. Todo esto tiene impacto en el ámbito local.

También conviene replantear las políticas económicas macro y los sistemas de mercado pues afectan la viabilidad del desarrollo local en el contexto del escenario económico nacional e internacional. Los indicadores nos muestran el deterioro creciente de los niveles de vida en el interior. Son pocas las zonas que cuentan con las ventajas comparativas para poder competir airoosamente en el mercado internacional, e incluso en el propio mercado nacional.

6 El nuevo paradigma del desarrollo proclamado por los países donantes en el documento "Moldeando el Siglo XXI" (*Shaping the 21 Century*, Paris 1996) del CAD de la OCDE afirma el derecho de los países del sur para ser protagonistas del desarrollo y ejercer la propiedad de los programas de cooperación.

BIBLIOGRAFÍA

- AROCENA, José: El desarrollo local, un desafío contemporáneo, Caracas-Montevideo, CLAEH & Nueva Sociedad, 1995
- Asociación de Municipalidades del Perú y otros (1998): *Municipios rurales y gestión local*, Lima.
- Barrenechea Lercari, Carlos y Julio Díaz Palacios (compiladores) (1999): *Desarrollo local. Visiones y propuestas en el marco de la globalización y descentralización*, Lima, ESAN-USAID, Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales.
- Castillo, Marlene (editora) (1998): *Planificación, participación y concertación en ámbitos rurales de la sierra peruana 1994-98*, Lima, PACT-USAID.
- Coanqui, Calixto (1998): «El modelo PREDES: Crónica de una esperanza frustrada», en: *Revista Ruralter*, N° 16-17, 1997-98, La Paz.
- Escuela Superior de Administración de Negocios (1998): *Gobiernos locales y desarrollo en América Latina: Los casos de Perú, Bolivia, Colombia y Chile*, Lima, ESAN-USAID, Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales.
- García de Chu, Inés y María del Carmen Piazza (editoras) (1998): *Sociedad y gobierno local: Espacios de concertación y democracia*, Lima, Desco.
- Grompone, Romeo (1998): «La descentralización y el desprecio de la razón política», en: Bruno Revesz (editor) *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, Lima, CIPCA, IEP.
- Haour, Bernardo (1998): «Globalización y descentralización vista desde una ONG de provincia», en: Bruno Revesz (editor): *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, Lima, CIPCA, IEP.
- Negrón, Federico y Valderrama, Mariano (editores) (2001): *Concertación Regional y Cooperación Internacional*, Lima, ALOP-CEPES-IFCB,
- PACT (1998): «Planificación participativa y concertación en ámbitos rurales de la sierra peruana», Lima.
- Programa de Desarrollo Local XLAEH: *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo, CLAEH, 1999
- Quedena Enrique (2002): *Descentralización y gestión estratégica del desarrollo local*, Bolivia, Ecuador y Perú, Lima, Escuela para el Desarrollo y RURALTER
- Reilly, Charles A (1994): *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Arlington, Virginia (EE.UU.) : Fundación Interamericana.
- Romero, Ana María; Julio Díaz Palacios, María Rosa Boggio y Giovanni Bonfiglio (1999): «Fortaleciendo los gobiernos locales. La experiencia del PDGL-ESAN», Lima, ESAN-USAID.
- Salazar, Carlos (editor) (1998): *Espacios de concertación para el desarrollo rural*, Lima, Desco.
- SER-ITDG (1998): «Las municipalidades y su papel en la democratización y el desarrollo del país», II Seminario de Alcaldes, Lima, mayo.
- Taller de adiestramiento para alcaldes campesinos (1999): «Tejiendo nuestra democracia», Lima, CCP, CEPES, CEAS, CICDA, SER, GPC y RIAD.
- URIOSTE, Miguel: *Desarrollo Rural con Participación Popular*, La Paz, Fundación Tierra, 2002
- URIOSTE, Miguel (2001): *Bolivia: descentralización municipal y participación popular*, Lima, III Sesión del Foro Descentralista

Balance comparativo sobre el accionar de la cooperación internacional para la descentralización en Bolivia y Perú

La cooperación internacional a favor de la descentralización en los países en desarrollo ha tenido desempeños diferentes en la práctica. Esto se observa claramente en los dos casos que nos conciernen aquí. Para entender cómo se comportan las agencias de ayuda conviene utilizar dos ejes principales de análisis que están estrechamente interrelacionados: por un lado, el contexto nacional en el país donde se promueve la descentralización; y por otro, aspectos relacionados con la trayectoria general del donante y especialmente con respecto al país en desarrollo.

Eje de análisis: Contextos nacionales

Como se ha señalado, en Bolivia la descentralización ha sido un elemento central en las estrategias de desarrollo desde principios de los noventa. Este proceso que fue el resultado en gran parte de la influencia de la comunidad internacional que veía a Bolivia como un modelo de reformas económicas y estatales. El hecho de que coincidían los objetivos del gobierno boliviano —el impulsor principal de la municipalización y el proceso de Participación Popular— con los de la cooperación externa permitió una intensa y extensa actividad en la última década en este ámbito.

La situación del Perú era marcadamente diferente en ese periodo. El gobierno de Fujimori paralizó un proceso de descentralización iniciado en los años ochenta; además, con su “autogolpe” y posteriores limitaciones al funcionamiento del sistema democrático, Perú perdió legitimidad ante los donantes, que limitaron notablemente sus programas de ayuda en los años noventa. No obstante, diversos actores locales y regionales sostuvieron elementos del proceso de descentralización, particularmente en cuanto a esfuerzos de concertación, con algún apoyo de la cooperación externa.

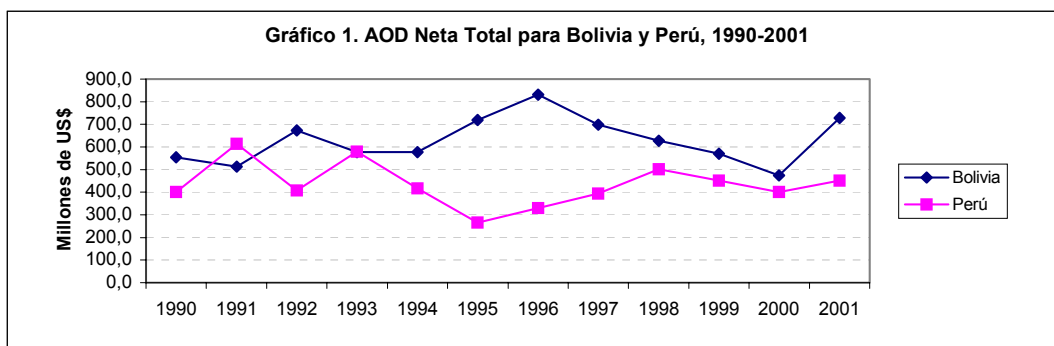
Estas diferencias explican porqué en Bolivia una parte principal de la ayuda internacional a la descentralización se canalizaba a través del gobierno central, que diseñó y supervisó el proceso de transformación, y a partir de un diálogo donantes-gobierno en el marco de reuniones regulares del Grupo de Consulta. Así las agencias bilaterales y los organismos multilaterales se implicaban directamente en las estrategias y programas. En el Perú, por el contrario, la cooperación —aunque proviniera de las mismas fuentes-- se hacía frecuentemente por medio de ONG, municipios y otros actores.

Contexto de los donantes

En este eje de análisis posiblemente la cuestión más relevante sea la percepción general de los donantes acerca de los dos países andinos. Por ser uno de los estados más pobres de América Latina, Bolivia ha recibido un apoyo relativamente fuerte por parte de la comunidad internacional. Su situación de aislamiento geográfico también ha influido en las percepciones de la comunidad internacional. Esto ha sido especialmente evidente a partir de los años ochenta cuando Bolivia se convirtió en una especie de *poster boy* de las políticas de ajuste impulsadas desde los organismos financieros internacionales.

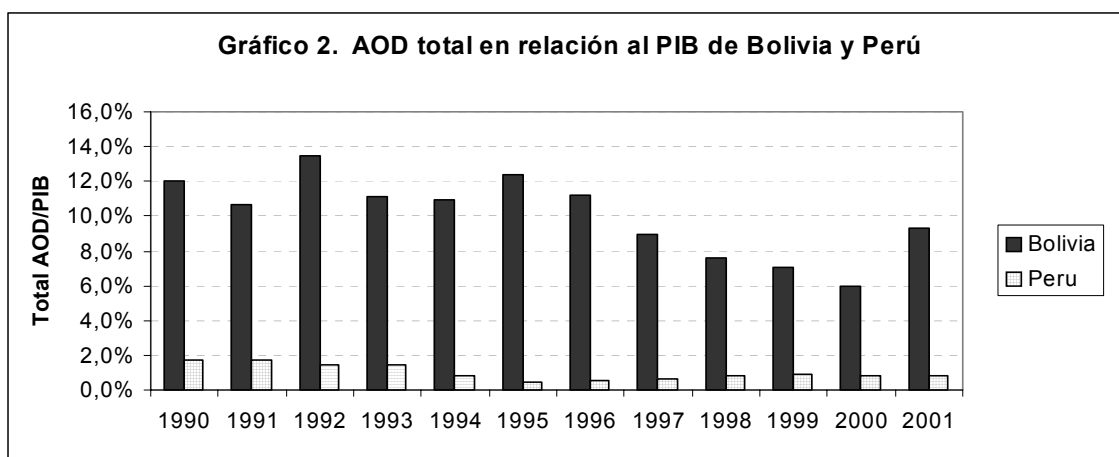
Perú, aunque tiene grandes bolsas de pobreza, fue visto como un país de ingreso medio con un potencial de desarrollo que superaba con creces el de Bolivia. Además, el que en este país se mantuviera un alto grado de violencia social —provocada por el enfrentamiento entre diversos grupos guerrilleros y las fuerzas armadas— limitaba la presencia de la cooperación internacional. Finalmente, el gobierno de Alan García en los ochenta fue particularmente crítico con las políticas de ajustes, lo que redujo el interés de los organismos multilaterales por el país. Aunque Fujimori tuvo otra actitud hacia esas políticas, no recibió mucho apoyo por sus limitaciones a la democracia.

Así, en el Gráfico 1 observamos que la ayuda oficial al desarrollo (AOD) recibida por Bolivia entre 1990-2001 fue generalmente superior a la destinada al Perú. Es notable el salto que da la ayuda internacional a Bolivia entre 1994 y 1996, que coincide con la puesta en marcha del proceso de municipalización y Participación Popular, entre otras reformas. Pero, esta cooperación cae con el gobierno siguiente -presidido por el ex general Banzer-, que si bien mantuvo el proceso de descentralización, fue marcado por muchos problemas internos en la coalición y una creciente conflictividad social, todo lo cual contribuyó a cierto desencanto por parte de los donantes.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAD/OCDE.

Curiosamente, la cooperación con el Perú empieza a recuperarse al mismo tiempo que cae en Bolivia. En los primeros años después del autogolpe la tendencia clara de la ayuda fue en descenso, muy notable en el caso de la cooperación multilateral (con una media anual de apenas \$52,2 millones en 1990-2001, frente a los \$188 millones para Bolivia).

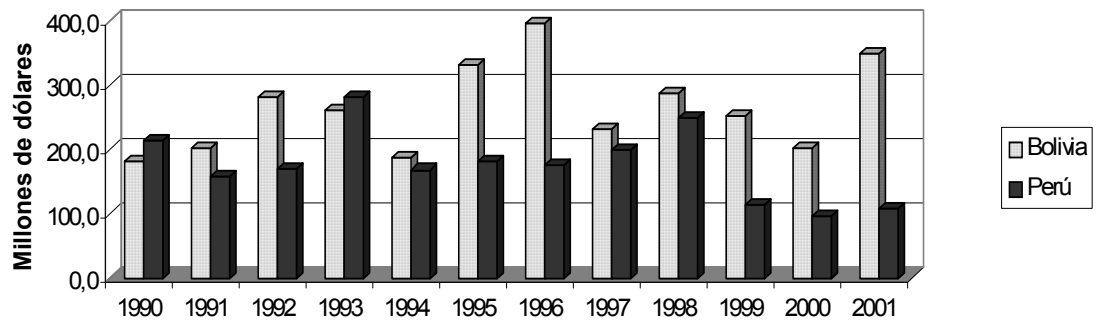


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAD/OCDE.

La diferencia principal en los dos países se evidencia especialmente cuando se relaciona los flujos de AOD con la renta nacional o la población. El Gráfico 2 refleja el hecho de que en el periodo señalado la ayuda internacional representaba en promedio el 10% del producto interno bruto de Bolivia, mientras en el caso del Perú sólo llegaba al 1%. Es decir, para Bolivia hay un alto grado de dependencia –en comparación con otros países de la región— de la ayuda internacional, mientras que para Perú no ha sido tan relevante.

También es interesante ver cómo la ayuda de la Unión Europea (incluyendo la Comisión Europea y la suma de la de los estados miembros) sigue las tendencias generales antes marcadas (ver Gráfico 3). Aunque en algunos años la AOD para Perú superó ligeramente a la destinada a Bolivia, en el periodo 1990-2001 en promedio se dio tres dólares de ayuda a por cada dos dólares a Perú, con una relación que llegó al 2:1 en los bienios 1995-96 y 2000-2001.

Gráfico 3. AOD de la Unión Europea (Comisión Europea y Estados Miembros) con Bolivia y Perú



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAD/OCDE.